

УДК 342.12

DOI: 10.31733/2078-3566-2022-4-50-60



**Богдан
КАЛИНОВСЬКИЙ**[©]
доктор юридичних
наук, професор



**Дарина
РАДОМСЬКА**[©]
аспірант

(Національна академія внутрішніх справ, м. Київ, Україна)

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ МІСТ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті надано характеристику історико-правових засад формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу, з'ясовано походження та становлення правових засад формування органів публічної влади міст в Україні, з'ясовано роль магдебурзького права у становленні сучасних конституційно-правових засад формування органів публічної влади міст в Україні, досліджено структуру механізму реалізації регіональної політики ЄС.

Ключові слова: місцеве самоврядування, магдебурзьке право, місцева публічна влада, органи публічної влади, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Для комплексного аналізу й розуміння конституційно-правового регулювання тих чи інших правовідносин необхідним є дослідження, зокрема й історичного аспекту. Тому для розуміння того, як здійснюється правове регулювання формування органів публічної влади міст в Україні та знайти шляхи його вдосконалення необхідним є з'ясування історико-правових засад формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. На науковому рівні питаннями, що пов'язані з предметом цього дослідження, займались низка вчених: О. Батанов, Я. Бень, В. Борденюк, Н. Войтенко, С. Гайдученко, Б. Калиновський, І. Козюра, Т. Кулик, В. Маргасова, С. Романюк, О. Руденко, Н. Ткаленко, А. Шинькович тощо.

При цьому варто зауважити, що питання, порушені в науковій статті, є актуальними і містять як теоретичне обґрунтування, так і власний погляд на подальше удосконалення формування органів публічної влади міст.

Метою статті є дослідження історико-правових засад формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу. Для її досягнення були сформувані такі **завдання**:

- з'ясувати походження та становлення правових засад формування органів публічної влади міст в Україні;
- визначити роль магдебурзького права у становленні сучасних конституційно-правових засад формування органів публічної влади міст в Україні;
- дослідити структуру механізму реалізації регіональної політики ЄС.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж говорити про історію формування органів публічної влади міст, потрібно наголосити на певній історичній прогресивній

© Б. Калиновський, 2022
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9654-0201>
kalinbogdan@ukr.net

© Д. Радомська, 2022
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-5793-7513>
radomskadaryna@gmail.com

традиції, що склалася на Українських землях достатньо давно, це традиція місцевого самоврядування. Про неї пишуть, що в Україні вона сягає своїм корінням у глибину століть, до сільських та міських територіальних громад стародавніх слов'ян. Візантійський історик Прокопій твердив, що слов'яни «з найдавніших часів живуть в умовах народоправства; щасливі й нещасливі випадки скликають їх на загальне зібрання». Він залишив нам датований другою половиною IX ст. н. е. опис таких зібрань у склавів і антів, з якого видно, що кожна громада вирішувала свої справи самостійно, на власний розсуд і в межах наявних матеріальних ресурсів [1, с. 16].

Стосовно історичного аспекту питань здійснення управління в містах країн Європейського Союзу, то до певного етапу доречно говорити про певну спільну тенденцію, що виявляється у запровадженні магдебурзького права у містах Європи.

Загальновідомо, що магдебурзьке право визначається як міське право, за яким міста частково звільнялись від центральної адміністрації або влади власника (феодала) та створювали органи місцевого самоврядування. Магдебурзьким правом називають збірник законів, який виник у XIII ст. із «Саксонського Зерцала» і магдебурзького міського шеффенського права. У містах Європи це право пройшло власний шлях розвитку, пов'язаний з боротьбою за владу між главою держави і феодалами. Міста опинялись в центрі політичної боротьби і отримували місцеве самоврядування в обмін на підтримку центральної влади. Отримавши можливість самостійного управління, податковий та судовий імунітет, європейські міста вже не були осторонь політики, швидко прийшло і розуміння тих позитивних змін, які можна отримати від нього. В українські міста магдебурзьке право прийшло з Польщі у видозміненому вигляді. Сучасні історики вважають, що польський уряд видавав міщанам привілеї в обмін на підтримку і був способом колонізації. А. Заяць гостро підмітив, що Європа поширилась на Схід так далеко, як тільки сягнуло магдебурзьке право [2, с. 449–450].

Магдебурзьке право – найбільш поширений у містах Центрально-Східної Європи варіант німецького права (лат. *Ius theuthonicum*), що виник у 12 ст. в м. Магдебург (Німеччина). Незалежно від терену свого побутування, це право означало: міську автономію для нових поселенців (колоністів), міське самоврядування з власним судочинством, що здійснювалося через виборні органи – раду і лаву або дідичного війта, спадкоємне і відчужувальне право на міську нерухомість на певних умовах, постійний чинш як феодального ренту, свободу вибору занять (у сфері торгівлі або ремеслі). Різними були напрями проникнення на землі Центрально-Східної Європи елементів нової організаційної моделі міст на магдебурзьке право. Поступово, зазнавши деяких змін, воно поширилося на кілька тисяч нових міст і стало основною засадою і зразковим варіантом для міського писемного права в Центрально-Східній Європі. У деяких містах були поширені модифіковані варіанти магдебурзького права – хелмінське право та шредське право. У часи пізнього середньовіччя магдебурзьке право пов'язувалося не тільки з німецькою колонізацією, а й з бурхливим урбанізаційним процесом [3].

Щодо історико-правових засад формування органів публічної владі міст в Україні, маємо зазначити, що більшість міст, розташованих у тих чи інших адміністративно-територіальних одиницях України, належала феодалам. Так, 1625 р. в Брацлавському й Київському воєводствах із 323 міст і містечок понад 200 були приватними. А загалом в Україні в 40-х рр. XVII ст. налічувалося більше 1000 міст і містечок. Із зміцненням феодальних відносин і посиленням визиску міщан зростав опір міського населення, яке домагалося самоуправління. Так, в українських містах починає запроваджуватися магдебурзьке право, суть якого полягала в тому, що міське населення звільнялося від юрисдикції урядової адміністрації й місту надавалася можливість самоврядування на корпоративній основі. До міської ради щорічно обиралися ротмани («радці» або «райці») – як правило, багаті міщани. Кількість радців коливалася від 6 до 24 осіб, залежно від величини міста. Радці обирали бургомистра (бурмістра), який головував на засіданні ради. У великокнязівських містах підсумки виборів затверджував староста, а в приватновласницьких – пан (магнат) міста [4, с. 20].

Вже тоді здійснювалися представницька та виконавча функції місцевої влади, суть яких полягала передусім у практичних діях бургомистра й ратманів, які контролювали міські доходи й видатки, дбали про укріплення, оборону, забезпечували функціонування міських служб. Окрім того, обирався орган судової влади з 3–12 лавників. Лаву очолював війт, який призначався королем і був найвищою посадовою

особою міста. Городянами вїт обирався тільки в місті Києві. Суд лавників розглядав кримінальні справи міщан, а також їхні претензії до феодалів. Надання магдебурзького права означало відміну звичаєвого права, ліквідацію влади феодала та права суду феодалом громадян.

Окрім міст з повним магдебурзьким правом, існували і міста з неповним магдебурзьким правом, ще так звані панські міста. Інструкції панів майже цілком обмежували приватні права міщан. Мешканці повністю залежали від старост, які порушували їхні особисті права. Це сталося тому, що вони мали в своїх руках судову владу, що й давало їм змогу розширювати натуральні повинності. Але мешканці цих міст брали участь у виборах голови міста [5, с. 343].

Однак, як свідчать історичні джерела, організація місцевої публічної влади на засадах магдебурзького права не була настільки ефективною для корінного населення тієї доби, як це подають деякі дослідники. Корінне населення Західної України зазнавало серйозних економічних принижень, тиску католицизму, який сповідували поляки та німці, й насаджували його вперто і жорстоко. Суворими обмеженнями для міщан-українців, поряд з конфесійними, були також мовні, культурні та політичні, особливо після приєднання Галичини до Польщі в другій половині XIV ст. Історія магдебурзького права свідчить про те, що, коли місцеве самоврядування, його органи вирішують лише питання місцевого значення (що впливають з колективних потреб відповідної громади) й не застосовують принципу поєднання місцевих і державних інтересів, це призводить до певної політичної ізоляції цих громад, виключенню їх із загальнодержавного життя. М. Грушевський про це пише так: «Міста, які в давніших часах були центрами політичного життя, втрачали в них всяке значення. З наданням самоуправи по німецькому праву вони виключалися із загального складу землі, а знов між собою не були пов'язані ніякою організацією. Кожне місто було само для себе маленькою особною республікою... На практиці таке відокремлене становище віддавало майже всіх міщан... у повну залежність від шляхетської управи» [6, с. 48–52].

Магдебурзьке право – як найбільш поширений варіант німецького права – Київ отримав наприкінці XV століття (точна дата невідома, на думку різних дослідників – у 1494, 1498 чи 1499 році). Про отримання містом цього права свідчать пізніші документи, що надавалися представниками тогочасної влади (великими литовськими князями, польськими королями, українськими гетьманами, російськими царями) та якими підтверджувалось та перепідтверджувалось надання Києву «давніх прав і привілеїв за магдебурзьким правом». Ці документи – привілеї, жалувані грамоти та універсали – ілюструють функціонування міського самоврядування і власного судочинства через представників виборних органів (війта, бурмістрів, райців та інших урядників) на українських землях, які свого часу входили до складу Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, окремої козацької держави – Війська Запорозького. Навіть після входження частини українських земель під юрисдикцію Московської держави (пізніше – Російської імперії) права і привілеї міст, в яких діяло магдебурзьке право (Київ, Чернігів, Переяслав, Ніжин, Стародуб та ін.), підтверджувалися тодішніми очільниками влади (царями та імператорами). У цих привілеях та жалуваних грамотах заборонялось іншим гілкам влади (російським воєводам чи козацьким полковникам) чи представникам духовництва втручатись у справи магістрату, зазіхати на землі міста, розміщати військових та урядових чиновників постоєм на території міста, користуватися угіддями та рібними ловами, володіти майном, тримати промисли, примушувати міщан та ремісників до безоплатних робіт; ремісничим цехам та міщанам надавалися привілеї, які звільняли від певних видів податків та виконання повинностей. Проіснувало магдебурзьке право м. Києва до 1834 р., коли російський імператор Микола I своїм указом остаточно ліквідував права і привілеї міста і передав міське управління у відання Думи [7].

Самобутньою сторінкою ввійшло в історію військово-адміністративне самоврядування і полково-сотенний устрій, які існували на Україні з другої половини XVII до другої половини XVIII ст. Поява цього інституту пов'язана із заснуванням Запорізької Січі та реєстрового козацтва. На більшій території України полково-сотенний устрій був встановлений після перемоги у Визвольній війні 1648–1654 рр. Загалом полковий поділ виник у двадцять років XVII століття. Але тоді він лише позначав територію, на якій дислокувався козацький реєстровий полк і яка мусила утримувати цей полк за свої кошти. Проте починаючи з літа 1648 р. полки та сотні як територіальні одиниці включають вже все населення, що мешкало в їх межах, і на нього

розповсюджується влада полкових і сотенних урядів. Відповідно до Зборівського договору територія вільної Наддніпрянської України обіймала три воєводства – Київське, Брацлавське та Чернігівське, які поділялися на 17 полків та 272 сотні [1, с. 27].

Незважаючи на специфічність, а саме військовість такої форми управління, основною її рисою є все ж певна форма народовладдя, оскільки посади обіймали і основні рішення ухвалювали саме на радах – загальних козацьких зборах.

Незважаючи на новостворений полково-сотенний поділ, український уряд не пішов на руйнування традиційного міського самоврядування. Українське населення міст прагнуло участі в місцевому самоврядуванні, і після битви козаків з польським військом під Зборовом укладений між Б. Хмельницьким і поляками мирний договір, затверджений сеймом наприкінці 1649 р., передбачав право православних міщан займати муніципальні уряди. Під час підготовки Переяславських статей «одночасно з козацьким посольством прибула до москви делегація переяславських міщан просити підтвердження своїх привілеїв на магдебурзьке право». Напевне, внаслідок цих клопотань до Статей Богдана Хмельницького була включена і така: «Щоб по містах урядники були обирали з людей того гідних, будуть вони повинні підданими козацького величства правити, і всякі доходи по правді віддавати до казни. А по тому, що воєвода царського величства, приїхавши, почав би прав їх ламати і якісь устави заводити, і та було б (українцям) прикро; а як будуть старшими місцеві, свої люди, то вони будуть поводитися згідно з місцевими правами» [1, с. 28].

На початковому етапі (після силового приєднання в 1654 р. України до Російської імперії) Україна отримала запевнення від московського царя про непорушність своїх прав на місцеве самоврядування. Царські воєводи, які прибули в українські міста, на відміну від своїх повноважень у центральних районах Московії, не мали права втручатися в справи громад. У 1665 р. царським указом містам України були надані грамоти на магдебурзьке право. У цей період деякі міста вперше отримали магдебурзьке право. Наприклад, у 1752 р. гетьман К. Розумовський надав його Полтаві. Виникли перші переклади магдебурзького права. Після 1654 р. вїїт в Україні обов'язково обирався з числа членів міської громади і затверджувався Текстова частина 29 гетьманом, а згодом – генеральною військовою канцелярією. Вїїт Києва затверджувався царем. Органи української феодальної державності діяли в складі Росії понад 100 років. Весь цей час проходив процес уніфікації суспільного життя росії та України. Після смерті гетьмана І. Скоропадського 3 липня 1722 р. в Україні запроваджується так звана комендантська система, що передбачала нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку російських комендантів. Магдебурзьке право поступово витісняється, робляться спроби врятувати самотні традиції. Низку положень магдебурзького права було використано під час розробки за дорученням гетьмана Данила Апостола закону під назвою «Право по котрому судитя малоросийский народ». У 1744 р. цей документ був поданий до сенату Росії на затвердження, але так і залишився не ухваленим. У 1764 р. ліквідується Гетьманство, а в 1783 р. магістратські та ратушні суди замінюються судами «по учреждению о губерниях» та скасовується полково-сотенний устрій. Після видання Катериною II 21 квітня 1785 р. «Жаловальной грамоты на права и выгоды городам Российской Империи» були створені нові станові органи міського самоврядування – міські думи, і процес уніфікації форм місцевого самоврядування в Україні за російським зразком було завершено. Офіційно магдебурзьке право в Україні скасовано в 1831 р. [1, с. 28–30].

У XIX ст. в Україні розпочався процес формування уніфікованих загальноросійських органів місцевого самоврядування буржуазної доби. Щодо здійснення управління містами, то згідно із законом від 16 червня 1870 р. в містах Росії (та України, що на той момент входила до складу російської імперії) вводився принцип виборів до міських дум. Виборче право надавалося лише власникам нерухомого майна, які сплачували податки, а також мали російське підданство, не мали заборгованості по міських податках та були у віці не менше 25 років. Жінки були позбавлені виборчого права. Вибори відбувалися по трьох куріях (залежно від майнового стану), кожна з яких обирала третину гласних. Дума обирала на чотири роки виконавчий орган – міську управу та її голову, яких мали затвердити у губернських центрах міністр внутрішніх справ, а в інших містах – губернатори. До компетенції міської управи входили благоустрій міста та його санітарний стан, сприяння розвитку місцевої промисловості, торгівлі, інші господарські питання. Але умови їхньої діяльності були більш звужені

порівняно із земствами. Міські думи безпосередньо підпорядковувалися губернатору і міністру внутрішніх справ, які часто втручалися у їхню діяльність. Органам міського та сільського самоврядування було заборонено утворювати будь-які спілки, об'єднання декількох земств чи дум, або проводити спільну діяльність. Державна влада жорстко відстоювала принцип вертикального підпорядкування органів урядування. Загалом реформа 1870 р. дозволила урядові перекласти та громадське управління значну частину обтяжливих для центральної влади витрат. На самоврядування було перекладено багато справ загальноімперського змісту, що не мали прямого стосунку до місцевих потреб (витрати на утримання поліції, в'язниць, обслуговування військових потреб тощо). В Україні на це витрачалася майже третина усіх міських коштів. Міські ж потреби задовольнялися за «залишковим» принципом. У 1890 р., після вбивства Олександра II, було проведено контрреформу, що значно обмежила можливості земських установ. Губернатор отримав право контролю не тільки за законністю їхніх дій, а й за їх доцільністю. Згодом у 1892 р. було введено положення про міські думки та обмежено виборні права під час їх формування [1, с. 42].

Щодо наступного сумнозвісного великого етапу в історії становлення Української державності, то практична реалізація більшовицької теорії розбудови системи місцевої влади була розпочата закликом II з'їзду Рад (1917 р.) щодо переходу усієї повноти влади на місцях до «Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые и должны обеспечить подлинный революционный порядок». Ліквідація земських органів самоврядування відбувалась на підставі циркуляру Наркомату внутрішніх справ від 8 лютого 1918 р. Нехважаючи на це, встановлення радянської влади не завжди супроводжувалось негайним скасуванням земств, міських дум. Останні ще декілька місяців існували паралельно з Радами. Наприкінці 1917 року в складі Наркомату внутрішніх справ був створений Наркомат місцевого самоврядування. За Основним законом існуючий адміністративно-територіальний поділ визначив структуру органів місцевої влади: вищими органами на місцях були проголошені з'їзди Рад (обласний, губернський (окружний), повітовий, волосний), а також міські та сільські Ради. Вибори до міських Рад відбувались шляхом представлення одного депутата від однієї тисячі населення. У великих промислових центрах створювались районні Ради. В УРСР на чолі системи Рад стояв Республіканський з'їзд Рад, які обирали ЦВК республік [8].

Отже, Конституція РРФСР (1918 р.) вже визначала правовий статус міських рад, а отже, певну особливість управління в містах. Пізніше у різні періоди функціонування радянської України відбувалися певні трансформації щодо системи управління, але загалом система органів місцевого самоврядування або ймовірніше місцевих органів влади не мала ознак реальної самостійності у здійсненні управління та ухваленні рішень, місцеві ради народних депутатів були одночасно й органами державної влади, й органами місцевого самоврядування, але реальну владу в державі мав апарат партійних органів.

Ми розділяємо позицію Оксани Делі про те, що неоднозначний та суперечливий характер функціонування системи місцевої влади за радянських часів був зумовлений особливістю більшовицької політичної системи, яка вже на перших етапах свого існування далеко відійшла від демократичних традицій робітничого соціалістичного руху, заклавши тим самим організаційні передумови виникнення тоталітарної держави [8].

Конституція УРСР від 20 квітня 1978 р. у редакції, яка діяла з 24 жовтня 1990 р. до 28 червня 1996 р., встановлювала у ст. 2, що «Вся влада в Україні належить народові. Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу України. Всі інші державні органи підконтрольні й підзвітні Радам народних депутатів» [9]. Відповідно до ст. 78 цього Основного закону, яка діяла з 19 червня 1991 року до 28 червня 1996 р., Ради народних депутатів – Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим і місцеві Ради народних депутатів – обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські Ради народних депутатів – становлять єдину систему представницьких органів державної влади України [9].

Після проголошення незалежності України з 1990 до 1997 р. діяв Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», ст. 1 якого визначала, що місцеве самоврядування в Україні – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази. Територіальну основу місцевого

самоврядування становлять сільрада, селище, місто. Органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські Ради народних депутатів. Однойменні адміністративно-територіальні одиниці, які мають спільний адміністративний центр, можуть об'єднуватися в одну за взаємною згодою відповідних Рад та з урахуванням інтересів населення шляхом місцевого референдуму. Базовим рівнем місцевого самоврядування є сільради, селища міського типу, міста [10].

Зазначений закон до системи місцевого самоврядування відносив сільські, селищні та міські Ради народних депутатів та їх органи, інші форми територіальної самоорганізації громадян (громадські комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети і форми безпосереднього волевиявлення населення – місцеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян). Районні в містах Ради народних депутатів належали до міського самоврядування. Сільські, селищні, міські Ради народних депутатів об'єднували і координували на своїй території діяльність інших ланок місцевого самоврядування.

Цікаво була визначена система регіонального самоврядування: до неї законодавець відносив районні і обласні Ради народних депутатів, місцеві референдуми в межах території району, області, інші форми самоорганізації громадян районів і областей.

У зазначеному законі було визначено, що ради народних депутатів формуються з депутатів, обраних відповідно до Закону Української РСР «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР», строк повноважень становив 5 років.

Особливий статус міст Києва та Севастополя простежується в законодавстві з моменту проголошення незалежності України, але треба зазначити, що такий підхід було застосовано й у попередній період радянського панування.

Формування органів публічної влади міст безумовно базується на нормах Конституції України, що визначають адміністративно-територіальний устрій, систему органів влади, засади місцевого самоврядування, але перш ніж Україна отримала свій Основний закон, вона пройшла тернистий шлях. Тож на одному з етапів становлення Українського конституціоналізму було ухвалено Конституційний договір, який став компромісом конституційного процесу.

Конституційний договір містив положення про те, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює її шляхом референдумів – безпосередньо і через систему державних органів та органів місцевого самоврядування. Визначено, що органами державної виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі (як містах загальнодержавного значення) і районах (крім районів у містах, за винятком міст Києва та Севастополя) є відповідно обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, які очолюють голови цих адміністрацій. При цьому голів обласних, Київської та Севастопольської міських і районних адміністрацій Президент України призначав осіб, обраних головами відповідно обласних, Київської та Севастопольської міських і районних Рад. Також було закріплене визначення поняття місцевого самоврядування в Україні, як гарантованого державою права територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Територіальною основою місцевого самоврядування було визначено село (сільрада), селище, місто, райони в містах з районним поділом визнавалися складовою місцевого самоврядування міст, і питання організації управління ними належали до компетенції міських рад. Дане положення знайшло своє подальше вираження і в нормативно-правових актах, які регулюють здійснення місцевого самоврядування в Україні і після ухвалення Конституції 1996 року [11, с. 96].

Конституцію України було ухвалено 28 червня 1996 року, де визначено конституційно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади (ст. 118, 119) та органів місцевого самоврядування (розділ XI).

Конституція України встановила, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [12].

Основний закон у ст. 133 визначив, що систему адміністративно-територіального устрою України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [12].

Із аналізу норм Конституції України випливає, що місцеву публічну владу в містах в основному здійснюють органи місцевого самоврядування, при цьому у містах Києві та Севастополі функціонують місцеві державні адміністрації, і певний вплив на інші міста мають районні та обласні державні адміністрації, що забезпечують на відповідній території виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [12].

Правовий статус відповідних суб'єктів місцевої публічної влади міст було визначено у законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [13], «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року [14], «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року [15].

Стосовно традицій формування та становлення місцевого самоврядування, а отже, і визначення порядку здійснення місцевої публічної влади в містах, в країнах Західної Європи, що стали засновниками та членами Європейського Союзу, звичайно вона має відмінності, зумовлені національною історією та традиціями, але загалом теоретики узагальнюючи моделі місцевого самоврядування, ці країни відносять до біполярної та змішаної моделі.

Біполярна модель містить романо-германську, континентальну, французьку – Франція, Італія, Польща, Болгарія, Турція, Сенегал та ін. – поширена у країнах Європи, Африки, Латинської Америки та Близького Сходу. Як бачимо, вона поширена не лише в країнах Європейського Союзу.

Для цієї моделі характерні такі особливості: порівняно з англо-американською моделлю тут більш високий ступінь централізації, а також наявне вертикальне підпорядкування; поєднання місцевого самоврядування та прямого державного управління на місцях; органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом, що є негативним принципом правового регулювання. Континентальна модель може існувати на всіх субнаціональних територіальних рівнях (окрім низового) або лише на низовому рівні [16].

Змішана характерна для Австрії та ФРН, характеризується ознаками англо-американської та континентальної моделі. Треба зазначити, що в науковій літературі як самостійну муніципальну систему виділяють місцеве (комунальне) управління Німеччини. Правові засади цієї системи закладені ще у пруському Статуті міст, запровадженому фон Штейном у 1808 р. Він передбачав розвиток системи об'єднаного самоврядування: нарівні з представницьким міським органом утворювався колегіальний виконавчий орган – магістрат [16].

Стосовно окремих країн, вчені наводять таку характеристику.

У Німеччині виділяють три рівні правового регулювання місцевого самоврядування: федеральне законодавство, законодавство окремих земель і прийняті самими громадами правові відносини. Нормами федерального законодавства є передовсім Основний закон ФРН 1949 р., але провідне місце в правовому регулюванні місцевого самоврядування посідає законодавство земель, хоча в різних землях правовий статус комун має свої особливості. Конституції земель, як правило, дублюють положення Основного закону, а також доповнюють і конкретизують окремі його положення. Багато питань комунального самоврядування регулюється законами земель, серед яких основне місце займають статuti про комуни. У низці земель між повітом і центром знаходиться проміжна адміністративно-територіальна одиниця – урядовий округ, в межах якого вирішуються місцеві державні завдання і здійснюється державний нагляд за місцевим самоврядуванням. Основною одиницею політико-територіальної організації земель слугують громади. Оскільки конституція визначає право громад вирішувати всі питання місцевого життя під свою відповідальність, то громади не обмежені якимись наперед визначеними специфічними завданнями і можуть вирішувати всі питання місцевого життя. У Франції виокремлені три рівні організації влади на місцях: комуни, департаменти та регіони. На цих територіях виконуються рішення,

ухвалені на державному рівні, та діють місцеві органи влади з власними повноваженнями. Тобто місцева влада – це органи публічного управління з власною назвою, територією, бюджетом, кадровим потенціалом тощо, які мають спеціальні повноваження на відповідному рівні автономії щодо центральної влади. Франція, крім столичного міста, особливий статус надає ще Ліону, Марселю. Згідно із Загальним кодексом адміністративно-територіальних утворень органом комуни є муніципалітет, до складу якого входять муніципальна рада, мер та його заступники [16].

Функціонування інститутів місцевого самоврядування в Італії уможливилось лише з початку 1970-х рр., коли було врегульовано їх статус. З моменту ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування в Італії розпочався процес реформування системи місцевого самоврядування, який триває дотепер. Упродовж останнього десятиліття в Італії відбувався також процес реформування адміністративної системи, без якого неможливе повноцінне реформування системи місцевого самоврядування. До інституцій комунального самоврядування, які, представляючи інтереси місцевого населення, діють у його інтересах, належать рада, джунта і сіндак. Комунальна рада є представницьким органом комуни, виконавчим органом якої є джунта. Комунальна рада є не тільки представницьким органом комуни, але й органом політико-адміністративного контролю. Кількість радників комуни безпосередньо залежить від кількості населення комун. За основу береться кількість населення місцевої одиниці, визначена за результатами останнього перепису населення. Рада складається з сіндака та визначеної кількості членів ради [16].

В Іспанії, відповідно до Реєстру місцевих одиниць державного управління, даних Генеральної дирекції правового режиму та Міністерства у справах апаратів державного управління, утворилися такі ланки державного управління (1994 р.): Центральний уряд, автономні області (17), провінції (43), острівні ради (10), міста-округи (3), райони (49), об'єднання (спілки) муніципалітетів (739), муніципалітети (8 084) і субмуніципальне самоуправління (3 695). Законодавством в Іспанії чітко розмежовано компетенцію між усіма адміністративними утвореннями. Скажімо, за муніципалітетами закріплено – до 5 000 жителів – 9 функцій; 5 000–20 000 жителів – 13 функцій; 20 000 і більше – 18 функцій; 50 000 і більше – 20 функцій [16].

Принципи регіональної політики Європейського Союзу такі: субсидіарність (взаємодоповнюваність основних видів економічної політики, кожний з яких по-різному реалізується в межах ЄС залежно від складу суб'єктів інтеграції, які беруть участь в ухваленні відповідних рішень), децентралізація (перерозподіл повноважень між державою і регіонами з метою їхнього ефективного використання та заохочення регіональних ініціатив) та партнерство (це співробітництво між об'єктами різних рівнів – ЄС, держава, регіон – територіально-адміністративних одиниць з метою досягнення спільної мети) [17, с. 82].

У структурі механізму реалізації регіональної політики ЄС виділяють такі складові:

– політико-правову – вона містить Римський договір, Маастрихський договір, рамкові розпорядження, Єдиний європейський акт тощо. В останньому визначені пріоритети структурних фондів: сприяння розвитку та виправленню структури відсталих регіонів; конверсія регіонів та їх частин, що постраждали від промислового спаду; боротьба з застійним безробіттям; сприяння включенню молоді в професійну діяльність; реформа аграрної політики; розвиток та виправлення регіонів з низькою чисельністю населення. На рівні країн-членів ЄС ухвалюються закони про регіональну політику, регіональний розвиток тощо;

– інституційну – на рівні ЄС вона представлена Європейською комісією. На рівні країн-членів ЄС до неї належать уряд, міністерство економіки та інші центральні органи виконавчої влади або спеціалізовані інститути: міністерство регіональної політики чи планування та регіонального розвитку тощо. Цікавим є досвід Німеччини, в якій сформовано інформаційний інститут, що займається збором та обробкою інформації щодо регіонів та їх проблем;

– організаційно-економічну – представлена інструментами регіональної політики, до яких належать чотири Структурних фонди: Європейський фонд регіонального розвитку, ЄФРР (European Regional Development Fund – ERDF), Європейський соціальний фонд, ЄСФ (European Social Fund – ESF), Європейський фонд аграрної орієнтації і гарантування, ЄФАОГ (European Agricultural Guidance and Guarantee

Fund – EAGGF); секція керівництва і фінансування в рибальській галузі, ФІФГ (Guidance Section and the Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG), кожен з яких вирішує специфічні завдання і діє у своїй галузі економіки. У 1994 р. розподіл ресурсів між структурними фондами було представлено в такому співвідношенні: в ЄФРР було зосереджено 49,5 % всіх ресурсів структурних фондів, в ЄСФ – 29,5 %, в ЄФАОГ – 11,7 %, в ФІФГ – 2,9 % [17, с. 83].

Стосовно запровадження в Україні принципів регіональної політики Європейського Союзу, процес розпочато достатньо давно, оскільки намір України розбудувати відносини з Європейським Союзом був вперше проголошений у Постанові Верховної Ради України від 2 липня 1993 року «Про основні напрями зовнішньої політики України». Відносини між Україною та Європейським Союзом були започатковані в грудні 1991 року, коли міністр закордонних справ Нідерландів, як представник головуєчої в ЄС країни, у своєму листі від імені Європейського Союзу офіційно визнав незалежність України. У подальшому стратегічний курс України на європейську інтеграцію був підтверджений та розвинутий у Стратегії інтеграції України до ЄС, яку схвалено 11 червня 1998 року, та Програмі інтеграції України до ЄС, схваленій 14 вересня 2000 року. В ній була проголошена довготермінова стратегічна мета – європейська інтеграція України [18].

Наукова новизна полягає у дослідженні історико-правових засад формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу.

Висновки. На основі виконаного дослідження можемо констатувати таке.

1. Історико-правові засади формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу мають як спільні, так і відмінні риси, оскільки історія кожної окремої країни є індивідуальною, а отже, і звичаї, традиції, менталітет.

2. Спільним є період запровадження в містах Європи та України магдебурзького права, період після проголошення незалежності України, коли наша держава запровадила демократичну систему здійснення влади та реалізації місцевого самоврядування.

3. Самобутнім є період Козацької доби та радянського режиму, якщо перший характеризується прогресивністю та певною демократичністю, то другий – централізацією державної влади, тоталітаризмом, що спричинило для сучасної України низку труднощів у процесі розбудови демократичної, незалежної, соціальної, правової держави.

Список використаних джерел

1. Руденко О. М., Козюра І. В., Ткаленко Н. В., Маргасова В. Г. Історія та теорія місцевого самоврядування : навч. посібник. Київ : Кондор-Видавництво, 2016. 226 с.
2. Маркевич О. В. Магдебурзьке право на Українських землях: історичне значення. *Міжнародний науковий журнал «Грааль науки»*. 2021. № 9. С. 449–452.
3. Білоус Н. О. Магдебурзьке право. *Енциклопедія історії України. Т. 6: Ла-Ми / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : Вид-во «Наукова думка», 2009. 790 с.*
4. Романюк С. А. Регіональна виконавча влада України: історія і сучасність / за заг. ред. В. В. Рибачка, А. В. Толстоухова, В. Г. Яцюби. Київ : ТОВ «Видавничо-поліграфічний дім «Формат», 2007. 416 с.
5. Антонович С. Українські міста. *Розвідки про міста і міщанство на Україні – Русі в XV–XVIII в.* Київ, 1904. 348 с.
6. Грушевський М. Ілюстрована історія України. «Десята тисяча». Київ – Львів. 1913. С. 44–45.
7. Магдебурзьке право міста Києва. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (ЦДІАК України). URL : https://cdiak.archives.gov.ua/v_Mahdeburzke_pravo.php.
8. Делія О. В. До питання про місцеву владу в СРСР. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 5. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=720>.
9. Конституція УРСР від 20 квітня 1978 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1978. № 18. Ст. 268.
10. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 07.12.1990 № 533-ХІІ, втратив чинність від 12.06.1997, підстава – Закон № 280/97-ВР.
11. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку : монограф. Вінниця : Нілан-ЛТД, 2016. 424 с.
12. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
14. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
15. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text> (дата звернення: 22.07.2022).
16. Кульчий І. О., Штепа А. А. Формування та розвиток системи місцевого самоврядування: досвід країн Європейського Союзу. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 6. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=975>.
17. Краснопольська Т. М. Регіональна політика ЄС: можливості використання досвіду для України. *Політичне життя*. 2016. № 4. С. 81–86.
18. Історія становлення відносин Україна – ЄС. *Офіційний сайт Міністерства юстиції України*. URL : <https://minjust.gov.ua/m/istoriya-stanovlennya-vidnosin-ukraina-es>.

Надійшла до редакції 23.08.2022

References

1. Rudenko, O. M., Kozyura, I. V., Tkalenko, N. V., Marhasova, V. H. (2016) *Istoriya ta teoriya mistsevoho samovriaduvannya* [History and theory of local self-government] : navch. posibnyk. Kyiv : Kondor-Vydavnytstvo, 226 p. [in Ukr.].
2. Markevych, O. V. (2021) *Mahdeburzke pravo na Ukrainiskykh zemliakh: istorychne znachennia* [Magdeburg law on Ukrainian lands: historical significance]. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal «Hraal nauky»*. № 9, pp. 449–452. [in Ukr.].
3. Bilous, N. O. (2009) *Mahdeburzke pravo. Entsyklopediia istorii Ukrainy*. Т. 6: La-Mi [Magdeburg law. Encyclopedia of the history of Ukraine. Vol. 6: La Mi] / redkol.: V. A. Smoliy (holova) ta in. NAN Ukrainy. Instytut istoriyi Ukrainy. Kyiv : Vyd-vo «Naukova dumka», 790 p. [in Ukr.].
4. Romaniuk, S. A. (2007) *Rehionalna vykonavcha vlada Ukrainy: istoriia i suchasnist* [Regional executive power of Ukraine: history and modernity] / za zah. red. V. V. Rybaka, A. V. Tolstoukhova, V. H. Yatsiuby. Kyiv : TOV «Vydavnycho-polihrafichnyi dim «Format», 416 p. [in Ukr.].
5. Antonovych S. (1904) *Ukrayinski mista* [Ukrainian cities]. *Rozvidky pro mista i mishchanstvo na Ukraini – Rusi v XV–XVIII st.* Kyiv, 348 p. [in Ukr.].
6. Hrushevskiy, M. (1913) *Iliustrovana istoriia Ukrainy. «Desiata tysyacha»* [Illustrated history of Ukraine. «Ten thousand»]. Kyiv – Lviv, pp. 44–45. [in Ukr.].
7. *Mahdeburzke pravo mista Kyyeva* [Magdeburg law of the city of Kyiv]. Tsentralnyi derzhavnyi istorychnyi arkhiv Ukrainy, m. Kyiv (TsDIAK Ukrainy). URL : https://cdiak.archives.gov.ua/v_Mahdeburzke_pravo.php. [in Ukr.].
8. Deliya, O. V. (2014) *Do pytannia pro mistsevu vladu v SRSR* [To the issue of local government in the USSR]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. № 5. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=720>. [in Ukr.].
9. *Konstytutsiya URSR vid 20 kvitnia 1978 r.* [Constitution of the Ukrainian SSR of April 20, 1978]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR*. 1978. № 18, art. 268. [in Ukr.].
10. *Pro mistsevi Rady narodnykh deputativ ta mistseve i rehionalne samovriaduvannya* [On local Councils of People’s Deputies and local and regional self-government] : *Zakon Ukrainy vid 07.12.1990, vtratyv chynnist vid 12.06.1997, pidstava – Zakon № 280/97-VR.* [in Ukr.].
11. Kalynovskiy, B. V. (2016) *Mistseva publiczna vlada v Ukraini: konstytutsiino-pravovi zasady funktsionuvannya ta rozvytku* [Local public power in Ukraine: constitutional and legal principles of functioning and development] : monohraf. Vynnytsya : Nilan-LTD, 424 p. [in Ukr.].
12. *Konstytutsiya Ukrayiny* [Constitution of Ukraine] of June 28, 1996. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. [in Ukr.].
13. *Pro mistseve samovriaduvannya v Ukraini* [On local self-government in Ukraine] : *Zakon Ukrainy vid 21.05.1997.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>. [in Ukr.].
14. *Pro mistsevi derzhavni administratsii* [On local state administrations] : *Zakon Ukrainy vid 09.04.1999.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>. [in Ukr.].
15. *Pro stolitsyu Ukrainy – misto-heroy Kyiv* [On the capital of Ukraine – the hero city Kyiv] : *Zakon Ukrainy vid 15.01.1999.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text>. [in Ukr.].
16. Kulchiy, I. O., Shtepa, A. A. (2016) *Formuvannya ta rozvytok systemy mistsevoho samovriaduvannya: dosvid krayin Yevropeyskoho Soyuzu* [Formation and development of the local self-government system: experience of the European Union countries]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. № 6. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=975>. [in Ukr.].
17. *Krasnopol'ska, T. M. (2016) Rehionalna polityka YeS: mozhlyvosti vykorystannia dosvidu dlia Ukrainy* [EU regional policy: possibilities of using experience for Ukraine]. *Politychne zhyttia*. № 4, pp. 81–86. [in Ukr.].
18. *Istoriya stanovlennya vidnosyn Ukrayina – YeS* [History of Ukraine-EU relations]. *Ofitsiynyi sayt Ministerstva yustytisyi Ukrayiny*. URL : <https://minjust.gov.ua/m/istoriya-stanovlennya-vidnosin-ukraina-es>. [in Ukr.].

ABSTRACT

Bohdan Kalynovskyi, Daryna Radomska. Historical and legal foundations of the formation of public authorities of cities in Ukraine and the countries of the European Union. The article describes the historical and legal foundations of the formation of public authorities of cities in Ukraine and the countries of the European Union. Public authorities of cities in Ukraine, the structure of the EU regional policy implementation mechanism was investigated.

For a comprehensive analysis and understanding of the constitutional and legal regulation of certain legal relations, research is necessary, including the historical aspect. Therefore, in order to understand how the legal regulation of the formation of public authorities of cities in Ukraine is implemented and to find ways to improve it, it is necessary to clarify the historical and legal foundations of the formation of public authorities of cities in Ukraine and the countries of the European Union.

The authors emphasize a certain historical progressive tradition that has developed in the Ukrainian lands for a long time, this is the tradition of local self-government. They write about it that in Ukraine it reaches its roots back centuries, to the rural and urban territorial communities of the ancient Slavs.

Based on the conducted research, the authors came to the conclusion that:

1. The historical and legal foundations of the formation of public authorities of cities in Ukraine and the countries of the European Union have both common and distinctive features, since the history of each individual country is individual, and, accordingly, customs, traditions, and mentality. 2. The period of introduction of magdeburg law in the cities of Europe and Ukraine, and the period after the declaration of independence of Ukraine, when our state introduced a democratic system of exercising power and implementing local self-government, are common. 3. The period of the Cossack era and the Soviet regime is distinctive, if the first is characterized by progressiveness and a certain degree of democracy, then the second is characterized by the centralization of state power, totalitarianism, which caused modern Ukraine a number of difficulties in the process of building a democratic, independent, social, legal state.

Keywords: local self-government, magdeburg law, local public authority, bodies of public authority, bodies of local self-government.

УДК 342.734

DOI: 10.31733/2078-3566-2022-4-60-65



**Юрій
КИРИЧЕНКО**[©]
доктор юридичних
наук, доцент



**Наталія
РЕЗАНОВА**
кандидат
філософських наук,
доцент

(Національний університет «Запорізька політехніка»,
м. Запоріжжя, Україна)

**ЗАСТОСУВАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ КОНСТИТУЦІЙНОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НА ПРАЦЮ В УКРАЇНІ**

У статті досліджено конституційну практику нормативного регулювання права на працю, закріпленого в ст. 43 Конституції України, та відповідних нормах конституцій європейських держав. Обґрунтована необхідність викладення зазначеної норми у відповідності до вимог міжнародних документів з прав людини.

Ключові слова: конституція, право на працю, праця, умови праці, примусова праця.

© Ю. Кириченко, 2022
ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0002-1212-1622>
kirichenko_yuriy84@ukr.net

© Н. Резанова, 2022
ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0003-3094-4881>
reznat120@gmail.com