



## РЕТРОСПЕКТИВА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ УКРАИНЫ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Маркиян СЫДОР,

старший преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета  
Львовского государственного университета внутренних дел

### Summary

The article researches the issue of history of development of legal regulation development of cooperation between local state administrations and local self-government bodies in Ukraine. The author indicates that the centralization of power in Kievan Rus, especially during the reign of Volodymyr the Great, did not contribute to cooperation between the prince's (public) power and communities' power. Further historical development of local public authorities cooperation throughout the Ukrainian lands depended on local self-government development and its essence: either strengthening of municipalism in Cossack time, a period of national liberation movements, or its weakening when the Ukrainian lands were a part of foreign countries. Soviet period of legal regulation development based on the principles of councils sovereignty and democratic centralism. The elaboration of modern legal principles of cooperation between local state administrations and local self-government bodies should be based on historical models of their coexistence and collaboration.

**Key words:** bodies of local self-government, local state administrations, administrative reform.

### Аннотация

Статья посвящена исследованию вопроса исторического развития правового регулирования взаимодействия местных органов управления и самоуправления в Украине. Указано, что централизация власти в Киевской Руси, особенно во время правления Владимира Великого, не способствовала взаимодействию княжеской (публичной) власти с общинами. Дальнейшее историческое развитие взаимодействия местной публичной власти на украинских землях зависело от развития местного самоуправления и его сущности – то усилением муниципализма в период казачества, в период национально-освободительной борьбы, то ослаблением в период, когда украинские земли входили в состав иностранных государств. Советский период развития базировался на принципах полновластия советов и демократического централизма. Выработка современных правовых основ взаимодействия местных государственных администраций и органов местного самоуправления должна базироваться на исторических моделях их сосуществования и сотрудничества.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, местные государственные администрации, административная реформа.

**Постановка проблемы.** Создание в Украине правового государства требует от властей проведения реальных и эффективных реформ в сфере государственного управления и местного самоуправления. Поэтому исследование вопроса эволюции правового регулирования взаимодействия местных органов управления и самоуправления в Украине является чрезвычайно важным для проведения таких реформ.

**Актуальность темы исследования.** Выработка современных правовых основ взаимодействия местных органов управления и самоуправления должна базироваться на исторических моделях их сосуществования и сотрудничества. Ведь, как отмечает А. Крусян, без анализа исторической эволюции невозможно целостное всестороннее познание объекта. Без полной реконструкции истории предмета нет шансов на плодотворную разработку его теории [7, с. 11].

Различные аспекты институтов местной публичной власти, взаимо-

действие их органов в последние годы привлекают внимание многих ученых. В частности, упомянутая проблематика исследована в трудах таких ученых, как В. Григорьев, П. Гураль, В. Киселичник, А. Крусян, П. Музыченко, Н. Полянская-Василенко, М. Стахив, Б. Тищик и других, которые стали основой для нашего исследования рассматриваемых вопросов.

**Целью статьи** является исследование эволюции правовых основ взаимодействия органов местного управления и самоуправления в Украине для дальнейшего выявления наиболее оптимальной модели взаимодействия этих органов в процессе осуществления управления на местах.

**Изложение основного материала.** Проблемы сосуществования, а в дальнейшем и сотрудничества органов местной публичной власти на территории Украины имеют давние исторические корни. На дифференциацию публичной власти на территории Украины еще в догосударственной эпохе указывает В. Григорьев. В этой эпохе существовала форма правления терри-

ториальной соседской общиной, и это не могло не повлиять на городское и сельское самоуправление в Киевской Руси, особенно на гражданское самоуправление городов, которые имели значительную административную, хозяйственную и судебную автономию от княжеской администрации и даже от вечевых собраний [3, с. 97].

Однако расцвет Киевского государства, особенно во времена правления Владимира Великого, характеризуется централизацией государственной власти в руках князя.

Активно мнение о дифференциации местной публичной власти начало развиваться только в средневековой Европе. В основном этот вопрос возник в контексте самоуправляющейся роли городских общин и их соотношение с государственной властью. На территории Украины эти процессы развивались практически параллельно с европейскими. Украинские города и, главным образом, самый большой, самый богатый город Киев пережили тот же процесс борьбы с княжеской властью и патрициатом, который проходил



в Западной Европе и привел к образованию свободных городских общин во Франции, Германии, Италии [9, с. 221].

Объединение галицко-волинских земель профессор С. Томашевский назвал «первым украинским государством» [9, с. 193]. Территория Галицко-Волинского княжества делилась на воеводства с воеводами во главе, а те – на волости, управление которыми осуществляли волостели. И воевод, и волостелей назначал князь. В пределах своей компетенции они обладали административными, военными и судебными полномочиями. Местное управление строилось по системе «кормления». В сельских общинах управление осуществляли выборные старосты, которые полностью подчинялись местной княжеской администрации.

Устройство Литовского и Польского государств и организация публичной власти были достаточно централизованные и не давали городам развиваться. Во времена Литовско-Русского княжества местная администрация появилась после ликвидации удельных князей, которых заменили в крупных волостях наместники-старосты (воеводы, властители). Последние выполняли в основном государственные функции, но также и хозяйственные [9, с. 350–351].

Только с развитием цеховой организации (с конца XIV в.) большие города исключались из-под юрисдикции местной администрации и приобретали права самоуправления на основании немецкого, магдебургского права [9, с. 408].

Дальнейшее развитие местного управления на украинских землях связано с казацким государством. Кошевой атаман (гетман), военный судья и военный писарь составляли так называемую военную старшину. Организация казацкого самоуправления, которая сформировалась в Запорожской Сечи, стала зародышем будущей украинской государственности, которая заявила о себе в годы Освободительной войны украинского народа 1648–1654 гг. Система управления во времена Освободительной войны в Украине состояла из трех ступеней: Генерального, полкового и сотенного правительств. Местное управление осуществляли полковые и сотенные правительства, а также выборные лица в городах и селах. Следовательно, можно утверждать,

что в этот период модель местной публичной власти на украинских землях характеризуется в известной степени дуализмом.

Во второй половине XVII – XVIII вв. украинская государственность развивалась под эгидой иностранных государств: Московского царства (позже Российской империи), Польши, Австро-Венгрии.

Конец XVIII века характеризуется непрерывным ростом могущества Российской империи, которая захватила большую часть украинских земель, потерей украинских автономных прав и превращением ее в обычную губернию Российской империи. В конце 1780 г. царским приказом введено на Левобережной Украине, бывшей Гетманщине, общероссийское устройство. Малороссийские коллегии, другие украинские учреждения отменены, вместо них основаны учреждения российского типа. Например, для дел городских созданы магистраты [10, с. 265]. 1795 г. к России была присоединена также Правобережная Украина.

При императоре Павле I было организовано самоуправление удельных крестьян, которые выделялись из общего числа казенных, согласно «Учреждению об императорской фамилии» для содержания членов правящей династии.

В первой половине XIX в. самодержавие продолжало проводить в Украине перестройку системы правления по российскому образцу. Система губернского правления состояла из губернатора, губернского правления и губернских учреждений отраслевого управления казенной палаты, рекрутского присутствия, присутствия полиции, суда и других органов, подчиненных губернатору.

Правовой основой для городского самоуправления были правовые документы, которые исходили от абсолютной власти (царя). Основным среди них является «Городовое положение», утвержденное императором 16.06.1870, согласно которому на избирательных началах создавались органы городского общественного управления: городские думы как распорядительные органы и городские управы как исполнительные городские думы, которые избирали городские управы в составе председателя и нескольких членов [4, с. 209].

Реформируя самоуправления городских общин, царское правительство определило им функции хозяйственного самоуправления, которое не имело права заниматься политикой. Городское самоуправление оказалось еще в большей зависимости от правительственной администрации. Закон от 29.04.1875 установил для Правобережной Украины более жесткие, чем в других губерниях, правила правительственного надзора за городским самоуправлением (в частности, для министра внутренних дел и губернатора определялся широкий круг оснований для неутверждения на должностях городских председателей и их заместителей).

Городская реформа 1870 г. позволила правительству перевести на городские общины значительную часть обременительных для центральной власти расходов. В Украине на это тратилась почти третья часть всех городских средств, городские же потребности удовлетворялись по «остаточному принципу» [4, с. 211–212].

Таким образом, власть на местах «стала более государственной», зависимость самоуправляющейся власти от государственной ослабляла позиции первой и фактически сводила ее функции и полномочия к государственно-хозяйственным.

Несколько отличалась статусная ситуация местной публичной, в частности, самоуправляющейся власти на тех украинских землях, которые находились в составе Польши, Австрии.

На основании первого раздела Польши 1772 г. Галичина, а вскоре и Буковина оказались под властью Австрии. После третьего раздела Польши к Австрии приобщены Холмская земля и окраины Брестского и Подляского воеводств. Но в 1809 г. Холмщину присоединено к Варшавскому воеводству, а после венского конгресса – в 1815 г. – к Царству Польскому [14, с. 377].

На западноукраинских землях вначале XIX в. была распространена австрийская система управления. Возглавлял край назначенный императором губернатор, которому подчинялось губернское присутствие. Галичина делилась на циркули (округа) с окружными старостами во главе. В городах были созданы магистраты в составе бурмистра и советников, которые назначались правительством.



В 1849 г. вместо губернского управления в Галичине было введено наместничество во главе с наместником, а в Буковине – краевое управление во главе с краевым президентом. Наместник, как и краевой президент, был единоличным главой края. Наряду с наместничеством как центральным органом края существовали местные органы – уездные старосты, которые в своей деятельности подчинялись наместникам. Уездные старосты имели широкие полномочия при решении различных хозяйственно-административных вопросов.

Наряду с центральными правительственными органами административного управления в Галичине и Буковине существовали также органы краевого и местного самоуправления.

Хронологически местное самоуправление Австрийской (впоследствии Австро-Венгерской) и Российской империй формировалось в одно историческое время – во второй половине XIX в. Сопоставимыми были экономические и политические условия – необходимость модернизации во всех сферах жизни, существенные национальные противоречия внутри империй, неравномерность экономического и социального развития разных частей государств. Однако самоуправление, в том числе городское, развивалось как один из факторов и результат становления конституционного государства в Австро-Венгрии и как попытка сохранить самодержавие в России.

Следовательно, идея самоуправления по-разному отражается в законодательстве. В Австрии правовая основа для развития местного самоуправления закладывается еще в Конституции 1849 г. [8, с. 9]. Идея свободы общества на протяжении всего времени становления австрийского конституционализма декларировалась в основных законах, в том числе в Цисарском указе от 04.03.1849 № 150 об утверждении Олумунецкой конституции Австрийского государства (раздел IV «О гминах») [5, с. 237–245]. Она получила воплощение в таких принципах, как право территориальной общины на собственность, выборность, подотчетность и подконтрольность органов самоуправления, разделение сферы деятельности общины, определенность полномочий общины и ее органов. Правда, разде-

ление сферы деятельности общины на собственную (непосредственную) и делегированную (порученную), а также неопределенность объема делегированных (порученных) полномочий противоречили идеи полной свободы общины. Важным положением законодательства об общинах и их самоуправлении была статья XXII закона «Об основных принципах организации общин», которая предусматривала, что «столичный город края, а по желанию и другие важные города, а также важные места курортно-оздоровительного назначения в соответствии с требованиями краевого закона могут претендовать на получение отдельных уставов, если они таких еще не имеют» [5, с. 244]. Среди украинских городов такие уставы получили Львов и Черновцы.

В период перед революциями 1905 г. и 1917 г., в I мировой войне функционирование местной публичной власти на украинских землях в составе Российской или Австро-Венгерской империй зависело от политической ситуации, военных успехов воюющих сторон, потому не получило развития.

С активизацией государства и созданием Украинской Центральной Рады началось строительство модели государственного управления и местного самоуправления. Общие принципы организации местного самоуправления сформированы в трудах М. Грушевского («Хто такі українці і чого вони хочуть», «Вільна Україна»), который неоднократно подчеркивал, что на местах – в губерниях, уездах, волостях, городах – должна функционировать сильная и хорошо организованная народная власть, а путь к демократическому государственному и общественному устройству лежит через развитие самоуправления [4, с. 337].

Несмотря на то, что Центральная Рада в своих Универсалах декларировала закрепление и распространение прав местного самоуправления, «являющихся органами высшей административной власти на местах и до установления теснейшей связи и сотрудничества его с органами революционной демократии, которая должна быть наилучшей основой свободной демократической жизни» [1], местное самоуправление так и не получило развития.

Фактически в то время действовали: местные государственные и обще-

ственные органы бывшей Российской империи; местные государственные органы и местные общественные органы, созданные Временным правительством; местные общественные органы, созданные Центральным советом; местные общественные органы, которые возникли стихийно на волне революционного творчества масс; местные государственные и общественные органы, созданные большевиками [13, с. 150]. Очевидно, что ни о каком сотрудничестве между различными самоуправляющимися и управленческими органами на местах речи и не могло быть.

Конституция УНР (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) от 09.01.1918 закрепила такой принцип взаимодействия государственной и самоуправляющейся власти: «Не нарушая единства своей власти, УНР предоставляет своим землям, волостям и общинам права широкого самоуправления, соблюдая принцип децентрализации» [6]. Однако эти конституционные положения не были реализованы.

Гетман П. Скоропадский сразу после прихода к власти объявляет о роспуске органов местного самоуправления, которые были созданы Центральной Радой. Зато им создается местная администрация, которую возглавляют старосты. Однако все же и гетман П. Скоропадский, и его администрация переживали и заботились о развитии местного самоуправления. Об этом свидетельствует хотя бы тот факт, что при министерстве внутренних дел были созданы «Комиссия для пересмотра закона об организации земского самоуправления» и «Комиссия деятелей городского самоуправления» [2, с. 91].

Практика государственного строительства Директории, которая пришла после правительства гетманата, также оказала определенную поддержку местному самоуправлению. Специальным законом «О местных конгрессах и советах трудового народа» предусматривалось создание системы местных органов власти – уездных и губернских конгрессов трудового народа, губернских и уездных организационных комиссий как постоянных органов управления [11, с. 64]. Руководство текущей работой органов управления на местах возлагалось на Министерство внутренних дел, которому подчинялись



губернские и уездные комиссары (главы местных администраций), которых назначал министр внутренних дел. Из компетенции местных органов государственной власти были изъяты вопросы финансов, земледелия, образования и ряд других отраслей. Эти функции осуществляли местные органы министерств и ведомств [11, с. 168–169]. Однако, задекларировав обновления демократического устройства в условиях гражданской войны, Директория так и не смогла воплотить их в жизнь.

На западноукраинских землях после провозглашения Западноукраинской народной республики государственная и местная публичная власть организовывались четко и системно. 16 ноября на заседании УНРады был принят «Временный закон о регулировании Западно-Украинской Народной Республики» [12, с. 170]. Сохраняя предыдущее административно-территориальное деление, закон устанавливал, что в уезде административная власть принадлежит уездному комиссару, который назначался государственным секретарем внутренних дел. При комиссаре путем выборов, в которых участвовало население уезда, образовался уездный национальный совет с совещательным голосом. Городских комиссаров назначал госсекретарь внутренних дел, а в городах и селах (местечковых и сельских общинах) общественных комиссаров назначали уездные комиссары. При городских, местечковых и сельских комиссарах действовали «приближенные советы», которые избирались населением. Закон подробно регулировал компетенцию местных органов власти и управления, которые во всей своей деятельности подчинялись правительству. Временно (из-за отсутствия новых законов) оставалось действующим австрийское законодательство.

Как отмечает П.Ф. Гураль, анализ событий и документов подтверждает, что система центральных и местных органов публичной власти ЗУНР была образована с участием широких масс населения на демократических началах; организация системы органов местной власти проходила организованно, четко, при поддержке всех граждан ЗУНР и в сжатые сроки [4, с. 370–371].

В советский период институт местного самоуправления как форма

публичной власти не нашла должного развития, а сам термин «местное самоуправление» фактически не употреблялся. Конституция СССР и УССР содержала только раздел о местных органах государственной власти и управления. Конституцией СССР 1977 г. было установлено, что «органами государственной власти в краях, областях, автономных округах, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах являются соответствующие Советы народных депутатов» (ст. 145), а «исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов являются исполнительные комитеты» (ч. 1 ст. 149). Таким образом, на местном уровне власть была распределена между местными Советами народных депутатов и их исполнительными комитетами.

**Выводы.** Выработка современных правовых основ взаимодействия местных органов управления и самоуправления должна базироваться на исторических моделях их сосуществования и сотрудничества.

Централизация власти в Киевской Руси, особенно во время правления Владимира Великого, не способствовала взаимодействию княжеской (публичной власти) с общинами. Усиление роли общин произошло в эпоху средневековья, о чем свидетельствуют исторические источники договорных отношений князя с народом, которые датируются XII в., когда княжеская власть ослабла и разрослась роль вече. Этот период характеризуется началом разграничения публичной власти на местах и свидетельствует об эволюции развития местной публичной власти на украинских землях, которая происходила синхронно с европейскими процессами развития государственности и самоуправления.

Дальнейшее историческое развитие взаимодействия местной публичной власти на украинских землях зависело от развития местного самоуправления и его сущности – то усилением муниципализма в период казачества, в период национально-освободительной борьбы, то ослаблением в период, когда украинские земли входили в состав иностранных государств.

Отдельно необходимо выделить советский период (базировавшийся на

принципах полновластия советов и демократического централизма), и современный период, который характеризуется дальнейшим развитием местного самоуправления и усилением взаимодействия местных органов публичной власти и основывается на демократических конституционных началах.

#### Список использованной литературы:

1. III Універсал Української Центральної Ради. Парламентаризм в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html>.
2. Гошуляк І.Л. Українська революція і державність (1917–1920). – К. : Парламентське видавництво, 1998. – 245 с.
3. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика / В.А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – 424 с.
4. Гураль П.Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / П.Ф. Гураль ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л., 2009. – 439 с.
5. Кіселичник В.П. Міське право та самоврядування громади Львова (друга половина XIX – початок XX століття) / В.П. Кіселичник. – Л. : ЛьвДУВС : Край, 2008. – 352 с.
6. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) Державні утворення (1917–1920); Історичний документ, Конституція від 29.04.1918 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>.
7. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.Р. Крусян ; Одеська держ. юридична академія. – О., 1999. – 19 с.
8. Петрів Р. Австрійські, Австро-Угорські і Галицькі конституції (кінець XVIII–XIX ст.) / Р. Петрів. – Івано-Франківськ : місто НВ, 2005. – 84 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.petrivroman2009.narod.ru/petriv01.pdf>.
9. Полонська-Василенко Н. Історія України : у 2х т. / Н. Полонська-Василенко. – К. : Либідь, 1995. – Т. 1 :





До середини XVII століття. – 3-тє вид., стер. – 1995. – 672 с.

10. Полонська-Василенко Н. Історія України: у 2х т. / Н. Полонська-Василенко. – К. : Либідь, 1995. – Т. 2 : Від середини XVII століття до 1923 року. – 3-тє вид. – 1995. – 608 с.

11. Стахів М. Україна в добі Директорії УНР. Т. 1. Власними силами / [М. Стахів] ; за ред. В. Морич-Верган. – Скрантон : Укр. наук.-іст. б-ка, 1962. – 272 с.

12. Тищик Б.Й. Західно-Українська Народна Республіка (1918–1923). Історія держави і права / Б.Й. Тищик. – Л. : Тріада плюс, 2004. – 392 с.

13. Українська Центральна Рада : поступ націєтворення та державо-будівництва / за ред. В.І. Сергійчук; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Центр українознав. – К. : Укр. Вид. Спілка, 2002. – 358 с.

14. Холмський І. Історія України / І. Холмський. – Мюнхен, 1949. – 360 с.

## РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ УКРАИНЫ ДОГОВОРНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ СОЗДАНИЯ ПО ЗАКАЗУ ОБЪЕКТОВ ПРАВА ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

**Елена ТВЕРЕЗЕНКО,**

заведующая сектором коммерческих обозначений  
отдела промышленной собственности Научно-исследовательского института  
интеллектуальной собственности  
Национальной академии правовых наук Украины

### Summary

The article analyses the legislation of Ukraine governing the contractual relations related to the creation by the order of the intellectual property objects. It was found that the creation of works is a subject to a number of legal acts, which are not always corresponding. Author substantiated the proposals to improve the rules of the Civil Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On Copyright and Related Rights" in the area of study.

**Key words:** contract, agreement on the creation by the order and use of intellectual property object, author's ordering contract, intellectual property objects, work.

### Аннотация

Статья посвящена анализу нормативно-правовых Украины, регулирующих договорные правоотношения, касающиеся создания по заказу объектов права интеллектуальной собственности. Установлено, что создание произведений регулируется рядом нормативно-правовых актов, которые не всегда согласуются между собой. Автор обоснованы предложения по совершенствованию норм Гражданского кодекса Украины и Закона Украины «Об авторском праве и смежных правах» в исследуемой сфере.

**Ключевые слова:** договор, договор о создании по заказу и использовании объекта права интеллектуальной собственности, авторский договор заказа, объект права интеллектуальной собственности, произведение.

**Постановка проблемы.** Украина является членом Всемирной торговой организации (далее – ВТО) почти 5 лет, недавно стала ассоциированным членом Европейского Союза. И ВТО, и Европейское Сообщество много внимания уделяют регулированию правоотношений в сфере интеллектуальной собственности. При вступлении в указанные международные объединения Украина взяла на себя обязательства по совершенствованию национального законодательства в указанной сфере, в том числе в части урегулирования договорных правоотношений по созданию объектов права интеллектуальной собственности.

**Актуальность темы исследования.** Обычно такие объекты авторского права, как произведения архитектуры, компьютерные программы, базы данных, произведения дизайна создаются одним лицом (автором) по заказу другой стороны (заказчика). Довольно часто литературные письменные про-

изведения беллетристического, публицистического, научного, технического характера, произведения изобразительного искусства, фотографические произведения создаются по заказу.

В Украине договорные правоотношения по созданию произведений регулируются рядом нормативно-правовых актов, которые не всегда согласуются между собой. Поэтому возникла необходимость проанализировать соответствующие акты и выработать предложения по их усовершенствованию с целью ликвидации определенных пробелов в исследуемом законодательстве и избегании в дальнейшем определенных коллизий правовых норм. Кроме того, необходимо исследовать новеллы украинского законодательства, касающиеся вышеприведенных правоотношений.

Научный анализ договорных правоотношений по созданию объектов права интеллектуальной собственности осуществлялся такими отечественными