

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 4, 2015 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 352.07(477)(091)

В. В. Заблоцький,

*доктор наук з державного управління, професор кафедри державної служби адміністрування та управління,
ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка», Заслужений працівник освіти України*

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ТА РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА ТЕРЕНАХ УКРАЇНИ

V. V. Zablotskyi,

Doctor of Science in State Administration, Professor of the Civil Service, Administration and Management Faculty of State institution "Luhansk Taras Shevchenko National University", Honored Educator of Ukraine

FEATURES OF DEVELOPMENT AND ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY ON THE TERRITORY OF UKRAINE

У статті проаналізовано особливості державотворення, що обумовили самобутній характер становлення та розвитку системи місцевого самоврядування в Україні. Відбувався процес самоорганізації суспільства. На відміну від європейської та російської державних традицій єдності та взаємодії державної влади й місцевого самоврядування, українцям історично притаманне специфічне сприйняття систем місцевого самоврядування та державної влади, що сформувалось в результаті як цивілізаційних конфліктів, так і довготривалої конкуренції різних форм та моделей державного управління, їх руйнації, трансформації тощо. Перспективи подальших розвідок полягають у пошуках шляхів повернення історично притаманних українству самоврядних рис й розбудові української державності в політико-організаційному та інституційно-функціональному плані. Тому імплементація в Україні положень Європейської хартії місцевого самоврядування набуває особливого значення у контексті адміністративної реформи, як умови сталого розвитку.

The features of state-building that have conditioned original character of formation and development of the system of local self-government in Ukraine are analysed in the article. There has been a process of society self-organization. Unlike European and Russian state traditions of unity and cooperation of state authority and local self-government historically Ukrainians have specific perception of local self-government systems and state authority, that has been formed as a result of both civilization conflicts and long duration competition of different forms and models of state administration, their destruction, transformation and so on. The prospects of further reasoning consist in search of ways of returning historically appropriate to Ukrainian nation self-governing features and development of Ukrainian statehood in political organizational and institutional functional plan. Therefore implementation in Ukraine of positions of the European Charter of Local Self-Government takes on the special significance in the context of administrative reform as a condition of steady development.

Ключові слова: державотворчі конструкти, чинники державотворення, місцеве самоврядування, взаємодія систем самоврядування та державного управління.

Keywords: state-building constructs, factors of state-building, local self-government, cooperation of the systems of self-government and state administration.

Постановка проблеми. Глобалізаційні процеси поставили перед політичною та управлінською елітою ряд питань щодо перспектив розвитку суспільства. Перш за все, це питання взаємодії та взаємовідносин: на рівні законодавчої, виконавчої, судової гілок влади; на рівні державної влади та місцевого самоврядування; на рівні місцевого самоврядування та громади. Сьогодні в Європі набувають процеси децентралізації та підвищення ролі місцевого самоврядування. На наш погляд, ці процеси пов'язані з тим, що як суспільство, так і окрема громада (громади) почали відчувати відповідальність за розвиток «свого» регіону, місцевості в економічному та соціальному аспектах. В свою чергу, це вплинуло на зростання ролі місцевого самоврядування, як влади максимально наближеної до людини та її потреб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні проблемі місцевого самоврядування приділяють суттєву увагу представники багатьох наук, насамперед, юристи та спеціалісти в галузі державного управління. Не бракує звернень до тематики місцевого самоврядування у політологів, соціологів, представників соціальної комунікації та інших. Найбільш відомими розробками в зазначеній царині є публікації В. Авер'янова, В. Бабаєва, М. Баймуратова, П. Біленчука, О. Бобровської, І. Бутко, О. Васильєвої, Н. Ісаєвої, В. Кампо, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, П. Надолішного, В. Мамонової, М. Оніщука, М. Орзіха, Ф. Погорілка, С. Саханенко, Б. Свирського, А. Ткачука, М. Пухтинського, Ю. Шарова. Незважаючи на вагомий здобуток вітчизняних науковців у розкритті проблем державотворення, все ще залишаються прогалини в розумінні взаємовідносин органів державної влади та місцевого самоврядування, розподілу повноважень, децентралізації, імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування.

Метою даної статті є історичний аналіз національних особливостей державотворення та самобутній характер становлення й розвитку системи місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Історично система самоврядування на територіях, де проживало українське автохтонне населення, відрізнялось як від європейської, так і від російської систем. Так в Європі простежується правонаступність розвитку системи місцевого самоврядування протягом тривалого часу. Державність виростає з самоврядування та активно їм підтримується, тому що сильна центральна влада виступає гарантом безпеки місцевого самоврядування від свавілля феодалів.

В Росії система самоврядування формувалась, як продовження державної влади на тих же ціннісних засадах і конструктах (тут і далі під конструктами ми розумітимемо поняття сучасної методології науки – теоретичне або аксіоматичне логічне розумове утворення, яке являє собою засіб наукового аналізу та узагальнення) [11, с. 563], що залишались незмінними майже тисячоліття.

На відміну від Росії та Європи, на українських теренах місцеве самоврядування і державна влада виступали, як правило, у ролі антагоністів, оскільки самоврядування захищало завжди права та свободи громади від свавілля представників центральної влади, які майже завжди не належали до корінного населення.

Розглянемо більш детально відмінності формуванні місцевого самоврядування в Європі та на українських теренах. Дійсно, самоврядування на європейському континенті розвивалось, майже не змінюючись у своїх фундаментальних засадах:

- "цеховий" тип інституційної побудови;
- рекрутування (здебільшого – шляхом виборів) з власного кола представників до невеличкого кола керівної верхівки з одноосібним, як правило, очільником органу місцевого самоврядування;
- суспільно-договірний характер виконуваних повноважень;
- орієнтація на відстоювання спільних інтересів (свобод, прав, привілеїв тощо) членів територіальної громади перед зовнішніми адміністративно-політичними суб'єктами (насамперед – захист спочатку від феодалів, потім – від регіональних правителів, в подальшому – від держави).

Цей розвиток цілком логічно отримав своє інституювання у вигляді Магдебурзького права, що практично у незмінному вигляді проіснувало від 1125 року. до середини XIX століття й майже повністю лягло в підмурок сучасної європейської системи місцевого самоврядування (фактично усіх трьох найбільш відомих модифікацій – англосаксонської, континентальної та іберійської).

Українське ж самоврядування, його походження та розвиток мають зовсім інший характер. Можна вирізнити щонайменш вісім моделей організації самоврядування на українських теренах з суттєвою різницею між собою як в інституційному, так і в ціннісному та процедурному плані:

1) Вічеве народовладдя часів Київської Русі. У стародавній Київській державі суб'єктами самоврядування були, з одного боку – міські громади, які користувались адміністративною, господарською та судовою автономією, з іншого – сільські громади-верви [2, с. 1]. Віче мали значно ширші за європейські власні повноваження. У компетенції віче було оголошати військові походи, встановлювати міжнародні відносини, найняти князя або вигнати його та інше. В той же час віче поступалося європейським практикам, оскільки не мало своїх власних інституцій.

2) Селянсько-хутірське самоврядування часів занепаду Київської Русі за татаро-монгольської навали. Селянські громади процедурно ще нагадували віче, але не мали вже ані такої широти повноважень, ані таких інституцій, тож фактично, становили собою повернення до первісного патріархального самоврядування з виїтом на чолі.

3) Військова демократія часів Козаччини, яка зароджувалася у надрах селянської системи самоврядування і тривалий час співіснувала з нею паралельно. Можна виділити три типи самоврядних громад: "полкові" або козацькі громади, що в документах іменувалися "товариствами" й управлялися отаманами та полковниками, селянські громади з виїтами на чолі та козацько-селянські громади змішаного типу [4, с. 54]. Як інституційно, так і функціонально козацько-полкове самоврядування не схоже ані на європейські моделі, ані на стародавнє віче, ані на сучасне для них селянсько-війтове. Козацько-полкове самоврядування унікальним чином поєднувало в собі широку (майже абсолютну, оскільки у прийнятті рішень мали право приймати абсолютно усі козаки) демократію виборів самоврядного очільника та одночасно жорстку вертикаль виконавчої влади полковників і отаманів, як правило, ще й поєднану з повноваженнями судової влади.

4) Система Магдебурзького права у західних землях XIV-XIX століття стала результатом входження українських земель до складу тогочасних європейських держав і була ментально характерною саме для європейських народів, для українців же стала запозиченням, проте достатньо швидко прижилася й розповсюдилася на десятки українських поселень. При цьому, наприклад Львів і Луцьк вперше отримують магдебурзькі грамоти у 1287 році, Київ – у 1494 році, а дата скасування останньої магдебурзької грамоти для українських поселень – 1831 році, коли російський цар Микола I відмінив магдебурзьке право по всій Україні (крім Києва, де воно збереглося до 1835 року). Треба зазначити, що Магдебурзьке право характеризувалося куди меншою демократичністю за давньокіївське віче, адже ним користувалися не всі, а тільки ті повнолітні законнонароджені одружені християни чоловічої статі, що володіли нерухомістю й кожен персонально здобув так зване міське право "Jus civile".

5) Система земств на території Російської імперії. Власне місцевого чи муніципального самоврядування в Московському царстві не було, принаймні ані в енциклопедіях, ані в наукових публікаціях про таке немає згадки аж до середини XIX століття. Міста управлялися ставлениками центральної влади, а місцеві громади максимально одержували від московського уряду право самоврядування на умовах "старочеркаської обикності", тобто традиційних звичаїв без додаткової регламентації [5, с. 189]. Щоправда, спроби запровадити в Росії місцеве самоврядування мали місце неодноразово в XVIII – першій половині XIX ст. (міська реформа 1720-х років, "Жалування грамота містам" 1785 року), проте вони стосувались виключно міст і врешті-решт не створили умов для перетворення міських поселень на самоврядні общини.

У 1840-х роках було впроваджено самоуправління державних селян: волосні та сільські управління обиралися на мирських сходах і виконували поліцейські, господарчі, судові та фінансові функції [5, с. 187]. Остання спроба створити систему місцевого самоврядування в царській Росії датується 1864 роком, коли указом Олександра II було введено в дію "Положення про земські та уїдні заклади". Однак введені реформою "зверху" земства так і не стали справжнім місцевим самоврядуванням. Як справедливо примітив Я. Черниш, місцеве самоврядування "не може сформуватися зверху, через децентралізацію. У такому випадку буде створена суто формальна система інститутів, які не виконуватимуть свого дійсного призначення, оскільки неможливо штучно створити будь-який компонент громадянського суспільства" [6, с. 1].

6) Система вільної спілки вільних громад початку XX століття. Треба зазначити, що дуже короткий термін існування української державності у 20-ті роки XX століття не дав змоги реалізувати на практиці надання УНР та Центральної Ради в сфері місцевого самоврядування, проте ці наробки не були випадковими, а визрівали в надрах української громади й викристалізувалися у державотворчих ідеях таких мислителів як Георгій Андрузький, Микола Драгоманов, Михайло Грушевський та інші. Відомий драгоманівський проект політико-соціальної програми "Вольний союз – вільна спілка" [7, с. 1] мав глибокий вплив на розроблений Центральною Радою проект закону "Про владу на місцях і місцеве самоврядування" та на Конституцію УНР, що закріплювала державний лад на засадах широкої децентралізації: стаття 5 Конституції УНР надавала землям, волостям і громадам права широкого самоврядування [8, с. 1].

7) Радянська система рад народних депутатів часів УРСР. Формально, система мала всі ознаки місцевого самоврядування, однак за зовнішнього демократичною ширмою ховалась «керівна роль» комуністичної партії й жорстка тоталітарна централізація. Система рад не мала нічого спільного з жодним із попередніх муніципальних укладів, як не мала нічого спільного з тогочасною європейською і світовою практикою.

8) Система місцевого самоврядування незалежної України знову не була результатом попереднього тривалого еволюційного розвитку. Вона пройшла низку реформуваль та реорганізацій, але й до сьогодні не спромоглася стати дійсно ефективною самоврядною організацією місцевої життєдіяльності суспільства. На жаль, необхідність формування нової системи публічного управління, як інструмента подолання кризи в Україні до останнього часу недооцінювалася, а існуюча система публічного управління базується на системі, яка дісталася нам у спадок від радянської доби. Але за 23 роки незалежності життя суттєво змінилось. Тому зміст адміністративної реформи, яку влада запропонувала українському суспільству полягає у комплексній перебудові існуючої в Україні системи публічного управління та розробці деяких інструментів публічного управління, яких ще не існує в Україні.

Історичний аналіз доводить, що самоврядна громада історично є попередницею держави. Як зазначає Д. Співак, держава виникає в результаті об'єднання громад по економічним і політичним мотивам [9, с. 112]. Проте для західноєвропейської цивілізації характерним є поступове переростання місцевого самоврядування в державну владу, творення держави на тих цінностях і засадах, що проростали в надрах місцевого самоврядування. Яскравий приклад – США. В цій країні місцеве самоврядування було основною інституцією у ранні роки республіки. Громадяни бачили в місцевому самоврядуванні основу демократії, постійно зростала довіра до нього та його легітимності. Таким чином, відбулось становлення громадянської культури, яка згодом, із утворенням держави, була перенесена на національний рівень. Те ж відбувалось і на європейському континенті [6, с. 1].

Таким чином, державна влада і місцеве самоврядування виступають, як дві доповнюючі одна одну підсистеми ціннісно єдиної політичної системи суспільства. Основні конструкти взаємодії державної влади та місцевого самоврядування базуються для західного суспільства на принципах паритетності, партнерства, солідаризму й субсидіарності, єдності влади в її багатоманітності. На українських же теренах, від Галичини до Слобожанщини, майже ніколи центральна влада не належала представникам корінного населення. Міське самоврядування на цих територіях не тільки не стало політичним підґрунтям

формування національної держави та державної влади, але й відстоюючи інтереси й права українських громад перед державною владою, частіше за все ставало антагоністом державної влади. Українське самоврядування і державні системи, що панували на автохтонних українських територіях, як правило, базувалися на зовсім інших цінностях і звичаях, укорінених в різних інституціях і процедурах.

Тому історично державна влада завжди намагалася викоринити притаманний українському самоврядуванню більший, навіть за європейський рівень народовладдя, адже рівень участі у виче куди більший, аніж участі у Афінах та Спарті чи власників "Jus civile" середньовічних міст Європи.

А справа тут в тому, що наше народовладдя процедурно має інший характер, не процедурно-правовий, як у європейців, а скоріше, анархо-афективний, який не вписується в інституційно-функціональні конструкції європейських держав. Навіть зараз місцеве самоврядування і державна влада хоча і виступають двома доповнюючими одна одну політичними утвореннями, що становлять владну єдність на території держави, та іноді історичне «протистояння» українського місцевого самоврядування з державними інституціями продовжується і в теперішній час. Зокрема, І. Бодрова визначає, що "сучасні політико-правові реалії ...характеризуються дисбалансом у відносинах органів місцевого самоврядування та органів державної влади, який переростає в різні форми соціального напруження, а інколи – у відкритий конфлікт" [10, с.1].

Зазначене не тільки актуалізує розбудову української державності на засадах виходу на перші ролі державотворення провідних конструктивів і чинників системи місцевого самоврядування (у відповідності до Європейської хартії місцевого самоврядування), але й підводить наукове підґрунтя генетичної притаманності українського суспільства саме до такого характеру адміністративно-територіальної реформи в Україні. Перенос центру ваги політико-адміністративних відносин з державного на місцевий рівень публічного управління одночасно відповідатиме глибинним національним традиціям та проголошеному стратегічному розвитку українського суспільства в напрямку європейської інтеграції.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження надає теоретико-методологічне підґрунтя для впорядкування наукового знання щодо генези місцевого самоврядування в Україні, яке суттєво відрізняється від аналогічних конструктивів Європи та Росії, насамперед двома універсальними чинниками: інституційно-ціннісним розривом та характером взаємодії центральної державної влади з місцевим самоврядуванням. Відтак перспективи подальших розвідок полягають у пошуках шляхів повернення генетично притаманних українству самоврядних рис й розбудови української державності на засадах домінування місцевого самоврядування в політико-організаційному та інституційно-функціональному плані.

Література.

1. Касавин І. Енциклопедія епистемології і філософії науки [Текст] / І. Т. Касавин. – М. : Канон, 2009. – С.563
2. Тимцуник В. Традиції самоврядування в Україні: від зародження до середини XVII століття [Електронний ресурс] / В. В. Тимцуник, М. І. Лахиза // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2011. – № 1. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_uprav/2011_1/44.pdf
3. Камінська Н. В. Еволюція поглядів на значення місцевого самоврядування у розбудові української державності: історико-правові аспекти [Електронний ресурс] / Н. В. Камінська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 3. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvlduvs/2008_3/08knvdia.pdf
4. Губрик О. Сільська громада в Україні ХІУ-ХУІІІ ст. [Текст] / О. Губрик // Український історичний журнал. –1997. – №5.
5. Енциклопедія державного управління [Текст]. – 2011. / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. – 2011. – С. 187-189
6. Черниш Я. Співвідношення місцевого самоврядування та демократії: основні підходи [Електронний ресурс / Я. В. Черниш // – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya2010_36Gileya36P9_doc.pdf
7. Драгоманов М. Вольный союз – вільна спілка : Опыт украинской политико-социальной программы [Електронний ресурс] / Микола Драгоманов. – Женева, 1884. – Режим доступу: <http://www.ditext.com/drahomanov/union/union.pdf>
8. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>
9. Співак Д. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування [Текст] / Д. П. Співак // Актуальні проблеми політики. – 2012. – № 44. – С. 112
10. Бодрова І. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування: конституційно-правовий аспект [Електронний ресурс] / І. Бодрова. // Інтернет-сайт Фонду місцевої демократії. – Режим доступу : <http://www.fmd.org.ua/Programs/samovraduvannia/samovradhublications/128/>

References.

1. Kasavin, I. (2009), Jenciklopedija jepistemologii i filosofii nauki, Kanon, Moscow, Russia, p.563.
2. Tymtsunyk, V. V. and Lakhizha, M. I. (2011), "Tradytzii samovriadvannia v Ukraini: vid zarozzhennia do seredyiny XVII stolittia", *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia*, [Online], vol. 1, available at: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_uprav/2011_1/44.pdf
3. Kaminska, N. V. (2008), "Evoliutsiia pohliadiiv na znachennia mistsevoho samovriadvannia u rozbudovi ukrainskoi derzhavnosti: istoryko-pravovi aspekty", *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav*, [Online], vol. 3, available at: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvlduvs/2008_3/08knvdia.pdf
4. Hubryk, O. (1997), "Silska hromada v Ukraini ХІУ-ХУІІІ st.", *Ukrainskyi istorychnyi zhurnal*, vol.5.
5. Amosov, O. Yu. Ihnatenko, O. S. and other (2011), *Entsyklopediia derzhavnogo upravlinnia*, pp. 187-189
6. Chernysh, Ya. V. "Spivvidnoshennia mistsevoho samovriadvannia ta demokratii: osnovni pidkhody", [Online], available at: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya2010_36Gileya36P9_doc.pdf
7. Dragomanov, M. (1984), *Vol'nyj sojuz – vil'na spilka : Opyt ukrainskoj politiko-social'noj programy*, Zheneva, [Online], available at: <http://www.ditext.com/drahomanov/union/union.pdf>
8. Konstytutsiia Ukrainskoi Narodnoi Respúbliky (Statut pro derzhavnyi ustrii, prava i vilnosti UNR), [Online], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>
9. Spivak, D. (2012), *Suchasni teorii ta modeli mistsevoho samovriadvannia, Aktualni problemy polityky*, vol. 44, pp. 112
10. Bodrova, I. "Vzaiemodiia orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriadvannia: konstytutsiino-pravovyi aspekt", [Online], available at: <http://www.fmd.org.ua/Programs/samovraduvannia/samovradhublications/128/>

Стаття надійшла до редакції 04.04.2015 р.



ТОВ "ДКС Центр"