

ПОЛІТИЧНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ШИРОКЕ МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК ЗАСІБ ПОДОЛАННЯ КОНФЛІКТІВ МІЖ ДЕРЖАВОЮ І СУСПІЛЬСТВОМ: ІДЕЇ ОКРЕМИХ МИСЛИТЕЛІВ СЕРЕДИНИ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТТЯ

Проаналізовано ідеї окремих українських мислителів, громадських діячів середини ХІХ – кінця ХХ століття, які зробили внесок у становлення і розвиток української демократичної державно-правової концепції, стосовно особливостей місцевого самоврядування на території нашої держави. Досліджено також сучасні підходи законодавця щодо запровадження особливого порядку організації та здійснення місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: державно-правова концепція, особливості місцевого самоврядування, децентралізація.

Постановка проблеми. Прагнення України стати повноправним членом єдиної Європи не може бути реалізовано без глибокого переосмислення процесу розвитку світової і вітчизняної теорії та головних аспектів парадигми демократичної держави та громадянського суспільства, а також – без здійснення ґрунтовних демократичних перетворень у межах існуючої в Україні політичної системи. Демократія є об'єктивною умовою формування і функціонування громадянського суспільства і правової держави, вона сприяє процесам національного визволення, забезпечення суверенітету нації, розвитку національної державності [1, с. 62].

Однак упродовж усього періоду існування та через об'єктивні історичні події демократія в Україні перебуває лише на етапі свого формування, оскільки її політико-правовий і соціальний фундамент методично та жорстко руйнувалися, а науковець О. Скрипнюк зазначає, що «...значна частина тих інститутів демократії, які ефективно діють і розвиваються в країнах усталеної демократії, в Україні характеризуються низьким рівнем ефективності» [2, с. 6–7].

Останнє значною мірою можна пояснити й тим, що більшість інститутів прямої та опосередкованої демократії, зокрема місцеве самоврядування, яке закріплене юридично як самостійна структурно-функціональна система влади на місцях, переважно розглядаються

окремо від механізму демократичної держави. Водночас демократія і самоврядування – різні поняття.

Процес вдосконалення національного законодавства у сфері місцевого самоврядування може стати набагато ефективнішим завдяки аналізу науково обґрунтованих ідей українських мислителів середини XIX – кінця XX століття стосовно української демократичної державно-правової концепції та місцевого самоврядування.

Стан дослідження. У другій половині XIX ст. – початку XX ст. вершиною демократичної думки в Україні були погляди мислителів та громадських діячів: В. Білозерського, В. Вернадського, В. Винниченка, М. Грушевського, М. Гулака, М. Драгоманова, Б. Кістяківського, М. Костомарова, А. Кримського, П. Куліша, П. Марковича, М. Міхновського, О. Навроцького, С. Подолінського, О. Терлецького, І. Франка, Т. Шевченка та ін. Їхня доктрина презюмувала утворення демократичних суверенних республік у Росії, проповідувались ідеї соціально-правової рівності та самоврядування, уявлення про республіку набули значення абсолютних ідей тощо.

Метою статті є аналіз ідей мислителів, громадських діячів середини XIX – кінця XX століття, які зробили значний внесок у становлення і розвиток української демократичної державно-правової концепції стосовно взаємоіснування місцевого самоврядування та держави.

Виклад основних положень. Самоврядування було і залишається однією з головних форм здійснення народовладдя у вигляді соціального управління шляхом спільного вирішення людьми питань місцевого значення. Для самоврядування притаманним є поєднання суб'єкта та об'єкта управління, що не є характерним для демократії. Однак місцеве самоврядування пов'язане з демократією, хоча перше – явище суспільне, а не державне, оскільки у сфері державного управління органи і посадові особи місцевого самоврядування уповноважені здійснювати повноваження, що делеговані їм державою. Отже, під час вирішення питань державного значення самоврядні структури «підключаються» до державного механізму організації та здійснення демократії і є невід'ємною складовою механізму народовладдя в державі.

У другій половині XIX ст., під впливом ідей М. Костомарова та інших кирило-мефодіївців, з'являється цілий напрям дослідників, які увійшли в історію під назвою народницької школи в українській політико-історичній науці, що розвивалася в руслі широкого руху українського народництва, яке виникло значно раніше за російське – у першій чверті XIX ст.

В. Винниченко, М. Грушевський, М. Драгоманов, С. Подолинський, О. Терлецький та інші вважаються найбільш видатними представниками української демократичної думки в державі і праві кінця XIX – початку XX ст. Поряд із питаннями щодо абсолютних ідей прав, свобод, рівності вони порушували проблеми української громади, розглядаючи її нерозривно з державою та вбачали у ній силу, здатну здійснити корінні соціально-політичні перетворення в суспільстві, твердо вірили у те, що власність громади стане економічною основою демократичної держави і права у суспільстві майбутнього.

М. Драгоманов посідав особливе місце у розвитку демократичної течії української політичної думки XIX ст. Стрижнем його політичної програми були провідні на тоді ідеї конституціоналізму та політичної свободи в поєднанні зі свободою особистості та повагою до людської гідності. Він виступав за політичну децентралізацію, впровадження широкого місцевого самоврядування як засобу подолання конфліктів між державою та суспільством, уважаючи демократію можливою лише за умови надання широким масам змоги брати безпосередню участь у здійсненні влади та впливу на неї. Він схилився до особливого поцінування громадської самоорганізації як противаги деспотичній державній владі. Його позитивні ідеали формувався, зокрема під впливом устрою Швейцарської федерації, життєдіяльність якої він досліджував під час еміграції та під впливом ідей французького соціаліста анархічного спрямування – П.-Ж. Прудона. М. Драгоманов пропонував долати конфлікти між державою і суспільством за допомогою максимально можливої політичної децентралізації й широкого місцевого самоврядування.

Усю суспільно-політичну організацію він формує знизу догори – від громад, які є первинними осередками суспільного життя, до центральних органів влади – двопалатного законодавчого органу, який діє на зразок американського конгресу. Для М. Драгоманова держава – це «...вільна спілка» місцевих самоуправ, у прямих залежності від яких перебуває центральний уряд, і в його праці «Передне слово» до «Громади» (1872 р.) окреслено саме такий ідеал суспільного устрою, яке Ю. Левенець називає «...першою новітньою українською політичною програмою» [3, с. 206].

У «Вольному слові» М. Драгоманов намагався звернути увагу на прояв самоорганізації і самодіяльності народних мас, а також на зв'язок соціально-економічного питання з питаннями політичного і адміністративного самоврядування, в чому вбачав основу майбутніх соціально-економічних перетворень [4, с. 649–650].

Водночас, на думку М. Драгоманова, характерною рисою громад є їхнє самоврядування, що виражається у таких формах, як народні збори, віче, копа. Для громад характерним є не лише демократичне управління, а й громадська власність. М. Драгоманов у своїх працях: «Историческая Польша и великорусская демократия» та «Вольный Союз – Вільна Спілка. Опыт украинской политико-социальной программы» вперше у Російській імперії детально обґрунтовує своє бачення щодо української системи місцевого самоврядування на засадах демократизму, федералізму та самоврядування народу та називає такі важливі організаційно-правові засади системи місцевого самоврядування: урахування національних особливостей кожної країни; самоуправління общин і областей у формуванні «знизу вгору» політично вільної держави; свобода всіх «живих складових народу», взаємозалежність політичної свободи і місцевого самоврядування, водночас організація центральної влади в державі, як проблема другорядна, цікавить його мало. У концепції М. Драгоманова «Держава виступає як «вільна спілка» локальних самоуправ, кожна з яких зокрема і всі разом становлять основу державного життя, а центральна влада – це тільки доповнення до самоуправної влади».

У конституційному проекті «Вільної Спілки» М. Драгоманов доволі детально обґрунтовує ідею політичної децентралізації, основою якої мало стати запровадження «самоуправи» громад, волостей, повнів, земель, кожна з яких «...має свою внутрішню самостійність і незалежність стосовно інших самоуправ, незалежно вищого чи нижчого тину». Отже, шлях досягнення Україною незалежності М. Драгоманов вбачав у федерації, однак не у національній, а – політично-територіальній із наданням національностям широкої автономії в питаннях культури. Політичну свободу він визначає як поєднання прав людини і громадянина і самоуправління місцевого (общинного, волосного, повітового, обласного) та державного.

Демократизм С. Подолинського доволі яскраво проявився у його поглядах на політику, яку він розглядав, як: «практичну сторону економіки», «сукупність практичної суспільної діяльності, яка зачіпає зовнішні форми суспільного життя і скерована на укріплення і розвиток державного устрою в суспільстві» [5, 7, 8].

Цей діяч підкреслював, що тільки народне самоврядування забезпечить трудівникам истинну свободу. Україна майбутнього, на думку С. Подолинського, – це спочатку федеративна республіка об'єднаних добровільно громад, а згодом – член великого всенародного вольного союзу, інтернаціональної федерації.

За словами С. Подолинського, громада – це орган самоврядування народу, а «...найбільша з громад охоплює весь український народ». С. Подолинський пропонує республіканську форму державного устрою із якомога ширшим та безпосереднім здійснення народом свого суверенітету [6, с. 17–18].

Він був глибоко переконаним, що вихідний елемент утворення держави – початок розпаду сільської громади, під якою він розумів утворену певним чином групу людей, яка володіла спільним майном і колективно його використовувала для розподілу продуктів порівну між її членами. Керівництво питаннями повсякденної діяльності він вважав за доцільне покласти на волосні та повітові органи, які складаються із обраних народом представників – депутатів, а питання управління, що виходять за ці визначені межі, вирішуватимуться на зборах усього народу – «усієї громади». Водночас кола всіх функцій, що виконуватимуться волосними та повітовими органами, С. Подолинський не визначає, як і не вказує, які державні, громадські чи господарські питання повинні вирішуватися, безпосередньо народом – громадою.

О. Терлецький, досліджуючи походження держави і права в єдиному потоці виникнення суспільства, вважав, що у майбутній державі буде широко розвинуто самоврядування «громад», областей і національностей, а шлях до такої держави він вбачав у боротьбі за політичні права і свободи.

«Громада – це початкова найменша адміністративна одиниця, – писав про громадівський устрій І. Франко, – із громад складаються повіти, із повітів – край, а з країв – держава. Якщо б порівняти її з людським організмом, то громада – це ті найменші клітини, з яких складається усе тіло і кожна її частина» [7, с. 61].

Початкова наукова державотворча концепція М. Грушевського та, відповідно, запропонований ним варіант системи місцевого самоврядування, також розвивалась не без впливу М. Драгоманова, у руслі федералістичної теорії. Однак М. Грушевський критично ставився до його ідей про встановлення обласної автономії, вважаючи організацію самоврядування саме на національній основі більш прийнятним засобом подолання національних проблем.

1917 року в своїх працях: «Хто такі українці і чого вони хочуть?» [8] та «Вільна Україна» [9] М. Грушевський надає глибоке теоретичне обґрунтування та окреслює схему традиційної для передової української політично-правової думки моделі широкого самоврядування, називаючи її «устроєм демократичним – щоб народ сам собою правив», як «...у селі

все має становити вибрана сільська рада, а правити виборна сільська управа, так має бути в повіті, в губернії і всім краї».

Уточнюючи свої погляди стосовно вітчизняної моделі самоврядування та беручи до уваги невідворотність настання перехідного періоду та форм, М. Грушевський вносить доповнення ідеї у «Вільній Україні»: «Завданням найближчих днів являється організація українських комітетів по волостях і містах, де їх ще нема, комітетів повітових так само, і об'єднання їх в густу організовану сіть – губернську, об'єднану губернськими українськими комітетами. Після переведення сеї роботи повітові й губернські комітети повинні бути вибрані делегатами з місцевих комітетів, від організацій просвітних, економічних і партійних, які працюють в сім окрузі – по організаційній схемі Центральної Ради» [10, с. 208].

Центральна Рада прихильно ставилася до інституту місцевого самоврядування, однак практично всі її документи та акти фактично передбачають підпорядкування його органів центральному урядові. Водночас М. Грушевський прагнув відмовитися від декларативного закріплення конституційно-правового статусу місцевих рад, а предметом конституційного регулювання статусу органів місцевого самоврядування вбачав їхню юридичну природу, засновану на законі самоорганізації громадян сільських і міських громад для задоволення своїх колективних життєвих потреб за рахунок власних коштів і державного фінансування.

Місцеве самоврядування, на його думку, означає самоврядування в місцях проживання людей. За межами населених пунктів самоврядування стає регіональним, бо охоплює вже не окремі пункти, а й населення відповідної території. На думку М. Грушевського, місцеве самоврядування має здійснюватися на рівні повітів і волостей, гарантуватися основним законом країни [11, с. 183; 12, с. 5].

Він також обгрунтовував повноваження й юридичну основу самоврядних областей, які слід встановити конституцією, а не центральним парламентом.

В Україні у першій чверті ХХ ст. (особливо під час відродження української державності 1917–1920 рр.) немало зусиль щодо поширення передових світових ліберальних ідей доклали: В. Вернадський, А. Кримський, Б. Кістяківський та М. Міхновський. Їхні ідеї містили поєднання патріотизму з європейським світоглядом на правові підвалини української державності та демократії.

Вагомим внеском у розвиток теорії демократії в Україні є ідеї видатного представника та діяча В. Липинського, який висунув та про-

аналізував свою теорію української трудової монархії, що ґрунтувалися на традиціях інституту спадкового гетьманства та станової представницької влади. Однак існування спадкової влади гетьмана ставить під сумнів можливість досягнення ефективного результату від впровадження демократії, оскільки гетьман – особа, яка не обирається всім народом, наділена значною компетенцією впливу на гілки влади, тому не зовсім «вкладається» у механізм демократичної держави.

На зламі XIX і XX ст., коли почалась капіталізація, у вигляді земств та інших організацій активно створювалися й інститути громадянського суспільства, зростає політична активність, а суспільне життя в Україні ґрунтувалося на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Але цей процес відбувався, з одного боку, через накопичення суперечностей між потребами та спробами модернізації країни, з іншого, – через наявність міцних традицій деспотичного правління.

За період панування в Україні радянської тоталітарної системи українська демократична державно-правова концепція, «перевтілюючись» у догматичну теорію «наукового комунізму», втратила ті значні надбання мислителів дореволюційної доби та еміграції, не витримавши жорсткої диктатури «соціалістичної демократії».

Існують різні погляди щодо існування демократичної держави, громадянського суспільства та місцевого самоврядування в Україні в період панування комуністичного режиму в XX столітті. Однак достатніх підстав стверджувати про те, що в умовах радянського тоталітаризму існувало громадянське суспільство, демократична держава (публічність, гласність, наявність незалежної преси, суспільна активність особи незалежно від держави тощо) немає.

Висновки. Ідея громадівського устрою XVII–XVIII ст. не є тожодною зразку сучасного місцевого самоврядування. Цей устрій необхідно розглядати радше як революційну модель територіального самоврядування, яка мала на меті самоорганізацію населення у більш чи менш вільні від держави сільські та міські громади, котрі водночас були її суспільною основою. Основними завданнями цих громад були: підтримка нового конституційного ладу і в разі необхідності – його захист, вирішення внутрішніх громадівських справ, самозахист від зазіхань на права громади та забезпечення відповідного порядку на своїй території. Інакше кажучи, громади повинні були дбати не тільки про місцеві, але й про загальнодержавні справи. Вони виконували роль суспільної опори нового конституційного ладу, будучи першоосновою молодого громадянського суспільства.

Одним із головних чинників, що безпосередньо належать до порушеної у темі дослідження проблеми, був вплив науково-теоретичних пошуків та практики створення в межах Московської імперії земської системи місцевого самоврядування. Саме цей чинник і став для вітчизняних учених вагомим стимулом до осягнення національного характеру через посередництво аналізу різноманітних історично зафіксованих форм місцевого самоврядування. Вони небезпідставно намагалися довести самобутність характеру українського народу через неповторність його самоврядного досвіду, для узгодження особливостей із тогочасними політико-економічними реформами.

Останній у поєднанні з першими двома чинниками надає підстави, через посередництво аналізу історико-політологічних поглядів низки визначних українських учених і громадсько-політичних діячів досліджуваного періоду, з'ясувати проблеми самоврядних потенцій української ментальності.

Нині, коли в світі демократичні процеси вийшли на новий якісний рівень, український народ врешті-решт отримав можливість сформувати свою країну на принципово нових визнаних більшістю світових держав демократичних засадах та цінностях, а це, своєю чергою, вимагає створення нових підходів щодо теорії демократичної держави, громадянського суспільства, місцевого самоврядування, формування відповідної стратегії і тактики демократичного розвитку в XXI столітті держави Україна.

З огляду на сказане, дослідження і розвиток концепції демократичної держави та організації місцевої влади розпочаті в Україні та її подальше реформування повинне відбуватися з урахуванням оптимального співвідношення держави (як управлінського центру) та самоврядування (уповноважені органи на місцях) у теорії та на практиці з чітким визначенням реальних можливостей останнього з метою розвитку демократії в Україні.

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.» ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 2: Д–Й. – 744 с.: іл.

2. Скрипнюк О. В. Демократія: Україна і світовий вимір: (концепції, моделі та суспільна практика) / О. В. Скрипнюк. – К.: Логос, 2006. – 368 с.

3. Левенець Ю. Теоретико-методологічні засади української суспільно-політичної думки: проблеми становлення та розвитку (друга половина XIX – початок XX століття) / Ю. Левенець. – К.: Стилюс, 2001. – 585 с.

4. Драгоманов М. П. Собр. полит. соч.: в 2 т. / М. П. Драгоманов. – Париж: Изд-во редакции «Освобождение», 1905. – Т. 2. – 719 с.

5. Сокурено В. Г. Демократические учения о государстве и праве на Украине во второй половине XIX века (М. Драгоманов, С. Подолинский, О. Терлецкий). – Изд-во Львов. ун-та, 1966. – 266 с.
6. Подолинський С. А. Вибрані твори / уряд. Л. Я. Корнійчук / С. А. Подолинський. – К.: КНЕУ, 2000. – 328 с.
7. Франко І. Що таке громада і чим би вона повинна бути? / І. Франко // збір. творів: у 50 т. – К.: Наук. думка, 1985. – Т. 44. – Кн. 2. – С. 175.
8. Грушевський М. С. Хто такі українці і чого вони хочуть / М. С. Грушевський. – К.: Знання України, 1991. – 240 с.
9. Грушевський М. Вільна Україна // Українська суспільно-політична думка в 20 столітті. Документи і матеріали: у 3 т. / упор. Т. Гунчак і Р. Сольчаник. – Мюнхен: Сучасність, 1983. – Т. 1. – 510 с.
10. Основи етнодержавознавства: підручник / за ред. Ю. І. Римаренка. – К.: Либідь, 1997. – 656 с.
11. Мірошніченко М. І. Історія вчень про державу і право / М. І. Мірошніченко, В. І. Мірошніченко. – К., 2004. – 224 с.
12. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец; отв. ред.: Л. С. Мамут. – М.: Наука, 1995. – 301 с.

Мельник А. А. Политическая децентрализация и широкое местное самоуправление в Украине как средство преодоления конфликтов между государством и обществом: идеи отдельных мыслителей середины XIX – начала XX века

Проанализированы идеи украинских мыслителей, общественных деятелей середины XIX – конца XX века, которые внесли весомый вклад в становление и развитие украинской демократической государственно-правовой концепции, относительно особенностей местного самоуправления на территории нашего государства. Исследованы современные подходы законодателя о введении особого порядка организации и осуществления местного самоуправления в контексте децентрализации власти в Украине.

Ключевые слова: *государственно-правовая концепция, особенности местного самоуправления, децентрализация.*

Melnyk A. A. Political decentralization and broad local government in Ukraine as a means to resolve conflicts between state and society: ideas of individual thinkers of the mid-nineteenth – early twentieth century

The analysis of individual ideas Ukrainian thinkers, public figures of the mid XIX – the end of the twentieth century that have made a significant contribution to the development of democratic Ukrainian state legal concepts concerning peculiarities of local government in our country is made. Modern approaches of the legislator to introduce a special procedure and organization of local government in the context of decentralization of power in Ukraine.

Idea of community structure of the seventeenth and eighteenth centuries is not identical to the modern ideas of local government. This system should be seen more as a revolutionary model of local government, which was designed to self-organization of population in a more or less free from the state rural and urban communities that were at the same time its social base. The main objectives of these communities were: support for a new constitutional order and if necessary – his defense solution internal affairs of community, self-defense against the encroachments on the rights of the community and to ensure the proper order on its territory. In other words, the community had to take care not only about local affairs, but also about national affairs.

Now that the world's democratic processes have reached a new level of quality, Ukrainian people finally got an opportunity to build their own country in a fundamentally new world powers recognized by the majority of democratic principles and values, and this in turn requires the development of new approaches to democratic theory state, civil society, local authorities, development of an appropriate strategy and tactics of democratic development in the twentieth century states – Ukraine.

To conclude with, researching and developing the concept of a democratic state and local government organization, started in Ukraine and its further reform should be based on best value for the state (as the administrative center) and government (local authorities) in theory and in practice, with a clear definition the last real opportunities for the development of democracy in Ukraine.

Key words: *public-legal concept, especially local government, decentralization.*

Стаття надійшла 06 жовтня 2014 року

УДК 296:340.116

В. В. Рожко

ОСОБЛИВОСТІ ІУДЕЙСЬКОГО (ЄВРЕЙСЬКОГО) ПРАВА

Розглянуто основні риси системи іудейського (єврейського) права. За суттю і характером іудейська правова система розглядається як древнє релігійне право. Іудейське право у формально-юридичному контексті вважається світським, яке інтегрує норми світського законодавства і релігійного іудейського права.

Відображено основні характеристики судової системи, джерела права, моральні та правові норми. Акцентовано на особливій ролі рабинатських судів у суспільно-політичному житті Ізраїлю, застосуванні ними іудейського (єврейського) права. Здійснено аналіз судової ієрархії Ізраїлю, їх характеристики, вивчено призначення та повноваження; вплив судів на суспільно-політичне