

Володимир ЗАБЛОЦЬКИЙ

## УНІВЕРСАЛЬНІ ЧИННИКИ САМОБУТНОСТІ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** Глобалізаційна епоха поставила сучасних політиків і науковців перед необхідністю переоцінки, здавалось би, аксіоматичних постулатів життєдіяльності та розвитку суспільних форм організації і відтворення людства. Насамперед, це стосується ролі, місця та характеру взаємовідносин держави, інституцій державної влади та місцевого самоврядування. З одного боку, глобалізація як центробіжна тенденція гомогенізує політичний світ, вводить нові універсальні конструкти інституційної архітектоники влади, процедур, форм та стилю державного управління, чим підриває державні суверенітети, так би мовити «зверху». З іншого – глобалізація викликає відцентровий спротив, новий сплеск уваги до локального управління як чинника певної національної ідентифікації, самоврядних традицій, чим підвищує значення та роль місцевого самоврядування, підриваючи державні суверенітети, так би мовити «знизу».

Безумовним є одне: в більшості демократичних країн світу «політична вага» систем місцевого самоврядування значно зростає, поглиблюється децентралізація державної влади, збільшуються повноваження муніципалітетів – влада повертається все ближче до людей. Найбільш характерно цей процес, що набрав виразних форм стійкого політичного тренду, описав у вигляді нової політичної формули розвитку суспільства колишній (2004 – 2006 рр.) президент Конгресу місцевих і регіональних влад Європи Дж. ді Стазі: «без демократії на місцевому рівні взагалі не може бути демократії» [1].

Зростання ролі місцевого самоврядування в сучасному світі надзвичайно актуалізує науковий пошук шляхів поєднання універсальних конструктів глобалізації щодо локальних систем управління з національно самобутніми особливостями, атрибутами, архетипами місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні проблематиці місцевого самоврядування приділяють суттєву увагу представники багатьох наук, насамперед, юристи та спеціалісти в галузі державного управління, де навіть «узаконено» окрему наукову спеціальність – 25.00.04 – місцеве самоврядування. Не бракує звернень до тематики місцевого самоврядування у політологів, соціологів, представників соціальної комунікації та ін. 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 здобутки вітчизняних науковців у розкритті проблематики місцевого самоврядування, все ще залишаються прогалини в розумінні й тлумаченні базових конструктів та універсальних чинників формування та функціонування національної системи місцевого самоврядування.

Метою даної статті є історико-ретроспективний аналіз універсальних чинників державотворення, що обумовили особливий, са-



**ЗАБЛОЦЬКИЙ  
Володимир  
Валентинович**

кандидат політичних наук, директор Інституту післядипломної освіти й дистанційного навчання Луганського національного університету імені Тараса Шевченка, заслужений працівник освіти України, м. Луганськ.

**Анотація:** У статті в історичній ретроспективі проаналізовано універсальні чинники державотворення, що обумовили особливий, самобутній характер становлення та розвитку системи місцевого самоврядування в Україні. Визначено, що українцям історично притаманна антагоністичність сприйняття систем місцевого самоврядування та державної влади.

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

УДК 35.078.1:321.02

мобутній характер становлення та розвитку системи місцевого самоврядування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** На наш погляд, історичний розвиток системи місцевого самоврядування на українських теренах (територіях, де проживало автохтонне українське населення в різні часи та в різних країнах) кардинально відрізняється як від Європи, так і від Росії.

По-перше, в Європі та Росії простежується сталий послідовний розвиток, правонаступність на основі одних і тих же незмінних протягом понад тисячоліття ціннісних засад-конструктів (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 [2, с. 563]).

На відміну від Європи на українських теренах розвиток місцевого самоврядування відбувався в умовах ціннісних розривів, стрибкоподібно з руйнуванням старих систем та інституцій і формуванням принципово нових.

По-друге, принципово різними виглядають взаємовідносини місцевого самоврядування та державної влади. В Європі державність виростає з самоврядування, продовжує його цінності та базові конструкти й становить єдність владних структур на засадах субсидіарності. В Росії система самоврядування становить собою продовження державної влади в ієрархічній підпорядкованості на тих же самих ціннісних засадах і конструктах.

На українських теренах місцеве самоврядування і державна влада виступали, як правило, в ролі антагоністів, оскільки завжди центральна влада належала не автохтонному населенню, а «чужим» – хай і найманим, але варягам Рюриковичам в Київській Русі; татаро-монголам після розпаду Київської Русі; полякам, литвинам, австро-угорцям, росіянам, більшовикам в наступні історичні періоди і тільки – з 1991 р. – власне українцям (останнє також деякими науковцями ставиться під сумнів з огляду на реальне утримання влади як в Україні в цілому, так і на локальному рівні в руках спочатку комуністичної партноменклатури, а потім – промислово-олігархічних кланів).

Розглянемо ці дві відмінності більш детально.

Перше. Дійсно, від самого виникнення предмету розвідки, яке своїми витокami сягає первісного ладу (як стверджує М. Грищук, в ті часи вже існувало самоврядування локальних спільнот-громад [3, с. 17]) й отримує своє визначення у законі Гая Юлія Цезаря «Lex municipalis» від 45 року до н.е. муніципальне самоуправління («місцевим самоврядуванням» його назве у XIX ст. Х. Гнейст) Європи розвивалося поступово, майже не змінюючись у своїх фундаментальних засадах:

– «цеховий» тип інституційної побудови (який своїми витокami йде від селянської громади-роду, що, власне, також була типовим «сільськогосподарським цехом»);

– рекрутування (здебільшого – шляхом виборів) з власного кола представників до невеличкого кола керівної верхівки з одноосібним (як правило) очільником-менеджером органу місцевого самоврядування;

– суспільно-договірний характер виконуваних повноважень;

– діяльнісна орієнтація на відстоювання спільних інтересів (певних 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 р. до середини XIX ст. й майже повністю лягло в підмурок сучасної європейської системи місцевого самоврядування (фактично усіх трьох найбільш відомих модифікацій – англосаксонської, континентальної та іберійської).

Українська ж самоврядна традиція має зовсім інший характер. Хоча витoki самоврядування й тут сягають додержавних часів сільськогосподарського укладу патріар-

хальних родів-племен (зокрема, саме їх виділяють в якості основної первинної ланки місцевого самоуправління В. Тимцуник та М. Лахижа [4]), проте в подальшому можна вирізнити щонайменше 8 моделей організації системи місцевого самоврядування (часом з суттєвою різницею між собою як в інституційному, так і в ціннісному та процедурному плані):

1) Вічове народовладдя часів Київської Русі. Як зазначає Н. Камінська, у стародавній Київській державі суб'єктами самоврядування були, з одного боку – міські громади, які користувались адміністративною, господарською та судовою автономією, з іншого – сільські (сусідські) громади-верви [5]. Віче мали значно ширші за європейські власні повноваження, адже у компетенції віче було не тільки найняти князя (менеджера-управлінця), але й отримати від нього звіт, вигнати й навіть стратити, оголосити військовий похід, встановити міжнародні зносини тощо. В той же час інституційно віче поступалося європейським практикам, оскільки не мало жодних постійно діючих в міжвічовий період власних інституцій, а покладалося на княжу адміністрацію.

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

3) Військова демократія часів Козаччини, яка зароджувалася у надрах селянської системи самоврядування і тривалий час співіснувала з нею паралельно. Зокрема, А. Губрик виділяє в ці часи три типи самоврядних громад: «полкові» або козацькі громади, що в документах іменувалися «товариствами» й управлялися отаманами та полковниками, селянські громади з війтами на чолі та козацько-селянські громади змішаного типу [6, 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 – хоч полковника, хоч і Гетьмана війська запорізького та одночасно жорстку вертикаль виконавчої влади тих же полковників і отаманів, як правило, ще й поєднану з повноваженнями судової влади.

4) Система Магдебурзького права на західних землях XIV-XIX ст. 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 р., Київ – у 1494 р, а дата скасування останньої магдебурзької грамоти для українських поселень – 1831 р., коли російський цар Микола I відмінив магдебурзьке право по всій Україні (крім Києва, де воно збереглося до 1835 р.). Магдебурзьке право характеризувалося куди меншою демократичністю за давньокиївське 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 землях 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 жорстко ставлениками центральної влади, а місцеві громади максимально що одержували від московського уряду – право самоврядування на умовах «старочеркаської обикності», тобто традиційних звичаїв без додаткової регламентації [7, с. 189]. Щоправда спроби запровадити в Росії місцеве самоврядування мали місце неодноразово в XVIII – першій половині XIX ст. (міська реформа 1720-х рр., «Жалування грамота містам» 1785 р.), проте вони стосувалися виключно міст і

врешті-решт не створили умов для перетворення міських поселень на самоврядні общини. Як зазначають автори енциклопедії державного управління, самоуправління Московського царства, до складу якого увійшла Україна, мало становий характер. У 1840-х рр. було впроваджено самоуправління державних селян: волосні та сільські управління обиралися на мирських сходах і виконували поліцейські, господарчі, судові та фінансові функції [там само, 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 уїздні 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» [8].

6) Система вільної спілки вільних громад початку ХХ ст. часів спроб розбудови української державності. Хоча короткий термін існування української державності у 20-ті роки ХХ століття і не дав змоги укорінити на практиці надбання 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 ін. Відомий драгоманівський проект політико-соціальної програми «Вольний союз – вільна спілка» [9] 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) [10].

7) Радянська система рад народних депутатів часів УРСР. Формально ця система мала всі ознаки місцевого самоврядування, однак за зовнішньою демократичною ширмою ховалося справжнє всевладдя комуністичної партії й 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 й створювалася в умовах політичного цейтноту та інституційного вакууму, вона пройшла низку реформвань та реорганізацій, але й до сьогодні не спромоглася стати дійсно дієвою ефективною самоврядною організацією місцевої життєдіяльності суспільства. Усі 20 років незалежності науковці й практики твердять про необхідність кардинальної реформи територіальної організації влади, розробляють десятки проектів, проте назріла необхідність і сформований суспільний запит все ще не знайшли політичної волі державних очільників.

Друге. Історичний аналіз доводить, що, самоврядна громада історично є попередницею держави. Як зазначає Д. Співак, держава виникає в результаті об'єднання громад по економічних і політичних мотивах [11, с. 112]. Проте для західноєвропейської цивілізації характерним є поступове переростання місцевого самоврядування в державну владу, творення держави на тих цінностях, засадах, що проростали в надрах місцевого самоврядування. Цю тезу підкреслює й Я. Черниш, наголошуючи на тому, що в історії є взірці того, як демократичні держави починали своє становлення із місцевого самоврядування. Найяскравіший приклад – США. Тут місцеве самоврядування було основною інституцією у ранні роки республіки. Громадяни вбачали в місцевому самоврядуванні основу демократії, до нього постійно зростала довіра та легітимність і таким чином відбулося становлення громадянської культури, яка згодом, із утворенням держави, була перенесена і на національний рівень. Те ж відбувалось і на європейському континенті [8].



За таких обставин ціннісної спорідненості та єдиної національно-політичної приналежності державна влада і місцеве самоврядування виступають як дві доповнюючі одна одну підсистеми ціннісно єдиної політичної системи суспільства. І громадівська, і державницька західні теорії не заперечують цей факт, а різняться лише в розумінні й визначенні провідної ланки зазначеного владного дуалітету. Таким чином 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 ніколи центральна влада не належала автохтонному населенню, навіть в часи Київської Русі з її варязькими князями та апаратом державної влади у вигляді їхніх дружинників. Місцеве самоврядування тут не тільки не стало політичним підґрунтям формування національної держави і державної влади, але й відстоюючи інтереси й права українських мешканців громад перед «чужою» (релігійно, національно, політично, інституційно) державною владою частіше за все ставало антагоністом державної влади, її «ворогом». Українське самоврядування і державні системи, що панували на автохтонних українських територіях, як правило, базувалися на зовсім інших цінностях і звичаях, укоріненних в різних інституціях і процедурах.

Тому історично державна влада завжди намагалася викоринити притаманний генетично українському самоврядуванню більший навіть за європейський рівень народовладдя, адже рівень участі у віче куди більший, аніж участі у Грецькій Спарті чи власників «*Jus civile*» середньовічних міст Європи.

І справа тут навіть не стільки в протистоянні зовнішнього домінанта (на релігійній основі як-то Польща або деспотично-монархічній, як-то Росія) національному демократизмові як такому. Просто наше народовладдя процедурно має інший характер, не процедурно-правовий, як у європейців, а скоріше анархо-афективний, який не вписується в інституційно-функціональні конструкти централізованої держави, а відповідає хіба що анархічній республіці Нестора Махно. Ані колись в історії, ані навіть зараз в очах і суспільній свідомості українців місцеве самоврядування і державна влада не виступають двома доповнюючими ми одна одну політичними утвореннями, не становлять владну єдність на території держави, як це мало би бути для стабільного всебічного розвитку суспільства. Не випадково 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» [12].

Саме це в поєднанні з тисячолітнім сприйняттям державної влади як «чужої», розривом системи самоврядування й державної влади (їх повсякчасної боротьби за повноваження), на нашу думку, й є справжньою причиною тривалого та невдалого періоду української бездержавності, неспроможності розбудови української державності в минулому.

Зазначене не тільки актуалізує розбудову української державності на засадах виходу на перші ролі державотворення провідних конструктів і чинників системи місцевого самоврядування (у відповідності до Європейської хартії регіонів), але 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, «генетичному коду» українців 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

генезису місцевого самоврядування в Україні, яке суттєво відрізняється від аналогічних конструктів Європи та Росії, насамперед двома універсальними чинниками: інституційно-ціннісним розривом та антагоністичним 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. Стазі Дж. ді. Стіни, що розділяють європейців, мають бути зруйновані [Електронний ресурс] / Дж. ді Стазі // Дзеркало тижня : Український суспільно-політичний щотижневик. – 2005. – № 25. – 1 – 8 липня. – Режим доступу : [http://gazeta.zn.ua/POLITICS/dzhovanni\\_di\\_stazi\\_steny,\\_razdelyayuschie\\_evropeytsev,\\_dolzhny\\_byt\\_razrusheny.html](http://gazeta.zn.ua/POLITICS/dzhovanni_di_stazi_steny,_razdelyayuschie_evropeytsev,_dolzhny_byt_razrusheny.html)
2. Касавин І. Енциклопедія епистемології и філософії науки [Текст] / І. Т. Касавин. – М. : Канон, 2009. – 1247 с.
3. Гришук М.В. Нариси історії місцевого самоврядування України [Текст] / М. В. Гришук. – Острого : Національний ун-т «Острозька академія», 2003. – 159 с.
4. Тимцуник В. Традиції самоврядування в Україні: від зародження до середини XVII століття [Електронний ресурс] / В. В. Тимцуник, М. І. Лахижа // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2011. – № 1. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu\\_upravl/2011\\_1/44.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_1/44.pdf)
5. 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](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvlduvs/2008_3/08knvdia.pdf)
6. Губрик О. Сільська громада в Україні ХІУ-ХУІІІ ст. [Текст] / О. Губрик // Український історичний журнал. – 1997. – №5. – с.52–66.
7. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 5 : Територіальне управління. – 2011. / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. – 2011. – 408 с.
8. 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](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya2010_36Gileya36P9_doc.pdf)
9. Драгоманов М. Вольный союз – вільна спілка : Опыт украинской политико-соціальної програми [Електронний ресурс] / Микола Драгоманов. – Женева, 1884. – 375 с. – Режим доступу: <http://www.ditext.com/drahomanov/union/union.pdf>
10. 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>
11. Співак Д. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування [Текст] / Д. П. Співак // Актуальні проблеми політики. – 2012. – № 44. – С. 112 – 124.
12. Бодрова І. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування: конституційно-правовий аспект [Електронний ресурс] / І. І. Бодрова. // Інтернет-сайт Фонду місцевої демократії. – Режим доступу : <http://www.fmd.org.ua/Programs/samovraduvannia/samovradpublications/128/>