

ІСТОРИЧНА ГЕНЕЗА СТАНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ НА ТЕРЕНАХ УКРАЇНИ

Розглянуто становлення територіальної організації населення на теренах України. Охарактеризовані сім моделей етапів територіальної організації населення в Україні: полісна, модель княжої доби, магдебурзько-правова, козацької самоврядності, зовнішньоімперіальна, народно-республіканська та етатична. Розглядаються різні форми самоорганізації українського населення як прояв ментальності

Ключові слова: самоврядування, поліс, віче, магдебурзьке право, магістрат, ратуша, гетьман, січове коло, земство, територіальна громада.

Ткаченко В.С.

ИСТОРИЧЕСКИЙ ГЕНЕЗИС СТАНОВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ САМООРГАНИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ НА ПОПРИЩАХ УКРАИНЫ

Рассмотрено становление территориальной организации населения на территории Украины. Охарактеризованы семь моделей этапов территориальной организации населения в Украине: полисная, модель княжеской эпохи, магдебургско-правовая, казацкого самоуправления, внешнеимперияльная, народно-республиканская и этатичная. Рассматриваются разные формы самоорганизации населения как проявление ментальности.

Ключевые слова: самоуправление, полис, вече, магдебургское право, магистрат, ратуша, гетман, сечевого круг, земство, территориальная община.

Tkachenko V.

HISTORICAL GENESIS OF BECOMING OF TERRITORIAL SAMOORGANIZATION OF POPULATION ON WALKS OF LIFE OF UKRAINE

The formation of the territorial organization of population on the territory of Ukraine. Characterized seven stages of the territorial organization of population on the territory of Ukraine: polis model, model of princely epoch, magdeburg legal model, model of Cossack self-government, externally-imperial model, the people's Republican, etat model. It is examined different forms of self-organization of population as a display of mentality.

Key words: self-government, policy, Veche, the Magdeburg law, the town Council, the town hall, the Hetman, the circle, Zemstvo, of the territorial community.

Складовою частиною процесу демократизації української держави є становлення інститутів територіальної самоорганізації населення, адже участь у справах територіальної громади дає людині можливість відчувати себе силою, що впливає на розв'язання проблем, хоча б на рівні місцевого самоврядування.

Явище самоврядності має особливе значення для України. На думку В.Горбатенка, недостатня розвиненість державно-правових інституцій протягом усієї історії, що пов'язана з довготривалими етапами

бездержавного та напівдержавного розвитку українського народу, призвела до формування в українській ментальності стійких самоврядних потенцій [1, с. 14].

Для всіх періодів розвитку української державності характерна наявність елементів місцевого самоврядування, серед яких завжди вагомою була діяльність територіальної громади [2, с.9]. Давні форми самоорганізації українського населення як прояв ментальності певним чином відбиваються на сучасних особливостях самоорганізації населення, дають можливість краще розуміти його розвиток. Тому проблема історичної генези становлення територіальної саморганізації населення на теренах України є актуальною.

Проблеми історичної генези становлення інститутів територіальної самоорганізації населення на теренах України досліджували В.П. Горбатенко, Н.В. Камінська, Ю.М. Кириченко, А.М. Колодій, А.Ю. Олійник, С.Д. Сворака, А.М. Шаповалова, І.Д. Шумляєва. Однак, незважаючи на свою актуальність, у вітчизняній політичній науці це проблемне поле вивчено ще недостатньо.

Метою статті є визначення особливостей територіальної самоорганізації населення на теренах України в контексті історичної генези становлення даного феномена.

Самоврядування територіальної громади є органічною формою самоорганізації та самоуправління населення в межах конкретної території, яка проявляється на певному етапі розвитку держави. Історична генеза становлення інститутів територіальної самоорганізації населення наочно показує їхню послідовну зміну, що відбувається в процесі переходу від менш простих форм суспільної організації до більш досконалих. Так, А.М. Шаповалова виокремлює сім самоврядних моделей, що існували в різні історичні часи: полісна модель, модель княжої доби, магдебурзько-правова модель, зовнішньоімперіальна модель, етатична модель [3, с. 27.] .

Зародження самоврядних інститутів публічної влади починається в VII ст. до н.е. з найдавнішої державності на території України – Скіфії, де влада царя обмежувалася Народними зборами – Радою скіфів – як найвищим законодавчим органом у державі. Їй належала вирішальна роль у прийнятті державних рішень. За оцінкою фахівців, це була особлива форма військової демократії. Логічним її продовженням стала Сарматська держава (нинішня територія Донецької та Луганської областей), в якій самоврядні засади реалізації державно-управлінських дій були дещо розширені та зміцнені.

На території Криму виникли грецькі міста-держави: Ольвія, Херсонес, Феодосія, Пантікапей, розквіт яких припадає на V–IV століття до н.е. У державах-полісах демократична форма організації влади спиралася на обов'язковий елемент у формі народних зборів під назвою „віче”, потім обиралася рада міста. До її компетенції входили питання торгівлі, розробки грошової системи, прийняття

нормативних документів у формі директив і постанов. Зокрема в Ольвії у народному віче юридично могли брати участь усі повноправні громадяни Ольвії. До його компетенції відносилися питання: а) зовнішньої політики; б) оборони держави; в) ухвалення законів про грошовий обіг (бюджет); г) вирішення питань про забезпечення населення продовольством у неврожайні роки [4].

Державна влада за часів Київської Русі мала монархічний характер. На чолі держави стояв київський князь, але він поділяв цю владу з народним вічем або боярською радою. У системі державності часів Київської Русі механізми самоврядування використовували як істотні державотворчі інструменти. Наприклад, Рюриковичі, Володимир Мономах були запрошені на князівську посаду саме за рішенням віча. Відомі історичні факти, коли віче усувало з посади впливових князів, як це було зі Всеволодом та Ізяславом [5, с. 5-17]. Взаємозв'язок традиційної форми народовладдя міських і сільських громад і трансформація їх у віче як інститут вияву спільної владної волі глав сімейних дворогосподарств забезпечує цілісність державницького життя, визначення його як свого власного, незалежного від волі інших громад. Це веде до владного самовизначення [6, с.10]. Серед основних державно-владних функцій віча виділяють, по-перше, обрання кандидатури на посаду князя, укладання з ним „ряду”; по-друге, зміщення князя, який не дотримався угоди з вічем; по-третє, призначення тисяцького і контроль за його державницькою військово-охоронною службою. Віче визначається як генеральна асамблея населення столярного міста [6, с.10].

Значною була роль і місце сільських громад в організації державно-політичного управління у південних і південно-східних слов'ян. Полісне життя сільських і міських громад, об'єднаних у волость, розвивалося під впливом конкуренції сімейних дворогосподарств у продукуванні свого благополучного життя з оптимістичним баченням можливості злагоди й миру. Територіальна громада давніх слов'ян південних і південно-східних руських земель розвивалася так, що вона не поглинала окремих індивідів, а створювала сприятливі умови для свідомої діяльності у їх взаємодії. Селянство, об'єднане у

територіальну громаду, щільно пов'язувало своє життя з містом, яке поступово ставало центром адміністративного управління під назвою „мир” і означало широку спільноту міста із сільськими районами навколо нього. Продуктом цієї діяльності у політичному просторі волості, або інакше „миру”, ставала спільна думка, традиції, колективні настрої, які у звичайному праві Київської Русі неможливо визначити одне без одного.

У давньослов'янських територіальних громадах поряд із виокремленням сім'ї як первинної дворогосподарської одиниці відбувався процес соціальної автономізації людини від громади. Це зумовлювало розвиток особистої свідомості та самосвідомості, що сприяло формуванню соціальної структури територіальної громади, в межах якої окремі індивіди завдяки своїм більш значним для сім'ї та громади здібностям виділялися і заслуговували на підвищену громадську увагу.

У третій – магдебурзько-правовій – моделі магдебурзьке право було однією з форм адаптації українських інститутів самоврядування до тодішніх європейських традицій. Самоврядування стимулювало у широких верств населення повагу до права на свободу та самоорганізацію різних сфер суспільного життя. Тому магдебурзьке право слід вважати позитивним чинником, особливо його використання під час існування Литовського князівства. Але після створення Люблінської унії у магдебурзькому праві посилилась експансійна складова полонізації.

Міста з магдебурзьким правом поділялися на дві групи: міста, де мала місце магістратська управа, і міста з управою ратушною. В містах із магістерською управою органами місцевого самоврядування виступали магістрати, яким належала вся повнота влади. Магістрат керував справами міської адміністрації, суду, господарства, фінансів, поліції тощо та складався із ради, яка займалася адміністративно-господарськими справами, і лави що відала судовими справами. Магдебурзьке право в Україні надавало раді широких повноважень. Ради забезпечували оборону міста, порядок в ньому, розглядали цивільні справи, вирішували питання господарського життя міста, регулювали торговельні операції, займалися розподілом податків між міщанами та

контролювали їх своєчасний збір, санкціонували акти купівлі-продажу нерухомого майна в межах міста, видавали міщанам довіреності на укладення торговельних угод тощо [7, с.363].

Ратушні міста не мали магістрату. Головною посадовою особою в них вважався староста, який одночасно був і війтом. Призначався він безпосередньо королем (гетьманом). У ратушній управі не існувало ділення на лаву та раду, а всі їхні повноваження належали уряду у складі двох бурмістрів.

Сільське самоврядування також ґрунтувалося на німецькому праві, але дещо в спрощеній формі. Згідно з цим правом панщина замінювалася натуральним податком, а земля переходила в громадське користування.

В. Антонович стверджував, що з магдебурзького права на українських землях було взято лише форму, провідною ж юридичною нормою залишався місцевий звичай [8, с. 215]. М.Ф. Владимирський-Буданов не погоджувався з Антоновичем і вважав, що в українських магдебургіях засадами права були саме іноземні джерела, тобто німецьке право цілком витіснило місцеве [9, с.183,275,276]. А. Кістяківський, намагаючись примирити ці діаметральні погляди, зазначав, що магдебурзьке право в українських містах було не номінальним, а чинним, тобто воно діяло шляхом застосування судами рукописних книг польських юристів, однак воно могло змінюватись від місцевих звичаїв, які часто діяли поряд із ним і його замінювали [10, с.61-62]. Його твердження підтримав Ф.В. Тарановський [11, с.4].

Четверта форма організації суспільного життя на засадах самоврядності пов'язана з Козацькою республікою. Якщо Запорозька Січ мала військово-політичне утворення, де існувала самоврядність як особлива модель з інтегративним публічним механізмом та інструментом інституалізації державних структур, військових за формою, самоврядних за походженням та функціями й змістом діяльності, то у Запорозьких вольностях була запроваджена паланкова адміністративно-територіальна структура, що є особливою формою державного устрою з паланковим адміністративно-територіальним поділом. Усю територію козацької держави було розподілено між полками, на чолі яких

стояли виборні полковники. Полки поділялися на курені, очолювані виборними отаманами, а ті у свою чергу – на сотні, усі посади були виборними. Голову держави – Гетьмана – обирало січове коло. Він був найвищою державною посадовою особою. А найвищим представницьким органом – січове коло (рада), яке скликали тричі на рік. У роботі ради брали участь усі козаки. Січове коло обирало не лише Гетьмана, а й суддю, писаря, осавула, курінних отаманів, а також перерозподіляло землі, ліси, водойми, затверджувало кордони, територіально-адміністративні структури та козацьку старшину [12].

У такий спосіб у модель козацької державності було закладено оригінальну архітектуру публічної державної влади, яка за своєю природою, походженням та умовами легітимізації була самоврядною, до того ж остання охоплювала усі сфери публічного життя: військову, побутову, збирання мита, правопорядок, судову систему. Самоврядність у цій унікальній моделі державності була інтегративним публічним механізмом усього складного державного управління та водночас – інструментом інституалізації державних структур, військових за формою, самоврядних за походженням, функціями й змістом діяльності [3, с.28].

П'ятий етап розвитку самоврядних форм організації суспільного життя на сході чи заході України мав форму зовнішньої експансії і був не атрибутом внутрішнього розвитку українства, а лише формальною ознакою організації суспільного життя з елементами російської земської самоврядності та австро-угорської обмеженої самоврядності.

3 липня 1722 р. У підросійській Україні запроваджується комендантська система, що передбачала адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку російських комендантів. У 1764 р. ліквідується гетьманство, а в 1783 р. магістерські та ратушні суди замінюються судами „із запровадження в губерніях” та скасовується полково-сотенний устрій. Після видання Катериною II 21 квітня 1785 р. „Жалуваної грамоти на права і вигоди містам Російської Імперії” були утворені нові станові органи міського самоврядування – міські думи, і процес уніфікації форм місцевого самоврядування в Україні за

російським зразком було завершено. Офіційно магдебурзьке право в Україні було скасовано в 1831 р. (в Києві – указом Миколи I від 23 грудня 1834 р.).

Значний вплив на суспільне життя України мала проведена Олександром II у 1864 р. земська реформа. В Європейській частині російської імперії, включаючи Лівобережну та Слобідську Україну, засновувалися земські установи як органи місцевого (регіонального) самоврядування.

У 1870 році в Російській імперії було здійснено реформу міського самоврядування, згідно з якою запровадили виборність міських дум. Міська влада опікувалася благоустроєм міста, розвитком промисловості, торгівлею.

Подібні процеси у другій половині XIX і на початку XX ст. відбувалися в Галичині, що перебувала в складі Австро-Угорщини. Міське самоврядування там було засновано на принципах австрійського закону про громади від 5 березня 1861 р., який встановлював засади місцевого самоврядування в імперії. Галичина була коронним краєм у складі Австрійської імперії, і Галицький сейм 1866 р. прийняв закон про громади для Галичини разом із виборчою ординацією.

Принцип австрійського самоврядування полягав не в тому, щоб розширити народовладдя, а в тому, щоб розмежувати завдання й функції державного управління та самоврядування. З початку XIX ст. мешканці міст позбавлялися права обирати радників магістрату, потім Галичину розподілили на 74 повіти, очолювані старостами й начальниками, яких затверджував імператор. У містах Австрійської імперії міському громадянству надали статус „горожанства”. Міська громада мала право обрати свою Раду, яку створювали залежно від кількості членів громади. Право обирати депутатів мали піддані Цісаря, ті, хто досягнув 24 років, проживав на відповідній території не менше року. Рада обирала громадську Старшину, до якої входили начальник громади (бурмістр, війт) і не менш як два радники, усіх їх обирали терміном на 6 років [13, с. 44].

Становлення шостої – народно-республіканської – моделі відбувалося в 1917-1920 рр. Ідею запровадження широкого місцевого самоврядування, що спирається на організаційну автономію, гарантований

судовий захист, невтручання у справи виборних органів місцевої влади було закріплено в Конституції УНР 1918 року. На жаль, здійснювати місцеве самоврядування в Україні відповідно до визначених Конституцією вимог не вдалося.

Після встановлення комуністичного режиму центр прийняття рішень у сфері місцевого самоврядування перемістився від муніципальних органів влади до державних. Задекларована влада рад народних депутатів фактично зводилася до єдиної системи органів державного управління з жорстким підпорядкуванням у напрямі „знизу вверх”. На кожному адміністративно-територіальному рівні формувалася рада народних депутатів. За Конституцією СРСР, депутати до рад обиралися на основі рівного прямого таємного голосування. Але насправді це була бутафорська демократія.

З розбудови незалежної держави розпочинається сьома – сучасна етатична – модель. Незалежна Україна отримала у спадок від СРСР систему місцевих рад, яка за 20 з лишком років зазнала певних змін, але до реального самоврядування територіальних громад вона так і не привела. Публічна природа влади представлена трьома інституціями: територіальною громадою, за якою закріплені декларативні права, і вона є неспроможною нести відповідальність перед населенням, котре входить до цієї громади; виокремленим інститутом міського, сільського і селищного голови, який розмиває владну суб’єктність цього інституту; представницькими й виконавчими органами, які закріплені за територіальною громадою і є нібито інструментом реалізації правових повноважень [3, с.29]. Крім того, в одній територіальній громаді наявні кілька суб’єктів самоуправління, які є самостійними суб’єктами самоврядування, мають свої органи, бюджети, апарат управління. Таку інституційну недосконалість можна усунути, тільки реформувавши адміністративно-територіальний устрій України. В європейських країнах розроблена система правового регулювання, в Україні такої правової бази поки що немає, тому її потрібно створювати з відповідними організаційними структурами громадянського суспільства, здатними захищати інтереси мешканців певної території.

Таким чином, становлення територіальної організації населення на теренах України пройшло сім етапів. Полісна модель самоврядності починається із зародження самоврядних інститутів публічної влади полісного типу, в яких існувала демократична форма організації влади, що спиралася на віче. У моделі княжої доби на чолі держави стояв князь, але він поділяв цю владу з народним віче або боярською радою. Магдебурзько-правова модель закріпила свободи і права городян, норми міського самоуправління; магдебурзьке право наближало і поєднувало українські загальні традиції з європейськими формами, стандартами, однак разом із тим було однією із форм колонізації. У моделі козацької самоврядності всі посади були виборними. Зовнішньоімперіальна модель була створена у формі російських земств та австро-угорських інституцій, однак мала лише формальні ознаки організації суспільного життя. Становлення народно-республіканської моделі було закріплено в Конституції УНР 1918 р., де передбачалось запровадження широкого місцевого самоврядування, що спирається на організаційну автономію, гарантований судовий захист, невтручання у справи виборних органів місцевої влади. З розбудови незалежної держави розпочинається сучасна етатична модель, коли самоврядність була відроджена, але поки що знаходиться в умовах жорсткого домінування державних органів влади.

Отже, самоврядна влада має самотутнє українське походження, тому повинна стати домінуючим владним фактором українства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Горбатенко В. Місцеве самоврядування в Україні: політологічний аналіз концепцій минулого і сучасність : автореф. дис. ... канд. політологічних наук: 23.00.02. / В. П. Горбатенко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1995. – 23 с.
2. Шумляєва І. Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління / І. Д. Шумляєва. – Дніпропетровськ, 2010. – 18 с.
3. Шаповалова А. Еволюція самоврядних інституцій на теренах України в процесі історичного розвитку / А. М. Шаповалова // Віче. – 2009. – № 8. – С. 27-29.

4. Правознавство: підручник / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник – К. : Правова єдність, 2009. – 792 с.
5. Костомаров Н. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей / Н.И. Костомаров. – М. : Эксмо, 2006. – 1024 с.
6. Сворак С. Генеза та трансформація органів державної влади Київської Русі : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. Д. Сворак. – К., 2011. – 22 с.
7. Кириченко Ю. Поширення Магдебурзького права та його особливості в містах України / Ю. М. Кириченко // Форум права. Електронне видання. – 2011. – № 4. – С. 361-366.
8. Антонович В. История Литовской Руси. Лекции профессора ун-та св. Владимира В.Б. Антоновича. 1881-1882 / В. Антонович. – К.: б.и., 1882. – 312 с.
9. Владимирський-Буданов М. Німецьке право в Польщі і Литві: Розвідки про міста і міщанство на Україні-Руси в XV–XVIII в. / М. Ф. Владимирський-Буданов. – Львів, 1904.
10. Кистяковский А. Права, по которым судился малороссийский народ / С.А. Кистяковский. – К., 1879.
11. Тарановский Ф. Обзор памятников Магдебургского права западно-русских городов литовской эпохи. Историко-юридическое исследование / Ф.В. Тарановский. – Варшава, 1987. – 207 с.
12. Яворницький Д. Історія запорозьких козаків : у 3-х т. – Львів: Світ, 1991. – Т. 3. – 557 с.
13. Куйбіда В. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В.С. Куйбіда. – Львів: Літопис, 2001. – 222 с.

УДК 323.2:321.7

Чабан О. О.

Харківський національний
університет імені В.Н. Каразіна

ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ ТА СУЧАСНІ ТЕХНОЛОГІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО ІНТЕРЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Розглядається концепція демократії участі, прихильники якої ведуть активний пошук каналів ефективного залучення громадян до процесу вироблення та прийняття політико-управлінських рішень. Значна увага приділяється аналізу міжнародного досвіду впровадження „бюджету участі”, як однієї зі структур вироблення та захисту громадського інтересу на місцевому рівні.

Ключові слова: демократія участі (партисипативна демократія), політична участь громадян, „гіперплюралізм”, „мініпопулюс”, бюджет участі.

Чабан А. А.

ДЕМОКРАТИЯ УЧАСТИЯ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ИНТЕРЕСА НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Рассматривается концепция демократии участия, сторонники которой ведут активный поиск каналов эффективного привлечения граждан к процессу выработки и принятия политико-управленческих решений. Значительное внимание уделяется анализу международного опыта внедрения „бюджета участия”, как одной из структур выработки и защиты общественного интереса на местном уровне.

Ключевые слова: демократия участия (партисипативная демократия), политическое участие граждан, „гиперплюрализм”, „минипопулюс”, бюджет участия.