

**КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ ІСТОРИЧНОГО СТАНОВЛЕННЯ
СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ**

У статті в історичній ретроспективі проаналізовано універсальні чинники держави, що зумовили особливий, самобутній характер становлення й розвитку системи місцевого самоврядування в Україні. Визначено, що, на відміну від європейської та російської державних традицій єдності і взаємодоповнюваності державної влади та місцевого самоврядування, Україні історично властива антагоністичність сприйняття систем місцевого самоврядування та державної влади.

Ключові слова: державні конструкти, фактори держави, місцеве самоврядування, взаємодія систем самоврядування та державного управління.

Третє тисячоліття ставить сучасне людство перед необхідністю переоцінки, здавалося б, аксіоматичних постулатів життєдіяльності та розвитку суспільних форм організації homo sapiens. Насамперед, це стосується ролі, місця й характеру відносин інститутів державної влади та місцевого самоврядування. З одного боку, глобалізація як доцентрова тенденція скоріше гомогенізує політичний світ, вводить нові універсальні конструкти інституційної архітектури влади, процедур, форм і стилю державного управління, ніж підриває державні суверенітети, так би мовити, "зверху". З іншого – глобалізація викликає відцентровий опір, кризу ідентифікації, новий сплеск уваги до локального самоврядування як фактора певної національної ідентифікації, традицій. Тим самим підвищується значення й роль місцевого самоврядування, що якоюсь мірою підриває державні суверенітети "знизу".

Безумовним є одне: у більшості демократичних країн світу "політична вага" систем місцевого самоврядування значно зростає, поглиблюється децентралізація державної влади, збільшуються повноваження муніципалітетів – влада стає ближчою до людей. Найбільш характерно цей процес, який набрав виразних форм стійкого політичного тренду, описав у вигляді нової політичної формули розвитку суспільства колишній президент (2004–2006 рр.) Конгресу місцевих і регіональних влад Європи Дж. ді Стазі: "Без демократії на місцевому рівні взагалі не може бути демократії" [10].

Зростання ролі місцевого самоврядування в сучасному світі надзвичайно актуалізує науковий пошук шляхів сполучення універсальних конструктів глобалізації та локальних систем управління з національними

особливостями, атрибутами, архетипами місцевого самоврядування.

В Україні проблематиці місцевого самоврядування приділяють значну увагу представники багатьох наук, перш за все, юристи й фахівці в галузі державного управління, де навіть "узаконено" окрему наукову спеціальність: 25.00.04 – місцеве самоврядування. Вистачає звернень до тематики місцевого самоврядування в середовищі політологів, соціологів, представників соціальної комунікації тощо. Водночас все ще залишаються прогалини в розумінні й тлумаченні базових конструктів і універсальних чинників формування та функціонування національної системи місцевого самоврядування.

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

По-перше, як у Європі, так і в Росії простежується стійкий послідовний розвиток, правонаступність на основі одних і тих самих незмінних протягом понад тисячоліття ціннісних засад-конструктів (тут і далі під конструктами розуміється поняття сучасної методології науки – теоретична чи аксіоматична логічно-розумова модель, що є засобом наукового аналізу і узагальнення [7, с. 563]).

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

По-друге, принципово різними є відносно місцевому самоврядуванню та державної влади. У Європі державність виростає із самоврядування, продовжує його цінності q базові конструкти та становить єдність владних структур на основі субсидіарності. У

Росії система самоврядування являє собою продовження державної влади в ієрархічній підпорядкованості на тих самих ціннісних засадах та конструктах.

На українській території місцеве самоврядування й державна влада виступали, як правило, як антагоністи, оскільки завжди центральна влада належала не автохтонному населенню, а “чужим” – нехай і найманим, але варягам Рюриковичам у Київській Русі; татаро-монголам – після розпаду Київської Русі; полякам, литвинам, австро-угорцям, росіянам, більшовикам – у наступні історичні періоди і тільки з 1991 р. – власне українцям.

Розглянемо ці дві відмінності в генезі систем місцевого самоврядування більш докладно.

По-перше, дійсно, предмет дослідження має свої витoki з глибини первісного ладу (як стверджує М. Гришук, у ті часи вже існувало самоврядування локальних спільнот-громад [2, с. 17]) і своє первинне визначення в законі Гая Юлія Цезаря “*Lex municipalis*” від 45 року до н.е. як “муниципальне самоврядування” (“місцевим самоврядуванням” його назве в XIX ст. Х. Гнейст). Європейське локальне самоврядування розвивалося поступово, майже не змінюючись у своїх фундаментальних принципах:

- “цеховий” тип інституційної побудови (висхідний своїми витокami до селянської громади-роду, що, власне, також було типовим “сільськогосподарським цехом”);
- рекрутування (в основному шляхом виборів) з власного кола представників у невелике коло керівної верхівки з одноосібним (як правило) главою – 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, надалі – від держави) .

Цей розвиток цілком логічно набув інституціоналізації у вигляді магдебурзького права, яке практично в незмінному вигляді проіснувало з 1125 р. до середини XIX ст. і майже повністю лягло в основу сучасної європейської системи місцевого самоврядування (фактично всіх трьох найбільш відомих модифікацій: англосаксонської, континентальної й іберійської).

Українська ж традиція самоврядування має зовсім інший характер. Хоча витoki самоврядування сягають з додержавних часів сільськогосподарського укладу патріархаль-

них родів-племен (зокрема, саме їх виділяють основними первинними ланками місцевого самоврядування В. Тимцуник і Н. Лахижа [11]), проте, надалі можна виділити не менше ніж 8 різноманітних і досить самостійних моделей організації системи місцевого самоврядування (часом з істотною різницею між собою як в інституційному, так і в ціннісному і процедурному плані):

1. Вічове народовладдя часів Київської Русі (із застереженням, що ця традиція є спільним історичним надбанням як мінімум і росіян, і українців, і білорусів). Як зазначає Н. Камінська, в стародавній Київській державі суб’єктами самоврядування були, з одного боку, міські громади, які користувалися адміністративною, господарською та судовою автономією, з іншого – сільські (сусідські) громади-верви [6]. Віче мало значно ширші (порівняно з європейськими аналогами систем самоврядування) власні повноваження, адже в компетенції віче було не тільки найняти князя (у сучасному розумінні: менеджера-управлінця), а й затребувати з нього звіт, вигнати і навіть стратити, оголосити військовий похід, встановити міжнародні відносини тощо. Водночас інституційно віче поступалося європейським практикам, оскільки не мало жодних постійно діючих у “міжвічовий” період власних інститутів, а покладалося на княжу адміністрацію.

2. Селянсько-хутірське самоврядування часів занепаду Київської Русі й татаро-монгольської навали. Селянські громади процедурно ще нагадували віче (навіть у литовських офіційних хроніках середніх віків сільські сходи іменувалися “віче”), однак не було ні такої широти повноважень, ні таких інститутів, фактично самоврядування цих часів являло собою повернення до первісного патріархального управління з вйтом на чолі.

3. Військова демократія часів козацтва, що зародилася в надрах селянської системи самоврядування і довгий час співіснувала з нею паралельно. Зокрема, А. Губрик виділяє в ці часи три типи самоврядних громад: “полкові” або козацькі громади, в документах іменувалися “товариствами” і керувалися отаманами й полковниками, селянські громади з вйтом на чолі і козацько-селянські громади змішаного типу [3, с. 54]. Як інституційно, так і функціонально козацько-полкове самоврядування не схоже ні на європейські моделі, ні на стародавнє віче, ні на сучасні для них селянсько-вйтові. Козацько-полкове самоврядування унікальним чином поєднувало в собі широку (майже абсолютну, оскільки у прийнятті рішень брали участь абсолютно всі козаки) демократію виборів самоврядного керівника-полковника, хоча й гетьмана всього Війська Запорізького і 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 тодішніх європейських держав і була ментально характерною саме для європейських народів, для українців же стала запозиченням, яке досить швидко прижилося й поширилося на десятки українських поселень. При цьому, наприклад, Львів та Луцьк уперше отримують магдебурзькі грамоти в 1287 р., Київ – у 1494 р., а дата дератифікації останньої магдебурзької грамоти для українських поселень – 1831 р., коли російський цар Микола I скасував магдебурзьке право по всій Україні (крім Києва, де воно збереглося аж до 1835 р.). Магдебурзьке право характеризувалося меншою демократичністю, ніж стародавньокиївське віче, адже воно поширювалося тільки на повнолітніх законороджених християн чоловічої статі, що володіли нерухомістю (при цьому кожен персонально повинен був отримати так зване міське право “*Jus civile*”).

5. Система земств на землях Російської імперії. Власне більш-менш значущого місцевого або муніципального самоврядування в середньовічному Московському царстві не спостерігається, принаймні ні в енциклопедіях, ні в наукових публікаціях про це не згадується аж до середини XIX ст. Містами керували ставленики центральної влади, а місцеві громади максимально отримували від царя право самоврядування на умовах “Старочеркаської обикності”, тобто традиційних звичаїв без додаткової регламентації [5, с. 189]. Правда, спроби ввести в Росії місцеве самоврядування мали місце неодноразово в XVIII – першій половині XIX ст. (Міська реформа 1720-х рр., “Жалувана грамота містам” 1785 р.), проте вони стосувалися виключно міст, зрештою, так і не створили умов для перетворення міських поселень на самоврядні громади.

Як зазначають автори енциклопедії державного управління, самоврядування Московського царства, до складу якого увійшла Україна, мало становий характер. У 1840-х рр. було проведено реформу самоврядування державних селян: волосні й сільські управління обиралися на мирських сходах і виконували поліцейські, господарські, судові та фінансові функції [5, с. 187].

Остання спроба створити систему місцевого самоврядування в царській Росії датується 1864 р., коли указом Олександра II було введено в дію Положення про губернські і повітові земські установи. Однак введені реформою “зверху” земства так і не стали справжнім місцевим самоврядуванням. Як справедливо зауважив Я. Черниш,

місцеве самоврядування “не може сформуваватися зверху, через децентралізацію. У такому випадку буде створена чисто формальна система інститутів, які не виконуватимуть свого справжнього призначення, оскільки неможливо штучно створити будь-який компонент громадянського суспільства” [12].

6. Система “Вільного союзу вільних громад” початку XX ст. часів спроб розвитку української державності. Хоча короткий термін існування української державності в 20-ті рр. XX ст. і не дозволив впровадити на практиці досягнення УНР і Центральної Ради у сфері місцевого самоврядування, однак ці напрацювання не були випадковими, а визрівали в надрах українського суспільства і викристалізувалися в державницьких ідеях таких мислителів, як Георгій Андрузький, Микола Драгоманов, Михайло Грушевський та ін. Відомий драгоманівський проект політико-соціальної програми “Вільний союз – вільна спілка” [4] мав глибокий вплив на розробку Центральною Радою проекту Закону “Про владу на місцях і місцеве самоврядування” та на Конституцію УНР, що закріпила державний лад на принципах широкої децентралізації (ст. 5 Конституції УНР надавала землям, волостям і громадам права широкого самоврядування) [8].

7. Радянська система рад народних депутатів часів УРСР. Формально ця система мала всі ознаки місцевого самоврядування, проте за зовнішньою демократичною ширмою ховалися всевладдя Комуністичної партії і тоталітарна централізація. Система рад не мала нічого спільного з жодним із попередніх муніципальних укладів, як не мала нічого спільного з тодішньою європейською та світовою практикою.

8. Система місцевого самоврядування незалежної України не була результатом попереднього тривалого еволюційного розвитку й створювалася в умовах політичного цейтноту та інституційного вакууму, вона пройшла ряд перетворень і реорганізацій. Усі 20 років української незалежності вчені та практики говорять про необхідність кардинальної реформи територіальної організації влади, розробляють десятки проектів, однак назріла необхідність і сформований суспільний запит все ще не знайшли свого відображення в політичній волі державних лідерів.

По-друге, історичний аналіз показує, що самоврядна громада історично є попередницею держави. Як зазначає Д. Співак, держава виникає в результаті об’єднання громад з економічних і політичних мотивів [9, с. 112]. Для західноєвропейської цивілізації характерно саме поступове переростання місцевого самоврядування у державну владу, створення державності на тих цінностях, принципах, що проростали в надрах

місцевого самоврядування. Цю тезу підкреслює і Я. Черниш, стверджуючи, що в історії є зразки того, як демократичні держави починали своє становлення з місцевого самоврядування. Найяскравіший приклад – США. Тут місцеве самоврядування було основним інститутом влади в ранні роки республіки. Громадяни бачили в місцевому самоврядуванні основу демократії, до нього постійно зростала довіра і легітимність, таким чином відбулося становлення громадянської культури, яка згодом, з утворенням держави, була перенесена і на національний рівень. Те саме відбувалося й на європейському континенті [12].

За таких обставин ціннісної єдності та загальної національно-політичної належності державна влада і місцеве самоврядування виступають як дві взаємодоповнювані підсистеми ціннісно єдиної політичної системи суспільства. І громадська, і державницька західні теорії не заперечують цього факту, а різняться лише в розумінні і 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 різноманітті.

На українських же автохтонних територіях – від Галичини до Слобожанщини – ніколи центральна влада не належала корінному населенню, навіть у часи Київської Русі з її варязькими князями і апаратом державної влади у вигляді їх дружинників. Місцеве самоврядування тут не тільки не стало політичною основою формування національної держави та державної влади, а й, відстоюючи інтереси і права українських жителів громад перед “чужою” (релігійно, національно, політично, інституційно) державною владою, найчастіше 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, укорінених у різних інститутах і процедурах.

Тому історично державна влада завжди намагалася викоринити властивий генетично українському самоврядуванню високий рівень народовладдя, адже участь у давньоруських віче більш представницька, ніж участь у Грецькій Спарті або власників “*Jus civile*” середньовічних міст Європи.

І справа тут навіть не стільки у протистоянні зовнішнього політичного домінанта (на релігійній основі, як, наприклад, Польща, або деспотично-монархічної, як, наприклад, Росія) національному демократизму як такому. Просто наше народовладдя технологічно має інший характер, не процедурно-

правовий, як у європейців, а скоріше анархо-афективний, що не вписувався в інституційно-функціональні конструкти централізованої держави, а куди більше відповідає анархічній республіці Нестора Махна.

Ні раніше в історії, ні сьогодні в суспільній свідомості українців місцеве самоврядування і державна влада не виступають, що доповнюють одне одного політичними утвореннями. Не випадково протистояння українського місцевого самоврядування з державними установами продовжується і в наш час. Зокрема, І. Бодрова зазначає, що “сучасні політико-правові реалії ... характеризуються дисбалансом у відносинах органів місцевого самоврядування та органів державної влади, які переростають в різні форми соціальної напруги, а іноді – у відкритий конфлікт” [1].

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

Зазначене не тільки актуалізує розвиток української державності на принципах виходу на перший план провідних конструктів та факторів системи місцевого самоврядування (відповідно до Європейської хартії регіонів), а й формує наукову базу генетичної прихильності українського суспільства саме відповідно до такого характеру адміністративно-територіальної реформи в Україні. Перенесення центру ваги політико-адміністративних відносин з державного на місцевий рівень публічного управління одночасно відповідатиме глибинним національним традиціям, “генетичному коду” українців і проголошеному стратегічному курсу розвитку українського суспільства в напрямі європейської інтеграції.

IV. Висновки

Проведене дослідження дає теоретико-методологічне підґрунтя для організації наукового знання про генезис місцевого самоврядування в Україні, яке істотно відрізняється від аналогічних конструктів Європи та Росії, перш за все, двома універсальними чинниками: інституційно-ціннісним розривом і антагоністичним характером взаємодії центральної державної влади з місцевим самоврядуванням. Тому перспективи подальших наукових розробок полягають у пошуках шляхів повернення генетично притаманних українству самоврядних рис та розвитку української державності на принципах домінування місцевого самоврядування в політико-організаційному й інституційно-функціональному плані.

Список використаної літератури

1. Бодрова І.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/>
2. Гришук М.В. Нариси історії місцевого самоврядування України / М.В. Гришук. – Острог: Національний ун-т “Острозька академія”, 2003. – 159 с.
3. Губрик О. Сільська громада в Україні XIV–XVIII ст. / О. Губрик // Український історичний журнал. – 1997. – № 5. – С. 52–66.
4. 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>.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О.Ю. Амосов (співголова), О.С. Ігнатенко (співголова) та ін. – 408 с.
6. 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.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvlduvs/2008_3/08knvdia.pdf.
7. Касавин І.Т. Енциклопедія епистемології і філософії науки / І.Т. Касавин. – М. : Канон, 2009. – 1247 с.
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.П. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування / Д.П. Співак // Актуальні проблеми політики. – 2012. – № 44. – С. 112–124.
10. Стази Дж. ди. Стены, разделяющие европейцев, должны быть разрушены [Электронный ресурс] / Дж. ди Стази // Зеркало недели : украинский общественно-политический еженедельник. – 2005. – № 25. – 1–8 июля. – Режим доступа: http://gazeta.zn.ua/POLITICS/dzhovanni_di_stazi_steny,_razdelyayuschie_evropeytsev,_dolzhny_byt_razrusheny.html.
11. Тимцуник В.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.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_1/44.pdf.
12. Черниш Я.В. Співвідношення місцевого самоврядування та демократії: основні підходи [Електронний ресурс] / Я.В. Черниш. – Режим доступу: http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya2010_36Gileya36P9_doc.pdf.

Стаття надійшла до редакції 27.05.2013.

Заблоцкий В.В. Компаративный анализ исторического становления системы местного самоуправления Украины

В статье в исторической ретроспективе проанализированы универсальные факторы государства, обусловившие особый, самобытный характер становления и развития системы местного самоуправления в Украине. Определено, что, в отличие от европейской и русской государственных традиций единства и взаимодополняемости государственной власти и местного самоуправления, Украине исторически присуща антагонистичность восприятия систем местного самоуправления и государственной власти.

Ключевые слова: государственные конструкторы, факторы государства, местное самоуправление, взаимодействие систем самоуправления и государственного управления.

Zablotskiy V. Comparative analysis of the historical development of a system of local government in Ukraine

This paper analyzes the historically universal state factors that led to a special and distinctive character formation and development of local government in Ukraine. It was determined that, unlike the Russian and European state traditions of unity and complementarity of state and local governments, Ukrainian historically characterized antahonistychnist perception of local government and state government.

In most democratic countries “political weight” of local governments increases significantly deepened decentralization of government, municipalities increased powers - the power comes back closer to the people.

The shift of political and administrative relations with the state to the local level of public administration at the same time meet the deep national tradition “genetic code” Ukrainian and the strategic course of the Ukrainian society towards European integration.

All the years of independence Ukrainian state scholars and practitioners talk about the need for fundamental reform of the territorial organization of power, developed dozens of projects, but there is a need and formed a public inquiry is still not reflected in the real world leaders.

This study provides theoretical and methodological framework for the organization of scientific knowledge about the genesis of local government in Ukraine, which is significantly different from similar constructs in Europe and Russia, especially the two universal factors: institutional-value gap and the antagonistic nature of the interaction of the central government to local government. Therefore, the prospects for further scientific research is to find ways to return genetically inherent self-Ukrainians of features and development of the Ukrainian state on the principle of local self-government in the political, organizational and institutional and functional terms.

Key words: *public constructs, factors of governance, local government, interoperability of government and local government systems.*