

Роль історичної традиції в сучасних перетвореннях української системи самоврядування

Досліджено вплив історичної спадщини на розвиток сучасної моделі самоврядування в Україні. На прикладі аналізу сучасних тенденцій реформування європейської системи самоврядування та українських реалій у сфері самоврядування доведено, що врахування всього комплексу економічних, політичних, культурно-історичних та геополітичних чинників сприяє розробці та реалізації справді життєздатної системи самоврядування в Україні.

Ключові слова: субсидіарність, самоврядування, централізація, децентралізація.

Исследовано влияние исторического наследия на развитие современной модели самоуправления в Украине. На примере анализа современных тенденций реформирования европейской системы самоуправления и украинских реалий в сфере самоуправления доказано, что учет всего комплекса экономических, политических, культурно-исторических и геополитических факторов способствует разработке и реализации действительно жизнеспособной системы самоуправления в Украине.

Ключевые слова: субсидиарность, самоуправление, централизация, децентрализация.

Традиція самоврядування в Україні налічує століття. Її коріння сягають XIII століття, коли під впливом урбаністичної революції почалися процеси швидкого розвитку міського самоврядування в Європі. Маючи значну історичну традицію, самоврядування в Україні все ще перебуває на етапі становлення, незважаючи на більш як два десятиліття української незалежності. Основними причинами такої ситуації є недостатній обсяг теоретико-методологічних знань у сфері самоврядування у політичних сил, які часто змінюються біля стерня політичної влади, а також відсутність неперервних традицій самоврядування.

Ця стаття є спробою кинути ширший погляд на тематику реформування системи самоврядування в Україні шляхом застосування історичного та компаративістського методів дослідження. Метою статті є спроба знайти відповідь на запитання про те, які політичні, економічні та історичні чинники привели до сучасної форми й змісту реформ самоврядування в Україні. Щоб досягти поставленої мети, вирішено такі завдання: розкрито важливість самоврядування в контексті децентралізації; проаналізовано тенденції європейської реформи самоврядування протягом останнього десятиліття; розглянуто історичний розвиток українського самоврядування та його значення для сучасних державно-політичних рішень у цій сфері.

Останніми роками реформи самоврядування проведено в переважній частині країн Європи. Їхні інтенсивність і напрям визначалися політичними та економічними чинниками. В європейських країнах органи самоврядування або розширювали свої повноваження, або звужували. Такі контроверсійні процеси зумовлені тим, що самоврядування є складним комплексом. Його розуміння, структура та еволюція залежать від багатьох чинників. З одно-

го боку, принцип субсидіарності, чітко сформульований ще в середньовічному міському праві, стверджує, що держава має виконувати допоміжну, а не панівну роль у забезпеченні функціонування громад. А з другого – принципи економічної доцільності та загальнодержавних інтересів наголошують на провідній ролі держави в забезпеченні громадян суспільними благами. Однак не слід нехтувати той факт, що історична спадщина й національний менталітет іноді виступають вирішальними чинниками щодо раціональних економічних і політичних практик.

Принцип субсидіарності, який є визначальним у Європейській хартії місцевого самоврядування, має не тільки економічне та політичне, а й просторово-демографічне значення. Крім того, форма місцевої організації влади визначає розподіл функцій і характер відносин між центральними й місцевими органами влади. Реформи самоврядування тривають протягом останніх десятиліть у всіх європейських країнах і передбачають вирішення низки питань не тільки територіальної, а й адміністративної та політичної природи. Одним із найважливіших є визначення рівня децентралізації, який, у свою чергу, пов'язаний не тільки з ідеєю децентралізації, а й із суспільними наслідками. Насамперед задоволенням місцевих потреб громадян та ефективністю надання суспільних благ.

Окремі особи або групи осіб, які проживають у різних регіонах, можуть потребувати різної кількості надання послуг та різної якості обслуговування. Саме цю специфіку найпродуктивніше може забезпечити місцева влада. Проте загальносуспільні блага й послуги можуть надаватися лише на рівні держави. Функція забезпечення населення суспільними благами й послугами, які неможливо виробити й надати в межах локальних самоврядних одиниць,

є однією з найважливіших прерогатив держави, що забезпечує її територіальну цілісність.

Згадані причини є лише частиною політико-економічних мотивів, які мають бути враховані під час упровадження реформ місцевого самоврядування. Однак слід зазначити, що історична спадщина і традиції часто є вирішальними чинниками у реформуванні самоврядування. Економічний спад останніх років у Європі спричинив реорганізацію місцевого самоврядування, спрямовану на оптимізацію використання ресурсів, підвищення ефективності місцевих органів влади. Змінився й інституціональний механізм влади. Після інтенсивних процесів федералізму й децентралізації самостійність і фінансова життєздатність місцевого самоврядування знизилася. Зокрема, у Греції кількість муніципалітетів скоротилася втричі. У Німеччині, Фінляндії, Ірландії та Іспанії відбулися процеси злиття міст і районів із метою раціоналізації систем управління муніципальним господарством. Межі повноважень муніципалітетів почали визначати залежно від кількості населення.

Альтернативою скороченню й консолідації муніципалітетів є міжмуніципальна співпраця. Об'єднання в такий спосіб муніципалітетів було результатом кардинальних заходів жорсткої економії.

Перш ніж аналізувати реалії та сучасний стан самоврядування в Україні, доцільно провести історичний екскурс, який дасть змогу докладніше розглянути нагальні питання реформ самоврядування. Форма, структура і здатність до розвитку будь-якого соціального інституту залежить від того культурно-історичного середовища, де він виник. Пояснення суспільних явищ не можливе без урахування історичної спадщи-



ни. Історичний шлях, обраний країною, її початковий цивілізаційний вибір, зроблений під час формування влади й політики загалом, визначає подальші рішення. Тож застосування історичного підходу в цьому разі важливе у двох аспектах. По-перше, він дає змогу виявити вплив на українську традицію самоврядування моделей самоврядування, зроблених в інших країнах. По-друге, – оцінити переваги централізації або децентралізації влади на різних історичних етапах розвитку країни.

Феномен самоврядування на основі звичаїв виник тоді, коли люди почали жити у спільнотах, утворюючи територіальні або племінні громади. Ці громади були самоврядними, бо вирішували питання господарства, засобів існування та розподілу результатів господарської діяльності між членами спільноти.

У Київській Русі переважна більшість людей були селянами. Хоча сільська громада складалася з окремих сімей, їй спільно належала частина засобів виробництва й члени спільноти разом виконували низку господарських функцій. Щоб вирішити питання спільного господарювання й адміністрування, сільська громада проводила регулярні зібрання.

У XIV–XV століттях система самоврядування в окремих містах нашої країни формувалася за моделлю самоврядування німецьких міст, тобто за так званим Магдебурзьким правом або його модифікаціями. Вже в XI столітті в Німеччині відбулася диференціація земельного права від міського муніципального права у зв'язку з розвитком торгових міст. Міське право, особливо у площині особистих свобод, значно відрізнялося від земельного права. Принципова відмінність правового режиму міста й сільських районів полягала в тому, що міські соціальні відносини регулювалися спеціальними правовими нормами, в яких узагалі було відсутнє поняття особистої залежності, що є характерною рисою земельного права.

Ці правові норми (Магдебурзьке право), спрямовані на регулювання якісно нових суспільних відносин, виступали юридичною підставою для розгортання урбаністичної революції. Не дивно, що муніципальна правова система Магдебурга створена у великому центрі торгівлі. Вона найкраще підходила для міських умов ремесла й торгівлі, а в епоху пізнього Середньовіччя набула міжнародного характеру й поширилася на території Польщі, Прибалтики, України, Чехії, Словаччини та Угорщини. Магдебурзьке право стало основним джерелом права у державах Східної Європи наприкінці Середньовіччя та початку Відродження. «Одним із перших міст, що одержали наприкінці десятого століття право самоврядування, був Магдебург у Саксонії; у збірці його законів, складеній наприкінці тринадцятого століття, свобода визначалася як «природна сво-

бода людини робити, що вона хоче, за умови, що це не заборонено законом». Магдебурзьке право було прийняте за зразок багатьма міськими громадами Східної Європи».

Із Польщі Магдебурзьке право поширилося в східному напрямку. За часів польського короля Казимира III воно було запроваджено на Волині, Галичині й Поділлі. Новий імпульс поширенню Магдебурзького права надав винахід друку. З наданням такого права Києву ця правова система досягла граничних кордонів свого просторового поширення. Магдебурзьке право було першою високорозвинутою правовою формою місцевого самоврядування в Україні протягом декількох століть. Лише в середині XIX ст. це право в Україні втрачає актуальність через запровадження кодифікованого Зводу законів Російської імперії.

Магдебурзьке право зробило значний внесок у розвиток муніципального права в Україні. Актуальність дослідження Магдебурзького права зумовлена інтеграцією України до Європейського Союзу, тенденцією українського вибору на користь Європи. Розвинена система Магдебурзького права доводить цивілізаційну спорідненість правових систем України та Європи, які мають спільні витoki ще з епохи Середньовіччя.

У ході поступової інкорпорації України до складу Російської імперії територія України була поділена на губернії (регіональний рівень) і повіти (субрегіональний рівень). Уся повнота адміністративної влади належала генерал-губернаторам, які не тільки контролювали цивільний уряд губерній, а й очолювали армійські підрозділи. У 1861 році, після скасування кріпосного права, українські селяни дістали громадянські права, й зокрема право на самоврядування. Проте ці права були дуже обмеженими. Отже, система адміністративного управління та самоврядування Російської імперії була милітаризованою, мала високий рівень жорсткої централізації. Цей тип управління по суті є моделлю централізованої авторитарної держави. Утім, можливо, в умовах багатонаціональної імперії це було доцільно.

За часів радянської влади Україна була поділена на області й райони. Тож не повністю сформована система самоврядування була остаточно централізована, муніципалітети виконували переважно господарські функції. Ради не мали реальної політичної влади, бо всі важливі політичні рішення приймалися партійними органами. Мета діяльності рад полягала в реалізації політики партії на місцях.

Після здобуття Україною незалежності всі спроби запровадження нового адміністративно-територіального поділу й нових інститутів самоврядування були не надто успішними. Самоврядування не набуло активного розвитку, бо муніципалітети, як і раніше,

лише виконували директиви держави й не мали ані достатньої політичної волі, ані бюджетних коштів для реалізації своїх владних функцій. Адміністративно-територіальний поділ країни не відрізнявся від колишнього радянського. Утім, протягом такого короткого проміжку часу з моменту здобуття незалежності кардинальних змін правової, економічної та соціальної систем навряд чи можна було очікувати. Крім того, як свідчить історичний огляд, українські традиції місцевого самоврядування хоча й сягають пізнього Середньовіччя, проте не мають тягlosti.

Зміни системи самоврядування здебільшого зумовлені перешкодами, спричиненими відсутністю чіткого розрізнення й визначення функцій центральної та місцевої влади, а також розробки стратегії розвитку місцевого самоврядування та місцевих органів влади, яка мала б економічну основу для їхнього повноцінного функціонування.

Окрім цього, реформа самоврядування потребує особливої уваженості через складну національну та міжнародну ситуацію, в якій опинилася Україна. Зміна системи самоврядування є історичним процесом, що потребує тривалого часу.

Світові тенденції останнього десятиліття свідчать про зменшення кількості муніципалітетів і розширення регіональних адміністративних одиниць, тоді як наприкінці минулого століття переважали федералістські тенденції.

Тож слід наголосити, що розвиток системи самоврядування визначається багатьма чинниками. Він залежить не лише від поточних політичних рішень, рівня децентралізації, економічних чинників, а й від історичної спадщини, яка особливо відчувається в пострадянських країнах. Україна не мала глибоких і неперервних традицій самоврядування, які відповідали б потребам населення протягом багатьох років. Історія України свідчить, що панівним принципом у моделі адміністративно-територіального поділу та місцевого самоврядування була централізація. Це спотворює розвиток місцевого самоврядування. Не випадково, через відсутність політичної волі, процес реалізації нової парадигми територіального і муніципального управління є дуже складним. Відбуваються постійні коливання між централізованим управлінням і самоврядуванням.

Отже, в Україні проблема адміністративно-територіальної реорганізації управління та самоврядування залишається актуальною. На думку автора, в основу реформи самоврядування насамперед мають бути покладені принципи субсидіарності, державного розподілу суспільних благ та економічної ефективності адміністративно-територіального поділу країни з урахуванням культурно-історичних традицій, сучасної геополітичної ситуації та тенденцій розвитку самоврядування в європейських країнах.