

УДК 323.21

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ПОЛІТИЧНОЇ САМООРГАНІЗАЦІЇ Й РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

HISTORICAL BACKGROUND OF POLITICAL SELF-ORGANIZATION OF LOCAL GOVERNMENT REFORM IN MODERN UKRAINE

Биркович О.І.,

*викладач кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті автор досліджує питання наукових напрацювань стосовно питання місцевого самоврядування й історичних традицій політичної самоорганізації українського суспільства. Проблема реформування місцевого самоврядування є однією з найактуальніших у сучасних умовах розвитку української державності. Перспективи її розв'язання багато в чому визначають спрямованість і зміст політичних дискусій, які безпосередньо пов'язані з формуванням ефективною публічної влади в нашій країні, установленням справжнього народовладдя.

Ключові слова: самоврядування, політична самоорганізація, суспільство, реформування органів місцевого самоврядування, децентралізація влади.

В статье автор исследует вопросы научных разработок по поводу вопроса местного управления и исторических традиций политической самоорганизации украинского общества. Проблема реформирования местного самоуправления является одной из самых актуальных в современных условиях развития украинской государственности. Перспективы ее решения во многом определяют направленность и содержание политических дискуссий, которые непосредственно связаны с формированием эффективной публичной власти в нашей стране, установлением подлинного народовластия.

Ключевые слова: самоуправление, политическая самоорганизация, общество, реформирование органов местного управления, децентрализация власти.

The author examines the questions of scientific developments on the subject of local governance and historic traditions of political self-organization of Ukrainian society. The problem of reforming local self-government is one of the most important in modern conditions of development of Ukrainian statehood. Prospects for its decision largely determine the direction and content of political debate, which directly relate to the effective public power in our country, the establishment of genuine democracy.

Key words: self-government, political self-organization, society, reform of local government, decentralization of state power.

Актуальність теми. Україна на сьогодні знаходиться на етапі активного реформування, адже події, що відбулись на Майдані взимку 2014 р., засвідчили неспроможність старої системи управління в усіх сферах життєдіяльності українського суспільства. Так, назрілими є реформи системи державної безпеки, інформаційної політики держави, системи державного управління, освіти, охорони здоров'я, політичної самоорганізації та координації інститутів громадянського суспільства й держави тощо. За загальним правилом, початок реформування повинен розпочатися із реформ системи управління, змін у політичній організації суспільства, реформування системи органів місцевого самоврядування, які покликані забезпечити реалізацію прав людини та громадянина й у межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

Після зміни влади у 2014 р. нині чинна вертикаль влади виявила свою часткову неспроможність відповідати вимогам громадян і часу, тому сьогодні в суспільстві активно дискутують питання щодо основних напрямів реформування системи державної влади та її співвідношення з місцевим самоврядуванням. Проблема реформування місцевого самоврядування є однією з найактуальніших у сучасних умовах розвитку української державності. Перспективи її розв'язання багато в чому визначають спрямованість і зміст політичних дискусій, які безпосередньо пов'язані з формуванням ефективної публічної влади в нашій країні, установами справжнього народовладдя.

Як одна з основ конституційного ладу місцеве самоврядування дає змогу демократизувати апарат управління, ефективно вирішувати місцеві питання й забезпечувати врахування інтересів територіальних колективів під час проведення державної політики, оптимально поєднувати інтереси і права людини й інтереси держави, а мільйонам жителів громад надає можливість брати участь в управлінні власними справами безпосередньо й через обрані ними органи, що створює простір для вияву їхньої ініціативи, уміння та забезпечує належне керівництво справами регіону. Волонтерський рух в Україні засвідчив, що він може якісно вирішувати питання суспільства, що свідчить про те, що громадяни мають сміливість і відповідальність взяти на себе питання місцевого самоврядування.

На сьогодні багато науковців пов'язують громадянське суспільство із місцевим самоврядуванням, вважаючи, що «теорія місцевого самоврядування є складовою концепції громадянського суспільства» [2, с. 99], адже «основи організації самоврядування у наш час мають свої виходи у процесах, пов'язаних із становленням громадянського суспільства, здійсненням режиму парламентаризму, захистом прав і свобод людини і громадянина» [3, с. 135]. Проте, на нашу думку, без децентралізації, належної розбудови партійної системи неможливе становлення громадянського суспільства й правової держави, а також

якісне вирішення питань регіонів щодо надання їм послуг, які вони потребують.

Цими питаннями займалися такі вчені в галузі загальної теорії держави і права: О. Зайчук, А. Колодій, М. Козюбра, О. Скакун, П. Рабінович, М. Цвік; представники українського конституціоналізму, інших галузей правової й політичної науки: В. Баштанник, Н. Нижник, В. Погорілко, В. Тацій, Ю. Тодика, В. Селиванов і низка інших. Проте вагомі напрацювання науковців не вичерпали можливостей дослідження всього кола питань, пов'язаних із дослідженням становлення місцевого самоврядування та політичної самоорганізації суспільства. Часте використання термінів «децентралізація влади», «місцеве самоврядування» в монографіях, посібниках, теоретичних журналах, у засобах масової інформації не є свідченням розробленості теми в науці.

З іншого боку, вимагає вдосконалення й сам механізм формування взаємовідносин між місцевими органами влади, державою та громадянським суспільством, теоретичні засади яких починають розроблятися із урахуванням тих політичних, економічних, соціальних і безпекових питань, які існують в Україні, водночас основні інститути громадянського суспільства є об'єктом активного правового регулювання з боку держави.

Отже, предметом нашого дослідження буде вивчення становлення політичної самоорганізації українського народу і традицій місцевого самоврядування з метою запровадження необхідних реформ системи місцевого самоврядування й формування політичної структури новітнього українського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Загалом, на думку А. Колодій, «українське «громадянин» походить від «громада», і в ньому відбитий не бюргерський (буржуазний) і не політичний (citizenship) зміст, а спадкоємність форм соціальної взаємодії, народного побуту і менталітету – від громади до князівських часів до громадських організацій і громадського самоврядування нашого періоду» [4, с. 520].

Так, наприклад, М. Грушевський хоча й був прихильником місцевого самоврядування, проте він досить скептично ставився до буржуазної держави, відстоював принцип активного втручання держави в суспільні справи, уважав, що «все будувати на державнім фундаменті, а від держави, навпаки, жадати забезпечення своїх жадань» [5, с. 79].

У період реформування адміністративно-територіального устрою й формування інститутів самоврядування Східна Галичина одержала дуже важливий чинник права – першу Конституцію, автором якої був Станіслав Старжинський. Розробляючи в 1790 р. її проект, він узяв до уваги всі реформи, які здійснювалися протягом 18 років з моменту, коли Україна ввійшла до складу Австрійської імперії, зосередивши увагу передусім на основних принципах і традиціях демократизму. Автор розробив дев'ять розділів Конституції, де було зафіксовано основні права міського населення, організація та права тогочасних станів, громадських організацій і, що важливо, ор-

ганів самоврядування, низка інших демократичних цінностей. Ця Конституція була ухвалена 19 серпня 1791 р. й діяла до 1805 р.

Для України практика політичної самоорганізації не є нова й має свої давні традиції. Так, у жовтні 1885 р. починається структурування українського суспільно-політичного руху – створюються організації. Так, була створена Народна Рада – своєрідний орган політичного керівництва народовців. Однак це ще не є політична партія в сучасному розумінні цього слова: власне, народовці сприймаються як українська парламентська організація, головним завданням якої є саме парламентська боротьба. Програма Народної Ради містила низку ідей, що мали важливе значення для подальшого розвитку української правової та політичної думки.

У грудні 1845 – січні 1846 рр. з'явилося Кирило-Мефодіївське братство, яке було таємним політичним органом української інтелігенції. Фактично братчики вважали своїм завданням перебудову суспільства на засадах християнського вчення про справедливість, свободу, рівність, братерство шляхом здійснення низки реформ: соціальних (ліквідація кріпацтва, рівні права для всіх станів), національних (рівні права для всіх слов'янських народів у розвитку їхніх національних мов і культур), поширення освіти серед народу, багато інших обставин. Кирило-Мефодіївське братство стало першою в Україні організацією політичного напрямку.

Улітку 1917 р. на Полтавщині була створена єдина на той час національна партія – Українська демократично-хліборобська. В. Липинський був одним із її організаторів і, без сумніву, найвидатнішим ідеологом. У програмі партії чітко простежується ідея суверенітету, право нації на самовизначення. «Поєднання зусиль всього хліборобського населення, – на думку В. Липинського, – повинне було витворити з себе ту провідну верству, яка забезпечить функціонування Української держави» [7, с. 174].

Одним із різновидів політичних партій було Українське національно-демократичне об'єднання (далі – УНДО), створене 11 липня 1925 р. із кількох структурних одиниць, було найповажнішою західно-українською партією аж до 1939 р. У проекті програми УНДО було зафіксовано перелік тих «культурних справ», що стояли перед об'єднанням, серед них шкільне, позашкільне виховання молоді, безплатна освіта, державна допомога незаможній молоді, розроблено основні прерогативи в політичних справах, а це «здобуття Соборної й Незалежної Демократичної Української Держави», поставлено орієнтири в економічних і суспільних справах, серед яких питання передання землі селянам, «поширення промислу на українських землях», низка інших питань. Так, до 1929 р. відбувається процес формування організованого націоналістичного руху, з'являється низка націоналістичних видань, груп, зокрема студентські націоналістичні організації. Так, інтернованими вояками УГА у Празі на початку 1921 р. була створена Група Української Національної Молоді. Першою потужною організацією на Західній Україні стала

молодіжна організація Союз Української Націоналістичної Молоді, створена в 1926 р.

28 січня – 3 лютого 1929 р. у Відні завершено процес об'єднання українських національних груп в єдину Організацію українських націоналістів (далі – ОУН). Серед концептуальних засад діяльності ОУН були такі: розбудова всіх галузей народного господарства, право приватної власності, підтримка середнього селянського господарства, вільна торгівля, права коаліції й вільних умов працівників і працедавців тощо. Варто зауважити, що це дуже революційна програма як для того часу й тієї політичної ситуації.

Цікавою постаттю в політико-правовій думці України був Сергій Подолинський. Відомі такі його праці: «Про хліборобство» (1874), «Про багатство і бідність» (1876), «Про правду» тощо. С. Подолинський вважається першим українським соціалістом, який осмислив соціалістичні ідеї щодо української специфіки. У нього, як і більшості відомих людей того часу, було помилкове ставлення до приватної власності, у якій він, як і І. Франко й деякі інші мислителі, убачали причину всіх негараздів у суспільстві. Напевно, варто врахувати, що власність у той час не працювала на благо суспільства, а була лише певним привілеєм одних щодо інших. Показовою в цьому стосунку стала його концепція праці, розробка якої була центральною у творчості вченого, через яку він виходив на ідею соціалізму, побудову справедливого суспільства, звільненого від важкої та непродуктивної праці [9, с. 405].

Основою організації суспільства С. Подолинський уважав громадян, тобто колектив трудівників, котрі об'єднуються в певну цілість на базі колективної власності, на жаль, він так і не зрозумів переваги приватної власності над колективною.

У «Книзі биття українського народу», що була програмним документом Кирило-Мефодіївського братства, яке заклиало до перебудови суспільства на засадах справедливості, рівності, свободи, братства, М. Костомаров зазначає: «Уряд, і порядок, і правління повинні бути на землі: так Бог постановив, і єсть то власть, і власть та од Бога, але урядник і правитель повинні підлягати закону» [8, с. 241]. Паралельно порушується ідея рівності всіх перед законом, верховенство природного права, тощо. У праці «Дві руські народності» він веде мову про те, що «громада – це добровільне товариство людей: хто хоче – належить до громади, а не хоче – виходить з неї» [8, с. 250].

Дослідники творчої спадщини М. Драгоманова вважають, що «державно-правові ідеї Драгоманова являють собою вираз професійно-юридичного погляду на державу, права на політичну організацію суспільства» [10, с. 33].

М. Драгоманов підкреслював, що без здобуття свободи, а під цим терміном він розуміє права людини, самоврядування та наявність представницької влади, неможливо говорити про якийсь реальний політичний рух і боротьбу за свої права. Водночас він відстоював верховенство політичних свобод над класовими й економічними інтересами, верховен-

ство універсальних цінностей над національною виключністю.

Умовами, які забезпечують реальність прав і свобод громадян, є закріплена у проекті Конституції М. Драгоманова ідея поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, наявність місцевого самоврядування, закріплення основних прав і свобод громадян.

«Саме в конституційному закріпленні основних прав людини М. Драгоманов убачав одну з головних умов гармонійного розвитку не тільки особи, але й суспільства» [10, с. 34], особливої ваги він надавав політичним правам як таким, що забезпечують активну участь громадян у політичних змінах суспільства.

Політична структура сучасної України дуже складна, адже вона включає в себе багато різновидів громадських об'єднань, які тісно взаємодіють із державою. Одним із найбільш важливих інститутів громадянського суспільства в правовій державі є політичні партії, у зв'язку з чим заслуговує на увагу визначення правового статусу політичних партій у різних часових проміжках – від етапу становлення, активної участі в суспільному житті до діяльності в парламенті й органах місцевого самоврядування. Особливість їхнього статусу в парламенті, в умовах, коли створюється коаліційний уряд, полягає в тому, що політичні партії виступають уже не стільки як інститут громадянського суспільства, а як органи державної влади, що виражають інтереси держави. Проте в цьому вони й мають особливу цінність через свій, так званий, «двоєкий» характер, адже вони і є однією з тих ланок, яка зв'язує громадянське суспільство й владу, надаючи можливість останній не «відриватися» від громадянського суспільства.

Велике значення політичних партій як суб'єктів політичного процесу виявилось ще на початку XIX ст. із формуванням представницьких органів влади, функціонуванням капіталістичних відносин, зародженням громадянського суспільства в найбільш розвинутих країнах світу, адже вони лише почали активно впливати на державотворчі процеси, політику держави, формувати суспільну думку, сприяти ствердженню інститутів громадянського суспільства та державотворення.

Уже на кінець XIX ст. політичні партії стали найважливішими складовими сучасних політичних систем. Упровадження системи загального виборчого права сприяло організаційній структурі партій. Партії поступово перетворилися на політичні громадські організації, стали об'єднання людей. Такі об'єднання були носіями визначеної суспільної ідеології із прагненням завоювати і здійснювати владу водночас із підтримкою народу (певної його частини) [11, с. 286].

На основі вищевикладеного ми можемо констатувати, що в Україні існували традиції політичної самоорганізації, які виявляли себе через створення й діяльність політичних партій, громадських рухів. Як правило, вони мали або ліберальний характер, або радикальний характер, деякі мали освітнє спрямування, серед них відомі партії соціалістичного, комуністичного й націоналістичного напрямку. Більшість

із них у своїх документах не особливо відображали ідеї громадянського суспільства. Хоча окремі партії й проголошували потребу побудови на теренах України правової держави, проте вони, як правило, не бачили майбутнє за приватною власністю, за винятком націоналістичних партій (ОУН) та Української демократично-хліборобської партії, інші відхиляли право приватної власності або допускали його з певними й суттєвими обмеженнями. Проте варто зауважити, що правам людини багато партій приділяло суттєву увагу, що є позитивним моментом, також окремі партії були прибічниками розширення можливостей місцевого врядування. Ці традиції деякою мірою були реалізовані протягом українського державотворення в XIX–XX ст.

Проте з часом концепція централізація влади засвідчила свою повну нежиттєздатність, тому на сьогодні наукове й практичне значення має концепція децентралізації влади. Загалом децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що дає змогу за збереження держави та її інститутів розширити місцеve самоврядування, надасть можливість урахувати думку населення під час вирішення інтересів громади, зменшити сферу впливу держави на громадянське суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, належно організувати співпрацю між інститутами громадянського суспільства й державними інституціями. Упровадження механізмів децентралізації дасть змогу зменшення апарату держави та, відповідно, витрат держави і платників податків на його утримання. Децентралізація передбачає те, що фактично одразу, оминаючи регіональний рівень, передаються повноваження на кожен рівень (область, район, громада), при чому вони не пересікаються і є взаємозалежними, відповідно, відсутня певна ієрархія в питаннях повноважень і форм їхнього здійснення. Децентралізація передбачає також, що кожен рівень мусить бути спроможний виконувати ті повноваження, які йому надаються. І ось тут і необхідна реформа адміністративного устрою, тому що 95% сільських рад, що існують, неспроможні виконувати ті повноваження, які мають надаватись на базовому рівні.

Так, у прийнятій Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1] зазначено, що в Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, що створюють правові й фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування.

Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів із питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки більшість територіальних громад через їхню надмірну подрібненість і надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилася неспроможною виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Висновки. Отже, розвиток місцевого самоврядування – важливий напрям на шляху демократизації сучасного українського суспільства, удосконалення його громадянської самоорганізації та модернізації. Забезпечуючи поступ у цьому напрямі, варто звернути увагу на історичний досвід у справі місцевого самоврядування в Україні загалом з метою вдосконалення моделі системи місцевого самоврядування. Політична структура сучасного суспільства дуже складна, адже вона включає в себе багато різновидів громадських об'єднань, які тісно взаємодіють із державою стосовно

концепції місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами й організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.
2. Кириченко Л. Народовладдя і місцеве самоврядування в Україні / Л. Кириченко // Право України. – 2001. – № 6. – С. 99–103.
3. Медведчук В.В. Україна: актуальні питання розвитку суспільства, держави і права / В.В. Медведчук. – К. : Інтерпрес ЛТД, 1999. – 240 с.
4. Колодій А.Ф. Проблеми і перспективи розвитку громадянського суспільства в сучасній Україні / А.Ф. Колодій // Розвиток демократії в Україні : матеріали Міжнародної наукової конференції (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.). – К. : Центр Освітніх Ініціатив, 2001.
5. Копиленко О.М. З невідомих сторінок політико-правової спадщини М. Грушевського / О.М. Копиленко, О.Л. Копиленко // Право України. – 1996. – № 9. – С. 77–81.
6. Скакун О.Ф. Політичні і правові погляди В. Винниченка / О.Ф. Скакун // Вісник академії правових наук України. – 1996. – № 6. – С. 77–88.
7. Турченко Ф. В'ячеслав Липинський – ідеолог української демократичної хліборобської партії / Ф. Турченко, Н. Заліська // Матеріали Міжнародної наукової конференції «В'ячеслав Липинський: історико-політологічна спадщина і сучасна Україна». – К. – Філадельфія, 1994. – Т. 1. – 1994.
8. Тисяча років української суспільно-політичної думки : у 9 т. – К. : Дніпро, 2001. – Т. 5. – Кн. 1 : XIX ст. / передм., упор., прим. О. Сліпушко. – 2001. – 512 с.
9. Огородник І.В. Історія філософської думки в Україні. Курс лекцій : [навчальний посібник] / І.В. Огородник, В.В. Огородник. – К. : Вища шк. ; Т-во «Знання», КОО, 1999. – 543 с.
10. Андрусяк Т.Г. Теоретичні основи прав людини в працях Михайла Драгоманова / Т.Г. Андрусяк // Право України. – 1993. – С. 33–35.
11. Возьний В. Правова концепція С. Дністрянского / В. Возьний // Право України. – 1999. – № 6. – С. 116–118.
12. Баштанник В. Владний характер політичних гарантій як фактор становлення громадянського суспільства / В. Баштанник // Вісник Української академії державного управління при Президенті України. – 2001. – № 1. – С. 26–32.