

**Міністерство освіти і науки України
Державний заклад
„Луганський національний університет імені Тараса Шевченка”
Класичний приватний університет**

ВОЛОДИМИР ЗАБЛОЦЬКИЙ

**ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ
В ІСТОРИЧНІЙ РЕТРОСПЕКТИВІ**

МОНОГРАФІЯ

**Луганськ
ДЗ „ЛНУ імені Тараса Шевченка”
2013**

УДК 35.078.1:321.02

ББК 66.2(0)64

З-12

*Схвалено Вченою радою Класичного приватного університету
(протокол № 9 від 29 травня 2013 року)*

Рецензенти:

- Саханенко С. Є.** – доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.
- Кучабський О. Г.** – доктор наук з державного управління, доцент, заступник директора з короткотермінового підвищення кваліфікації Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.
- Куц Ю. О.** – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

Заблоцький В.

- З-12** Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі : монографія / Володимир Заблоцький. – Луганськ : ДЗ „ЛНУ імені Тараса Шевченка”, 2013. – 324 с.

ISBN 978-966-617-325-9

У монографії розглянуто актуальні проблеми формування базових конструктивів системи місцевого самоврядування, висвітлено теоретичні та практичні аспекти генези взаємодії держави та місцевого самоврядування в публічному просторі, розкрито детермінанти та чинники реформування територіальної організації влади в Україні.

Для викладачів, докторантів, аспірантів і слухачів вищих навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, політиків, працівників державного апарату й органів місцевого самоврядування.

УДК 35.078.1:321.02

ББК 66.2(0)64

ISBN 978-966-617-325-9

© Заблоцький В., 2013

© ДЗ „ЛНУ імені Тараса Шевченка”, 2013

ПЕРЕДМОВА

Подальше існування України як незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави неможливе без докорінної реформи всього комплексу суспільних зв'язків узагалі та політико-адміністративної системи зокрема. Потреба запровадження нових підходів та технологій у суспільні відносини, що змінилися під тиском глобалізаційних викликів нового тисячоліття, ні в кого не викликає заперечення. Сьогодні в Україні склалася унікальна ситуація, коли науковці та практики солідарні у своїй оцінці реального стану справ у країні та однаково активно наполягають на необхідності змін.

У той самий час, солідарність науковців та практиків поширюється й на їхню спільну неспроможність запропонувати конкретну програму модернізації територіальної організації влади в державі, зокрема й у частині адміністративної, і взаємопов'язаної з нею адміністративно-територіальної реформи. Дуже часто реформаторський запал політиків та аналітична діяльність науковців зосереджені на критиці та викритті недоліків наявної адміністративної системи. Як не дивно, це не перешкоджає процесу реформування системи органів влади, який у цьому тисячолітті перетворився на перманентний. Неодноразово здійснені впродовж останнього часу трансформації, удосконалення та оптимізації адміністративної системи відбуваються без будь-якого науково-теоретичного забезпечення.

Особливо небезпечною ця ситуація є щодо органів місцевого самоврядування України. Ця інституція максимально наближена до громадян – споживачів адміністративних послуг. Водночас місцеве самоврядування тісно залучено до системи органів державної влади України численними процедурами. Але змістовна сутність самоврядування містить значні відмінності від природи державної влади.

Тому при реформуванні всієї адміністративної системи України необхідно враховувати змістовно особливу сутність місцевого самоврядування. Адже неможливо вдосконалити систему

органів державного управління без одночасного вдосконалення взаємопов'язаної з нею системи місцевого самоврядування, що в сукупності становлять єдину систему публічної влади в державі, яка має єдині для всіх засадничі державотворчі конструкти, принципи, місію – створення кращих умов життєдіяльності громадян – та тримається на одних і тих самих усталених владно-суспільних засадах.

Процес трансформації системи публічного управління потребує глибинного визначення теоретичних засад з використанням досягнень науки державного управління. Це актуалізує проблему визначення наукових основ взаємодії інституцій державної влади та органів місцевого самоврядування на ґрунті врахування історичного ментально-культурного спадку нашого народу, його генетичного коду, що ввібрав у себе тисячолітній досвід організацій та здійснення державної влади й місцевого самоврядування всіх народів і етносів, які мешкали на українських теренах. Саме на цьому наголошують автори п'ятитомної „Історії державної служби в Україні”, які зазначають, що „простий і очевидний висновок з такої складної історії державності в Україні полягає в тому, що сучасна Україна є результатом взаємодії всіх спільнот, які існували на її території, в тому числі держав, і відповідно є спадкоємицею їх усіх. Отже, до історії української державності належать неукраїнські спільноти та держави, засвідчені на її території, а також взаємодія між ними, що зрештою і привела до утворення сучасної Української держави” [169, с. 11].

Українські науковці приділяють достатньо багато уваги проблематиці вдосконалення системи місцевого самоврядування та системи органів публічної влади загалом. У вітчизняній науці практичного значення отримали розробки В. Авер'янова, В. Бабаєва, М. Баймуратова, В. Бакуменка, П. Біленчука, М. Білинської, О. Бобровської, І. Бутко, О. Васильєвої, І. Грицяка, О. Дадія, О. Іваницької, Н. Ісаєвої, В. Ільяшенко, В. Кампо, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, О. Кучабського, Ю. Куца, В. Мамонової, О. Мордвінова, П. Надолішного, М. Оніщука,

М. Орзіха, О. Радченка, П. Петровського, О. Поважного, Ф. Погорілка, Л. Приходченко, М. Пухтинського, С. Саханенка, Б. Свирського, А. Сіцінського, А. Ткачука, О. Шаптала, Ю. Шарова та ін.

Проте, незважаючи на вагомі здобутки вітчизняних науковців у розкритті проблематики місцевого самоврядування, усе ще залишаються прогалини в розумінні й тлумаченні базових конструктів та універсальних чинників формування й функціонування національної системи місцевого самоврядування.

Першочерговим завданням для досягнення визначеної мети повинно стати визначення інституційної сутності явища місцевого самоврядування, його місця в системі органів публічної влади та особливостей відносин з державними інституціями. Різні науки вже впродовж двох століть намагаються дати відповідь на питання визначення природи дихотомічної єдності й протиборства суспільно-владних інституцій держави та громадянського суспільства.

Достатньо велика кількість теорій та концепцій місцевого самоврядування, яка виникла в результаті таких намагань, зводиться до двох „основних моделей” [256, с. 45]. І хоча теоретики державного управління чітко визначають відмінності цих моделей, вони не торкаються питання пріоритетності суспільних інституцій, які включені у відносини в цих моделях.

Відмінність та унікальність етно- й соціокультурної ситуації минулого України в часи зародження державності та місцевого самоврядування полягала в контакті на території сучасної України багатьох історично відомих етносів зі своїми традиціями суспільного управління при відсутності впливу римської правової традиції, притаманної народам більшої частини Західної Європи. При цьому на українських теренах місцеве самоврядування має більш давнє походження, порівняно з державною владою, і тривалий час домінувало над останньою. Крім того, саме місцеве самоврядування визнається надійною запорукою та необхідною передумовою демократичності та гуманності державного управління.

Тому саме з визнанням пріоритетності місцевого самоврядування перед державною владою й необхідно розглянути

питання реалізації в ньому основних державницьких концептів для забезпечення сталого розвитку суспільства, розкриття яких у співвідношенні місцевого самоврядування та державної влади і є метою цієї монографії.

Автор заздалегідь висловлює подяку за пропозиції, зауваження, поради щодо подальшого вдосконалення дослідження.

РОЗДІЛ 1

ГЕНЕЗА СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ВЗАЄМОДІЇ З ІНСТИТУТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ



1.1. Витоки української державотворчої думки та історіографія дослідження генези публічного управління на українських теренах

Здійснення об'єктивного, політично та ідеологічно незаангажованого компаративного аналізу існуючої історіографічної бази генези становлення вітчизняної системи місцевого самоврядування та джерел формування й розвитку самоврядної та державноуправлінської думки на українських теренах є одним з найважливіших напрямів досліджень еволюції процесів вітчизняного державотворення. Опрацювання відомих сучасній науці історичних джерел дають можливість з'ясувати природу й сутність таких найважливіших теоретичних питань, як формування, еволюція й трансформація всього базису історичних, філософських, економічних знань у царині державотворення у вітчизняну науку державного управління, визначення основних тенденції створення й реалізації історичних, ідеологічних та теологічних її концепцій, стратегій і доктрин тощо.

На перший погляд, існуюча джерельна база – порівняно незначна кількість першодруків та літописів, присвячених не тільки формуванню та розвитку, а й також занепаду державних утворень на території сучасної України, не створює достатніх передумов для здійснення історичного екскурсу в минуле нашого суспільства. Очевидно, що з більшості цих джерел лише ті, витоки яких беруть початок від перших протодержавних формувань на сучасних українських землях, можуть розглядатися як першоджерела в процесі наукового дослідження, без яких принципово неможливо отримати об'єктивні наукові результати щодо шляхів розвитку державноуправлінської думки на українських теренах.

Сучасні вітчизняні науковці М. Горелов, О. Моця та О. Рафальський, досліджуючи проблематику держави й цивілізації в Україні, наголошують на тому, що „навіть в енциклопедичних виданнях дефініцій „цивілізація в Україні” чи „Українська цивілізація” не існує” [57, с. 17].

У цьому аспекті надзвичайну важливість набуває неупередженість та „очищення” здійснюваних досліджень від ідеологічних та цивілізаційних уподобань, якими часто грішать і сучасні науковці, і дослідники минулих епох. Зокрема, у працях радянських дослідників А. Замалеєва та В. Зоца існування самобутньої державницької концепції Київської Русі обґрунтовано тим, що „філософія авторів Київської Русі пронизана схоластичними ідеями, але те саме було в усій Західній Європі та Візантії. Проте й те, що було створено в Київській Русі в галузі філософської та соціологічної думки, заслуговує на увагу як показник високого розвитку давньоруської культури” [163, с. 9].

Не можна виключати той факт, що розуміння суті державного управління давніх мислителів-класиків мало здебільшого „цивілізаційне” забарвлення. Загальна теорія держави, з одного боку, на основі історіографічного аналізу розглядає державне управління як благо цивілізації, за якого політична влада так чи так служить на благо людини.

Марк Туллій Цицерон (лат. Marcus Tullius Cicerō) (106 – 44 рр. до н. е.) трактував поняття „державного управління” як найяскравіший вияв, найдосконалішу форму загальнолюдської справедливості, яка утверджується на підпорядкуванні їй особистих інтересів усіх індивідів, тобто всіх громадян держави, усіх її суспільних станів, на сталій рівновазі цих інтересів, у якій і полягає „загальне добро”, добробут цілої держави [375, с. 7]. При цьому він зазначав, що „Батьківщина породила, а точніше, виховала нас не для того, щоб ... задовольняти наші вигоди, створюючи для нас прибуток, щоб ми жили, байдикуючи й ледаруючи. Породила вона на користь собі, поборгувавши нам чимало й до того ж найкращих спроможностей нашого духу, розуму, мудрості. А для наших особистих потреб виділила лише стільки, скільки залишається після задоволення її власних потреб” [375, с. 10].

Однак більшість філософів, істориків та географів, які були носіями конструкту зазначеного „цивілізаційного” розвитку, змальовували „варварський світ”, до якого фактично до кінця I-го

тисячоліття належали й державні утворення на українських теренах, саме з погляду „цивілізаційності”. Використання античних, візантійських, східних та західноєвропейських літературних джерел ускладнюється не лише мовними аспектами. Проблема полягає в самій ідеології цих творів. Тому, не применшуючи їхню важливість і унікальність, застосування в якості джерельної бази без поглибленого й неупередженого дослідження контенту зазвичай призводить до помилкової інтерпретації та створення історіографічних міфів, якими й без того вже збагачена вітчизняна наука. Зауважимо, що академік Д. Лихачов, досліджуючи питання історико-культурної цінності одного з найвідоміших творів часів Київської Русі „Слово о полку Ігоревім” (героїчна поема кінця XII ст.), застерігав, що „жоден з творів попередніх епох не може бути оголошеним „поганим історичним джерелом... Не існує поганих історичних джерел, існують тільки погані джерелознавці...” [224, с. 176].

Очевидним є й той факт, що саме від високого рівня достовірності історичних джерел у широкому сенсі цього значення залежить повнота й точність висновків будь-яких історичних пізнань та формування на їх основі прогностичних показників подальшого розвитку українського суспільства. Адже унікальність геополітичного розташування територій, на теренах яких відбувалося формування та становлення давньоруських протодержав як складника людської цивілізації, часто заплутує та провокує віднесення його до східного або ж західноєвропейського вектора цивілізаційного розвитку. Зокрема, полеміка щодо цього питання сягає корінням у часи одного з найвідоміших російських учених М. Ломоносова, який полемізував з приводу „варязького питання” з Г.-Ф. Міллером у 1740-х роках.

Серед видатних європейських мислителів минулого, які переймалися проблематикою побудови держави як суб'єкта суспільних відносин, слід згадати засновника утилітаризму І. Бентама (англ. Jeremy Bentham), а також критикованого К. Марксом (нім. Karl Heinrich Marx) та Ф. Енгельсом (нім. Friedrich Engels) „офіційного філософа пруської імперії” Г. Гегеля

(нім. Georg Wilhelm Friedrich Hegel), автора систематизованого дослідження державного політичного механізму з погляду його владної природи Т. Гоббса (англ. Thomas Hobbes), засновника ліберально-демократичної традиції в західній політичній думці Дж. Локка (англ. John Locke) та ін.

Більшість з писемних історичних джерел, що збереглися до нашого часу, було зібрано, класифіковано, переписано та вже пізніше видано друкарським способом в епоху Відродження, що не виключає існування великої вірогідності того, що переписувачі та літературні реставратори, по-перше, декодифікували їх з урахуванням існуючих на той час вимог і вподобань, можливо, дещо редагували тексти в „правильному” політичному, ідеологічному руслі; по-друге, „нецікаві” тексти не становили будь-якого інтересу й з часом знищувались. Крім того, необхідно брати до уваги й той факт, що часто автори тих першоджерел, наслідуючи традиційну етнічну номенклатурність, давали новим народам та етносам, які панували на певних географічних територіях, назви, звичаї та культурні устої попередників. Зокрема, слов'ян у ранньо- та середньовіковій історіографії ще довго арабські географи ідентифікували як скіфів та гунів.

Загалом тенденційність у зображенні варварського світу античними та арабськими авторами є наслідком компілювання першоджерел. Так, знайомство з текстами Овідія та Вергілія підказує думку про їхню надзвичайну схожість з уривками з „Мельпомени” Геродота. Свій негативний внесок щодо ускладнення дослідження процесів розвитку державноуправлінської думки на українських теренах зробили і технологія зберігання стародавніх рукописів, і здійснення в процесах історичного розвитку цензурування світською та релігійною владою.

Уже цитований нами академік Д. Лихачов зауважував, що „суть справи полягає в такому. Кожен твір минулого є історичним джерелом в одному з двох співвідношень. Твір (документ, історичний твір – літопис, наприклад, художній твір тощо) минулого є:

1) джерело відомостей про минуле (літопис повідомляє, дає відомості про події);

2) „уламком” минулого й у якості такого є свідоцтвом помилкових або недостатніх уявлень, які існували в минулому, пам’ятником суспільної думки минулого, свідоцтвом про естетичний рівень минулого тощо” [224, с. 177].

Очевидно, досліджуючи питання формування державноуправлінської думки на українських теренах, потрібно відштовхуватись від класичного визначення поняття держави, яке подав у своїй основній праці „Левіафан або Містерія, форма і влада держави церковної та публічної” Томас Гобс (1588 – 1679 рр.). Він висунув гіпотезу існування низки основних функції держави, суть яких полягає в забезпеченні:

- безпеки населення, яка насамперед полягає не тільки в охороні власності та кордонів, а й у забезпеченні справедливого судочинства;

- рівномірного оподаткування, суть якого полягає в установленні своєрідної прогресивної шкали оподаткування;

- державної благодійності, яка має забезпечити підтримку тих громадян, які, з огляду на певні випадки, не можуть себе утримувати;

- „доброго” законодавства, метою якого є не заборона, а спрямування, убезпечення, попередження громадян;

- покарань, які є адекватними провинам та злочинам;

- нагородження та заохочень [55].

Крім того, важливо визначитись щодо граничної межі хронологічного відліку початкового етапу становлення держави (держав) на українських територіях.

Очевидно, що зазначене потребує дослідження стародавніх писемних джерел, які за загально визначеною класифікацією діляться на античні, візантійські, західноєвропейські та східні. Зокрема більшість істориків погоджуються з тим, що відомі візантійські джерела, у яких наявні згадки про народи, що розселилися на сучасних українських територіях, пізніше широко використовували автори Київської Русі. На думку

А. Новосельцева, культура літопису на Русі бере свій початок від Ярослава Мудрого. Загалом, на відміну від історичних джерел, вивченням яких учені займаються досить давно, візантійські риторичні твори почали вивчатись лише у ХХ ст., але саме в них у останні десятиріччя знайдені цікаві факти, наприклад, виявлено, що за загальними термінами „північний”, „далекі варвари” та ін. криється згадка про учасників конкретних подій сучасного політичного, соціально-політичного та релігійного життя [107, с. 71 – 72].

Радянські дослідники А. Замалєєв та В. Зоц, досліджуючи суспільний устрій Київської Русі, цитують також візантійського автора Прокопія Кесарійського (VI ст.) і зазначають, що слов'яни, на його думку, „не підпорядковуються одній людині, але здавна живуть у демократії; тому „про все, що для них корисно або шкідливо, вирішують спільно” [163, с. 11].

У працях російського історика В. Васильєвського (1838 – 1899 рр.) звернено увагу на особливості побудови та функціонування механізму міжнародних відносин Візантії та Русі. Зокрема, один з найосвіченіших політичних діячів першого тисячоліття Візантійський імператор Костянтин VII Багрянородний (гр. Κωνσταντίνος Ζ' ο Πορφυρογέννητος) (905 – 959 рр.) у трактаті „Про управління імперією” (лат. *De Administrando Imperio*) (948 – 952 рр.) виокремив в окремі групи „слов'ян” та „росів” і за мовними ознаками, даючи транскрипцію власних назв, і за способом життя. Зазначимо, що в цій праці, яка, до речі, створювалась не для широкого вжитку, використано вираз „Зовнішня Русь”, але відсутніми є будь-які згадки про „внутрішню Русь”, що, на думку сучасних перекладачів, може мати кілька трактувань. Зокрема, якщо прикметник „зовнішня” розглядати як „дальня”, то тоді цілком можливо, що автор вів мову про місто Новгород, де на той час перебував князь Святослав Ігорович.

Як зазначає Є. Мельникова, візантійські писемні пам'ятки, з одного боку, становлять найбільш об'ємний корпус свідочств, які відображають неперервну картину розвитку східноєвропейського регіону з IV по XV ст., а з іншого – ці свідочства мають ту перевагу,

що створені були очевидцями – безпосередніми учасниками історичних подій започаткування Давньоруської держави [239, с. 69].

Засновник і довголітній директор Українського наукового інституту Гарвардського університету О. Пріцак у праці „Походження Русі. Стародавні скандинавські джерела” висунув власну гіпотезу щодо локалізації „зовнішньої Русі” (Дніпровський шлях) та „внутрішньої Русі” (Ростовська земля), які об’єднувались у „каганат Русь” [298]. Ю. Мірошніченко, своєю чергою, зазначає, що „понад 200 років науковці сперечаються щодо походження слова „русь”. Висунуто безліч версій, присвячено численну літературу, але питання й досі залишається відкритим. Складність полягає в тому, що ці два поняття змішуються. Перше – етимологія назви „русь” та історія етніма, друге – походження держави „Русь” [249, с. 55].

Зокрема, видатний російський сходознавець А. Новосельцев у праці „Хазарська держава і її роль в історії Східної Європи і Кавказу” зазначає, що „у поході 907 р. брали участь за літописом 80 тис. осіб, у їх числі „слов’яни” – очевидно, ополчення різних земель, а „русь” – швидше за все князівська дружина [271].

Л. Гумільов зіставляє підйом окремої гілки слов’ян з пасіонарним поштовхом, що викликав Велике переселення народів, і зі створенням з конфесіональних общин Малої Азії Візантійської імперії, зауважуючи, що то були потомки антів, які разом з росомонами й гунами перемогли готів і на початку IX сторіччя утворили свою суверенну державу – „каганат” з центром у Києві та з царем Діром. Загалом до IX сторіччя писемних згадок про суспільний і політичний устрій східних слов’ян украй мало. Але, досліджуючи більш пізні твори, можна констатувати наявність у них як мінімум трьох суспільно-економічних укладів, які характеризують становлення системи раннього феодалізму. Обмеженість історіографічних джерел змушує застосовувати метод хронічної інтерполяції та семантично-лексичного аналізу, який, зокрема, передбачає аналіз фактів на рівні конкретної термінології, ужитої авторами різних джерел.

Дослідники стародавніх арабських першоджерел відзначають, що в них згадується про три групи „русів”. Зокрема, „одна група називається „рус”, і цар їх живе в місті Куйаба. Інша група їх називається „ас-Славія”. І цар їх у місті Славе, і це місто на вершині гори. Третя група називається „ал-Арсаніаїа”, і цар їх перебуває в місті Арса. Місто Арса красиве й розташоване на горі між Куйабою і Славою. І цар їх бере з торгівлі 1/10. Усього 100 – 200 з них ходять до слов’ян і насильно беруть з них на своє утримання, допоки там знаходяться. І там знаходиться багато людей із слов’ян, які служать їм, допоки не позбавляться залежності” [270, с. 317]. Ця згадка дає підстави вести мову про існування певної системи оподаткування, що є складником однієї з невід’ємних функцій будь-якої держави – економічної.

Аналізуючи питання розвитку державноуправлінської думки, доцільно звернути увагу на такий науковий спосіб дослідження, як метод економічного аналізу, суть якого полягає у вивченні процесів становлення та розвитку господарсько-економічних явищ та процесів. Адже очевидно, що значні за своїми масштабами та ресурсними потенціалами території східнослов’янського світу здавна мали торговельні зв’язки з народами, які населяли Кавказ, Закавказзя, Середню Азію, Іран тощо. Витоки цих зв’язків сягають глибини віків, про що, зокрема, засвідчують археологічні знахідки срібних та золотих монет на території сучасної України, причому археологи зазначають факт існування досить незначної кількості монет, датованих кінцем X сторіччя. Очевидно, що саме цей історичний період є початковою фазою зародження держави, активізації її торговельних відносин з державами заходу та сходу, моментом початку зародження русько-слов’янського етносу як нової етносоціальної системи.

У якості ще одного достовірного історіографічного джерела, який засвідчує факт існування „руської держави”, можна розглядати відомості про укладені зовнішньоторговельні договори. Цілком очевидно, що насамперед саме тим суб’єктам, які здійснювали збір полюддя, потрібні були канали збуту товарних надлишків, і рабів, що вимагало встановлення торговельних

зв'язків з високорозвиненими державами, які могли той товар придбати в обмін на дорогоцінні метали. Абу Сайд Абд ал-Хайя бин Заххак ал-Гардизи – персидський географ, який проживав у XI ст., зазначав, що арабські купці дирхеми віддають русам та слов'янам, оскільки ті люди не продають товар інакше, як за чеканені дирхеми. Відомості про обсяги тогочасного товарообороту дозволяють вести мову про значний вплив давньоруської держави на міжнародну економіку. У давньоруській торгівлі в ті сторіччя відбувалися суттєві зміни, зокрема після зменшення обсягів русько-арабської торгівлі (на дирхеми) відбувалося різке зростання кількості операцій з європейськими державами, що відображено в зростанні надходжень дорогоцінних монет західноєвропейської чеканки.

В. Пашуто в праці „Зовнішня торгівля Давньої Русі (до середини XIII ст.) згадує про міждержавний договір 907 р., який включав статті, відповідно до яких Русь отримувала право на безмитну торгівлю у Візантії. Автор зазначає, що в результаті боротьби з Візантією Русі вдалося відстояти своє право на гирла рік Дунаю, Дністра та Дніпра [269]. Звідси можна зробити висновок, що укладені договори на безмитну торгівлю надавали преференції саме руським купцям, що в результаті створювало передумови для „обрусіння” слов'янських купців.

В. Янін уважив, що в нашій історичній літературі досі не існує повної єдності думок щодо питання державного устрою Давньої Русі. Випадковість і фрагментарність писемних джерел, а для VIII – IX сторіч фактична їх відсутність, надзвичайно ускладнюють вивчення економічного устрою держави. Археологічні пам'ятки, вивчення яких широко розгорнулося лише в останнє півсторіччя, хоча й доповнюють існуючі пробіли, але їх поки недостатньо. Різний ступінь збереженості цих матеріалів, зокрема тих, які стосуються поселень поза містами, дають нерівноцінний матеріал.

Дані археології є важливими кореляторами під час комплексного вивчення проблематики розвитку державноуправлінської думки, а також зіставлення з писемними

пам'ятками Давньої Русі, Візантії, східних держав тощо. Матеріальні свідчення минулого, які існують і в наші дні, набувають усе більшої інформативності й вираженості, які не поступаються писемним даним, а інколи призводили до відкриття нових видів і категорій історичних свідчень та фактів. Зокрема, М. Фехнер у монографії „Торгівля Руської держави з країнами Сходу у XVI сторіччі” (1956 р.) зауважила, покликаючись на численні археологічні знахідки часток шовкових тканин, щодо помилковості твердження стосовно того, що вироби з шовку мали на Русі вузький ринок збуту [369; 370, с. 69].

Загалом про ступінь розвитку держави свідчить також рівень розвитку торговельних операцій як економічного показника та ремісництва як показника промислового розвитку, що в сучасній інтерпретації є аналогічним розвитку зовнішньоекономічних зв'язків та промисловості. Історичні писемні джерела свідчать, що „Русь” знали не тільки в ближньому зарубіжжі, а й у далекому. Зокрема, арабо-персидські географи повідомляли, що головним заняттям русів була торгівля хутром та рабами, обмін яких відбувався на гроші.

Початкові процеси формування політичної ідеології на українських теренах нерозривно пов'язуються з літописами, датованими першою половиною XI сторіччя. Сучасні вітчизняні дослідники Ю. Мірошніченко та С. Удовік, досліджуючи історичні етапи становлення української державності, зазначають, що саме „київський князь Володимир заклав основи не тільки держави, відомої як Київська Русь, але й однієї із семи цивілізацій, що нині існують, – Слов'янсько-православної” [249, с. 136].

Так, у середині XI ст. створюється письмовий твір „Слово про закон і благодать”, авторство якого приписують основоположнику теологічних та філософських засад християнства київському митрополиту Іларіону Київському (? – бл. 1053). Автор, схвалюючи політику „кагана Володимира”, намагався визначити Київську Русь як незалежне державне формування. Ця лінія була продовжена й у „Повісті врем'яних літ”, авторство якої

приписується монахові Нестору. Михайло Грушевський (1866 – 1934 рр.), критикуючи погляди Нестора, зазначав, що той автор мав дуже слабкі відомості про формування комплексу земель Руської держави та вийшов з цієї ситуації, переклавши всю історію на напівміфічного Олега, який на власну руку скомбінував цю грандіозну окупацію.

Особливий інтерес становлять праці видатного радянського археолога М. Артамонова, погляди якого піддавалися критиці з боку радянського керівництва та вчених. Фактично ним було відроджено такий важливий напрям дослідження, як скіфологія. Ідеї Артамонова довгий час не сприймалися ідеологами радянської історичної концепції.

З середини XI ст. у політичній думці Київської Русі поряд з ідеологією „великокнязівського єдинодержавства” виникає, зумовлений феодальним роздробленням країни й розвитком удільно-князівського сепаратизму, церковно-аскетичний напрям.

Першим, хто сформулював найважливіші політичні вимоги, які визначали церковну лінію в епоху удільних князівств, був Києво-Печерський ігумен Феодосій (? – 1074). Зазначимо, що розробка основоположної ідеї церковної доктрини, якою фактично легітимізується династичне князівство, належить Нестору-літописцю (бл. 1055 – 1113 рр.). Досліджуючи літературні джерела Київської Русі, варто звернути увагу на збірник „Літопис руський”, який складається з „Повісті врем’яних літ”, Київського літопису та Галицько-Волинського літопису.

Поширеною є думка про те, що один з авторів знаменитого твору „Слово о полку Ігоревім” (1187) трактував ідею сильної влади з погляду єдиновладдя, яке не обмежувалось географічними кордонами Київського князівства, а включало інші східнослов’янські території. Великому князю київському Володимирі Мономаху (1053 – 1125 рр.) на певний час удалося затримати процес феодальної роздробленості держави. Автор „Настанов” (1187 р.) наголошував на домінантності державних інтересів над „вузькополітичними”.

Але з середини XII ст. концепція державного управління набрала обрисів системи „дуумвірату”. Політика щодо припинення війн між князівствами стала історичною необхідністю, що також знайшло відображення в тогочасних творах. Відзначимо, що в подальшому в результаті розгрому Київської держави та встановлення татаро-монгольського іга, з одного боку, було докорінно зруйновано державницькі засади, економіку й культуру стародавньої Русі, а з іншого – здійснилося висунення на перший план церкви, яка фактично найменше постраждала від нашествия загарбників [163, с. 119].

З цієї позиції варто звернути увагу на науковий внесок відомого дослідника слов'янської та давньоруської історії, доктора історичних наук Олега Сухобокова (1937 – 2008 рр.), яким було вперше детально відтворено етнокультурні процеси слов'янського населення Дніпровського Лівобережжя другої половини I тис. н. е.

Очевидно, що найефективнішим методом дослідження історичних літературних джерел є метод контент-аналізу, цінність якого полягає в здійсненні їх алгоритмічного аналізу. Основний акцент у процесі його застосування має бути зроблено не на окремих фактах, а на оптимальній їх сукупності, що дозволить суттєво підвищити інформативну віддачу та найбільш об'єктивно висвітлити ті чи ті взаємопов'язані історичні події й процеси. Зокрема, це стосується й такого цінного і з правового, і з управлінського аспекту документа, як „Статут Великого князівства Литовського”. Цей статут був не тільки тривалий час основним збірником права в Україні (з XVI ст. до 40-х років XIX ст.), а й згодом став джерелом імперського російського „Соборного уложення” (1649 р.), а також „Прав, по которым судится малороссийский народ” та інших приватних українських кодифікаційних проектів. У його першому варіанті декларувалися рівні права литовських і руських народів, зокрема зазначалося, що „ижь ровно ку достоенствамъ такъ Литовскій яко и Рускій народъ приходити маеть, выдали есмо и выдаемъ, пры бытности и зъ уфалою и позволеньемъ радъ нашихъ и всихъ становъ сойму

належащихъ, всимъ въ посполитость, водле которого вжо вси обыватели того панства нашего Великого Князства Литовского” [343].

Як наголошував радянський історик О. Бевзо, у процесі конфедерації Корони Польської та Великого князівства Литовського (пол. *Królestwo Polskie i Wielkie Księstwo Litewskie*) подальший вплив Речі Посполитої (пол. *Rzeczpospolita*), що була створена за результатами Люблінської унії 1569 року, релігійне протистояння польсько-католицького та православного населення спричинило масове знищення різноманітних українських історичних документів, зокрема літописів, хронік, діаріюшів, унаслідок чого вони дійшли до нас у дуже невеликій кількості. Досліджуючи два найраніші з виявлених до цього часу українських літописних документів, що дійшли до нас у рукописних оригіналах, і відомих в історичній науці під назвою Львівський літопис (1498 – 1649 рр.) та Острозький літописець (1500 – 1636 рр.), автор звернув увагу на те, що в українських літописах XVI – XVIII ст. відбилося ставлення до подій не тільки самих авторів. У них знайшли своє відображення класові інтереси, прагнення соціального середовища, до якого належав літописець, а в багатьох випадках – і сподівання та надії широких народних мас. Отже, літописи є специфічними історичними джерелами, які висвітлюють історичне минуле зі значно більшою об’єктивністю, ніж пізніші роботи. Літописні твори не тільки подають факти, але й дають можливість відчутти дух описуваної в них історичної епохи [25].

У центрі уваги сучасних дослідників перебуває й „Літопис Г. Грабянки” – один з найяскравіших і найцінніших творів українського літописання (закінчений у 1710 р.), у центрі якого постали події визвольної війни 1648 – 1654 рр. [226].

Ще одним з творів, вартих уваги дослідників, є „Кройніка” Феодосія Софоновича, яка входить до переліку визначних джерел та пам’яток української історіографії другої половини XVII ст.

Фактично це одна з перших узагальнювальних праць з історії України з найдавніших часів до 1673 р.

Вона складається з трьох частин-хронік (Про Русь, Початок і назву Литви, Про землю Польську) та ґрунтується, як зазначали вже перші її дослідники, на „Несторі” та „Хроніці польській, литовській, жмудській та всієї Русі” (Кеніґсберг, 1582 р.) М. Стрийковського. На українських теренах також широковідомі імена критика філософських учень Платона та Аристотеля І. Вишенського (між 1538 – 1550 – після 1620 рр.), прихильника ідей Ренесансу та Реформації Петра Могили (1596 – 1647 рр.), автора першого підручника вітчизняної історії, найпопулярнішого посібника з історії у XVII – XVIII ст. Інокентія Гізеля (бл. 1600 – 1683 рр.), найвизначнішої постаті в українській культурі доби Відродження Станіслава Оріховського-Роксолана (1513 – 1566 рр.), церковного й громадського діяча Феофана Прокоповича (1677 – 1736 рр.), видатного українського філософа-просвітника Григорія Сковороди (1722 – 1794 рр.).

Можна по-різному ставитися до такого літературного джерела, як „Летопись Самовидца по новооткрытым спискам”, особливо з погляду трансформації змісту сучасних українсько-російських відносин, але беззаперечним є те, що цей твір відображає характер розвитку державницької думки в XVII ст. Літопис явно тяжіє до концепції „високо державної руки російських царів”, оскільки в ньому зазначено: „Какъ оная послѣ самодержавія великаго князя Владимира была подъ полскимъ владѣниемъ, и какъ нескоро послѣ того, по изгнаніи изъ оной ляховъ гетманомъ Зѣновіемъ Богданомъ Хмелницкимъ, приведена под высокодержавную руку блаженныя и вѣчнодостойныя памяти великаго государя царя и великаго князя Алексѣя Михайловича, Самодержца всероссійскаго; какиє потомъ были козацкіе гетмани и дѣйства украинскіе, наченшеса з року отъ Рождества Христова 1340” [224].

Ґрунтовною працею є монографія „Козацька еліта Гетьманщини” нашого співвітчизника В. Кривошея, у якій на

основі реєстрових списків та інших документів XVII – XVIII ст. досліджено процес формування й функціонування козацької еліти Гетьманщини протягом 1648 – 1782 рр. [210]. На нашу думку, її цінність полягає в тому, що в джерельній базі такого важливого для дослідження періоду в історії України, як „гетьманщина” були штучно утворені суттєві лакуни.

Зокрема, з кінця XIX сторіччя не тільки дослідникам, а й широкому колу читачів стали доступні такі безперечно цікаві та важливі літературні джерела інформації про події, що відбувалися в Гетьманській Україні в XVII – XVIII ст., як „Дневникъ Петра Даниловича Апостола (май 1725 г. – май 1727 г.)” [87], виданий у 1895 році, та „Дневникъ генеральнаго хоружаго Николая Ханенка (1727 – 1753 г.)”, виданий у 1896 році [218], але з великою часткою вірогідності можна припустити, що й інші козацькі полковники та гетьмани, які, на відміну від зазначених, мали антиросійську орієнтацію, також вели свої щоденники, які з політичних причин швидше за все були знищені разом зі своїми авторами чи їхніми спадкоємцями.

На нашу думку, щоб заповнити цю фактологічну прогалину, можна застосувати метод системного аналізу, який передбачає виділення векторів формування й спрямування державницької думки на теренах штучно розділеної право- і лівобережної України, між якими, незважаючи на ідеологічний антагонізм, прослідковується сталий взаємозв’язок та взаємодія. Ключову роль відіграє виявлення тієї зв’язуючої сили, яка й перетворює ідеологічну диференціацію на цілісну систему формування державноуправлінської думки на українських територіях.

Більше того, не можна заперечувати й факт існування суттєвого наукового доробку одного з організаторів Кирило-Мефодіївського братства та автора протилежної офіційній російській історіософської концепції М. Костомарова (1817 – 1885 рр.). Полеміку між автором так званої „хутірської філософії” П. Куліша (1819 – 1897 рр.), представником української академічної філософії П. Юркевича (1826 – 1874 рр.), прибічником

примату людини, її прав і свобод над державою і суспільством та „анархії” М. Драгоманова (1841 – 1895 рр.). Надзвичайно актуальним сьогодні залишається вислів автора ідеї побудови незалежної суверенної Української держави як джерела єдності нації В. Липинського (1882 – 1931 рр.), який ще в 1919 – 1920 роках зазначив, що „наші політичні громадські організації переродились у якісь дійсно – як дехто в Європі називає – „політико-кримінальні” установи, зорганізовані для опанування остатків державної казни й для оборони себе від своїх же Українців” [38, с. 167] та інших вітчизняних дослідників.

Зокрема, сучасна історіографія досі не запропонувала виваженої оцінки місця та ролі Дмитра Донцова (1883 – 1973 рр.) у дослідженнях процесів становлення державоуправлінської думки на українських теренах. Переймаючись питанням пошуку духовних традицій, він зазначав, що „тіж небагато, які приймали історичні наші традиції, приймали їх поверхово: захоплювалися княжою Руссю через те, що були монархічних переконань, так само мріяли і про гетьманство, роблячи з гетьманів монархів. Інші знову шанували Січ за її „демократизм” і за те, що була це „республіка”. Ні перші, ні другі, ні треті – не є близькими авторові цієї книжки” [91, с. 26].

Крім того, незважаючи на свою ідеалістичність, залишається певною мірою популярною й до сьогодні концепція „Самостійної України”, вироблена М. Міхновським (1873 – 1924 рр.) у 1900 році та фактично покладена в основу IV Універсалу Центральної Ради.

Ми маємо враховувати той факт, що на різних історичних етапах українська державноуправлінська думка часто містила ідеї, які не відповідали усталеним традиціям, притаманним „державі-Левіафану”. На нашу думку, використання методу аналогій дає змогу встановити відношення еквівалентності (відповідності, схожості) між різними в часі системами державного управління, а також установити аналогії за формою, структурою, функціями, процесами тощо.

Адже існуючі історичні свідоцтва про віковичну боротьбу між ідеями свободи й незалежності та рабською філософією сягають корінням у часи створення держави Київська Русь. Зазначимо, що амбіційний девіз „Вільна, велика, політично самостійна Україна, одна, нероздільна від Сяну по Кавказ!” належить Ю. Бачинському (1870 – 1940 рр.), який у праці „Україна irredenta” (1895) на засадах концепції марксизму обґрунтовував ідею створення української соборної держави.

Отже, складність і комплексність порушеної проблематики зумовлює потреби щодо врахування певних аспектів з переосмислення висновків сформованої джерельної та історіографічної бази, аналіз якої визначає алгоритм ускладнення державноуправлінської думки, зміщення вектора до нових ціннісних та історичних координат, фіксацію держави як суспільно-організаційного конструкта. Паралельно відбувалася тенденція щодо необхідності самоорганізації суспільства, формування системи механізмів та інститутів у багаторівневій політико-правовій сфері європейської цивілізації.

1.2. Теоретичні засади взаємодії держави та місцевого самоврядування в системі суспільно-владних відносин

Для сучасної науки та практики державного управління постає завдання визначення шляхів розвитку системи місцевого самоврядування в Україні на засадах реалізації державотворчих конструктивів для використання потенціалу місцевого самоврядування в забезпеченні сталого розвитку суспільства.

Першочерговим завданням для досягнення визначеної мети повинно стати визначення інституційної сутності явища місцевого самоврядування та його системної взаємодії з державою. Наука державного управління поки що не дала відповідь на питання про пріоритетність державної влади та місцевого самоврядування, про їхню спроможність забезпечити сталий розвиток суспільства.

Для відповіді на це питання в першу чергу необхідно з'ясувати етимологію понять, які використовують для позначення всіх розглянутих відносин та процесів. Аналіз еволюції понять і термінів дозволяє зробити певні висновки про походження та сутність досліджуваних явищ. Для питання співвідношення державної влади та місцевого самоврядування такими поняттями є „державна”, „державна влада”, „публічна влада”, „місцеве управління” та „місцеве самоврядування”.

Серед цих категорій поняття публічної влади є найбільш широким, оскільки воно охоплює всі типи та види влади, що існують у сучасному суспільстві або існували впродовж усієї історії розвитку людства. Виникнення публічної влади сягає додержавного суспільства та історично є першою формою владно-суспільних відносин щодо реалізації загальних інтересів конкретної територіальної спільноти – членів общини, роду, племені. Публічну владу первісного суспільства здійснювали найбільш авторитетні та харизматичні лідери, зливаючись із громадою, впливаючи на волю людей лише за допомогою системи табу та особистого авторитету вождя. Як зазначає С. Рябов, публічна влада зароджувалася саме як концентроване вираження спільних інтересів, як утілення єдиної

волі, як відбиття потреби спільноти в збереженні своєї цілісності [322, с. 16].

Оскільки з розвитком людства та розширенням ареалу життєдіяльності окремих єдинокровних громад, розбудовою міст і великих селищ виникає необхідність розподілу виробництва та публічного управління, уже на цьому відбувається становлення місцевого управління/самоврядування як підвиду публічної влади, що інституційно базується на трьох структурно-функціональних рівнях прийняття рішень: загальних зборах правоздатних чоловіків, радах старійшин та оперативній управлінській діяльності харизматичних вождів.

Зазначимо, що категорія „місцеве управління” з’являється в науковому обігу значно раніше за терміни „державне управління” і „самоврядування”. Саме „місцевим управлінням” в законодавстві спочатку Англії, а невдовзі Сполучених Штатів Америки була визначена система муніципальних установ, при цьому термін було підбрано таким чином, щоб чітко відокремити найнижчий локальний рівень публічного управління. Проте на початку другої половини XIX ст. пруський юрист Х. Гнейс саме як „місцеве самоврядування” переклав англійський термін „local self-government” [246, с. 95 – 96], характеризуючи тогочасні особливості англійського самоврядування (саме тоді у Великій Британії відбулася муніципальна реформа, яка проголосила самостійність територіальних громад в управлінні загальними справами місцевого значення без будь-якого втручання державної адміністрації), уперше вводить на заміну „місцевого управління” термін „місцеве самоврядування”. Відтоді місцеве управління тривалий час називали „місцевим самоврядуванням”. Однак уже в другій половині XX століття ці терміни знову активно використовують, причому майже в протилежних значеннях, надаючи місцевому управлінню забарвлення державного управління на локальному рівні. Так, радянський „Український енциклопедичний словник” визначає місцеве самоврядування як одну з форм державного управління на місцях, управління міськими справами, яке здійснюється в зумовленому державою обсязі муніципалітетами,

магістратами та іншими органами, що обираються населенням відповідних адміністративних одиниць [357, с. 325].

На думку відомого українського правознавця В. Шаповала, поняття „місцеве управління” слід розуміти й у вузькому значенні (як діяльність органів місцевого самоврядування, що здійснюється у визначених законодавством формах через муніципальне господарство та спрямовується на задоволення суспільних інтересів), і в широкому (як управління територіями, що здійснюється одночасно державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [386, с. 48 – 54].

Протилежної думки дотримується В. Медведчук, який переконаний, що місцеве управління – це діяльність місцевих органів державної виконавчої влади, а місцеве самоврядування – діяльність самоуправлінських органів, що обираються місцевим населенням і виконують відповідні функції щодо забезпечення його інтересів [239, с. 12].

У науці державного управління прийнято спиратися, насамперед, на нормативне визначення місцевого самоврядування, яке окреслене в „Європейській хартії місцевого самоврядування” та означає право і спроможність місцевих властей, у межах закону, здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [114, с. 90]. М. Кононенко додає, що в цьому визначенні об'єктом місцевого самоврядування є частка публічних (державних) справ. Деяку їх кількість становлять питання місцевого значення, тобто такі питання, що мають локально територіальний характер і виникають у процесі функціонування територіальної громади, а також задоволення потреб її членів. Відтак чітко визначити коло питань місцевого значення, відмежувати їх від питань загальнодержавного чи регіонального значення надзвичайно важко, оскільки Європейська хартія не містить яких-небудь критеріїв такого розмежування [189, с. 330].

Спираючись на дослідження А. Тойнбі та інших знаних істориків щодо еволюції родоплемінної організації та виокремлення значної кількості спільних рис інститутів самоврядування в різних

народів, В. Єремян висунув тезу про загальносвітовий характер процесу генези місцевого самоврядування як первісної форми публічної влади [113, с. 49].

Як же виникає державна влада? На думку Г. Чапали, найважливішим чинником „одержавлення” общинно-племінних структур самоврядування стає ускладнення завдань управління зростаючих за обсягом спільностей – племен, етнічних груп, народностей. Як наслідок – інститути общинно-племінного самоврядування природним шляхом вливаються в систему управління, побудовану на якісно нових засадах. В одних спільностях, переважно компактних, управління й самоврядування постають як тотожні поняття, у той час як у інших – багатолюдних чи більших за розміром територіях самоврядування окремих общин – уже як автономія в межах загальної системи управління. Але в обох випадках самоврядування поступово втрачає самодостатню незалежність, підкоряючись основним цілям і завданням державної організації, яка виникає, і перетворюючись на інститут зовнішнього управління [376, с. 47]. Зокрема, дані історії, етнографії, археології свідчать, що відбувалось поетапне „одержавлення” інститутів самоврядування в сенсі їх подальшого розвитку на власній основі до розміру інститутів державного управління [165, с. 54].

Отже, стверджує Г. Чапала, непрохідної межі між державною владою і самоврядуванням немає, – одне явище плавно перетікає в інше й навпаки. Основу розмежування між ними становить ступінь реалізації інтересів першоджерела влади, їхнє втілення в діяльності управлінських структур, як наслідок – один і той самий різновид управління може одночасно поєднувати в собі ознаки і самоврядування, і державного управління. Доцільно вести мову лише про пріоритет у відповідній інституційній формі ознак того чи того виду управління, але обидва вони наповнюють змістом єдину систему суспільної регуляції – систему публічної влади [377, с. 9–10].

Системний аналіз наукових праць за темою дослідження показує, що у визначенні держави спостерігається наявність двох протилежних тенденцій щодо пояснення природи її походження.

Досліджуючи закономірності трансформацій моделей державного управління, Н. Макіавеллі (італ. Niccolò di Bernardo dei Machiavelli; 1469 – 1527) у „Роздумах про першу декаду Тіта Лівія” (1519 р.) зазначав, що „Монархія легко перетворюється на тиранію; Аристократія часто переходить в правління меншості (олігархія); Народне Правління легко перетворюється в абсолютну некерованість. Таким чином, законодавець, який встановлює одне з цих трьох правлінь, утверджує його ненадовго, тому що у нього немає засобів щодо попередження переходу від хорошого до поганого правління” [232, с. 139].

З погляду на історію українського державотворення складається враження, що Н. Макіавеллі мав на увазі саме Україну, оскільки його передбачення щодо неминучості трансформації „монархії у тиранію”; „аристократії в олігархію”; „народного правління в абсолютну некерованість” – цілком і повністю відповідають історіографії українського державотворення.

Своєю чергою, О. Конт (фр. Isidore Marie Auguste Francois Xavier Comte; 1798 – 1857), Г. Спенсер (англ. Herbert Spencer; 1820 – 1903) розглядали державу як природний результат соціального бажання індивідів до утворення організованих спільнот. Позиція Дж. Локка (англ. John Locke, 1632 – 1704), Т. Гобса (англ. Thomas Hobbes; 1588 – 1679), Ж.-Ж. Руссо (фр. Jean-Jacques Rousseau; 1712 – 1778) полягала в тому, що держава – це штучна соціальна система, штучний механізм, сконструйований індивідами для захисту своїх інтересів. Саме революційні зміни суспільного устрою – народження та становлення нових, більш прогресивних суспільних прошарків, які, набуваючи економічної та політичної сили, у певний момент змінюють державний устрій.

У своєму дослідженні ми дотримуємось думки багатьох учених щодо історичної первісності місцевого самоврядування перед державною владою й державним управлінням.

Отже, серед зазначених вище понять давнішим є термін „місцеве управління”. Саме слово „управління” зафіксовано ще в Повчанні Володимира Мономаха дітям (XII ст.).

Проте хронологічна старшість ще не є приводом уважати місцеве самоврядування молодшим або менш значущим, ніж місцеве управління органів державної влади. Саме явище місцевого самоврядування виникло набагато раніше, ніж науковий та правовий термін, який його позначає. Так, загальновідомо, що ще перший римський імператор Юлій Цезар у своєму славнозвісному *Lex municipalis* 45 р. до н.е. використав термін для позначення інституції місцевої влади, відмінної від центральних органів держави – „муніципальний” [Там само, с. 94].

Очевидно, досліджуючи питання формування державно-управлінської думки на українських теренах, потрібно відштовхуватись від класичного визначення поняття держави, яку подав у своїй основній праці „Левіафан або Містерія, форма і влада держави церковної та публічної” Томас Гобс (1588 – 1679 рр.). Він висунув гіпотезу існування низки основних функції держави, суть яких полягає в забезпеченні:

- безпеки населення, яка насамперед полягає не тільки в охороні власності та кордонів, а й у забезпеченні справедливого судочинства;
- рівномірного оподаткування, суть якого полягає в установленні своєрідної прогресивної шкали оподаткування;
- державної благодійності, яка має забезпечити підтримку тих громадян, які, з огляду на певні випадки, не можуть себе утримувати;
- „доброго” законодавства, метою якого є не заборона, а спрямування, убезпечення, попередження громадян;
- покарань, які є адекватними провинам та злочинам;
- нагородження та заохочень [55].

Щодо українських реалій, то велика кількість сучасних українських науковців відзначають безумовну пріоритетність на цьому просторі місцевого самоврядування над державою. Так, Д. Співак уважає, що місцева громада історично є попередницею держави. Більше того, весь хід історії свідчить про те, що сама держава виникає в результаті об’єднання громад з економічних і політичних мотивів. На думку цього науковця, вільна громада

утворюється тоді, коли при пануванні приватного права вільні люди, які живуть у громаді, мають можливість відстояти свою незалежність. У додержавний період громада є незалежною, самостійною одиницею у вирішенні всіх завдань. Вона вільна від зовнішнього впливу. Прихильники теорії вільної громади стоять на позиції незалежності громади від держави. Їхні опоненти вважають, що відокремлення громади від держави є неможливим. Відповідно до цієї теорії громада, дійсно, історично є старшою за державу. Спираючись на цей історичний факт, можна було говорити про громаду як природний союз, який не створений державою і тому є для держави недоторканим [338, с. 117]. До цієї позиції пристає інший сучасний український науковець Н. Камінська, яка однозначно вважає, що, принаймні, на території сучасної України місцеве самоврядування є історично старшим за державу [179, с. 8].

Зазначену ідею більш детально конкретизують М. Тимцуник та І. Лахижа. Вони відзначають відмінність та унікальність етно- та соціокультурної ситуації минулого України в часи зародження державності та місцевого самоврядування. Унікальність ситуації полягала в контакті на території сучасної України багатьох історично відомих етносів зі своїми традиціями суспільного управління при відсутності впливу римської правової традиції, притаманної всім без винятку народам Західної Європи.

На думку М. Тимцуника та І. Лахижи, міцна централізована держава в Україні утворилася в результаті передачі частини повноважень місцевого самоврядування до рук князя, повноваження якого зросли наскільки, що переважили відцентрові тенденції окремих земель. З посиленням князівської влади віче поступово втрачало свою роль, але в гострих ситуаціях, особливо під час криз, за ним усе одно залишалося вирішальне слово. При цьому національною відмінністю України було те, що чітко визначені та юридично зафіксовані форми здійснення та межі повноважень місцевого самоврядування (навіть стосовно Магдебурзького права) активно піддавалися корекції. Проте саме ця самобутність значно пізніше дозволила місцевому самоврядуванню

зберігатися навіть в умовах деспотичного самодержавства Російської імперії [352].

Тому цілком обґрунтованою вбачається позиція, за якою місцеве самоврядування в Україні не просто є первинним відносно державної влади, але й повинно домінувати в процесі публічного управління. Так, сучасний науковець М. Баймуратов відзначає, що розвиток місцевого самоврядування є найпродуктивнішим механізмом згуртування суспільства навколо фундаментальних цінностей громадянського суспільства. Саме за допомогою місцевого самоврядування можна сподіватися на найбільш ефективне використання потенціалу самоорганізації суспільства, ініціативи громадян. На думку М. Баймуратова, практика демократичних країн свідчить, що там, де існує розвинуте місцеве самоврядування, там панує й демократичне врядування, там держава і влада підконтрольні громадянам, а не навпаки [17, с. 42]. Інший сучасний український науковець Ю. Баклагов вважає, що навіть сам термін „основи місцевого самоврядування” має застосовуватися передусім для позначення найважливіших, вихідних позицій, що вирішують головні питання місцевого самоврядування та визначають його сутність [20, с. 219].

Отже, переважна більшість сучасних українських науковців однозначно визнають, що принаймні на території сучасної України місцеве самоврядування має давніше походження, порівняно з державною владою. Крім того, саме місцеве самоврядування визнається надійною запорукою та необхідною передумовою демократичності й гуманності державного управління. Тому саме з визнанням пріоритетності місцевого самоврядування перед державною владою й необхідно розглянути питання реалізації в ньому основних державницьких концептів для забезпечення сталого розвитку суспільства.

З іншого боку, на сьогодні накреслилася тенденція, яка дозволяє подолати суперечливість між державною владою та місцевим самоврядуванням. Сучасні українські науковці відзначають можливість компромісу між цими двома суспільними інституціями. Так, О. Мордвінов вважає, що суспільно-історичні

умови континентальної Європи врешті спричинили виникнення та розвиток моделі місцевого управління, заснованої на поєднанні прямого державного управління (державної адміністрації) на місцях та місцевого самоврядування. На думку цього науковця, зарубіжний досвід свідчить, що в демократичних країнах поступово відбувалася певна переоцінка традиційних цінностей місцевої автономії та муніципальних свобод. При цьому головний акцент переміщується з питань свободи й невтручання з боку центральних урядів у бік таких цінностей, як раціональність, ефективність, економія. Управління, здійснюване муніципальними органами, практично вже не трактується як місцеве самоврядування. Під місцевим самоврядуванням почали розуміти лише певне політико-правове становище місцевих установ [256].

Більше того, деякі науковці навіть пропонують урахувати унікальність ситуації з місцевим самоврядуванням України при класифікації моделей місцевого самоврядування. Так, В. Ільшенко вважає, що перехідний стан українського суспільства вимагає при моделюванні функціонування місцевого самоврядування внесення певних коректив до класичної європейської класифікації моделей. На її думку, це зумовлено тим, що в Україні замість формування нових класичних моделей місцевого самоврядування фактично розвивається синтетична історична модель, яка поєднує практику старої радянської та форму нової демократичної моделі самоврядування [167]. А О. Пеклушенко наголошує, що основи місцевого самоврядування покликані відобразити державні гарантії самостійного здійснення населенням місцевого самоврядування, створити необхідні передумови, умови, можливості для ефективного вирішення питань місцевого значення, а в установлених законом випадках і реалізації окремих державних повноважень [286].

Різноманітність ролі й місця місцевого самоврядування та державного управління в еволюції людства призводить до появи різних поглядів на характер і сутність взаємодії й відносин держави та системи місцевого самоврядування. У державно-управлінському дискурсі можна знайти кілька моделей цієї взаємодії, серед яких на увагу заслуговують такі.

Класична партнерська модель. Вона є наслідком аналітичного осмислення класиками політичної думки, починаючи від Джона Стюарта Мілля, процесів здійснення публічної влади в країнах, де історично політична система формувалася через поступове укрупнення та об'єднання територіальних громад, так би мовити „знизу вгору” (Нідерланди, США, Швейцарія). Унаслідок такого суспільного розвитку державна влада та місцеве самоврядування отримували своє становлення як рівноправні партнери, що мають на меті загальне благо (і відповідні спільні цілі) та надають відповідні послуги громадянам. У межах цієї моделі взаємодії місцеве управління розуміється, у першу чергу, як „органічний елемент самовираження відповідної місцевої громади”, завдяки якому мешканці мають можливість „організувати у своїх інтересах необхідні їм служби” [441, с. 81].

Агентська модель. Вона є наслідком історичного розвитку тих країн, де в політичній системі домінує держава (Німеччина, Франція, Італія, Португалія). У цих країнах історично дотримувалися думки, що державна влада, висловлюючи загальнонаціональні інтереси, має забезпечувати певні стандарти життя народу та соціально-економічного розвитку суспільства, тому вона має повне право керувати й спрямовувати діяльність місцевого управління, яке в такому випадку є „всього лише адміністративним засобом управлінських функцій на місцях”, і націлена не стільки на забезпечення місцевого представництва, скільки на надання послуг [441, с. 82].

Відносини між центральною й місцевою владою в межах агентської моделі розглядаються як відносини агента й принципала, де акцентовано на домінуючій ролі центру у відносинах з місцевим самоврядуванням. Місцеві органи вважаються інструментом, за допомогою якого центральний уряд реалізує свій політичний курс на місцях [191, с. 13].

Дуальна модель, або система з відокремленою ієрархією, є типовою для Великобританії та Ірландії. У цій моделі місцеве самоврядування здійснюють комітети. При цьому відповідальність за виконання функцій місцевого самоврядування несе вся рада загалом але в рамках загальних обмежень фінансового та юридичного характеру з боку відомств центрального уряду. Як

наслідок, зазначає Б. Андресюк, – це утруднює формування політично або адміністративно однорідної виконавчої влади. Через це мер значною мірою відіграє символічну роль [6, с. 216 – 217]. Ця модель, на думку Р. Штобера, вимагає розбудови відносин органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування на принципах незалежності, змагальності та забезпечення, що має забезпечити системі місцевого самоврядування відносну незалежність від держави з одночасним збереженням його життєздатності [439, с. 28].

Модель взаємозалежності. Вона є продуктом аналізу сучасних особливостей взаємодії державної влади та місцевого самоврядування в демократичних країнах. Автором вважають Р. Роде [435, с. 97 – 108], який зазначає, що відносини центральних і місцевих органів характеризуються одночасно і певним рівнем незалежності, і взаємозалежністю. Такий стан зумовлений реальним владним потенціалом кожної зі структур публічної влади, рівнем стратегічного мислення й планування, наявними в їх розпорядженні ресурсами (насамперед фінансовими й людськими, особливо в частині лідерського кадрового потенціалу) та засобами тиску. Усе це, наголошує Т. Бйорн, сприяє тому, що не тільки місцеві органи виявляються залежними від державних органів влади (у плані загальної підтримки, фінансових субсидій, законодавчого регулювання і т.п.), але й уряд потрапляє в певну залежність від місцевої влади, реалізуючи свій політичний та економічний курс на місцях [407, с. 38]. Отже, на початку третього тисячоліття жоден центральний уряд демократичних країн неспроможний цілком контролювати місцеве самоврядування, відтак муніципальні органи все більше будують свої відносини з державною владою на основі переговорів, компромісів й обміну інформацією.

Модель розділеної ієрархії. Висунув цю модель Д. Ліман, аналізуючи процеси публічного врядування в країнах Центральної та Північної Європи (Данії, Фінляндії, Норвегії, Швеції, Чехії та Угорщині). Згідно з цією моделлю місцевий і регіональний органи публічної влади мають значну автономію, а виборні ради й мери несуть колективну відповідальність. Водночас центральна влада може мати значний юридичний та фінансовий вплив на місцеві

органи. На окремих напрямках управлінської діяльності центральні органи державної виконавчої влади можуть мати більше повноважень, на інших значною автономією володіють органи місцевого самоврядування [421, с. 81 – 83].

При цьому ступінь самостійності органів місцевого самоврядування може бути різним. Зокрема, традиційно в англосаксонських державах самостійність місцевого управління завжди вища, аніж у континентально-європейських. Проте процеси глобалізації призводять до певної конвергенції, згладжування зазначеної різниці, висуваючи на передній план іншу закономірність: у розвинутих демократичних країнах фактична самостійність місцевих властей завжди більша, у той час як у державах, що розвиваються, більшу роль відіграє державна влада, а система місцевого самоврядування знаходиться в суттєвій залежності від держави [242, с. 56].

Субсидіарна модель. Батьківщиною субсидіарної моделі можна вважати Німеччину часів приходу до влади християнських демократів, які в публічному управлінні дотримувалися висунутого римським Папою Пієм XI принципу: „Суспільство не має права позбавити людину й перейняти на себе те, що вона здатна зробити за власною ініціативою, своїми зусиллями; несправедливо також переводити на більші й вищі спільності те, що можуть виконувати, здійснювати малі й супідрядні громадські об'єднання; це завдає шкоди і збитків суспільному порядку. Будь-яка суспільна діяльність є не тільки в очах людей, але й за своєю сутністю субсидіарною: вона має підтримувати членів соціуму й не може руйнувати або ж поглинати їх особистість” [228, с. 149].

Цей принцип, зазначає Т. Астапова, є повністю природним, оскільки якщо людина є основою будь-якого співтовариства, і останнє виникає через саму людську природу, то абсолютно ясно, що більш крупні співтовариства утворюються для досягнення цілей, які малі співтовариства вирішити не в змозі. Людина створює сім'ю для того, щоб розв'язати проблеми, які їй одній непідвладні. Далі зазначений принцип породжує більш крупні соціальні об'єднання для вирішення завдань, які не в змозі вирішити сім'я.

Урешті-решт, людина приходиться до необхідності злиття цих різноманітних співтовариств у єдину державу з метою встановлення в усіх проміжних співтовариствах загального порядку для забезпечення основних життєвих інтересів кожної людини. Цей порядок держава зобов'язана підтримувати за допомогою права, беручи на себе функції, які жодне з проміжних співтовариств не в змозі безпосередньо виконати [14, с. 12]. Отже, сфера компетенції більшого співтовариства (зокрема держави) починається там, де закінчуються можливості меншого співтовариства (місцевого самоврядування). Тому принцип субсидіарності трактується як необхідна умова розбудови реального місцевого самоврядування, створення дієвих механізмів участі громадян в процесі прийняття рішень [190, с. 86 – 87] та припускає втручання держави в справи громади лише в тому випадку, коли без її допомоги неможливо досягти поставлених цілей.

Комплексна модель. Ця модель Г.Чапала передбачає врахування трьох груп спектра інтересів територіальної громади, кожна з яких по-різному співвідноситься з державними інтересами:

1) інтереси громади, що суперечать державним інтересам і тому не мають юридичних підстав бути реалізованими через конституційне закріплення держави як єдино суверенної організації на певній території;

2) інтереси громади, які збігаються з державними, утворюючи своєрідну „суміжну зону” між інтересами, що мають суто загальносуспільний характер, та інтересами, які стосуються виключно місцевої спільноти, перебувають одночасно і у сфері функціонального призначення державних інституцій, і у сфері функціонування елементів соціальної організації місцевих співтовариств. Щодо їх реалізації, то найбільш виваженою є побудова відносин між суспільством і територіальною громадою на паритетних партнерських засадах. А оскільки йдеться в першу чергу про надання відповідних ресурсів – фінансування, то й відповідальність місцевого співтовариства перед суспільством має обмежуватись наданням або ненаданням відповідних ресурсів. Функції держави в цьому разі фактично зводяться до виважено-обґрунтованого перерозподілу фінансових ресурсів, при цьому держава гарантує всім своїм громадянам забезпечення певного

мінімального рівня послуг. Існування цієї сфери інтересів виключає можливість теоретично обґрунтованого й формально визначеного відокремлення „справ державних” від „справ місцевих” і розмежування відповідних повноважень на законодавчому рівні;

3) інтереси громади, які байдужі державі, оскільки не входять до кола її завдань. Обґрунтовується, що право індивідів на ініціативне вирішення питань місцевого значення, яке не порушує правомірних інтересів інших індивідів і суспільства загалом, має розглядатися як природне. При цьому слід розрізняти природне право кожного індивіда та похідні від нього права територіальної громади та повноваження її органів, визначення яких державою не повинно порушувати природних прав окремих індивідів [377, с. 13].

Така різноманітність теоретичних уявлень про природу та сутність місцевого самоврядування, характер та особливості його взаємодії й відносин з органами державної виконавчої влади змушує використовувати при визначенні концептуальних і методологічних засад здійснення адміністративної реформи більш чіткі імперативи суспільних явищ.

Сьогодні система взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування України потребує суттєвого вдосконалення. Як зазначає А. Некряч, основними тенденціями цієї взаємодії в сучасному українському публічному просторі є:

– декларативне прагнення децентралізувати державне управління шляхом перерозподілу функцій і повноважень, передачі їх частини на місця, з одночасним сильним бажанням управляти всіма справами з центру;

– розширення самостійності місцевих органів за рахунок здійснення відмінної від попередніх політики в бюджетно-податковій сфері та комунальній власності;

– поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів, їх диференційованість та узгодженість;

– розширення правового поля у відносинах центру з територіями [265].

Сучасні українські науковці незалежно один від одного зазначають кризовий стан інституції місцевого самоврядування в Україні. Так, Т. Кравченко вважає, що в нашій державі відсутня цілісна система місцевого самоврядування, що ефективно

функціонує. Вона фактично не діє на обласному та районному рівнях управління – виконавча влада тут зосереджена в руках представників місцевих державних адміністрацій, які призначає Президент України й підпорядковані йому та Кабінету Міністрів України. Цей науковець наводить чотири аргументи на користь твердження про недосконалість місцевого самоврядування України на рівні областей та районів:

- обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів;

- повноваження районної й обласної рад є майже ідентичними;

- законодавством не визначено механізм виявлення спільної думки територіальних громад сіл, селищ, міст (а обласні та районні ради є саме виразниками спільних інтересів територіальних громад);

- недосконало визначено правовий статус районних і обласних рад [208].

Інший сучасний український науковець І. Сай визначає такі основні проблемні питання місцевого самоврядування України, що потребують якнайшвидшого вирішення:

- наділення органів місцевого самоврядування ширшими повноваженнями, що зробить їх реальним суб'єктом територіального розвитку та вираження інтересів громад, їх дійсної самоорганізації та самоврядності;

- чіткий розподіл функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;

- розробка чіткої системи відповідальності та контролю;

- надання місцевим державним адміністраціям винятково контрольних-наглядових функцій за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, за станом місцевого та регіонального розвитку тощо [323].

Керівник центрального органу з питань організації діяльності державної служби В. Толкованов зазначає, що реформування місцевого самоврядування України необхідно здійснювати в

контексті реалізації політики європейської інтеграції. У зв'язку з цим він вважає за необхідне:

- упровадження інноваційних інструментів і стандартів „гарного врядування” на місцевому та регіональному рівнях;
- розвиток транскордонного співробітництва;
- полегшення негативного впливу світової фінансової кризи на діяльність органів місцевого самоврядування;
- розвиток національного законодавства відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування;
- розвиток партисипативної демократії, удосконалення відносин між владою та громадянами, насамперед, на місцевому рівні, а також більш активне залучення громадян до участі в управлінні громадами;
- зміцнення фінансової та матеріальної автономії органів місцевого самоврядування [356, с. 126].

Одночасно О. Мороз констатує проблеми місцевого самоврядування в Україні в контексті стандартів свободи та демократії Європейського Союзу. Він убачає невідповідними європейським стандартам системи взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади на місцях, оскільки повноваження двох видів місцевої влади серйозно перетинаються. Неприйнятним для Європи вбачається інститут делегованих повноважень, оскільки в Україні суб'єктами делегування повноважень, крім держави, є ще й органи місцевого самоврядування, що пов'язано з відсутністю в радах регіонального рівня виконавчих органів.

Окрему проблему в українських реаліях становить фінансування місцевого самоврядування. Також відзначається необхідність чітко розрізняти в Конституції та законах місцеве самоврядування від регіонального, а регіональне – від органів державної влади. А в процесі самого реформування та навіть на етапі визначення його засад європейські стандарти демократії та права передбачають проведення консультацій із самими органами місцевого самоврядування [257].

В українському суспільстві сьогодні практично немає різночитань розуміння, що місцеве самоврядування – це одна із засадничих підвалин сучасної демократичної системи публічного управління, уособлення влади народу у відповідній формі та на рівні, найбільш наближеному до громадян як споживачів адміністративно-управлінських послуг. Воно забезпечує можливість самостійно, тобто, спираючись, насамперед, на самоорганізацію й самодіяльність самого населення на основі конституційних положень та законодавчих приписів, вирішувати різноманітні нагальні проблеми місцевого значення в інтересах населення цієї території.

Проте демократичні перетворення в українському суспільстві ставлять завдання формування ефективної системи місцевого самоврядування як максимально наближеного до населення інституту, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності, запровадження дієвих механізмів соціальної взаємодії з самоврядними структурами. Усе зазначене додатково підкреслює актуальність удосконалення системи місцевого самоврядування України та втілення в ній державотворчих конструктів. Такий варіант адміністративного реформування дозволить забезпечити відповідність системи органів влади цивілізованим стандартам демократії та свободи. Тільки такий спосіб удосконалення місцевого самоврядування забезпечить його спрямованість на потреби та інтереси громадян, які разом становлять народ України – єдине джерело влади.

1.3. Предметне поле й дискурсна рамка дослідження взаємодії держави та місцевого самоврядування

Проблематика побудови історично-легітимуючих конструктів української державної традиції й до сьогодні залишається однією з найбільш актуальних у процесах сучасного державотворення. Необхідність розуміння основних засад ідеології публічного врядування в широкому плані як системи цілісних орієнтацій індивідуума й суспільства загалом, системи ідей, принципів, та цілей, що вважаються загальнозначеними і для індивіда, і для суспільства, орієнтують їх на забезпечення цілісності й міцності держави, консолідації всієї спільноти з метою її соціально-економічного та культурного розвитку.

Наші сучасники, російські історики Г. Носовський та А. Фоменко, досліджуючи картографічний матеріал XVIII ст., зазначають, що „південь сучасної України називався Малою Тартарією – *Petite Tartarie*. Цікаво, що в середині Малої Тартарії відмічена область „Запорозькі козаки” – *Cosaques Zaporiski*. Іншими словами, запорозькі козаки були складовою частиною Малої Тартарії. Тобто Татарська Орда – це Козацька Орда” [272, с. 229].

Зазначимо, що в розумінні авторів слово „орда” означає „рада”. Очевидно, що таке трактування одного з найбільш суперечливих періодів нашої історії, який припадає на період підпорядкування „Золотій Орді”, набуває діаметрально-протилежного сенсу, якщо розглядати його з погляду „Золотої Ради”.

Порівняння територіального устрою Золотої Орди є ключем до розуміння витоків територіального устрою часів кінця існування Русі та становлення Московської держави, а також наступного утворення по суті державного формування – Війська Запорозького.

Одним з ключових питань конституювання предметного поля державноуправлінської думки на українських теренах є необхідність чіткого розуміння та встановлення оптимального співвідношення прав людини (громадянина) та прав народу (нації) як складників більш загального питання про співвідношення індивідуальних та колективних прав. Зауважимо, що в сучасних Конституціях більшості

демократичних країн проголошено, що саме народ є джерелом влади. Так, у Конституції України зазначено: „Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування” [193].

Отже, можна виокремити першу ідеологему, суть якої полягає в тому, що державна влада в контексті соціального явища сприймається як певний соціальний інститут, що виник і функціонує у структурі суспільства.

Перші початки української державної організації вийшли із союзу слов'янських племен, якому суспільні зв'язки давали глибоку внутрішню сутність. Засновуючись на родово-племінних зв'язках, давньоруська аристократія, „луччі люди”, організовувались на економічних засадах у „союз племен”, які в союзі з варязькою династією повели широку торгово-політичну експансію на південь і схід. Основою громадського ладу була співпраця князя з боярством [212]. Зазначену форму соціальних утворень слід розглядати як суб'єкти організації колективної дії, спрямованої на забезпечення реалізації певних соціальних, економічних та військових інтересів.

Митрополит Київський Іларіон (р.н. невідомий – 1067) в одному з найвідоміших своїх творів „Слово про закон і благодать”, поєднавши тогочасні філософські й богословські погляди з оригінальним трактуванням історії й аналізом державних завдань епохи Київської Русі часів Володимира Великого та Ярослава Мудрого, наголошував на першочерговості визначення правових засад розвитку держави, оскільки „спершу був Закон, а потім Благодать” [175, с. 121]. Водночас, потрібно наголосити на тому історичному факті, що саме в результаті міжусобної війни за київський престол між князями Ярославом і Мстиславом у 1026 році було укладено мирну угоду, за якою розподілено сфери впливу і влади по Дніпру. В. Ричка зазначає, що хоча політичного відокремлення Правобережжя від Лівобережжя в княжі киево-руські часи не сталося, однак саме тоді сформувалися уявлення про відмінність історичних первенів двох берегів Дніпра [312, с. 78].

Умланд Андреас (англ. Andreas Umland) та Бредис Інгмар (англ. Ingmar Bredies) наголошують, що ідея демократичного правління відсилає нас до епохи Київської Русі IX – XII ст., які вважаються „золотим віком” української зародкової державності. Київська Русь розглядається як держава, що мала зародкову демократію у формі місцевих зборів (віча), створивши відносно розвинутий правовий кодекс Руську Правду та перші спроби встановити виборну монархію [365, с. 208 – 209].

Політична структура державної влади періоду удільної роздробленості в різних регіонах Київської Русі характеризувалась своїми особливостями. Відмінною за формою була, наприклад, новгородська модель державного управління. Тут склався державно-політичний устрій боярської республіки. Зокрема, уже в перші десятиліття XII ст. помітно послаблюються позиції князівської влади й натомість зростає роль віча як вищого органу новгородської республіканської держави. До сфери компетенції останнього входило право вибирати й зміщувати князів, утверджувати посадників, тисяцьких і єпископів [312, с. 113].

Один з найавторитетніших істориків XIX ст. В. Ключевський (1841 – 1911) зазначав, що „середньовічна європейська держава була федерацією суспільних прошарків, союзом кількох державних прошарків, який утримується на такому ж договорі, яким визначаються взаємні відносини союзних держав. Народне представництво слугувало найбільш звичайним засобом установаження й підтримання союзного *modus vivendi* (згода сторін співіснувати з різними поглядами на певний об’єкт незгоди) у такій державі. Кожне вільне угруповання повинно було завоювати або відстоювати своє місце в державі, і верховна влада була змушена пристосовуватися до змін у розкладі політичних сил.

За таких умов представницькі збори отримували тим більше політичне значення, чим частіше й відвертіше їхні представники показували на них свою ворожість одне одному або уряду. Тому міцність політичних гарантій, точна визначеність конституційних догматів і обрядів як мета й невтомні політичні претензії, строга,

непоступлива опозиційна дисципліна як засіб є найбільш характерними рисами західноєвропейського представництва” [183, с. 7].

У XIII – XVIII ст. одне з найбільших європейських державних утворень Велике князівство Литовське (лат. Magnus Ducatus Lituaniae) формувалося як Литовсько-Руська держава – багатонаціональне державне формування, яке у XIV ст. було найбільшим у Європі. Зазначимо, що в цій державі вперше в європейській історії вдалося вивести норми права з-під впливу церкви.

У XV ст. у Великому князівстві Литовському закінчився період феодалної роздробленості, зміцнилися позиції центральної влади на місцях. Подальшого розвитку набули феодално-кріпосні відносини, для яких правові норми Руської Правди, обласних і загальноземських привілеїв не відповідали новим економічним, соціальним і політичним відносинам. На порядку денному постало питання нагальної кодифікації права, у якій рівною мірою була зацікавлена і литовська, і українсько-білоруська шляхта [342, с. 18].

Українські території, які були невід’ємною частиною Великого князівства Литовського, без сумніву, зазнали європейського впливу. Проте тут народжувалася своєрідна правова культура, відмінна від західної. Правова культура українського народу знаходилася під постійним зовнішнім тиском і розвивалася в гострому протиборстві як із західною, так і східною правовими традиціями. Але якщо східна правова традиція з її духовними підвалинами була близькою українському народові, то західна правова традиція з її еkleктичністю, протиріччями, частими змінами основних правових понять і інститутів була для нього чужою.

Можна стверджувати, що нації як конкретні, соціоприродні утворення на будь-якому етапі розвитку є своєрідними „сумами” ланцюга соціополітичного синтезу, у якому можна вирізнити кілька якісно відмінних етапів. Індивідуальне та особливе є тут властивістю всієї спільноти, а не кожного її члена. Ця обставина стала вирішальною засадою „природного” відбору найбільш життєздатних етносів, що й забезпечило неухильний поступ цивілізації [214, с. 68]. Але український народ, у середовищі якого зародився феномен козацтва, який позиціонується зі свободолюбством та незалежністю, є досить

консервативним у своїй нелюбові до „держави” як інструменту для примусу.

Н. Мяловицька, досліджуючи особливості статусу автономних державних утворень на українських теренах, зазначає, що вже на початку XVI ст. стали помітними ознаки занепаду Великого князівства Литовського, яке почало втрачати свої пограничні території. 1 липня 1569 р. була укладена Люблінська унія, згідно з якою Польща і Литва об'єдналися в одне політичне ціле – Річ Посполиту (польск. Rzeczpospolita Obojga Narodow), що мала єдиного виборного короля, сейм, єдині гроші й податки та єдину зовнішню політику. Велике князівство Литовське певною мірою зберігало окремі елементи автономного утворення, зокрема місцеве врядування, військо, скарбницю та систему судочинства. Та всі українські землі, що раніше входили до складу Литви, тепер відійшли до Польської корони. Отже, як бачимо, з цього часу всі ознаки української державності, автономія руських земель були надовго втрачені [260, с. 373].

Доречно зауважити, що питання верховенства права над державою, зокрема з монархічною формою правління, порушувались видатною особистістю періоду східнослов'янського Відродження С. Оріховським (1513 – 1566), який у праці „Напучення польському королю Сигизмунду Августу” (1543) зазначає, що „якщо ти (король) сам собі вирішиш, що в королівстві закон є немов другим королем, хай зробить тоді бог тебе і королівство твоє щасливим, бо ти добровільно підкориш, всього себе волі його. Та якщо зміниш цей порядок і скажеш, що ти є паном закону, змінить тоді господь королівство твоє і віддасть його або ворогові, або рабові твоєму” [278, с. 298].

Загалом з часів С. Оріховського прослідковується певна непослідовність в українській традиції створення суспільно-політичних проектів, які б викладали бачення українською інтелектуально-політичною елітою перспектив існування національної політичної організації, форм державної влади та розмежування управлінських обов'язків, завдань тощо, цілком логічно спрямовувала останню на пошук нових джерел, які б живили її державотворчий потенціал. В. Липинський уважав, що саме приватна земельна власність революційної дрібної покозаченої шляхти була першою стежкою, якою

ввійшла в козацьку Україну й у козацьке Військо Запорозьке європейська хліборобська цивілізація, оперта на римським праві індивідуального володіння землею [38, с. 54]. Для повноти картини розмаїтості слов'янських політичних порядків у XIV – XVII ст. М. Драгоманов пропонував урахувати, що одночасно зі зростанням польських шляхетських сеймів і сеймиків і московських земських соборів у руських степах виростають козацькі громади, які у своїх радах протягають традицію старих віч, причому в Україні ці архаїчні народні збори починають підпадати під вплив польських і класичних республіканських думок [103, с. 32].

Відомий своєю високою освіченістю меценат науки, який став на захист русинів та їхніх традицій, Ян Щасний-Гербут (польск. Jan Feliks Herburt; 1547 – 1616) у „Розмислі про народ руський” (1613) порушує питання: „та ж про що убога русь просить? Щоб мали змогу жити відповідно до прав? „А може, прав не має?” Можливо, на пергамені чи на папері й не мають, але мають в умислах людських найліпше право й матір усіх прав – звичай. Бо чи що інше є право, як звичай, уживаний повздовж багатьох літ, і який визнано за добрий і вже потім, щоб ніхто не дорікав, покладений на напір. Звичай – це право, яке завдяки тривалому вживанню й користуванню впроваджене й прийняте між людьми. Звичай – це те, що потверджує й викладає право, а право писане – мертво, коли звичай його не оживлює. Таких звичаїв повна Вітчизна наша, а коли б, боронь Боже, можна було їх заперечити, жодна наша вольність на місці не залишиться” [364].

Сучасна наука про державу і право стверджує, що коріння ідеї конституювання системи суспільних відносин у межах конкретної держави сягають глибини таких британських актів, як „Велика Хартія Вольностей” (1215 р.), „Петиції про права” (1628 р.), „Петиції „Про корні і гілки” (1640 р.) тощо. Згаданий нами Ян Щасний-Гербут, вступаючи в полеміку з польськими колегами, наголошував на тому, що „римське право погоджується з нашим (руським). Така вже властивість християнських прав: те, що є правом для будь-якого християнського народу, підходить і нашому...” [391, с. 553].

Умланд Андреас та Бредис Інгмар зазначають, що з виникненням Козацького Гетьманату в XVI ст. з'являється ще одне українське

протодержавне утворення, яке відіграє важливу роль у сучасній національній ідентичності. Козаки, які були озброєними селянами, сформували на березі Дніпра військову республіку з представницьким органом – Козацькою Радою, члени якої обирали військового начальника – гетьмана. Любов козаків до свободи та протодемократичного правління й до сьогодні впливає на уявлення українців про себе [365, с. 208 – 209].

На думку М. Драгоманова, новий науковий досвід старих вільних порядків у Європі показав, що в тих порядках спроби обмежити абсолютизм государів і їх чиновників спрямовувались більше у сферу справ адміністративних і судових, ніж державно-політичних. Виявилось також, що старі вільні порядки давали громадянам певну систему самоврядування й корпоративного життя, дуже незграбну по наших теперішніх думках, але таку, котра розвивала в тих громадян звичку щодо контролювання ходу громадських справ та здатності користуватись написаними в законах правами.

Такий дослід не тільки показав нові перспективи в науці історико-політичній, але й дав наукові засади для нових громадських змагань. Ці змагання спрямовуються для того, щоб і в нових конституційних державах ідеальне признание за людністю певних прав стало дійсним, а вкупі з тим, щоб і парламентаризм став менш фіктивним [103, с. 34].

Варто згадати, що один із засновників політичної думки епохи Відродження Н. Макіавеллі зазначав, що „якщо якомога раніше дізнатися про зло, яке народжується в державі (це дано лише мудрим), то вилікувати його неважко, якщо ж припустити, що це зло, яке не вдасться його своєчасно розпізнати, розростається до таких розмірів, що стає зрозумілим для кожного, – проти нього вже не має засобів” [233, с. 49].

Історія як суспільний процес є діяльністю в просторі й часі поколінь людей, які мають певні інтереси. Тому, на думку В. Кременя, найважливішими, опорними в усвідомленні історичного поступу є уявлення про народ, час, територію й інтереси, які саме становлять осьовий компонент історичної національної самосвідомості [209, с. 19].

У буремні двадцять роки ХХ сторіччя Д. Донцов, здійснюючи пошуки підстав національної української політики, зазначав, що з універсальної засади політичної невіддільності випливає перша найголовніша максима внутрішньої політики: мати все за мету створення не тільки культурної, але політичної нації, нації свідомої свого посланництва. Коли нація сформована, не допускати впливів, котрі нищили б цей цемент, котрим вона спаяна в одну державну цілість. Коли нація ще не становить цілого – нищити все, що процес її формування стримує. В обох випадках ідеалом є скерувати всі помисли і стремління одиниць, груп і племен нації до одної вищої політичної мети [93, с. 125].

Практично всі дослідники проблематики є одностайними щодо існування принаймні трьох яскравих історичних періодів державотворення на українських теренах: становлення й занепад Київської Русі у ХІ – ХІІ ст., визвольних змагань у 1648 – 1657 рр. та революційних подій у 1917 – 1920 рр., об'єктивне й неупереджене дослідження яких сприятиме визначенню тенденцій, закономірностей та висновків щодо легітимних конструктів української держави.

Характерно, що для України – держави, яку визнано в усьому цивілізованому світі, й до сьогодні, насамперед у свідомості українського суспільства, прослідковується певний парадокс невизначеності щодо оптимальної моделі української публічної влади як загально визнаного історичного факту. Поняття „хмельниччина”, „мазепинство”, „махновщина”, „петлюрівщина”, „бандерівщина” стали називними в багатолітній парадигмі українських державотворчих змагань.

Очевидно, що навіть крізь століття ігнорування, критики, цензурування та цілковитої заборони вони залишаються викарбуваними в народній пам'яті і становлять величезний потенціал для дослідження з позиції сучасної науки державного управління. Потрібно визначити, що сьогодні, на початку третього десятиліття існування України як незалежної держави в європейському просторі, залишаються білі плями в історії українського державотворення, а також існує низка проблемних питань, конструктів та концепцій формування української національної держави та української системи

місцевого самоврядування, які не тільки є малодослідженими, але й залишаються невідомими і не витребуваними як широким загалом, так і теоретиками з проблем державотворення, зокрема в частині визначення оптимальних векторів суспільного розвитку, організації національно-визвольних рухів, завдань і форм боротьби за становлення української держави.

В. Ключевський уважав, що двигунами й творцями державотворення давньої Русі були не князі, яких історик розглядав у якості найманців, яких наймали функціонери торгової верстви населення. Схема історії Ключевського за своєю суттю є антиімперською, антидворянською й антиаристократичною. У ній заперечується роль особистості в історії, на перший план висувається сукупність суспільних груп і класів, причому роль держави зводиться до організації й забезпечення їх захисту від зовнішніх загроз. В. Шевчук кожне явище, породжене життям, наділяє типовими фазами появи та росту, становлення й утвердження у світі та зазначає причини свого постання. Так само й з ідеєю Козацької держави: вона мала цілком конкретні спонуки до свого народження, відтак, переборюючи часом неймовірні труднощі, завойовувала собі місце під сонцем, бо цього вимагав природний закон, про який наші зверхники почали мислити з XVI ст. [183, с. 413].

Своєю чергою, досліджуючи утвердження європейських принципів лібералізму на українських теренах, М. Драгоманов зазначав, що „науково-історичний досвід в купі з вияснюванням державно-правових думок показав, що наші теперішні думки про вільність, це продукт складного міжнародного політичного і розумового процесу і не можуть бути признані цілком однаковими ні з якими старовинними думками, – але що дійсно в старовину було два періоди існування по-своєму вільних порядків: первісний і середньовічний. Первісні вільні порядки, громадсько-племінні, подібні до тих, які описав Тацит в своєму творі про германців, або до тих, які у південних слов'ян бачили візантійські письменники, і про котрих існування у руських слов'ян ще в XI до XIII ст. говорять на кожній сторінці літописи руські, – безперечно були в усіх

європейських народів. Головна ознака таких порядків – існування народного Збору (віча, купи, громади) з більшою чи меншою перевагою його сили над властю старшин і начальника” [103, с. 5]. Ідея щодо участі широкого загалу у формуванні органів державної влади була абсолютно неприйнятною для моделі російського самодержавства, тому цілком очевидним є те, що існування козацької автономії у складі цієї імперії було під загрозою знищення з часу укладання Березневих статей за результатами Переяславської ради (1654 р.).

Водночас О. Федюшин зауважує на існуванні певної характерної особливості, суть якої полягає в тому, що процес остаточного політичного й соціального поглинання українських земель Російською імперією збігся з українським культурним відродженням, яке почалося з публікації пародії Івана Котляревського на „Енеїду” в 1798 році.

Загалом кілька наступних десятиріч український національний ренесанс обмежувався головним чином літературою й культурою. Очевидно, що здійснення секретної дипломатичної місії в 1791 році українського дворянина Василя Капніста до Пруссії в пошуках допомоги для протистояння Росії потрібно розглядати як епілог до епохи козацької вольниці, ніж як прелюдію до боротьби за національне звільнення України” [368, с. 14]. Крім того, Капніст був одним із співавторів проекту відновлення козацьких формувань в Україні („Положение, на каком может быть набрано и содержано войско охочих козаков”) 1787 р., який, зрозуміло, був відхилений царським урядом. У 1781 – 1782 рр. припинили існування останні інституції державного устрою Гетьманщини, де замість старих полків і сотень було встановлено намісництва російського типу, які зруйнували стару адміністративну єдність державної території України-Гетьманщини та її традиційний козацький адміністративно-політичний устрій. Зденационалізоване, одірване від рідного, національного ґрунту, перетворившись з „військової старшини” на земських начальників, предводителів та інших урядовців, воно дбає про народ, охороняючи „подлоє” сословіє, від

„вредних” хвороб, як-то просвіта народна, збудження серед нього національної, правової або класової свідомості” [288, с. 76].

Саме класовий підхід до української проблеми – бажання козацької старшини бути польськими шляхтичами або російськими дворянами – дав поштовх до розвитку аристократичного напрямку в українській історіографії. Таким чином, український національний визвольний рух, ініційований згори, відпочатку не користувався широкою народною підтримкою, і Україна продовжувала слугувати полем битви для поляків та росіян, які боролися за культурне та політичне домінування в регіоні. Той факт, що більшість дворян українського походження перебували по обидві сторони конфлікту, мав для національного руху негативні наслідки [368, с. 14 – 15]. Зазначимо, що напередодні Полтавської битви разом з гетьманом Іваном Мазепою під прапори шведського короля Карла XII перейшло лише близько чотирьох тисяч козаків та вісім тисяч запорожців. Очевидно, що ідею Мазепи щодо утворення козацької автономії під протекторатом шведського короля не підтримали широкі народні маси.

У науковому дискурсі зародження праукраїнської держави характерною ознакою є існування об’єктивних і суб’єктивних чинників, які призводять до різночитань та неузгодженостей у відомих на сьогодні історичних та наукових джерелах, присвячених проблематиці українського державотворення.

Отже, для того, щоб усвідомити сутність сформованих уявлень про українські державотворчі традиції, необхідно не тільки звернутися до загалу зарубіжних і вітчизняних першоджерел – рукописів та їх авторитетних публікацій, а й проаналізувати історію їх утворення, а також дослідити причини, що спонукали давньоруських літописців та європейських хронікерів до їх редагування з метою врахування політичних, релігійних замовлень. Зазначене є важливим зокрема й тому, що більшість уявлень про характер, специфічні риси та цілі державних формувань, які утворювались на українських теренах, і в особливості їх негативні оцінки, базуються не на ретельному аналізі історичних джерел та відомостей, а на ідеологічних, релігійно чи історико-політичних викривленнях і спекуляціях.

У цьому аспекті доцільно звернути увагу на позицію авторів історичного дослідження „Український народ в його минулому і майбутньому” (1914 р.), серед яких були такі відомі українські та російські вчені, як А. Кримський, М. Туган-Барановський, М. Грушевський, О. Шахматов та ін. Зокрема, ці вчені зауважували, що загалом поняття українознавства як науки, яка вивчає минуле й сучасне українського народу та основ державноуправлінської думки, його властивості й особливостей, території й всілякого роду умов, що впливали на життя й розвиток, могло виникнути лише поступово й головним чином протягом ХІХ сторіччя. Це пояснюється тим, що до того часу поняття народної єдності підмінялось зазвичай поняттям єдності політичної, релігійної або культурної, і народність розглядалась як зміст однієї з цих форм: як громадяни певної держави, як населення однієї території, як члени певної церкви. Оскільки в історії українського народу всі ці ознаки, або форми, то охоплювали все населення, що проживало на територіях, на яких формувались відомі нам державні утворення, то розривалось на частини державами-сусідами, то замість того, щоб полегшити цими зовнішніми й узагальнювальними категоріями кристалізацію поняття української народності, вони, навпаки, її ускладнюють [359, с. 1].

Очевидно, що генеза досліджень світоглядних та ментальних орієнтацій та їхній вплив на процеси формування принципів вітчизняного державотворення не могла не потрапити під вплив означених вище чинників. Крім того, потрібно звернути увагу й на існування інших штучно створених політичних та релігійних концепцій і доктрин, суть яких полягала у вихолощенні та докорінному знищенні самої ідеї щодо можливості існування української державності.

Для здійснення об'єктивного дослідження світоглядних і ментальних орієнтацій та їх впливу на процеси формування принципів вітчизняного самоврядування та ширше – публічного врядування необхідно не лише звернутись до історичних літературних джерел, відомостей і результатів наукових розвідок вітчизняних та зарубіжних науковців, а й урахувати й той чинник,

що в певні історичні періоди практично весь цей загал інформації було так чи так проведено крізь призму європейських державотворчих традицій, історія яких ведеться з античних часів.

Академік Національної академії наук України В. Кремень чинник історичної спадковості українських самоврядних систем вбачає у сталості територій та наявності компактного ядра аборигенного населення, яке усвідомлює свою окремішність і має волю до самоорганізації. У комплексі ці ознаки забезпечують геополітичний чинник, тобто єдність території та політизованого народу, самоорганізованого в ту чи ту форму державності. Управлінські функції в ній забезпечуються політичною елітою, функції ідеологічного „клею” спільноти забезпечує, наприклад, церква. Отже, для самовідтворення народу на рівні великого суспільства-держави потрібні передумови: об'єктивні (чисельність населення, відповідна геополітична ситуація); суб'єктивні (самоусвідомлення, ідеологічна єдність і політична воля) [209, с. 32 – 33].

Дослідження історичного спадку та генези інститутів місцевого самоврядування в незалежній Україні має широку джерельну базу. У цьому напрямі плідно працюють десятки дослідників, сформовано навіть самостійну наукову підгалузь місцевого самоврядування (шифр наукової спеціальності – 25.00.04). У процесі підготовки монографії автор дослідив науковий доробок таких співвітчизників.

Олександр Безуглий досліджує інститут місцевого самоврядування як один із суб'єктів сталого розвитку та зосереджує свою увагу на теоретичному обґрунтуванні основних напрямів і виявленні дієвих чинників сталого розвитку територіальної громади й на цій основі розробляє практичні рекомендації щодо впровадження в діяльність органів місцевого самоврядування принципів сталого розвитку [27].

Одесит Микола Гришук проводить науково-теоретичний, політико-правовий аналіз формування та генези інститутів місцевого самоврядування – основ, специфіки та взаємозв'язку з державою, висвітлює проблеми практичної реалізації форм місцевого

самоврядування в здійсненні теоретичної моделі правової держави в сучасних умовах, обґрунтовує необхідність досягнення правового забезпечення розвитку суспільних відносин, що виникають і розвиваються в галузі місцевого самоврядування [67].

Геннадій Чапала досліджує природу феномену місцевого самоврядування, загальні закономірності його функціонування в системі публічної влади, оптимальні шляхи взаємодії з державною владою, розробляє авторську теоретико-правову концепцію місцевого самоврядування, застосовної до державотворчих процесів в Україні [377].

Ярослав Жовнірчик вивчає механізми вдосконалення розвитку й функціонування територіальної організації місцевого самоврядування та розробляє шляхи підвищення ефективності державного регулювання цих процесів на державному та регіональному рівнях [121].

Донеччанка Юлія Крестєва зосереджує свою увагу на політологічних аспектах розвитку інституту місцевого самоврядування, а також дослідженні особливостей, проблем і перспектив регіонального самоврядування в Україні, робить порівняльний аналіз його становлення в регіонах країни [210].

Василь Шикеринець аналізує особливості становлення й розвитку місцевих органів управління на теренах України середини XVII – початку XXI ст. [392].

Анастасія Некряч у своїй докторській дисертації, базуючись на політологічному аналізі сучасної теорії і практики, з'ясовує основні закономірності, концептуальні засади, етапи становлення й тенденції подальшого розвитку місцевого самоврядування як суспільно-політичного інституту [265].

Ольга Чумакова порівнює розвиток місцевого самоврядування в Україні та державах Європейського Союзу й визначає можливості застосування провідного європейського досвіду у формуванні сучасної української системи місцевого самоврядування [383]. У цьому ж контексті виконано роботи Олени Яцунської [398] та Тетяни Астапової [14].

Олександр Євтушенко розробляє механізми відносин інститутів публічної влади в умовах модернізації політичної системи України,

з'ясовує їх перспективи з урахуванням тенденцій розвитку зарубіжних моделей і відповідного українського досвіду, пропонує авторську модель відносин державної влади й місцевого самоврядування, яка продукується шляхом аналізу накопиченого досвіду взаємодії самоврядних інститутів вітчизняної й зарубіжної політико-правової думки, що узагальнює теорію й практику становлення державної влади й місцевого самоврядування в Україні [118].

Полтавчанин Михайло Кононенко досліджує тенденції, пріоритетні завдання та особливості формування соціальної взаємодії органів місцевого самоврядування й територіальних громад в умовах демократизації в Україні [189].

Харків'янка Світлана Гулевська визначає засоби нормативно-правового забезпечення діяльності територіальної громади в частині регламентації співпраці органів місцевого самоврядування, недержавних організацій та органів самоорганізації населення [74].

Катерина Михайловська досліджує систему місцевого самоврядування як форму народовладдя, виявляє особливості, які впливають на функціональну спроможність та дієвість інституту місцевого самоврядування в Україні через аналіз адекватності моделі місцевого самоврядування [247].

Отже, розгляд дискурсного поля дослідження проблематики становлення й розвитку інститутів місцевого самоврядування та його взаємодії з органами державної влади на українських теренах від перших літописів до новітніх дисертацій дозволяє сформувати достатню джерельну базу подальших досліджень базових конструктів системи місцевого самоврядування та його взаємодії з державними інституціями.

РОЗДІЛ 2

ДЕРЖАВОТВОРЧІ КОНСТРУКТИ ТА ЇХ МІСЦЕ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ



2.1. Чинники становлення національних систем місцевого самоврядування

Попри існування у світі двох сотень держав, власне державноуправлінських систем дослідники можуть виокремити не більше десятка, а в найбільшому узагальненні всі вони зводяться до двох: авторитарної (у різних варіаціях) та ліберально-демократичної (знову-таки в кількох різновидах). При цьому зовнішні ознаки держав, яким притаманний авторитарний або демократичний режим, здебільшого суттєво збігаються, наприклад, в усіх країнах, що відносять себе до демократичних, відбуваються періодичні вибори, влада будується на принципах розподілу на три гілки, є широкорозвиненим місцеве самоврядування тощо.

Проте, незважаючи на конституційну, законодавчо-правову та інституційну подібність, більшості цих країн притаманні досить різні характерні ознаки і державно-владних відносин, політичних процесів, і стилю та методів державного управління та власне перебігу всього державотворення (тут і далі ми розумітимемо поняття „конструкт” як певне абстрактне теоретичне поняття з чітко визначеними й науково прописаними межами, що вводиться гіпотетично для пояснення існуючих об’єктів або процесів за правилами логіки без обов’язкового встановлення його онтологічного статусу та без вимоги зазначення конкретного денотату [195]). Отже, можна стверджувати, що одні й ті самі конструкти державного макрорівня (демократія, свобода, справедливість тощо) при найближчому розгляді містять доволі різноманітний набір чинників та функціональних складників нижчого порядку, які й зумовлюють національну специфіку державотворення в кожній країні.

Саме через них у науковому світі точаться суперечки щодо фактичної неможливості точного визначення сутності та змістовних характеристик таких, здавалось би, загальновідомих та банальних категорій, як „демократія”, „авторитаризм”, „консерватизм” тощо – надто різні значення й характеристики вимальовуються в них за

будь-якої спроби здійснення компаративного аналізу існуючих світових політичних та державноуправлінських систем.

На наш погляд, першопричина різночитань та принципових розбіжностей у тлумаченні фундаментальних державотворчих конструктів криється в схильності більшості дослідників до класичної „лінійної” методології, за якої будь-яка наукова категорія або дефініція вимагає однозначного загальноновизнаного поняття й розуміння. Настав час переходу до іншої методології вивчення зазначених фундаментальних категорій суспільного буття – методології „розщеплення наукового конструкту”, за якої структурні й функціональні складники (чинники) фундаментальних категорій визначаються не в імперативному полі обов’язкового розуміння, тлумачення й змісту та перебігу існування протягом життєвого циклу, а в просторі методологічного „допустимого коридору відхилень”.

Проілюструємо запропонований методологічний підхід на прикладі такого загальновідомого державноуправлінського конструкту, як „Свобода”. Поняття свободи може включати низку розумінь, зокрема:

- свідоме самообмеження людини в інтересах суспільства (самопідкорення власного „Я” загальноновизнаним вимогам суспільної моралі);

- право вільного вибору власних дій, поєднане з високим рівнем особистої соціальної відповідальності (узгодження інтересів власного „Я” із загальносуспільними інтересами);

- право вільного вибору власних дій, поєднане з низьким рівнем особистої соціальної відповідальності (прагнення переважання інтересів власного „Я” над загальносуспільними інтересами);

- обмежений тільки страхом покарання волюнтаризм (самопідкорення власного „Я” встановленим „правилам гри” в суспільстві);

- відсутність будь-яких самообмежень, анархія (повне переважання інтересів власного „Я” над загальносуспільними інтересами).

Згідно з класичним підходом зазначені характеристики становлять не зміст і сутність свободи, а її рівні або флуктуації (відхилення від „правильного” визначення). Проте в особистому сприйнятті окремих індивідів (а серед них можуть виявитися політичні лідери, державні діячі та ін.) кожне з цих розумінь і є справжнім змістом свободи, а тому кожен з них, перебуваючи на вищих щаблях державної піраміди, щиро будуючи на власний розсуд „засноване на справжній свободі вільне суспільство”, урешті-решт, отримує принципово різний результат. При цьому очевидно, що дві перших позиції за їх домінування в суспільстві сприятимуть становленню демократичної держави, а три останніх – авторитарної. Тому повинно йтися не про єдине й однозначне трактування свободи, а про групування таких трактувань у допустимий коридор відхилень конструкту „Свобода” в контексті розуміння демократії або авторитаризму (Рис. 2.1).

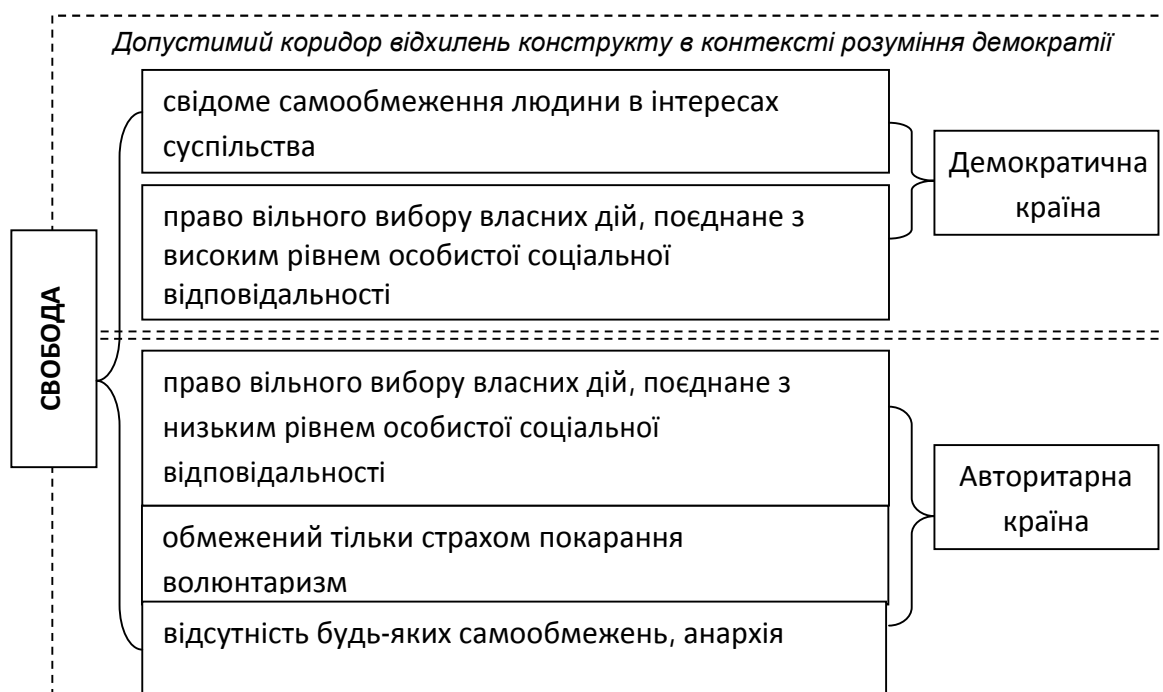


Рис. 2.1. Методологія „допустимого коридору відхилень” на прикладі конструкту „Свобода”

При цьому межа допустимості зазначеного коридору, яка й розділяє демократичну та авторитарну сутність процесів реалізації свободи, установлюється на рівні балансу інтересів власного „Я” та

інтересів суспільства (спільноти), де переважання власних інтересів у ході виконання службових обов'язків державними службовцями формує авторитарну тенденцію, а переважання самообмеження (узгодження інтересів) – демократичну. Очевидним є й те, що в рамках одного „допустимого коридору відхилень” різне усвідомлення конструкту свободи за домінування тієї чи тієї парадигми його сприйняття, наприклад, у державному управлінні, призводитиме на практиці до різних типів авторитаризму чи демократії в різних країнах, хоча за зовнішніми ознаками, інституційним дизайном країни й виглядатимуть однаково.

У межах дослідження парадигми державного управління різні українські науковці аналізують сукупність основних конструктів державотворення, „принципів та правил (писаних і неписаних), які визначаються не лише регламентуючими документами, а й сукупністю норм, цінностей, зразків поведінки, які часто діють не тільки на свідомому, а й на неусвідомленому рівнях” [43]. Відтак узагальнення таких найбільш всеосяжних конструктів державотворення зроблене на підставі дослідження державно-управлінської думки і наукових основоположників, класиків, і сучасних мислителів.

Від Перикла, Платона й Аристотеля, Гоббса, Руссо й Локка, Канта, Гегеля й Міля, Вебера, Тойнбі й Поппера до Даля, Хантінгтона й Фукуями набір базових конструктів державотворення майже не змінюється, він так само, як і тисячоліття тому, має суто аксіологічний характер і за своєю сутністю розкриває сенс буття та призначення держави. До таких конструктів віднесемо Справедливість, Загальне благо, Добробут, Народовладдя, Безпеку, Свободу, Верховенство права, Правосвідомість, Стабільність і послідовність, Легітимність влади. Цей перелік не є вичерпним, але в усі епохи та часи, в усіх державах саме ці конструкти завжди лежали в основі і обґрунтування легітимності влади, і структурно-інституційної розбудови державного апарату, і державно-владних відносин у суспільстві загалом. Однак стиль державного управління та його інституціоналізація у вигляді державного режиму кардинально

відрізнялися залежно від ціннісного наповнення й суспільного розуміння кожного з цих конструктів у різних народів і держав у межах „допустимого коридору відхилень”. При цьому, як зазначає Н. Васильєва, у сучасних умовах саме стиль управління має визначальний характер, оскільки „є важливою частиною процесів державного управління, спрямовуючи процеси державотворення, розбудови громадянського суспільства в той чи інший бік. Від того, який стиль управління притаманний конкретному керівникові чи державному службовцю, залежить якість реформування суспільства, упровадження та реалізація державної політики, образ держави й самих службовців” [44, с. 46 – 47].

Спираючись на методологічні постулати Вольфганга Моммсена, викладені в роботі „Вік бюрократії” [426, с. 76 – 77] та розвинуті Олександром Радченком у монографії „Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення” [309, с. 248 – 254], спробуємо виокремити найбільш принципові (універсальні) чинники (засади) державотворення, характер наповнення яких і зумовлює ціннісне наповнення базових конструктів державотворення та формує в різні історичні періоди той чи той тип держави, той чи той державний лад і державновладний режим.

На наш погляд, до цих чинників можна віднести такі.

Носій суверенітету, його визначення та ідеологічне обґрунтування – у якості носія суверенітету (державності) постає або одна людина (король, цар), або етнос (для мононаціональних держав-націй), або політична нація (народ) – для більшості сучасних демократичних держав. У першому випадку це може бути старійшина роду (у більш сучасному варіанті – „батько нації”) як найбільш мудрий та досвідчений представник етносу; монарх – як „помазаник Божий”, представник Бога на землі або й власне Бог. У другому та третьому випадках єдиним носієм влади й суверенітету визнається народ і з певними обмеженнями (громадяни стародавніх Афін – виключно автохтонні чоловіки-члени народного ополчення; представники титульного етносу держав-націй, або певної раси (система апартеїду Південно-Африканської республіки першої

половини ХХ ст.), і фактично необмеженого характеру, коли носієм влади визнається будь-який громадянин країни, що досяг повноліття та не визнаний недієздатним легітимними правовими рішеннями.

Рівень ідеологізації та тип політичної участі громадян коливається від демократичного плюралізму з відносно невисоким рівнем політичної участі громадян до централізованого моноідеологізму – міфологічного (система „табу” первісного суспільства), релігійного (система клерикального або фундаменталістського суспільства), політичного (комунізм, фашизм) характеру з притаманною моноідеологізму значною включеністю громадян до політичної участі аж до включеності мобілізаційного типу, характерної тим же СРСР та нацистській Німеччині.

Тип правової системи, місце й характер права в системі суспільних цінностей варіюються залежно від двох взаємопов'язаних та взаємозумовлених чинників: суб'єктів формування правового поля та об'єктів підпорядкування правовим настановам суспільства. Тут на одному полюсі традиційно-консервативна держава, жорстка в правозастосуванні щодо своїх громадян та посадових осіб владних структур низового рівня, за якої „помічник Бога” або харизматичний Лідер держави перебуває „над правом” і може на власний розсуд формувати й трактувати правову систему. При цьому домінує правовий нігілізм, переважання політичної доцільності над правом, довільне трактування правових норм під поточні потреби влади, фактичне виведення за правове поле Лідера держави та його найближчого оточення. На іншому полюсі – демократична правова держава, де інструментально-раціональний Закон, розроблений відповідно до позитивістських принципів, панує рівною мірою і над громадянами, і над державним апаратом включно з найвищими посадовими особами.

Побудова ієрархії владних структур коливається від жорсткої авторитарно-командної централізації (з формуванням владних структур зверху вниз та їх підпорядкованістю з низу до верху) до

децентралізованої та неконцентрованої територіальної організації публічної влади (з чітким розподілом компетенцій, повноважень та ресурсного забезпечення за принципом субсидіарності, коли формування влади відбувається демократично знизу вгору).

Характер відносин та домовленостей усередині правлячої еліти коливається від жорсткого централізму, одностайності, коли в суспільстві не допускається інакомислення та будь-яка критика волі лідера (при цьому квітнуть інтриги, жорстка конкурентність оточення за „доступ до тіла” політичного лідера, де попередні домовленості щодо найважливіших державотворчих рішень утаємничені від суспільства, кулуарні, розділені на публічну частину та приховану (значно більшу), що часто виходить за межі як політичних інтересів правлячих еліт, так і власне правового поля) до партнерсько-конкурентної поліархічності з відкритим і прозорим для суспільства ходом попередніх переговорів провідних політичних елітних угруповань, які відбуваються за участю ЗМІ та в умовах широкої публічної дискусії.

Переважаючий архетип людини (громадянина) характеризується переважанням і загалом у суспільстві, і особливо в апараті державних службовців носіїв гегемоністського архетипу (яким притаманні несприйняття інших поглядів та політичних альтернатив, гостре відчуття своєї етнічної, класової, релігійної або культурної приналежності, прагнення нав'язати всім власні цінності, норми, традиції), конфліктного архетипу (яким притаманні схильність до „пошуку ворогів”, готовність боротися до повної перемоги над своїми політичними опонентами, нездатність іти на поступки, незадоволеність діями влади за надвисоких очікувань від неї) та плюралістичний психотип людини (якому властиві визнання за іншими прав на власні права та свободи, власну думку, власну систему цінностей, схильність до толерантності та консенсусу, пошуку раціонально-оптимальних шляхів суспільного розвитку) [112, с. 94].

Легітимність політичної системи (влади, держави) – коливається в межах коридору „віра” – „довіра”, де віра може бути як афективна безсумнівна міфологічно-релігійного кшталту, так і

суто емоційна персоналізована (у національного ватажка-героя); довіра ж має цілераціональний характер і є для кожного громадянина персональним предметом суспільного договору або „позиковим політичним капіталом” [405, с. 81], який отримують державні діячі в ході виборів задля подальшої реалізації інтересів суспільства, конкретизованих у їх передвиборчих програмах.

Глава держави як тип політичного панування та джерело владного авторитету очільника держави може варіюватися від Бога (Бог – очільник держави в Японії), традиції (спадкова влада монархів), харизматичної віри в надзвичайні здібності політичного лідера (ватажки національно-визвольних та революційних рухів, що здобували незалежність та очолювали державу, наприклад, Ян Гус, Нельсон Мандела, Фідель Кастро) до правової процедури (обрання Президента в ході всенародного голосування).

Ступінь однорідності влади, за якої державно-владна еліта може виступати як абсолютно гомогенне угруповання (що має вирішальний вплив на довгострокову послідовність, стабільність та передбачуваність державної влади), або дуально-гомогенна структура (позасистемно-опозиційного типу, коли дві гомогенні елітні групи суспільства не поділяють бачення стратегічних цінностей розвитку держави (приклад: протистояння Півдня та Півночі) та структурно-консенсусного типу: класична двопартійна система); становити фрагментовані групи впливу без домінантів (що призводить до частоті зміни і владних еліт, і державного курсу загалом), або консолідовані багаточисельні організації громадянського суспільства, що чинять тиск на владу, борються за владу й беруть участь у державному управлінні як безпосередньо, так і опосередковано через інститут лобізму (поліархія Р. Даля).

Перераховані вище універсальні чинники державотворення також не претендують на вичерпний характер та можуть бути піддані ранжуванню, наприклад, відповідно до такого критерію, як рівень впливу на державотворчі процеси в суспільстві. Зокрема, пропонується авторська класифікація на фундаментальні, інституційні, операційні та інструментальні чинники державотворення.

Фундаментальні чинники державотворення є найбільш стійкими та незмінними протягом тривалого історичного часу. Вони мають ціннісний характер, відображають ментально-

психологічні архетипи суспільства й зумовлюють національну специфіку державотворення та державного управління в кожній країні. Інституційні чинники державотворення є довготривалими (піддаються змінам у періоди формаційних перетворень, революцій або масштабних реформ) та системоутворювальними. Вони зумовлюють структурно-функціональну побудову державно-управлінського апарату, територіальну організацію влади та інституційний дизайн державної влади.

Операціональні чинники змінюються з кожною новою хвилею модернізації держави й суспільства. Вони сприяють операціоналізації та оптимізації державотворення, формують триєдину систему владних відносин: власне владних відносин між рівнями, гілками та інституціями державної влади; суспільно-владних відносин між державою, її органами та суспільством; індивідуально-владних відносин між громадянином і державою.

Інструментальні чинники (засади) державотворення є поточно-плинними, змінюються під кожного домінантного суб'єкта влади (напр., очільника держави, губернатора та ін.), зумовлюють національно-регіональну специфіку державноуправлінської діяльності та стиль державного управління. Запропонована система концептів і чинників державотворення доповнює та розширює усталену в науці державного управління думку, згідно з якою основними елементами державотворення (державноуправлінського процесу), „які можуть виконуватися в різних комбінаціях та послідовності на різних етапах становлення і розвитку держави, є: визначення форми державного правління; визначення державного режиму та державного устрою; визначення основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподіл повноважень між вищими органами державної влади (між гілками влади); визначення стратегії розвитку держави; визначення структури та функцій органів державної влади; розроблення та реалізація державної політики за основними напрямками діяльності держави” [110, с. 64].

У схематичному вигляді структуру взаємозв'язків базових конструктів та універсальних чинників державотворення наведено на рис. 2.2.

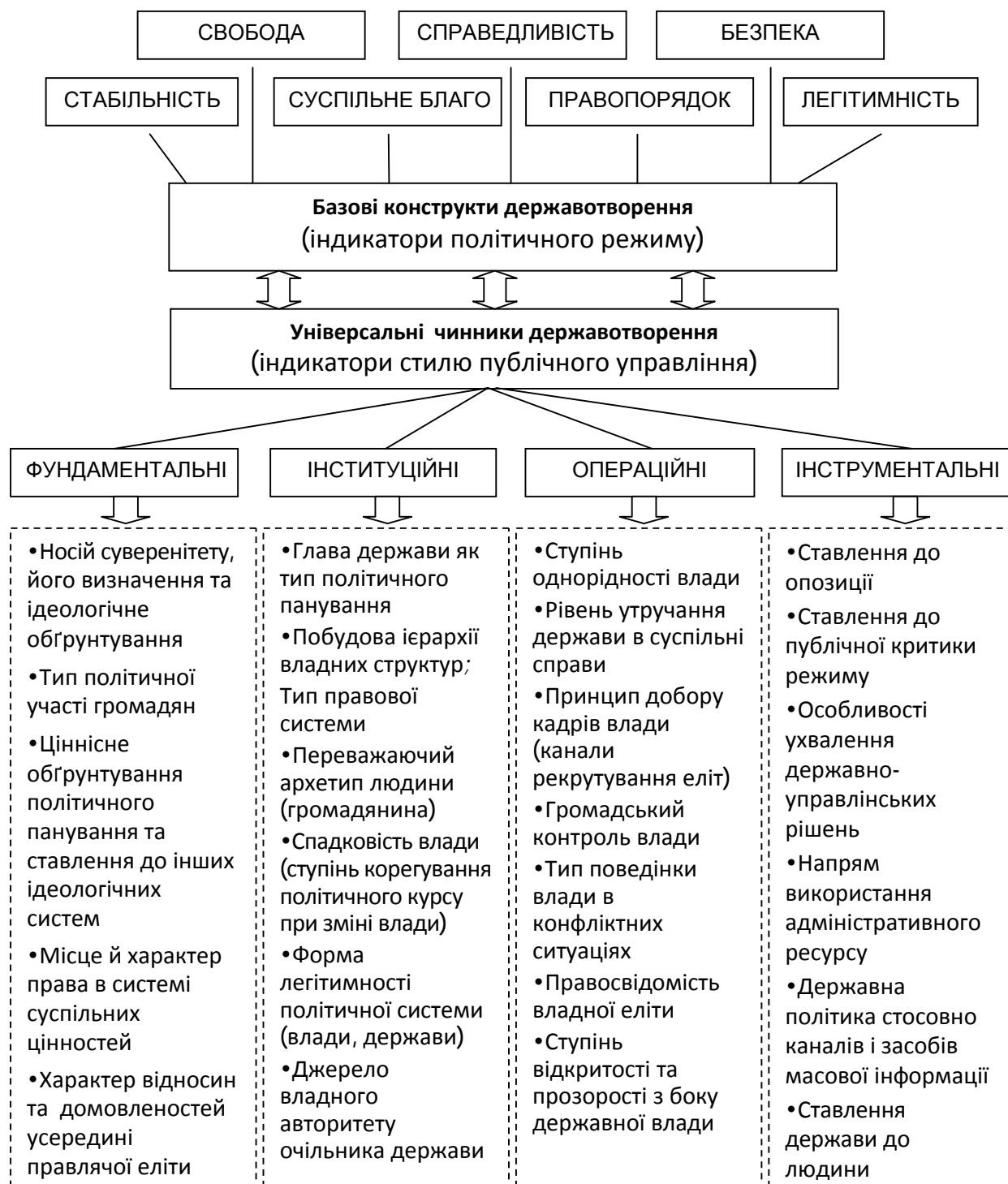


Рис. 2.2. Структура взаємозв'язків базових конструктів та універсальних чинників державотворення

При цьому саме універсальні чинники формують аксіологічно-операційний зміст, сутність, розуміння та специфіку відтворення в державному управлінні як процесі суспільно організованої життєдіяльності людства. Спробуємо здійснити виокремлення базових конструктів та універсальних чинників державотворення, які визначальним чином впливають на формування того чи того державного устрою, типу, режиму й форми державного правління, стилю та форм здійснення державного управління, формування та реалізацію державної політики тощо.

Фундаментальні чинники державотворення є найбільш стійкими та незмінними впродовж тривалого історичного часу. Вони мають ціннісний характер, відображають ментально-психологічні архетипи суспільства й зумовлюють національну специфіку державотворення та державного управління в кожній країні. Саме до них належать стиль та режим публічного управління, головними індикаторами яких є базові конструкти державотворення та місцевого самоврядування й універсальні чинники державотворення.

Зазначимо, що уніфіковане розуміння поняття стилю публічного управління відсутнє. Інколи стиль державного управління ототожнюється з політичним режимом, хоча це різні, але взаємопов'язані речі. Спробуємо визначитися в поняттях. В. Даль у тлумачному словнику трактує стиль як рід, спосіб, смак, манера [76, с. 171]. В. Малиновський визначає стиль управління як сукупність найбільш характерних і стійких методів вирішення завдань і проблем, використовуваних у практичній діяльності керівником [235, с. 198]. За О. Дармограй, стиль управління – це набір прийомів, форм та методів вирішення завдань і проблем, що динамічно формуються в процесі діяльності й пов'язані з психологічними якостями особи, яка здійснює управління [78].

Кожній національній культурі відповідає певна, тільки їй притаманна система цінностей. Кожне нове покоління, переймаючи цінності та переконання попереднього, відтворює культурну спадщину своєї країни. При цьому „трансляються” не тільки

поведінкові стереотипи, а й способи та моделі управління, що відрізняють одну країну від іншої [201]. Тому врахування особливостей національної самосвідомості та менталітету народу дозволить державним службовцям вирішити гострі питання реформування старих і створення нових інститутів в аспекті процесів інтеграції до світового співтовариства, в аспектах процесів світової глобалізації шляхом утілення у систему суспільних цінностей, у систему соціального розвитку загальнонаціональних інтересів народу [44, с. 44].

Російський дослідник Г. Атаманчук розуміє стиль як систему соціально-ефективних і таких, що постійно розвиваються, способів, засобів, форм і методів щоденного функціонування посадових осіб і загалом органів державної влади місцевого самоврядування, що заснована на відповідних принципах і така, що забезпечує раціональне та демократичне ведення управлінських справ [14, с. 430]. Він також стверджує, що стиль безпосередньо залежить від його основного носія – людини [Так само, с. 431]. З такими поглядами не можна повністю погодитися, оскільки, на нашу думку, стиль управління не обов'язково „забезпечує демократичне ведення управлінських справ”, і хоча особистісний чинник відіграє в управлінні важливу роль, не слід категорично встановлювати залежність стилю управління від людини, бо в державному управлінні багато залежить від системи, що склалася, і від політичного режиму, який забезпечує функціонування системи. Разом з тим, вагу людини, тобто керівника як важливого компонента стилю державного управління, також не слід нівелювати.

Американський дослідник проблем управління й організаційної поведінки Ренсіс Лайкерт сформулював концепцію ефективності стилів управління. Він, як і багато його попередників при дослідженні проблем управління, спирався на теорії людських стосунків і доводив, що управлінець задля досягнення ефективності у вирішенні будь-якої проблеми має пристосовуватися до ситуації й особливостей тих, ким він керує. Він виділяє чотири типи систем управління організаціями – авторитарний, експлуататорський тип;

доброзичливий, авторитарний тип; консультативний тип управління; партисипативний стиль управління (зауважимо, що для системи державного управління, на нашу думку, більш уживаним є термін „режим управління”).

Р. Лайкерт виходить з того, що управління має своєрідний колективний характер, тобто об'єкти управління максимально залучаються до практичного розв'язання наявних завдань і проблем [219, с. 72]. Отже, і від керівників органів державного управління вимагається максимально заохочувати громадян, групи, колективи, громадські організації та об'єднання до розв'язання завдань громади. У цьому випадку маємо ситуацію, що зумовлює реальну потребу об'єднання зусиль держави й громадянського суспільства в усіх сферах економічної, суспільно-політичної діяльності, що достатньо глибоко досліджено, зокрема, українським ученим О. Пухчалом [308].

Певний інтерес викликає концепція ситуаційного керівництва, розроблена й запропонована американським психологом австрійського походження Фредом Фідлером [415]. Ф. Фідлер поділяв керівників на тих, що орієнтовані на стосунки, і тих, що орієнтовані на завдання, тобто їх успішне виконання. До перших він відносив тих, хто отримує певне задоволення від спілкування, стосунків з людьми, якими вони керують. Зрозуміло, що гуманізоване державне управління пов'язане з відповідним стимулюванням, спонуканням до діяльності об'єктів управління, така модель управління побудована на стосунках. Забезпечити таку модель управління без спеціальної, насамперед психолого-педагогічної, підготовки державних службовців практично неможливо [219, с. 73].

Безумовно викликає інтерес ідея Альфреда Чандлера стосовно того, що структура будь-якої організації зумовлена визначеною в ній стратегією. Звідси, стратегія органу управління зумовлює тактику поведінки (діяльності) і його самого, і окремих працівників – державних управлінців. Такий підхід чіткіше вибудовує структуру, взаємини між окремими елементами в системі державного управління [Там само].

Н. Васильєва [44], С. Серьогін [326] обґрунтовують залежність стилю управління від стилю мислення керівника. У своїй концепції державного управління С. Серьогін відокремлює такі типи державного службовця: „ідеолог”, „аналітик”, „адміністратор”, „технолог” і „фахівець”. Отже, застосовуючи стратифікацію посад державних службовців, учений проаналізував взаємозв’язки між типом управління в системі державної служби та типом свідомості, яка притаманна тому чи тому управлінцю. На думку дослідника, „ідеологи”, „аналітики”, „адміністратори”, „технологи” та „фахівці” мають якісно різний стиль мислення, який умовно можна поділити на адаптивний, проєктивний і конструктивний [326]. Від того, який стиль управління притаманний конкретному керівникові чи державному службовцю, залежить якість реформування суспільства, упровадження та реалізація державної політики, пріоритети й імідж держави на міжнародній арені.

А. Соколов [332], Л. Пермякова [287] визначають залежність характеру і стилю управління від національної культури країни. Стиль і характер управлінської діяльності цілком визначаються ціннісними орієнтаціями та „ментальною картою”, впливом соціального середовища, морально-етичними нормами, які панують у суспільстві та формують особистість людини, її світогляд та ідеали [332, с. 161]. Організаційна культура публічної установи – це унікальна система цінностей, норм і правил поведінки, що склалася в органі публічної влади та поділяється її колективом, визначає як внутрішні відносини в публічній установі, так і її взаємини із зовнішнім середовищем. Організаційна культура публічної служби безпосередньо пов’язана з національною культурою, що постає як середовище розвитку першої. З іншого боку, організаційна культура публічної служби суттєво впливає на цінності та настанови національної культури [287, с. 186]. Національна управлінська культура, маючи за головну мету забезпечення добробуту громадян, формує власний, національний стиль у сфері державного управління, переводячи його від спрощеної категорії „керівництво” до більш складної за змістом згаданої вище категорії

„державноуправлінська діяльність”. Підводячи підсумок, можна зробити висновок про безпосередню залежність у державному управлінні стилю керівництва від національної культури, причому головна його відмінність на загальнодержавному рівні полягає в можливості адаптації відповідно до об’єктивних умов суспільного розвитку та вітчизняних традицій управління [117].

Найбільш повна характеристика стилю державного управління представлена в Енциклопедії з державного управління, де стиль державного управління визначено як засновану на певних принципах систему засобів, форм і методів взаємодії державних органів та посадових осіб, а також їх впливу на суспільні процеси. Обов’язковими елементами стилю вказано: цільові, функціональні та організаційні характеристики органів державної влади й місцевого самоврядування, що визначають їхнє місце та правовий статус в ієрархії системи державного управління; юридично закріплені форм, методів і процедур управлінської діяльності органів управління та їх посадових осіб; загальнокультурних, професійних та особистих якостей посадових осіб, за допомогою яких формуються соціально-психологічні механізми управління. Розрізняють загальний та індивідуальний стиль державного управління. Зокрема, загальний стиль державного управління – це сукупність найбільш характерних та стійких методів вирішення типових завдань та проблем, які використовують органи державної влади в процесі реалізації функцій державного управління. Виділяють директивний (командно-адміністративний), демократичний, ліберальний, кампанійський та інші загальні стилі державного управління. Застосування того чи того стилю зумовлено політичним режимом і є похідним від нього. У загальному стилі державного управління відображаються офіційна стратегія суспільного розвитку, переважні способи розв’язання проблем суспільства, професійні та особистісні якості переважної більшості працівників державного апарату тощо [110, с. 605 – 606].

Індивідуальний стиль державного управління – це загальний стиль державного управління, сприйнятий відповідно до конкретних умов управлінської діяльності та рис персоналу певного

державного органу та його апарату. Індивідуальний стиль державного управління ще називають стилем керівництва. Загальний та індивідуальний стиль державного управління можуть відрізнятися, оскільки в цьому випадку на стиль впливають особистісні риси керівників, їх звичні способи поведінки й діяльності, сукупність форм і методів роботи тощо. Серед індивідуальних стилів державного управління (стилів керівництва) найчастіше виділяють автократичний (авторитарний), демократичний і ліберальний [110, с. 605 – 606; 111, с. 436].

Автократичний стиль державного управління характеризується тим, що керівник якомога більше централізує повноваження, структурує роботу підлеглих і майже не дає їм свободи в прийнятті рішень. Керівник авторитарного типу схильний придушувати ініціативу. Практикується доведення рішення до виконавців через форму наказу, розпорядження. До переваг автократичного стилю державного управління відносять: максимальну продуктивність роботи в багатьох випадках, тому що керівник може багато зробити для підвищення ефективності праці; стабільну й сильну владу керівника, що збільшує його можливості впливати на підлеглих для досягнення поставлених завдань; „залізну” дисципліну; чіткість і швидкість прийняття й виконання рішень; зменшення помилок у випадках, коли керівник більш досвідчений і краще професійно підготовлений, ніж підлеглі. Серед недоліків автократичного стилю державного управління виділяють: придушення ініціативи і творчості; слабкі можливості професійного зростання, удосконалення, а також виховання самостійності, лідерських якостей у підлеглих; можливі незадоволення характером і змістом праці, недружелюбність у групі; відсутність групового мислення; можлива агресивність поведінки щодо керівника та інших членів групи; значна тривога, залежна покірною поведінкою. При демократичному стилі державного управління керівник перед прийняттям рішення радиться з підлеглими, здебільшого доводить рішення до виконавців у м'якій формі, уникає жорстких наказів, практикуючи пропозиції та поради, заохочує ініціативу підлеглих. Вибір найкращого стилю залежить від багатьох ситуаційних

чинників, серед яких можна виділити, зокрема, особисті якості керівника, особисті якості підлеглих та колективу загалом, характеристики управлінської ситуації, як-от: складність завдання, час, інформація, мета тощо [110, с. 605 – 606]. Цю класифікацію в 30-х роках запропонував німецький учений К. Левін. Сучасні дослідники К. Херсі та К. Бландед додали ще й ситуативний стиль, який ураховує рівень психологічного розвитку та професійної культури колективу [111, с. 436].

Отже, на основі наведених науковцями визначень і теорій можна узагальнити характеристики стилю та визначити чинники, що на нього впливають, у таких твердженнях:

- у стилі державного управління відображено історичні традиції, культуру народів, що об'єднані в державу, рівень економічного, політичного, культурного розвитку, міжнародне становище;

- стиль державного управління залежить від місця та правового статусу цього органу влади в ієрархії системи державного управління, від юридично закріплених та практично застосованих форм, методів і процедур управлінської діяльності та їх посадових осіб;

- стиль відображає діяльність керівника й тісно пов'язаний з його психологічними особливостями, стилем мислення, прийняття рішень, спілкування тощо;

- на стиль управління впливає рівень освіти, культури, професійних якостей керівника та підлеглих;

- стиль зумовлюється політичним режимом і є похідним від нього;

- стиль не є незмінною вродженою якістю, він формується в процесі діяльності.

Отже, стиль управління є важливою частиною процесів державного управління, що спрямовує процеси державотворення.

Адміністративні реформи та новації ХХІ ст. істотно змінили стиль державного управління. Якщо на початку ХХ ст. чиновники уникали ризикованих дій, не любили змін, боялися зробити помилку, оскільки вони були адміністративно карані, то нова ера

внесла зміни в стиль державного управління. Зміни, що відбулися, вимагали від державних службовців пристосування до нових умов і вироблення нового динамічного та дієвого стилю управління.

Протягом сімдесяти років Україна входила до складу наддержави, якій був притаманний авторитарний стиль управління. Перші зміни стилю державного управління розпочалися ще у 80-х роках за часів історичного періоду, що отримав назву – „перебудова”. У цей період свою роль відіграв особистісний чинник керівника. За часів установлення незалежності в Україні відбувається переорієнтація масової свідомості, зміна світоглядних засад, утвердження цінностей громадянського суспільства. Політична криза зумовила часту зміну стилів та методів державного управління. Упродовж тривалого часу можна було прослідкувати демократичний, ліберальний та ситуативний стилі керівництва в органах влади різного рівня.

Сьогодні, на наш погляд, виникає необхідність підвищення якості та ефективності державноуправлінської діяльності, підготовки державних службовців, які б мали достатньо високий інтелектуальний та творчий потенціал щодо вирішення складних проблем соціального розвитку суспільства. Тому існує необхідність у формуванні кардинально нового стилю управлінського мислення, що дасть змогу підвищити ефективність державноуправлінської діяльності, а також більш повно та якісно реалізовувати потенціал державних службовців, створити сприятливі умови щодо реалізації кадрової політики, підвищення її ефективності та ін. [44, с. 45 – 47].

Науковці запропонували низку методик, які б допомогли визначити особливості типології управлінської культури й відповідно запропонувати найбільш оптимальні стилі управління.

Найбільш популярною є методика Г. Хофстеді [418]. Науковець розробив концепцію, згідно з якою культура визначається п'ятьма основними вимірами (відмінностями), що впливають на стиль управління. Цими вимірами є: дистанція влади (PDI); індивідуалізм – колективізм (IDV); мужність – жіночність (MAS); прагнення уникнути невизначеності (UAI); довготривалість

орієнтації (LTO) [418]. Ряд учених спробували застосувати цю методику до українських реалій.

Так, за даними Д. Майтрі та Т. Бредлі [425], Україна має: досить низьку дистанцію влади; середній ступінь індивідуалізму поряд з колективізмом; низький показник мужності, а отже, жіночність; середній ступінь прагнення уникнути невизначеності та середній показник довготривалості орієнтацій. Безумовно, наведені показники слід уважати радше умовними, оскільки в науковій літературі можна знайти інші дані. Так, український науковець Ю. Палеха, покликаючись на результати досліджень Міжнародного інституту менеджменту, наводить дещо відмінні дані по Україні, а саме: PDI – 70 (висока дистанція влади); IDV – 53; MAS – 48 (середнє між мужністю і жіночністю); UAI – 63 та LTO – 10 (короткотривалість орієнтацій) [201, с. 10]. Хоча результати проведених досліджень дещо різняться, останні показники, з нашого погляду, більш відповідають характеру управлінської діяльності в Україні та ментальним особливостям українців. Водночас зауважимо, що в поєднанні з іншими методами визначення типології управлінської культури методика Г. Хофстеді може успішно використовуватися в державному управлінні.

Отже, сучасне розуміння стилю державного управління сформувалося під впливом різних шкіл управління, увібравши в себе всі їх найкращі здобутки. Стиль управління є важливою частиною процесів державного управління, що спрямовує процеси державотворення. Своєю чергою, стиль зумовлений політичним режимом і є похідним від нього. На формування стилю державного управління впливає низка чинників, зокрема історичні традиції, рівень економічного, політичного, культурного розвитку, міжнародне становище, рівень психологічного розвитку та професійної культури державних службовців.

2.2. Зміст і сутність державотворчих конструктів місцевого самоврядування в українській самоврядній традиції

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 і від Європи, і від Росії.

По-перше, у Європі та Росії простежується сталий послідовний розвиток, правонаступність на основі одних і тих самих незмінних протягом значного часу ціннісних засад-конструктів (тут і далі під конструктами ми розумітимемо поняття сучасної методології науки – теоретичне або аксіоматичне логічне розумове утворення [182, с. 563]).

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

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

На українських теренах місцеве самоврядування і державна влада поставали зазвичай у ролі антагоністів, 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, і тільки – з 1991 р. – власне українцям.

Розглянемо ці дві основні відмінності генези європейських та українських систем місцевого самоврядування більш детально.

Перше. Дійсно, від самого виникнення предмета розвідки, яке своїми витокami сягає первісного ладу (як стверджує М. Грищук, у ті часи вже існувало самоврядування локальних спільнот-громад [68, с. 17]) й отримує своє визначення в законі Гая Юлія Цезаря „Lex municipalis” від 45 року до н.е., муніципальне самоуправління („місцевим самоврядуванням” його назве у ХІХ ст. професор 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”);

– формування умов забезпечення в ареалі існування відповідної територіальної громади безпеки та правопорядку з допустимими межами індивідуальної й колективної свободи;

– інституціоналізація, підтримка та розвиток домінантної системи цінностей територіальної громади з власним розумінням суспільного блага та справедливості, спрямованість на які й є метою та місією функціонування апарату місцевого самоврядування;

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

– суспільно-договірний характер виконуваних повноважень, спрямованих на впорядкування життєдіяльності територіальної громади та її членів;

– 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, у подальшому – від держави).

Цей розвиток цілком логічно отримав своє інституювання у вигляді Магдебурзького права, що практично в незмінному вигляді проіснувало від 1125 р. до середини ХІХ ст. і майже повністю лягло в підмурок сучасної європейської системи місцевого

самоврядування (фактично всіх 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 патріархальних родів-племен (зокрема, саме їх виділяють у якості основної первинної ланки місцевого самоуправління В. Тимцуник та М. Лахижа [352]), проте в подальшому можна вирізнити щонайменше 8 суттєво відмінних одна від одної моделей організації системи місцевого самоврядування (часом з суттєвою різницею між собою і в інституційному, 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 [179]. Віче мали значно ширші за європейські власні повноваження, адже в компетенції віче було не тільки найняти князя (менеджера-управлінця), але й отримати від нього звіт, вигнати, оголосити військовий похід, установити міжнародні зносини тощо. У той же час інституційно віче поступалося європейським практикам, оскільки не мало жодних постійно діючих у 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 повернення до первісного патріархального самоврядування з війтом на чолі. Особливо цікавою з погляду сьогодення була форма здійснення вічового „прареферендуму” як механізму загальногромадського ухвалення рішень з принципових питань життєдіяльності відповідних територіальних громад. В умовах давньоукраїнських віче на „лобному місці” збиралися всі дієздатні чоловіки, які голосними викриками підтримували те або те рішення загального сходу. Якщо голоси „за” певне рішення явно пересиливали голоси

„за” інше, приймалось перше рішення. Якщо ж гучність голосів була приблизно рівною, прибічники обох поглядів вставляли „лбами” (звідси й „лобне місце”) та йшли „стінка на стінку” в кулачний бій, група-переможець якого й отримувала право на ухвалення власної думки як кінцевого рішення місцевого самоуправління.

Таке своєрідне поєднання розуміння та практики здійснення свободи і справедливості праукраїнців сформувало ментальну рису схильності до анархічних форм поведінки на цілі століття. Принаймні, ще наприкінці ХХ ст. в українських містечках нерідко траплялися бійки „стінка на стінку” територіальних угруповань вулиць, кварталів, історичних районів міста як форми доведення власної правоти та системи групових „понять”.

3. Військова демократія часів Козаччини, яка зароджувалася в надрах селянської системи самоврядування й 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 [73, 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 в прийнятті рішень мали право брати участь абсолютно всі козаки) демократію виборів самоврядного очільника – хоч полковника, хоч і Гетьмана війська запорозького та одночасно жорстку вертикаль виконавчої влади тих же полковників і отаманів, зазвичай, 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 поширилася на

десятки українських поселень. При цьому, наприклад, Львів і Луцьк уперше 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 давньокиївські віче, адже ним користувалися не всі, а тільки ті повнолітні законнонароджені одружені християни чоловічої статі, які володіли нерухомістю й кожен персонально здобув так зване міське право „Jus civile”.

Аналізуючи цей історичний етап, миколаївський дослідник О. Євтушенко зазначає, що в українських губерніях Австро-Угорщини відбувалося запровадження в українських землях місцевого самоврядування (сеймів), хоча й під контролем державних органів, поширювало участь населення у вирішенні місцевих питань; проте місцеве самоврядування було використано владою як зручний інструмент, за допомогою якого вона змогла перекласти частину своїх обов’язків у вирішенні місцевих питань на місцеве населення. При цьому існування представницьких органів відкривало нові можливості не тільки для розвитку економіки краю, але й поширювало участь місцевого населення в усіх ланках місцевої влади, сприяло пробудженню національної самосвідомості українського населення та посилювало національну боротьбу українців, яка ставала більш організованою й результативною [119, с. 47].

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 обидності”, тобто традиційних звичаїв без додаткової регламентації [111, с. 189].

Щоправда, спроби запровадити в Росії місцеве самоврядування мали місце неодноразово у XVIII – першій половині XIX ст. (міська реформа 1720-х рр., „Жалувана грамота містам” 1785 р.), проте вони стосувались виключно міст і, урешті-решт, не створили умов для перетворення міських поселень на самоврядні общини. Як зазначають автори Енциклопедії державного управління, самоуправління Московського царства, до складу якого ввійшла 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 [Так 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 губернські і повітові земські установи”. Однак уведені 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” [379].

6. Система вільної спілки вільних громад початку XX ст. часів спроб розбудови української державності. Хоча короткий термін існування української державності у 20-і роки XX століття і не дав змоги укорінити на практиці надбання УНР та Центральної Ради у сфері місцевого самоврядування, проте ці напрацювання не були випадковими, а визрівали в надрах української громади й викристалізувалися в державотворчих ідеях таких мислителів, як Георгій Андрузький, Микола Драгоманов, Михайло Грушевський та ін. Відомий драгоманівський проект політико-соціальної програми „Вольний союз – вільна спілка” [97] 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) [194].

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 реформувань 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 уже почав реалізовуватися за ініціативою Президента України В. Ф. Януковича.

Друге. Історичний аналіз доводить, що самоврядна громада історично є попередницею держави. Як зазначає Д. Співак, держава виникає в результаті об'єднання громад за економічними й політичними мотивами [338, 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 в 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, з утворенням держави, була перенесена й на національний рівень. Те ж відбувалось і на європейському континенті [379].

За таких обставин ціннісної спорідненості та єдиної національно-політичної приналежності державна влада і місцеве самоврядування постають як дві, що доповнюють 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.

Отже, 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 – місцеве самоврядування не тільки не стало політичним підґрунтям формування національної держави і державної влади, але й відстоюючи інтереси та 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, зазвичай базувалися на зовсім інших цінностях і звичаях, укорінених у 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 рівень громадянської політичної участі в Грецькій Спарті чи загальні сходи-зібрання 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 Махна. Тому, 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” [36].

Саме тому переважна більшість українських мислителів історичного минулого та сучасних дослідників державотворчих процесів розглядали й розглядають державотворчі процеси в системі публічної влади, насамперед, через місцеве самоврядування, а останнє – через традиційну для українського сільського населення територіально-виробничу форму організації суспільства – громаду.

Так, М. Драгоманов убачав у самоврядуванні оптимальний спосіб подолання надмірної централізації державної влади через широке втілення суспільної свободи на рівні низових адміністративно-територіальних структур, а М. Грушевський розглядав самоврядування як спосіб зміцнення й саморозвитку національних територій шляхом утілення ідей „широкої козацької автономії” [72, с. 203 – 204]. Проект конституції С. Дністрянського спирався на „принцип національного кадастру”, в основу якого були покладені українські самоврядні національні традиції, зокрема вічового самоврядування [89]. Інший проект конституції – О. Ейхельмана – передбачав розбудову української державності на тому, що кожна земля здійснює самоуправління на своїй державній території в усіх самостійно визначених справах, а до компетенції федерально-державної організації входять функції, делеговані державі місцевим самоврядуванням земель [310, с. 303 – 310]. Ідею „самоуправління общин і країв, поєднаних вільною федерацією” відстоював І. Франко, „концепцію національної децентралізації” – М. Грушевський, „територіального патріотизму” – В. Липинський, „самоврядної влади” – С. Томашівський. Уже в наш час саме на доміантній ролі місцевого самоврядування в подальшому вдосконаленні системи територіальної організації публічної влади в Україні розробляють свої проекти й пропозиції М. Баймуратов, В. Бакуменко, М. Білинська, О. Бобровська, І. Грицяк, В. Кампо,

В. Куйбіда, О. Кучабський, Ю. Куц М. Оніщук, О. Радченко, М. Пухтинський, С. Саханенко, Ю. Шаров та ін.

Усі ці зазначені вище чинники в поєднанні з тисячолітнім сприйняттям державної влади як „чужої”, розривом системи самоврядування й державної влади (їх повсякчасної боротьби за повноваження), на нашу думку, і є справжньою причиною тривалого та невдалого періоду української бездержавності, неспроможності розбудови української державності в минулому.

Отже, в українському історичному розвитку систем публічної влади переплелися і притаманні іншим європейським країнам тенденції та ознаки, і самобутні українські, що зумовили національну специфіку інституційної побудови, функціонально-структурної інституціоналізації, відносин і взаємодії органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Розглянемо детальніше специфіку сутності та функціонування системних ознак, базових конструктів та універсальних чинників місцевого самоврядування на українських теренах порівняно з системою державної влади (табл. 2.1 – 2.6).

Таблиця 2.1

Порівняльна характеристика основних системних ознак місцевого самоврядування та державного управління України

| Порівняльна категорія | Місьцеве самоврядування | Державне управління |
|-----------------------|--|--|
| 1 | 2 | 3 |
| Територія | Завжди локальна, обмежена одним або кількома розташованими впритул населеними пунктами | Зазвичай об’єднує велику кількість різnorodних та розташованих на різних площинах різнорівневих адміністративно-територіальних одиниць, водночас може бути й локальною (в історичній ретроспективі – міста-поліси на кшталт Афін, у сучасності – „карликові держави” на кшталт Монако) |

Продовження табл. 2.1

| 1 | 2 | 3 |
|--|--|--|
| Населення | Зазвичай більш-менш консолідована спільнота, переважно етнічно та релігійно однорідна з домінуванням певної системи суспільних цінностей | Багатонаціональна неконсолідована політична спільнота, фрагментована за релігійними, етнічними, цивілізаційними, культурними та іншими ознаками |
| Тип інституційної побудови системи публічної влади | Дволанкова система представницьких інституцій (сільські, селищні, міські голова та рада, що обираються населенням) з достатньо ефективною системою стримань та противаг | Заснована на принципі розподілу гілок влади складна багаторівнева з горизонтальними та вертикальними рівнями підпорядкування та функціонального розмежування |
| Місія/мета існування системи публічної влади | Упорядкування поточної життєдіяльності й реалізація інтересів територіальної громади та її членів | Створення загальних умов для соціального відтворення спільноти, її всебічного економічного, політичного, соціального тощо розвитку та задоволення різноманітних легальних потреб громадян |
| Характер домінантної ціннісної системи спільноти | Ціннісна система переважно морально-етичного типу „містечкового патріотизму”, заснована на звичаєвих засадах, традиціях, культурі, релігійних преференціях мешканців громади | Конституційно-правовий характер суспільно-договірного типу, утілений у законодавчій базі, що приймається народними депутатами України від імені українського народу та є обов’язковим для всіх громадян на всій території країни |
| Застосування владного примусу в спільноті | Інституції місцевого самоврядування не мають права на легальний примус, проте можуть існувати громадські організації з охорони суспільного порядку (напр., козацькі коши тощо) з правом обмеженого примусу | Владний легальний примус належить виключно державі, інституціоналізований у судовій гілці влади та в спеціалізованих установах пенітенціарної системи |

Продовження табл. 2.1

| 1 | 2 | 3 |
|--|---|---|
| Ступінь підзвітності та підконтрольності влади населенню | Формалізований контроль та підзвітність у вигляді звітів перед радою (голова) та громадою (депутати ради), який міг би бути значно дієвішим і близьким до ідеального, якби в Україні існували працюючі механізми відкликання громадянами депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів | Переважна більшість владних установ фактично невідзвітна народу, опосередковано підзвітними є хіба що інститут Президента України (під час виборів) та Кабінет Міністрів України (подвійне опосередкування через парламент, обраний громадянами в ході виборів) |

З таблиці 2.1 стає очевидним тісний зв'язок та переплетіння місцевого самоврядування й державного управління в їх основних системних ознаках, кожна з яких не є для цих двох інституцій публічної влади антагоністичною й може розглядатися під еволюційним кутом зору як поступове історичне набуття/розширення нових рис кожної ознаки місцевого самоврядування з переростанням в ознаку державного управління.

Таблиця 2.2

Порівняльна характеристика змісту й сутності базових державотворчих конструктів системи місцевого самоврядування та державного управління України

| Порівняльна категорія | Міське самоврядування | Державне управління |
|-----------------------|--|---|
| 1 | 2 | 3 |
| Суспільне благо | Визнається найвищою метою функціонування органу публічної влади й полягає у створенні та досягненні різноманітних передумов і можливостей для всебічного людського розвитку територіальної громади | Визнається найвищою метою функціонування органу публічної влади й полягає у створенні та досягненні різноманітних передумов і можливостей для всебічного людського розвитку всього народу |

Продовження табл. 2.2

| 1 | 2 | 3 |
|----------------|---|---|
| Справедливість | Поняття справедливості пов'язане із здобуттям суспільного блага й має скоріше морально-етичний неписаний характер, зумовлений ментальними рисами, культурно-історичним розвитком та доміантними ціннісними преференціями територіальної громади | Поняття справедливості пов'язане із здобуттям суспільного блага й має конституційно-правовий та соціально-договірний характер, зумовлений історичними особливостями отримання влади панівною етнічною або соціальною спільнотою |
| Свобода | Зазвичай, усезагальна недиференційована для членів територіальної громади (з винятками для незаконнароджених тощо) зі схильністю до максимізації та анархії | Зазвичай обмежена зовнішніми й „чужими” для громадян юридичними нормами та приписами |
| Легітимність | Висока легітимність зумовлена максимальною наближеністю влади та її очільників до людей, характером делегування влади в ході виборів з найбільш харизматичних і зазвичай добре відомих раніше територіальній громаді її лідерів | Низька легітимність органів державної влади, зумовлена як її низькою ефективністю й результативністю, так і усталеним історично-суспільним ставленням до центральної влади як до влади „чужої”, „окупаційної” |
| Правопорядок | Не є функцією органів місцевого самоврядування й підтримується або зовнішніми інституціями держави, або внутрішніми самоорганізаційними утвореннями територіальної громади на звичаєвому праві | Одна з головних функцій держави, її виключна прерогатива |

| 1 | 2 | 3 |
|--------------|--|---|
| Безпека | Має скоріше локальний внутрішній соціально-економічний характер, завдання органу публічної влади – гарантувати безпечні умови життя громадян у певному населеному пункті | Держава повинна гарантувати як зовнішню політичну та економічну безпеку (від інших суб'єктів міжнародного простору), так і всеосяжну внутрішню соціальну, політичну, економічну, культурну, інформаційну тощо безпеку |
| Стабільність | Інституційно-процедурне закріплення стабільності влади відсутнє, має хвилеподібний характер (від виборів до виборів) з окремими винятками довготривалої стабільності у випадку багаторазового обрання харизматичного лідера громади її головою | Історично відсутня |

Таблиця 2.2. дає зрозуміти і певні відмінності, і спільну базу державотворчих конструктів системи місцевого самоврядування та державної виконавчої влади, що має стати підґрунтям реформування територіальної організації влади в державі. Причому такі відмінності, як свобода і справедливість мають корегуватися на рівні держави за зразком місцевого самоврядування, правопорядок – шляхом уведення муніципальної міліції, що в сукупності має надати кумулятивний ефект підвищення легітимності держави та органів державної влади.

Таблиця 2.3

**Порівняльна характеристика змісту й сутності фундаментальних
універсальних чинників державотворення системи місцевого
самоврядування та державного управління України**

| Порівняльна категорія | Місцеве самоврядування | Державне управління |
|--|--|---|
| 1 | 2 | 3 |
| Носій суверенітету, його визначення та ідеологічне обґрунтування | Територіальна громада як соціальна спільнота рівноправних громадян, що володіють природними правами й об'єдналися заради їх спільної реалізації | В історичному минулому суверенітет належав зовнішнім по відношенню до українців суб'єктам владних відносин. Сьогодні народ – єдине джерело влади, що закріплено конституційно |
| Тип політичної участі громадян | Зазвичай високий партиципаторний щодо участі в ухваленні ключових управлінських рішень стосовно розвитку територіальної громади | Зазвичай абсентеїстичний, за принципом „моя хата з краю”. В окремі історичні періоди примусово-мобілізаційний |
| Ціннісне обґрунтування політичного панування | Влада демократично надається територіальною громадою найкращим її представникам | Влада належить у силу спадкової належності до княжого/царського роду або конституційних засад |
| Ставлення до інших/інакших аналогічних систем | Толерантне визнання права за іншими територіальними громадами на життя за власним розсудом | У силу особливостей зовнішньополітичної ситуації ставлення до інших держав від відверто ворожого до партнерського |
| Місце і характер права в системі суспільних цінностей | У громадському вжитку офіційні правові настанови поступаються звичаєвому праву та ментально укоріненому стилю діяльності органів публічної влади громади | В усі історичні часи офіційна вимога жорстко дотримуватися правових настанов наштовхувалася на суспільні намагання знехтувати ними, „обходити закони” |
| Характер відносин та домовленостей усередині правлячої верстви/групи | Змагально-конкурентний характер відносин між претендентами на входження у владу за відсутністю ціннісно-антагоністичних протиріч | Здебільшого кланово-етнічний, кланово-фінансовий, закритий з латентними формами політичного рекрутування та боротьби інтриг |

Таблиця 2.4

**Порівняльна характеристика змісту й сутності інституційних
універсальних чинників державотворення системи місцевого
самоврядування та державного управління України**

| Порівняльна категорія | Місьове самоврядування | Державне управління |
|---|---|--|
| 1 | 2 | 3 |
| Очільник системи публічної влади як тип політичного домінування | Завжди одна з найбільш харизматичних та шанованих постатей з числа відомих членів територіальної спільноти, одновірець та етнічно і світоглядно „свій” | Переважно етнічно „чужий”, персонально незнайомий, нерідко світоглядно „інакший”, що представляє та відстоює інтереси іншої спільноти, клану, соціальної групи |
| Джерело владного авторитету очільника публічної влади | Харизматичні персональні здібності, легітимізовані в ході безпосередніх усезагальних виборів громадянами територіальної спільноти | Правові, ресурсні, адміністративні та інші можливості, конституційно закріплені за найвищою посадою в системі влади |
| Побудова ієрархії структур владних | Дволанкова система представницьких інституцій (сільські, селищні, міські голова та рада, що обираються населенням) з достатньо ефективною системою стримань та противаг | Заснована на принципі розподілу гілок влади, складна багаторівнева з горизонтальними та вертикальними рівнями підпорядкування й функціонального розмежування |
| Тип правовідносин | Інтегровані в національні цінності та традиції | Нерідко система правовідносин нав’язувалася „зверху” окупаційними владами |
| Спадковість влади (ступінь корегування політичного курсу при зміні влади) | Має хвилеподібний характер (від виборів до виборів) з окремими винятками довготривалої стабільності у випадку багаторазового обрання харизматичного лідера громади її головою | У переважній більшості історичних періодів (крім часів входження до складу імперій) спадковість і послідовність державної влади повністю відсутні |
| Форма легітимності публічної влади | Суспільно-договірна, уособлена в інституті прямих виборів і видимих результатах діяльності | Суспільно-договірна, уособлена в інституті прямих виборів і видимих результатах діяльності |

Таблиця 2.5

**Порівняльна характеристика змісту й сутності операційних
універсальних чинників державотворення системи місцевого
самоврядування та державного управління України**

| Порівняльна категорія | Місьцеве самоврядування | Державне управління |
|---|---|--|
| 1 | 2 | 3 |
| Ступінь однорідності влади | Високий ступінь однорідності влади, зумовлений приналежністю до однієї етнічно-культурної спільноти | Майже завжди сильно диференційована неоднорідна державна влада з причлежністю до різних етнічно-культурних спільнот |
| Рівень утручання влади в суспільні / приватні справи | Персоніфікований, залежно від особи очільника місцевої влади він здатний утручатися й у сімейні конфлікти | Залежить від діючого типу політичного режиму, тривалий історичний час (входження до складу імперій) досить високий |
| Принцип добору кадрів влади (канали рекрутування еліт) | Раціонально- функціональний з елементами непотизму | Емоційно-ціннісний на підставах політичної доцільності, причлежності до однієї етнічно- культурної спільноти, особистої лояльності, причлежності до панівного клану |
| Правосвідомість владної еліти | Загалом відповідає рівню правосвідомості всієї громади, в управлінській діяльності вимушені враховувати думку співгромадян | Зазвичай намагання поставити себе „над правом” з жорсткою вимогою дотримання всіх правових норм від підлеглих |
| Тип поведінки влади в політичних конфліктах та ставлення до опозиції/контреліти | Конкурентозмагальний | Конфліктно-ворожий, зазвичай у всі часи політична боротьба ведеться „на знищення” опонентів |
| Громадський контроль влади | Залежно від рівня політичної культури територіальної громади | Практично відсутній у всі історичні часи |
| Ступінь відкритості та прозорості влади | У силу локальності влади та інформованості територіальної громади достатньо високий | У переважній більшості історичних періодів влада була закритою й непрозорою |

Таблиця 2.6

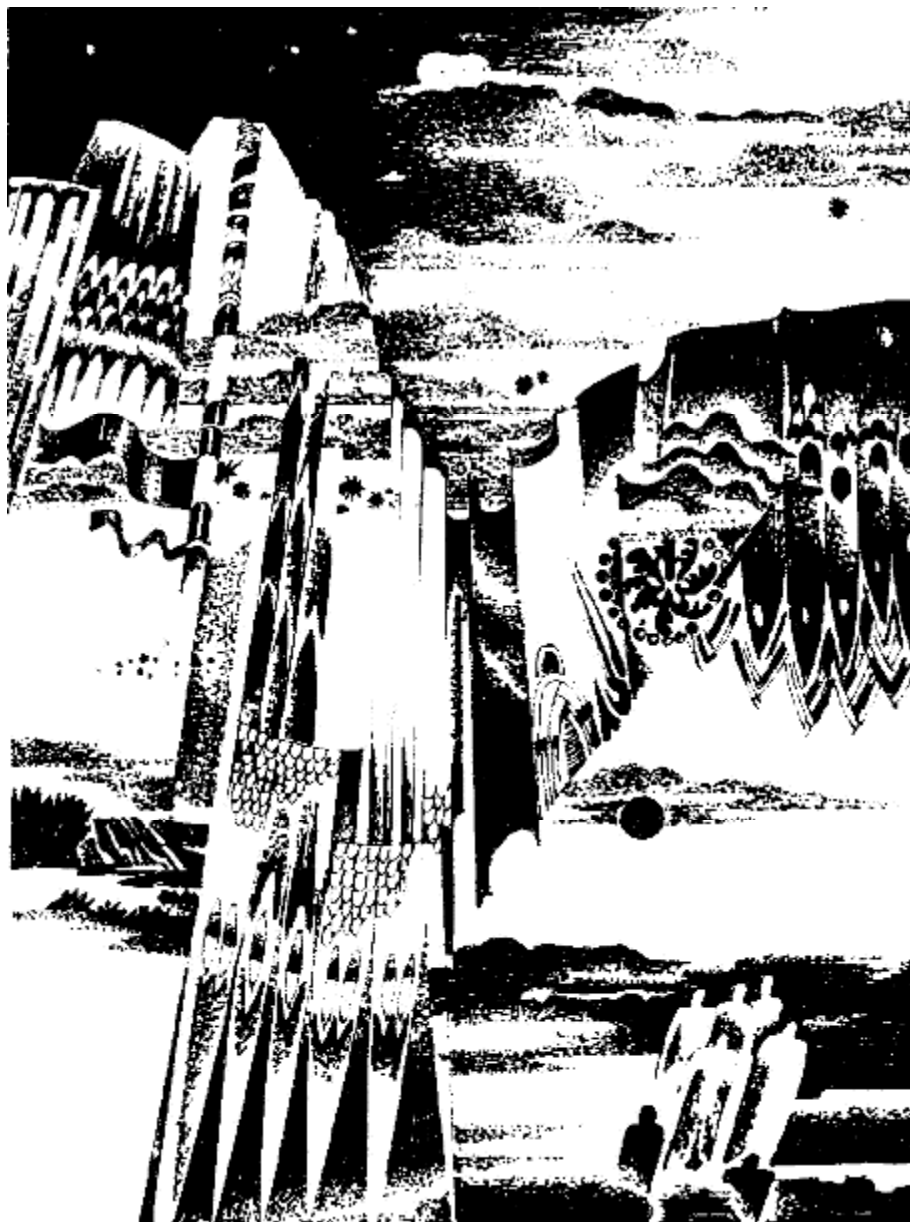
**Порівняльна характеристика змісту й сутності інструментальних
універсальних чинників державотворення системи місцевого
самоврядування та державного управління України**

| Порівняльна категорія | Місьцеве самоврядування | Державне управління |
|--|--|--|
| 1 | 2 | 3 |
| Ставлення до публічної критики влади | Несистемне, персоніфіковане, залежить від психотипу особистості очільника органу місцевого самоврядування | У переважній більшості історичних періодів системно негативне, державна влада послідовно переслідувала всі прояви політичної критики |
| Особливості ухвалення управлінських рішень | Переважно з урахуванням громадської думки, зокрема через інститут громадських слухань | Зазвичай без урахування громадської думки, кулуарно, на вимоги політичної доцільності |
| Політика влади стосовно каналів і засобів масової інформації | Історично місцева влада не мала впливу на канали комунікації, нині є власником місцевих підконтрольних ЗМІ | У переважній більшості історичних періодів влада намагалася контролювати ЗМІ від відкритої цензури до „темників” |
| Ставлення до людини й громадянина | Персоніфіковане, але переважно шанобливо-толерантне як до „молодшого родича” або споживача послуг | Васально-патронатне як до підлеглих, що мають повинуватися |

Зазначене в таблицях 2.1 – 2.6 дає змогу зробити висновок щодо необхідності подальшої розбудови української державності на засадах виходу на перші ролі державотворення провідних конструктивів і чинників системи місцевого самоврядування (відповідно до Європейської Хартії). 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 напрямі європейської інтеграції.

РОЗДІЛ 3

РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ НАЦІОНАЛЬНОГО БАЧЕННЯ СИСТЕМИ САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕРЖАВОТВОРЧІЙ ДУМЦІ УКРАЇНИ X – XVII СТ.



3.1. Київська Русь: перші пам'ятки державотворчої думки

Значна частина дослідників дотримуються позиції, що офіційна історіографія здебільшого започатковує періодизацію утворення, розвитку та занепаду державних формувань на території України від ранньофеодальних часів до утвердження постіндустріальної моделі цивілізаційного розвитку суспільства, а саме, усвідомлюючи той факт, що хоча розвиток української державотворчої думки й має ознаки дискретності, дослідження законів їх розвитку та принципів подальшої модернізації дає змогу виявити релевантні чинники їх цивілізаційного соціально-економічного розвитку.

Разом з тим одна з причин існування широкого різноманіття висновків про періодизацію початку державноуправлінської думки на території Давньої Русі полягає в нечіткості визначення головних ознак держави. Так, відомий радянський історик М. Котляр висував гіпотезу стосовно того, що держава або існує, або ні, оскільки проміжних стадій її існування бути не може. Отже, поступовий процес державотворення, становлення всіх притаманних державі ознак за цією думкою не можна враховувати як певний етап державності [206, с. 40].

З цієї позиції потрібно звернути увагу на той факт, що питання територіального розміщення слов'янських племен та їх етногенетичних зв'язків з народами, які проживали до XI ст. на території сучасної Європи, є досить малодослідженим і часто слугує приводом для різноманітних спекуляцій [325, с. 10]. Дискретний аналіз процесів розвитку державноуправлінської думки на українських теренах не створює достатніх підстав для представлення науки державного управління як сукупності певних критеріїв та історично доведених фактів з подальшою їх трансформацією.

Очевидно, що предметом дослідження мають стати дискретні показники соціально-економічного розвитку, закономірностей його впливу на формування державних утворень та основні принципи взаємозв'язку й розвитку державноуправлінської думки. Зокрема, як

справедливо наголошує професор Національної академії державного управління при Президентові України Є. Афонін, перехід від традиційного (аграрного, доіндустріального) суспільства до індустріального (модерного) та постіндустріальної (постмодерної) моделі розвитку доцільно визначати як неперервний процес модернізації. Автор відзначає, що модернізація – це особлива форма соціального розвитку, у ході реалізації якої завдяки індустріалізації збільшуються економічні, а завдяки бюрократизації – політичні можливості суспільства. Причому вважається, що модернізація уможлиблює рух суспільства загалом від стану бідності до стану багатства [16, с. 8]. У цьому аспекті доцільно розглядати державноуправлінську думку в якості цивілізаційного чинника забезпечення соціально-економічного розвитку українського суспільства протягом тривалого історичного періоду від моделі феодальної до моделі постіндустріальної.

Як зазначає П. Толочко, феодальна Київська Русь, займаючи величезну територію – від Балтики й Льодовитого океану до Чорного моря, і від Волги до Карпат, становила собою історично важливу контактну зону між Арабським Сходом і Західною Європою, Візантією і Скандинавією. Це зумовило швидке входження її в загальноєвропейський історико-культурний ландшафт. Про могутність східнослов'янської держави йшлося в різних частинах Старого Світу. Відомості арабських авторів, свідчення скандинавських саг, французькі епічні твори показують Русь як велику державу, яка займала важливе місце в системі європейських політичних, економічних і культурних зв'язків [107, с. 63]. На нашу думку, географічне розташування сучасних українських земель дозволяє їх відносити насамперед до когорти середньовічних суспільств чорноморсько-середземноморського басейну, центром якого в часи Середньовіччя була Візантійська імперія (грецькою: Βασιλεία τῶν Ῥωμαίων – Basileia tōn Rōmaïōn). Унаслідок цього спільні давньоруському феодалізму риси можна шукати не тільки на Балканах, але й далі, на південь, зокрема – у середньовічних Туреччині та Єгипті [360, с. 82].

Особливу увагу в цьому аспекті потрібно приділяти саме Візантії, яка на той час обіймала статус спадкоємиці Римської імперії та займала домінуючу позицію на європейській політичній і культурній арені. Однак існуючий стан дослідження проблематики розвитку соціально-економічних відносин на Русі дозволяє вважати, що феодальні відносини на цій території починали утверджуватись не раніше другої половини X ст. Відповідно, початкові процеси утворення державності в її класичному розумінні відбувалися в суспільстві, яке здебільшого було родоплемінним. Нічого принципового не змінює визнання цього суспільства перехідним – від родоплемінного до феодального, тому що паростки нового укладу тоді ще лише тільки пробивались, не змінюючи соціально-економічної сутності суспільства загалом [206, с. 42]. На нашу думку, проблема полягає в тому, що більшість літературних джерел, які знайомлять нас з давньоруськими державними формуваннями, походять від авторів, які належали до „цивілізованих” та ворожих на той час „слов’янському – варварському” народу суспільств. Навіть у творах „Лаврентіївського списку” акцентовано увагу на протистоянні „добрих” законів і високих моральних устоїв давніх полян (на їхній етнічній території формувалося політико-адміністративне осердя Київської Русі) та „древлянських” устоїв, які жили „звірячим чином” та „не дотримувались закону Божого, бо творили самі собі закони”. Звернімо увагу на той факт, що до народів, які жили „звірячим чином”, автор зараховував також „в’ятичів”, „кривичів” і „прочих поганих” [292, с. 14]. Виникає питання: наскільки принциповою й аргументованою була позиція авторів щодо „поганих” племен та через яку призму цінностей автор їх досліджував?

У цьому аспекті, на нашу думку, потрібно звернути увагу на той факт, що літописець надмірно деталізує досить звичний і в наші дні опис банальної процедури миття в „бані древенти”, у якій візьмуть „пруття младоє” і б’ються самі так, що єдва вилізуть живими”, але при цьому „творять мовеніє собі, а не мученіє” [292, с. 9 – 10]. Це може свідчити про те, що для автора цих рядків „руська баня”, яка, до речі, існує й донині, була надзвичайною

дивиною. Отже можна припустити, що автор цих рядків був „немісцевим”, і швидше за все він був „греком”, „візантійцем”, який прибув у Русь на князівське запрошення та здійснював подачу літописного матеріалу виключно з позиції „цивілізаційного світогляду, законності та моральності” та проєкціював його на ціннісні та ментальні орієнтири, притаманні „візантійським імперським” світоглядним традиціям і установкам.

Крім того, характерним є й те, що в староруських і старослов'янських літописах щодо Візантії також ужито назви Християнське або Грецьке царство. Цей чинник є суттєвим, адже саме з поширенням на Русі Християнства пов'язується початок розвитку феодальної держави в її класичному розумінні. Розвиток і структурне утворення нових форм соціально-економічної організації суспільства, зокрема на етапі переходу до феодальної моделі державного устрою, тісно пов'язується з релігійними аспектами та особливостями конкретних історико-культурних умов діяльності соціальних суб'єктів, що є результатом досвіду їх економічного, політичного й культурного життя та, водночас, визначає особливості інституціональних форм державної організації.

Процеси слов'янської державно-політичної консолідації не могли не викликати значних змін у соціально-економічному устрої східнослов'янського суспільства. Зауважимо, що і в російській, і в українській історіографії існують різні трактування історичної згадки про відносини племен „полян” та „козар”. Зокрема, найбільш поширеною є версія щодо здійснення „полянами” підпорядкування, накладення данини й здійснення асиміляції цього та інших племен, що проживали на суміжних територіях. Інший дослідник І. Беляєв припускав факт утворення величезного союзу Слов'янських, Фінських і Латиських племен, у якому й вони були рівноправними [27, с. 10].

Звернімося до згаданого Лаврентіївського літопису, у якому йдеться про те, що „по смерті братів – засновників” давньоруської держави (Кия, Щека та Хорива) центральним суб'єктом державотворення стало плем'я „полян”, які є центральним об'єктом опису та, з погляду автора, терпіли образу від „древлян” та інших

[292, с. 18]. Але ми пропонуємо прочитати цей літопис з урахуванням усіх відомих нам аспектів і традицій розвитку традицій українського державотворення, тобто з висоти ХХІ сторіччя.

На нашу думку, літописну згадку про неминучий конфлікт між двома суміжними племенами „Полянами”, що мали на озброєнні „обоюду гострі” мечі, та „Козарами”, що володіли „оружием єдиною стороною” (імовірно, ідеться про шаблі – традиційну холодну зброю козаків), варто розглядати як компромісну угоду між ними. Характерним та цікавим є й той факт, що на цьому місці чи не вперше знаходимо згадку про прийняття спільного рішення князем та радою, а також вираз „Козари Руські князі” [292, с. 18]. Отже, якщо звернути увагу на етимологію слова „Козари”, яке, очевидно, є синонімічним пізнішому й сучасному „Козаки”, можна виокремити факт початку феномену української державницької традиції „козацтва” ще з часів Київської Русі. Якщо звернутися до іншого історичного документа „Укладу прав і вольностей Війська Запорозького та угоди, укладеної між ясновельможним паном Пилипом Орликом...”, то в його преамбулі зазначено, що „войовничий прадавній козацький народ, раніше званий хозарським...”, причому „той народ своїми завзятими походами морем і сухопуттю не лише довколишні племена, а й саму Східну імперію (Візантію) потрясав своїм страхом” [282, с. 260].

Тісно пов’язаною з інтеграційними етнічними процесами була еволюція вживання в писемних джерелах етнографічних назв. Аналіз показує, що приблизно до 60-х років IX ст. у літописах використовують загальну назву „слов’яни” і регіональні – „поляни”, „северяни”, „древляни”, „дреговичі”, „словене” та ін. Перше не підміняло інше, а лише визначало їх етнічну спільність. У XI – перші десятиріччя XII ст. етнографічні назви практично зникають і замінюються похідними від назв міст: „кияни”, „новгородці”, „полочани” та ін. Назва „Русь” поширюється на всю територію східного слов’янського світу, підпорядковану Києву [279, с. 90]. Однак основна маса населення феодальної доби проживала не в містах чи „градах”, а в сільських поселеннях [360, с. 84]. Тогочасне сільське господарство було найбільш поширеним засобом існування

переважної більшості населення. Тогочасний процес консолідації руського народу супроводжувався і стимулювався державною єдністю, спільністю економічного розвитку, централізацією церковного управління, єдиною церковнослов'янською мовою тощо. У „Лаврентіївському літописі” знаходимо згадку про те, що „Кий князував в роді своєму”, до того ж легендарні Кий, Щек, Хорив і сестра їх Либідь „позем живучи і володіючи ... і живучи кожен своїм родом і на своїх місцях” [292, с. 9].

Водночас, І. Крип'якевич наголошував на тому факті, що „коли слов'яни не дорівнювали іншим народам зброєю й організацією, то перевищували їх способом будови городів. Північні землі й досі вкриті великим числом городищ, валів та окопів, що залишилися по давніх городах. На Київщині є їх до 450, в Чернігівщині 150, на Волині 350, на Поділлі 250, в Галичині 100. Недаремне скандинавці називали Україну „землею городів” (Гардарікі) [212, с. 7]. Уважаємо, що варто звернути увагу на топонім цього слова, яке походить від шведського *Gerdarike* та є спорідненим давньоруському „городъ, градъ”, а також має подібність зі скороченою формою назви Константинополя – *Gardr*.

Зауважимо, що після згадки про історію відносин „полян” та „козар” літописець починає історію руських князів Олега, Ігоря, Святослава, Ярополка, Володимира, військово- та торгово-економічний вектор діяльності яких пролягав шляхом від „Києва до греків”, тобто в напрямку Візантійської імперії, яка, швидше за все, не могла ефективно протистояти торгово-економічній чи військовій агресії цього суперсоюзу племен.

Якщо зробити деякий історичний відступ до часів розквіту українського козацтва, то стає очевидним, що військові експедиції козацьких загонів проти причорноморських міст Порти Оттоманської розгорталися за аналогічним сценарієм та тими самими дніпровськими водними шляхами. Отже, можна висунути цілком логічну гіпотезу щодо того, чи не були учасники тих військових операцій прямими нащадками та послідовниками згаданого суперсоюзу. І чи не став історичний факт хрещення Русі, а з цим і зміни аборигенної „поганської” релігії, зміни моделі

державного управління, соціального устрою та зовнішньоекономічної політики – початком її економічного, військового, соціального занепаду давньоруської держави?

Д. Бантиш-Каменський зауважував, що саме князь Володимир Великий, який здійснив розподіл держави між своїми синами на „уділи”, першим відчув негативні наслідки цієї адміністративно-територіальної реформи. Ярослав (історично відомий як „Мудрий”), який князував у Новгороді, відмовився від підпорядкування своєму батькові [23, с. 8]. Крім того, потрібно звернути увагу на той факт, що саме Ярослав, якого більшість літописців називають „Мудрим”, уперше легітимізував розподіл держави по Дніпру, що так чи так має свої негативні наслідки для всієї історії українського державотворення.

В історичній літературі питання про структуру й функції органів управління в Київській Русі обговорювалось досить жваво. Певний час викликала інтерес думка українського історика, фахівця в галузі історії держави і права М. Владимирського-Буданова (1838 – 1916), який відзначив факт існування дуалізму давньоруської системи управління: одна система була чисельна або десяткова (тисяцькі, соцькі, десяцькі), а друга – двірська (князівські слуги, зокрема тіуни). Першу вчений називав земською і протиставляв їй другу, називаючи її князівською. Автор обстоював думку, що чисельна система давніша, що походження її доісторичне, докнязівське, що його треба віднести принаймні до часів великого переселення народів [396].

М. Покровський, перший радянський історик, який займався проблемою давньоруського віча, уважав, що соціально-економічна ситуація, яка склалася в містах Київської Русі XI ст., справила суттєвий вплив на трансформацію такого важливого державотворчого феномену, як „віче”. Зокрема, учений відкидав можливість походження „міського” віча від старого, „племінного”. Причому XII сторіччя було, на його думку, демократичною епохою, коли управління руськими містами стали здійснювати віча й виборні посадові особи. Саме в містах, зростаюче значення яких підтверджується і писемними джерелами, і археологічними

знахідками, склався могутній клас ремісників і купців. Вони утворили нову політичну силу, яка, починаючи з другої половини XI ст., брала участь в управлінні князівствами й мала свої форми політичної організації, однією з яких і було віче [105, с. 11 – 12].

Характерно, що низка дослідників, серед яких варто виокремити І. Данилевського, дійшли висновку, що, по-перше, у Київській Русі не вдається знайти класових структур, а по-друге, правом на примус володіли князь, дружина та міське віче [307, с. 23]. Зокрема, відповідно до думки М. Донвар-Запольського, результатом дезінтеграції давньоруського князівства стало ослаблення віча, що проявилось в середині XII ст. Учений передбачав, що віче, яке мало повний набір владних функцій, існувало тільки в Києві та Новгороді. В інших князівствах віче було тією чи тією мірою підпорядковане князю [105, с. 6]. А. Щавельов зазначав, що „з'їзди князів з XI до XIV ст. були ексклюзивним правом Рюриковичів. Кожен представник роду міг реалізувати своє евентуальне право на владу. Присутність бояр чи дружинників мало явно ситуативний характер, вони мали в кращому випадку право дорадчого голосу. Основними функціями „снімів” (з'їздів) стали: організація та інституалізація влади всередині роду Рюриковичів; розподіл володінь; примирення окремих князів, цілих кланів, князівських коаліцій та груп; проведення зовнішньополітичних акцій, особливо в процесі взаємовідносин з кочовим світом, де існував типологічно схожий інститут” [Там само, с. 278].

Щодо форми Давньоруської держави IX – X ст., то досить удалим є визначення Є. Мельникової, – „дружинна держава”, оскільки саме верхівка князівської дружини формувала правлячий прошарок протягом досить тривалого часу. Крім того, цей суспільний прошарок здійснював збір данини, певні судові функції та захисту від експансій та організації військових походів [241, с. 45]. Щодо системи судочинства, то вважається, що князь судив тільки своїх васалів, дружинників, свою челядь, рабів. Судив він на основі звичаїв („закон руський” русько-візантійських договорів). Не може бути мови про те, що князівська юрисдикція в цей період поширювалась на всю масу населення, зокрема на членів общин

[396]. Князі для вирішення найважливіших питань скликали ради з представників верхівки, родоплемінної знаті й міських жителів. Цим радам була присвоєна стара назва племінних сходів – віче.

І. Беляєв зробив висновок, що форма правління в Слов'янських світах на Русі була трьох типів: перший тип у Новгороді за договором з князем, з якомога важливішим утриманням старих форм правління, у якому верховна влада належала вічу; другий тип Київський або подніпровський, де Олега прийняли на умовах, що обмежували князівську владу; і, нарешті, третій тип у Слов'янських землях, які не визнавали владу Руського або Київського князя, де продовжували утримуватись старі порядки з вічем та племінними князями [27, с. 17].

Підсумовуючи результати огляду суспільно-економічного розвитку в Київській Русі в дофеодальний період, зазначимо, що на основі розкладу общини виникають перші соціальні прошарки. Створюється політичний апарат, який спочатку зберігає організаційні форми племінної влади. Князь був оточений своєю дружиною та родоплемінною знаттю, які допомагали йому виконувати управлінські функції. Але цей процес розкладу общинного ладу й виникнення паростків феодалізму розвивався неоднаково на всьому просторі Київської Русі та в усіх соціальних прошарках. Російський історик В. Пузанов зазначає, що до уявлення І. Фроянова про Київську Русь Х ст. як грандіозного союзу суперплемен, очолюваного полянською общиною, Д. Котишев додав висновки М. Каразіна про суперскладне управління вождями – перехідний етап „родової епохи до ранньодержавної” [307, с. 21].

На початку ХХ ст. російський історик І. Беляєв здійснив дослідження, завданням якого було проаналізувати основні еволюційні етапи державно-управлінської думки, насамперед у питанні щодо участі в різні періоди державотворення, „руського народу у діях влади, яка ним правила; хто саме цією участю користувався (увесь народ або правлячий прошарок); за яких обставин ця участь виникала, розширювалась або утискалась; в чому воно проявлялось і, які мала наслідки” [27, с. 3 – 4].

Таблиця 3.1

Основні еволюційні етапи державноуправлінської думки на українських теренах IX – XIX ст. за І. Беляєвим

| Періодизація епохи | Основні елементи територіальної організації публічної влади |
|--|---|
| Найдавніша епоха до смерті Ярослава | 1) князь; 2) його дружина – зародок майбутнього прошарку посадовців; 3) земство як зародок майбутнього місцевого самоврядування |
| Епоха уділів до Московського єдиногодержавства | 1) князі; 2) їх дружини; 3) земство: віча міські й обласні. Трійчата участь земства та його представників у політичних справах: дорадча участь щодо призову самого князя; участь опозиційна як сили, що тимчасово стримує й обмежує князя; участь установча в часи смуги, у випадках скасування князівської влади |
| Епоха царів московських до Петра I | 1) цар; 2) прошарок службовців і духовенство; 3) земство. Падіння місцевих, обласних установ і утворення представницьких установ державних: земські Думи. Дуалізм участі земських дум у справах державних: дорадча, за призовом царя, у справах законодавчих, війни та миру тощо й установча – для відновлення верховної влади (вибори царів і народний рух 1612 року) |
| Епоха після Петра I | Неможливість усенародного представництва внаслідок кріпосного права й розшарування руського суспільства |

Ще один достатньо неоднозначний період розвитку вітчизняної державноуправлінської думки припадає на так зване Монголо-татарське іго (кінець 30 – на початку 40-х рр. XIII ст.), за якого роздроблені Руські князівства ввійшли до складу Монгольської імперії та були підпорядковані Золотій Орді. І. Беляєв

зазначив, що ці обставини і при татарському володарюванні сприяли розвитку князівської влади на Русі, допомагали тому, що старий земський устрій зберігся навіть до XV ст., хоча князі зі свого боку не втрачали нагоди поширювати свою владу. Порядки, запроваджені татарами під час першого народного перепису в 1256 році, не могли надовго утриматись у Руській земщині, яка мала з початку міцний устрій [27, с. 59]. Причому земщина і при татарах мала свій устрій, своїх виборних начальників, навіть свої земські війська зі своїми воеводами окремо від князівських військ [Там само, с. 62]. Крім того, автор визначив, що „татарська данина була захисницею старого порядку недоторканності земель, які належали земським общинам; і так продовжувалось до того часу, коли володарювання татар над Руською землею було ліквідовано, з цим самостійне існування окремих земських військ швидко припинилося” [Там само, с. 63].

Порівняння територіального устрою Золотої Орди є ключем до розуміння витоків територіального устрою часів кінця існування Русі та становлення Московської держави, а також наступного утворення по суті державного формування – Війська Запорозького. Зокрема, Ф. Енгельс (нім. Friedrich Engels) зауважував, що „Білорусія і Малоросія найшли собі захист від азіатського загарбання, приєднавшись до так званого Литовського князівства. Це князівство надалі добровільно об'єдналось з Польщею. З тих пір, унаслідок більш високого рівня цивілізованості Польщі, дворянство Білорусії й Малоросії сильно ополячилось, а в XVI ст., коли в Польщі панували єзуїти, православних руських підданих Польщі примушували приєднуватись до римсько-католицької церкви. Це давало великоруським царям бажаний привід для претензій на територію колишнього Литовського князівства як на національну руську область, пригнічену, однак, Польщею хоча, в усякому разі Малоросії, за свідченням найвидатнішого сучасного слов'яніста Міклошевича, розмовляють не просто одним з руських діалектів, а досить самостійною мовою” [237, с. 19]. Зауважимо, що Енгельс як один з основоположників історичного матеріалізму наголошував на

існуванні тісного взаємозв'язку між характером державноуправлінської думки та стану соціально-економічного розвитку суспільства.

Своєю чергою, академік В. Вернадський (1863 – 1945), досліджуючи проблематику „українського питання” й „руського суспільства”, зазначав, що національна свідомість українців розвивалась на ґрунті етнографічних відмінностей, особливості психіки, культурних уподобань і нашарувань, які пов'язують Україну та Західну Європу, та історично складеного укладу народного життя, просякненого духом демократії. У XVII і XVIII сторіччях російсько-українські відносини зводились до поступового поглинання й перетравленню Росією України як іншорідного тіла, причому це супроводжувалось ліквідацією основ місцевого культурного життя (школи, свободи книгодрукування). Послідовний розвиток нових початків управління до кінця XVIII ст. встигло мало-помалу згладити сліди адміністративної автономії України, а похідне від цього розкладання соціальних відносин ослабило опозицію українців до великоруського централізму [45, с. 219].

В. Мякотін (1867–1937) зазначав, що середина XVII ст. була часом глибоких змін у житті українського народу. У 1648 році існуючий політичний та адміністративний устрій змінився іншим, побудованим на абсолютно інших принципах. З цим політичним переворотом збігся глибокий переворот у сфері соціальних відносин. Існує раніше в країні чітко розмежоване станове суспільство, у якому один суспільний прошарок було відгороджено від іншого, розбито бурею повстання. По-перше, воно знищило верхній шар суспільства – привілейований клас, який володів маєтками. Русійною силою, яка забезпечила успіх повстання Б. Хмельницького, було селянство [259, с. 3]. Із зникненням дворянського класу населення краю розподілилось головним чином між двома суспільними групами – козацтвом, з одного боку, міщанством та селянством – з іншого, або, як вони називались в актах того часу, між „товариством” і „посольством”. Ці групи

відрізнялись між собою не стільки правами, скільки обов'язками у відношенні до держави. Козаки – несли на собі військову службу, міщани і селяни здебільшого фінансову, але особисті та майнові права у них були в принципі однаковими [Там само, с. 5].

Переважна більшість сучасних істориків відмічають наявність більшою чи меншою мірою розвинутих буржуазних відносин у тогочасній Україні та існування загальної пробуржуазної тенденції в розвитку українського суспільства після 1648 року [360, с. 102]. Автор ідеї наукового огляду історії України через призму державності професор Д. Дорошенко (1882 – 1951), який у 1918 році в уряді Гетьмана П. Скоропадського обіймав посаду Міністра закордонних справ [95, с. 4], зауважував, що „спостережливі чужинці, які придивлялись уважно до життя в Польщі, помічали, що ця величезна й така назверх сильна держава мала в собі багато небезпечних внутрішніх болячок. Вони помічали, наприклад, що золота шляхетська свобода, яка створила для Польщі славу одної з найвільніших у світі держав, спиралася на повному безправ'ї і приниженні робочих мас; що поруч із необмеженою свободою шляхти – міщанство ниділо, позбавлене участі в політичному житті й обмежене в своєму економічному розвитку. В державі процвітав парламентаризм, але поруч з ним впадала в очі повна безсилість виконавчої влади” [96, с. 8].

У цьому аспекті варто звернути увагу на соціально-економічні категорії українського суспільства, які сформувалися під час його перебування під сферою впливу Речі Посполитої. Зокрема, М. Драгоманов розглядав унію 1569 року не як „братський союз трьох народів (литовців, білорусів, яких неправильно називають Литвою, і українців, або „Русь”), а як підпорядкування південної частини України польським воєводствам без всякої цілої обласної або національної автономії і представництва. Польща взялась поширити на край соціальний устрій, який був узагалі не схожий на польський. Але в Україні склався новий клас озброєних людей, козаків, які бажали і себе зрівняти в правах зі шляхтою. А за козаками і селянство, ще далеко не підпорядковане панам, як у

Польщі, особливо в близьких степах місцях, уважало себе достойним тим же вільностям. Польському уряду довелося або визнавати шляхетські права для всього населення України, або ж спробувати відразу підпорядкувати величезну масу народу мізерній меншості” [98, с. 22 – 23].

Французький історик П'єр Шевальє (фр. Pierre Chevalier) у праці „Історія війни козаків проти Польщі” (Histoire de la Guerre des Cosaques contre la Pologne; 1653 – 1663) зазначав, що „селяни в Україні та сусідніх провінцій наче раби, так само як і в більшості інших частин Польщі: вони зобов'язані працювати кінно або пішо три-чотири дні щотижня для панів. До того ж вони обтяжені різними орендними платами, до того ж – погана поведінка з боку євреїв, орендарів шляхетських земель, які до описуваної війни вимагали виконання всіх тих повинностей з великою суворістю, і, нарешті дістали оренду на право варити пиво та гнати горілку. Отож не треба дивуватись, якщо селянські заворушення були такими частими і що в останніх війнах селяни відстоювали й обороняли свою свободу з такою завзятістю” [390, с. 43].

Згаданий нами Д. Дорошенко зауважував, що „хоч селянська людність на козацькій Україні жила в більших достатках, як деінде на українських землях Речі Посполитої, й сама панщина була тут не така важка, але власне саме тут, серед багатих степових просторів, у сусідстві з козаччиною, селяни були особливо вражливі на всякі, навіть дрібні утиски і причепки” [95, с. 10], та, продовжуючи дослідження причин початку визвольної війни під проводом Б. Хмельницького, зазначає, що „довший час у старій українській історіографії за одну з головних причин козацького повстання вважався мотив релігійний. Ближчі досліди над справою виявили, що в дійсності було зовсім не так. Православне українське духовенство дуже цінило ті надбання, які вдалося досягнути при вступі на престол короля Володислава і які були закріплені в добу митрополита Петра Могили. Через те воно, особливо на своїх верхах, ставилося зовсім лояльно до польської влади й не тільки не спочувало козацьким розрухам, але навпаки – осуджувало їх. Так,

наприклад, ректор київської колегії Ігнатій Старушич публічно вихваляв переможців під Кумейками і під Куруковим за те, що вони вгамували „козацьку ребеллію” й „на милю услали поле бездушним трупом козацьким” [Там само, с. 10].

Існують згадки про складення в 1659 році записки хорватського богослова Юрія Крижанича (хорват. Juraj Križanić; 1618 – 1683), у якій він зазначає, що „хоча ляхи хваляться своєю державою, але в них по суті, лише тінь держави: всьому світу видно, що поляки не можуть своїми силами вийти з труднощів” [29, с. 77]. Про населення України автор був не набагато кращої думки: „хоча черкаси сповідують християнську православну віру, але нрави і звичаї мають звірячі” та закликає їх бути „вірними царю, не брататися ні з ляхами, ні з бусурманами ... енергійно нападає на отруйні думки, поляками розповсюджені в Малоросії і в усій Європі, на цю, у своєму роді, політичну ересь і диявольську думку”, начебто жити під царською владою надто важко, – важче, ніж у неволі єгипетській або турецькій. Потім автор пропонує деякі, на його погляд, корисні заходи щодо умиротворення краю, наприклад: трилітнє гетьманство замість пожиттєвого, заснування в Москві Малоросійського приказу, де б сиділи природні малоросіяни і т. д.” [Там само, с. 54 – 55]. Зазначимо, що за наказом московського царя цей „слов’янський патріот, який гаряче ратував за звільнення слов’янського народу від всякого іга різних чужеродників”, шістнадцять років провів у засланні в російському Тобольську.

На той час на українській території діяла модель республіканського політичного устрою, яка передбачала виборність вищого керівництва, наявність вищого органу влади у формі загальної ради Війська Запорозького, рішення якої були обов’язковими до виконання. Крім того, потрібно відзначити поширену традицію міського самоврядування, яка ґрунтувалась на європейських принципах магдебурзького права, а також поширеність ідей свободи особистості, індивідуалізму, які не вписувались в ідею примату общинності та протидії індивідуальності, притаманній імперській традиції. Ідеями свободи

та рівності, на яких зросла козацька республіка, можна порівняти з релігійними віруваннями, які несуть мало раціонального змісту, але здатні були підірвати устої імперської держави. Республіканська модель державного управління перетворюється з моральної цінності в ідеологічну, політичну та економічну і в такому вигляді впливає на трансформацію суспільств, зокрема й на українське.

У працях російських історіографів українське або малоросійське питання порушувалось досить часто, причому стосувалося воно не тільки у світлі проблематики „братніх” народів, а й стану їх соціально-економічного розвитку. Так, один з авторів „норманської теорії походження Київської Русі” історик німецького походження Г. Міллер (нім. Gerhard Friedrich Müller; 1705 – 1783) зазначав, що „народ малоросійський розділяється на такі стани: шляхетство, духовний чин, воїнство або козаки, міщани, мужики” [243, с. 32]. Зокрема, автор наголошував, що шляхетство складається, по-перше, з деяких стародавніх Російських сімей; по-друге, із польських шляхтичів, які мають села в Малій Росії; по-третє, із жалуваних від Королей Польських, потім від Царів, Імператорів Всеросійських; по-четверте, із вихідців з різних місць благородних людей. Ніхто з них, окрім як за образу Величності та злий умисел, не може бути заарештований [Там само].

Щодо духовних чинів, то вони мають такі ж привілеї й переваги, окрім однієї – купівлі нерухомого майна. Митрополит, Єпископи, у монастирях Архімандрити та Ігумени – живуть доходами з сіл; у приходах: Протопопи, Священики та інші Церковні служителі – утримують себе з парафій [Там само]. Тут потрібно зауважити на тому, що в історичній літературі панує думка, що візантійське духівництво, прийшовши на Русь, повинне було у своїй діяльності сприяти затвердженню централізованої політичної влади й рецепції розвинутого феодального візантійського права. Насамперед вона добилася десятини від усіх князівських прибутків – і приватних, і державних. Порівняння змісту двох уставів – Устава кн. Володимира і Устава кн. Ярослава – дозволяють установити, що церковна юрисдикція весь час розширялась, отже,

росли мита з церковного суду. Десятина, судове мито, мито з мір і вагів, жертвування на помин душі, прибутки від лихварства – усе це створило міцну базу для розгортання церковного господарства [396].

Міллер наголошував на тому, що козаки мають такі ж широкі права і привілеї, як і за Польщі: право вільно користуватися володіннями, обирати Гетьмана та начальників і бути увільненими від поселенських обов'язків. Міщани в одинадцяти містах мають Магдебурзьке право, за яким передбачені всі розпорядження до купців, промисловців, художників і робітників. Шляхетство і козаки, які мають у містах виробництво або будинки, підпорядковуються міському уряду. Мужики мають право переходу з одного міста до іншого [243, с. 32].

Звернімо увагу, що в договорі 1705 р. між новообраним гетьманом Війська Запорозького та генеральною старшиною суспільство ділиться на два кластера: козацтво та посполиті [213, с. 268]. Російський дослідник В. Мякотін також зробив висновок стосовно того, що селяни лівобережної України не були прив'язані ні до місця проживання, ні до своєї соціальної групи. Але допоки вони залишалися в складі останньої, на них лежала певна повинність щодо нового державного організму – „Війська Запорізького” [259, с. 6]. Причому автор наголошував, що ці повинності носили по суті державний характер, не маючи на увазі інтересів приватних осіб. Водночас, завдячуючи примітивності державної організації „Війська Запорізького”, на міщан і селян містечок та сіл покладалися повинності щодо забезпечення „господарства Гетьмана”. Автор звернув увагу на такий аспект – „відносини між московською владою та Гетьманською Україною складались не зовсім так, як передбачалось в угодах. Зокрема, грошові збори з міст і сіл України стали поступати не в московську казну, а в казну гетьмана, а разом з тим і розпорядження селянами, і роздача власності в Україні залишались в руках місцевої української влади” [Там само, с. 13].

Сьогодні не можна однозначно визначити, наскільки цілеспрямованою й далекоглядною була політика московського царя щодо „відмови від українських податків”, яка врешті призвела до

утворення кількох політичних таборів, втрати довіри до старшинської верхівки та критичної маси соціальної напруги. На наш погляд, у той історичний момент в Україні створилася ситуація, надзвичайно сприятлива для безпідставного й необґрунтованого матеріального збагачення гетьмана та козацької старшини – досягнення критичної межі соціально-економічного розшарування суспільства, що в результаті не могло не призвести до занепаду та знищення козацької держави, адже вже в 70-х роках XVII ст. при гетьманові Самойловичу історики фіксують існування такого явища, як „панщина” [259, с. 21].

Очевидно, що це стало черговим кроком до повного знищення державної автономії та невідворотності закріпачення практично всього українського селянства. Так, досліджуючи проблематику українського питання та російського суспільства, В. Вернадський зазначав, що у XVII ст., як і в період польського панування, вищі верстви українського суспільства в переважній більшості йшли назустріч об'єднавчим тенденціям уряду, а народні маси, по мірі поширення в Україні нової соціально-економічної структури, перетворювались на живий інвентар державного господарства, утрачаючи значення активної сили в національно-культурному житті краю [45, с. 218].

Згодом в один з найтрагічніших періодів української державності – військової поразки в союзі зі Швецією від Росії, наступного розгрому Запорозької Січі, громадянського та політичного розколу було створено надзвичайно важливий і з історичного, і з погляду українського державотворення документ – „Уклад прав і вольностей Війська Запорозького та угоди, укладені між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорозького, і генеральною старшиною, полковниками, а рівно ж і самим Військом Запорозьким, схвалені обома сторонами і скріплені найяснішим гетьманом на вільних виборах урочистою присягою року Божого 1710 квітня п'ятого дня при Бендерах”.

Фактично цей документ став апогеєм, підсумковою рисою розвитку державноуправлінської думки на українських теренах часів Відродження. Насамперед, потрібно звернути увагу на той факт, що в ньому хоча й наголошено на факті „покровительства найяснішої королівської величності Швеції”, але вперше за всю історію українського козацтва не висувається вимога щодо сплати йому „данини” за співпрацю. Як було вже зазначено, така практика веде свою історію від перших давньоруських князів, які укладали союзні угоди з „хазарами”, вона мала місце й за часів Речі Посполитої, та й Богдан Хмельницький висував цю вимогу до московського царя.

Крім того, ці угоди містили імперативні норми щодо необхідності забезпечення:

– непорушності кордонів „нашої Вітчизни, Малої Русі, нехай не постраждає ані від нападу, ані внаслідок неправомірного рішення у своїх кордонах, що закріплені договорами з Річчю Посполитою, з найяснішою Портою Оттоманською та з Московською імперією” [282, с. 263];

– затвердження закону, згідно з яким: чільними радниками гетьмана мають бути генеральні старшини; після них у звичлому порядку ті ж права народних радників повинні мати городові полковники; з кожного полку, за згоди гетьмана, до Генеральної Ради як генеральних радників по одному визначному вислуженцю із людей розважливих і заслужених [Там само, с. 266];

– відновлення колишніх побратимських стосунків із Кримською державою, оружної підтримки від неї й підтвердження вічної приязні, з огляду на які сусідні держави не зазіхали б на Україну [Там само, с. 264];

– справедливого судочинства, за яким кримінальна справа чи якась інша має бути передана на розгляд Генерального суду. І хоч би яке неприхильне, а проте безсторонне рішення він ухвалив, такому повинен кожен правопорушник підкоритися [Там само, с. 267];

– обов’язків полкових підскарбіїв, підлеглих безпосередньо генеральному підскарбієві, щодо нагляду за належними до військової скарбниці прибутками, збір їх і передання до рук

генерального підскарбія. Панам полковникам рівно ж не пристало бути причетними до полкових коштів [Там само, с. 268];

– заборону панщини та інших приватних робіт силами козаків і посполитих;

– військові й посполиті урядовці, а надто полковники, неодмінно мають обиратися на виборах вільним голосуванням і волевиявленням, а по виборах затверджуватися владою гетьмана, проте вибори таких урядовців повинні проводитися виключно зі згоди гетьмана [Там само];

– збереження прав і привілеїв стольного городу Русі – Києва та інших міст України [Там само, с. 270];

– народ не має пригнічуватися недоречними повинностями в міру поліпшення стану держави. Для цього в кожній громаді треба обрати і привести до присяги підскарбія, підлеглого полковому підскарбію [Там само].

Т. Чухліб зауважував, що згідно з теорією французького мислителя Жана Бодена (фр. Jean Bodin; 1529 – 1596), існували такі типи законів: установлені Богом; природою; суверенною владою; народом та загальною згодою. Якщо проаналізувати акт 1710 року, то можна зробити висновок про використання козацькою старшиною на чолі з Пилипом Орликом боденівської теорії, адже в „Пактах і Конституції законів і вольностей Війська Запорізького...” враховані майже всі зазначені вище типи законів. Окрім того, творцями документа були залучені напрацювання нідерландського філософа Юстініана Ліпсія (учення про гідну людину й державну владу) та німецького правника Самуїла Пуфендорфа, особливо що стосується сфери використання ідеї правової організації державної влади [383, с. 41].

Проведений аналіз самоврядної та державноуправлінської думки часів Київської Русі дає підстави для узагальнення, що в додержавний час на українських теренах було закладено міцне підґрунтя зародків місцевого самоврядування, яке справило величезний вплив на характер формування Київської державності та сутність її владно-суспільних відносин. У князівську добу хоча й

постала єдина централізована держава у формі ранньофеодальної монархії, сформувалася відповідна система політичної влади та її правового забезпечення, проте значну частину владних повноважень продовжували нести на собі органи місцевого самоврядування.

Попри намагання київських князів (більш чи менш удалі) централізувати публічну владу в державі, сама ідея централізованої влади суперечила традиційному укладу українського суспільства й тому так і не стала домінантною державотворчою ідеєю, не склалося міцної територіальної єдності держави.

У силу особливостей самоврядного генетичного коду українського народу в Київській Русі точилася постійна боротьба демократичного та монархічного початків держави, у результаті якої склався початковий високий рівень відчуження влади та громадян (Галицько-Волинський літопис – „татарські люди” [310, с. 8]), що тільки наростав у наступні кілька століть.

Отже, незважаючи на майже двохсотрічне існування у складі Російської імперії та практичної втрати автономної та будь-яких ознак державності, їхні традиції збереглися в народній пам'яті. Так, Д. Дорошенко згадує про події 1855 року, коли російський уряд з приводу війни з Францією і Туреччиною видав маніфест, де всі піддані держави закликалися добровільно ставати в ряди війська для оборони батьківщини. Деякі загальні й неясні вирази маніфесту, виданого очевидно малозрозумілою українським селянам російською мовою й урочисто прочитаного по всіх церквах, дали селянам підставу думати, що це їх усіх цар кличе вписуватися в козаки та йти воювати. Селяни кинулися творити відділи, вимагали від священників, щоб вони приводили їх до присяги на вірну службу й записували в козаки. Розуміється, всяка робота на панів була покинута, бо селяни були певні, що запис у козаки робить їх вільними людьми. Коли в деяких селах священники почали казати, що селяни неправильно зрозуміли царський маніфест, що цар зовсім не думає про повернення всіх у козаки, то селяни били священників і казали, що ті ховають від них справжній царський маніфест, котрий усім дає волю. Урешті для придушення селянських виступів були кинуті регулярні війська [95].

Своєю чергою, М. Драгоманов, передбачаючи невідворотність суспільних змін та можливість відтворення української державності, заснованої на притаманних принципах індивідуальної свободи, зазначав, що „так як суспільство складається перш за все із індивідів, а народ (нація) із суспільств, а держава (яку часто називають народом в політичному розумінні) часто з різних народів, то політична свобода має перш за все складатися з різних установ, які б, не перетинаючись одне з одним, забезпечували свободу індивідів, суспільств і народів. Зі свого боку ми вважаємо, що справа політичної свободи є неможливою без федерації, – тільки тоді вийшла б на вірний шлях, коли б вона була розпочата провінційним рухом і, якщо потрібно, повстаннями” [98, с. 495].

Водночас очевидним є й те, що стихійність народного руху, яка нерідко перебуває на межі анархії, без чітко усвідомленої державноуправлінської думки та сформованої на її ґрунті державницької доктрини, без розуміння того, до якої соціально-економічної моделі прагне суспільство, призводить до утворення нестійких, абстрактних і нежиттєздатних формувань „держав-фантомів”, що формуються переважно за образом та подібністю інших, стійких і розвинених держав, а не на основі ретельного аналізу внутрішнього потенціалу суспільства та традицій історичного розвитку.

На жаль, період розквіту Київської Русі з її величезними досягненнями в усіх галузях суспільно-політичного життя закінчується важкими століттями розпаду й руїни, тривалого чужоземного загарблення. Новий сплеск самоврядності та боротьби за власну державність припадає тільки на славетні часи Козаччини.

3.2. Козаччина: дві моделі української унікальної самоврядності

Унікальні моделі української самоврядності демонструють нам часи Козаччини. Це час паралельного співіснування щонайменше двох самостійних систем місцевого самоврядування.

Ю. Мірошниченко змальовує таку картину державних утворень, автономних земель і різних народів на території сучасної України в XV – XVI ст., розрізняючи чотири групи:

- 1) слов'яни-хлібороби з архаїчним менталітетом лісової зони;
- 2) „русь”, яка в основному проживала в містах і фортецях;
- 3) козаки – сплав представників різних етносів з менталітетом Степу;
- 4) татари.

Перші три етноси є православними руського обряду, через що їх часто називають „русинами”, саме за конфесійною належністю [249, с. 308].

Подальше дослідження призводить до необхідності визначення ще одного конструкту формування української державності – козацтва. Коріння проблематики визначення поняття „козацтво” та „козак” сягає корінням з часів протистояння „русів” та „слов'янинів”, а тому однакості в сучасній науковій думці щодо окремого „етносу” чи „соціального прошарку” не існує й досі.

Зауважимо, що й сучасний текст „конституції Пилипа Орлика” починається характерним протиставленням „козацького народу” та „народу малоросійського”. У цьому акті проголошено, що „нехай залишиться на вікопомну славу і пам'ятку **Війська Запорізького і всього народу малоросійського**. Дивний і незбагнений у долях своїх Бог, милосердний у довготерпінні, справедливий у покаранні, як завжди від початку світу, на праведному мірилі правосуддя свого – одні держави і народи возвеличує, а інші за гріхи і беззаконня – упокорює, одні поневолює, інші – звільняє, одні підвищує, інші – понижує”, а в продовженні зазначається, що „стародавній хоробрий **козацький народ**, що раніше називався козарським” [90]. Тому

потрібно визнати, що майже чотири століття тому, ті хто ще півстоліття тому вважалися найбільш небезпечним військовим формуванням Євразії, не вважали себе „стародавнім козацьким народом”. Можливо, у цьому й полягає розгадка нав’язування історичних маніпуляцій і істориків Російської імперії, і дослідників іншої імперії – Радянського Союзу, які класифікували феномен козацького руху виключно як результат діяльності селян, які втікали на територію Лівобережної України.

Погоджуючись з тим, що, сприймаючи тезу щодо існування особливого етносу „козаків”, не можна відкидати історичний факт щодо можливої причини занепаду „козацького руху”, який полягає саме в штучному виокремленні козацтва як окремого „обраного” етносу, та зведення основної мети війни з польською короною до збільшення чисельності реєстрового козацтва. А. Тойнбі зазначав, що „встановленню універсальної держави передують вторгнення чужого суспільства, у цьому випадку імпульс, який народився в соціальному тілі суспільства, що розпадається і спонукає його пройти через фазу універсальної держави, перш ніж зникнути, буває досить сильним, щоб знищити іноземного агресора і скористатися його інститутами. Коли на ґрунті державного централізму розростається по культурному світу централізм національний, з’явилися зерна й реакції йому – свідомого національного автономізму” [355, с. 56]. Безперечним є те, що під проводом Б. Хмельницького ця війна стала визначним етапом розвитку української державності. Наголосимо, що визначним чинником її „перспективності” стало визначення „ворога” – Речі Посполитої. Так, за свідченням М. Грушевського, „про відносини до Польщі вперше чуємо в літописній згадці від 1092 р.: „сього року воювали Польщу Половці з Василем Ростиславичем”. Характерно, що антитеза Руси й Польщі так глибоко була відчута і висловлена в нашій письменстві вперше під впливом обставин галицького життя та боротьби за пограничні території” [71, с. 414 – 415].

У процесі еволюції будь-яка держава як суб’єкт цивілізаційної діяльності постійно зміщується в нові ціннісні та смислові координати. У новій історичній площині держава стає все більш орієнтованою й обмеженою кордонами національної культури. У

зв'язку з цим відбувається переформатування його внутрішньої структури, виникають нові ідеї та парадигми його розвитку. Діяльність держави коригується, стримується і спрямовується міжнародною політикою, а також релігійними та іншими суспільними інститутами.

Одним з найважливіших історико-легітимуючих конструктів становлення „козацької держави” вважають боротьбу козаків за православну християнську віру під гаслом протистояння „уніатам” (українська греко-католицька церква).

Православна церква з часів її заснування перебувала в привілейованому стані на руській території. Якщо в часи Київської Русі вона отримувала „десятину від податей”, то в середині XVII ст. тільки монастирям на території Гетьманщини належало 17% земель козацької автономії та, відповідно, і селян, які проживали на них. Крім того, церква, передусім монастирі, активно займалися економічною діяльністю, зокрема винокурінням і продажем алкоголю, на основі чого між церквою і гетьманською старшиною виникали постійні конфлікти. Мало того, щодо побудови держави церква дотримувалася моделі, принципово відмінної від моделі Козацької держави. І саме Київська митрополія формувала ідеологію імперської держави. Церква впливала на Гетьманщину не тільки в духовній сфері, але і в ідеологічній, вона не підпорядковувалася її соціальним і адміністративним структурам і не залежала від них [249, с. 621 – 622]. Отже, абстрагуючись від догматів протистояння православного та католицького християнства, можна припустити факт існування інших, відмінних від офіційних історико-теологічних версій і трактувань, версій щодо релігійних чинників, які вважаються одними з найголовніших рушійних сил виникнення Української козацької держави. І причини ці мають, не в останню чергу, економічне коріння – збагачення козацької старшини та церковної еліти, за яких відсуваються на задній план змагання щодо захисту „православної віри”.

Не можна відкидати й той історичний факт, що ця боротьба здійснювалась у тісному союзі з „іновірцем” Іслям III Гер'єм (Іслам-Гірей III), війська якого „в нагороду” отримували право на

пограбування територій, населення яких сповідувало православне християнство.

Існує два погляди щодо можливостей тогочасного вибору стратегічного шляху розвитку ідеологічного підґрунтя „козацької Русі”:

– перший – традиціоналістський, який обстоювали козаки та низові релігійні діячі, спирався на Московський патріархат та передбачав повну ліквідацію унії;

– другий – модернізація православної теології, запозичення з європейської культури всього цінного, що могло збагатити руську культуру й освіту, і перехід до стратегії модернізаційного розвитку в межах Речі Посполитої зі збереженням руської ідентичності [250, с. 453].

Більше того, М. Драгоманов у своїх дослідженнях дійшов висновку, що у „XVII ст. запанувала думка, що козаки відбили від Польщі, архієрейство та попівство православне, а в тих, що zostались під Польщею, уніатське і церковне панство не потерпіло такого хлопського непорядку, як переклади Біблії та інших церковних книг на просту народну мову. Так наша народна мова і не визволилась з під церковно-слов'янської чи старо-болгарської через те, що наша країна не пристала до все-європейського руху протестантського” [99, с. 63].

Тут варто зазначити, що Макс Вебер (нім. Max Weber) у своїй найвідомішій праці „Протестантська етика і дух капіталізму” (1905 р.) наголошував, що рішуче для проникнення нового духу в економічне життя зрушення здійснювалось зазвичай не відважними і безпринципними авантюристами, не власниками „великих статків”, а людьми, які пройшли сувору життєву школу, обережними й рішучими одночасно, стриманими й упертими за своєю природою. На перший погляд, можна припустити, що ці особисті моральні якості не мають нічого спільного з будь-якими етичними максимами і тим більше з релігійними вподобаннями, що адекватно цьому сенсу життя повинна має бути швидше негативною спрямованістю, здатністю звільнитись від влади традицій, іншими словами, дещо близько ліберально-просвітницьким намаганням.

Існувала ще одна модель розвитку державотворчого процесу на теренах українських земель – створення і зміцнення воєнізованої козацької республіки Війська Запорозького, яка повністю відповідала тогочасним ментальним уявленням козацького етносу. Загалом ураховуючи політичні, релігійні та соціальні реалії тієї доби, важко вести мову про якийсь гіпотетичний оптимальний вибір. У тому складному біфуркаційному розкладі ще не існували якісь більш-менш чіткі національні відмінності між поляками, русинами (українцями), білорусами й росіянами. Загалом розбудова козацької держави могла відбуватися під протекторатом або Речі Посполитої, або Московської держави, або ж Османської Порти.

Зокрема, якщо звернутись до тексту „конституції Пилипа Орлика”, яка є своєрідною утопічною концепцією побудови „майбутньої” держави „Війська Запорізького”, то в ній зазначено, що „не є таємницею, що славної пам’яті гетьман Богдан Хмельницький з Військом Запорізьким повстав і розпочав праведну війну проти Речі Посполитої Польської за права та вольності військові, але насамперед за віру святу православну, яка різними тягарями влади польської силувана була до унії з костелом римським. А після викорінення іновір’я з Вітчизни нашої з Військом Запорізьким і народом малоросійським добровільно піддався і перейшов під захист Московської держави з єдиною метою – тільки заради єдиновір’я православного” [282].

Незважаючи на свою яскравість, цей епізод з історії занепаду державних формувань, які виникали на українських теренах, виявляється своєрідним підтвердженням правоти Д. Донцова, який у ХХ сторіччі перестерігав своїх сучасників стосовно неприпустимості жертвувати будь-якою незалежністю (політичною, економічною, релігійною тощо) задля досягнення економічних вигід для країни, бо втративши власну політичну волю, народ недовго користуватиметься уявними економічними вигодами, стаючи скоро рабом переможця. Рівно ж не сміється жертвувати політичним ідеалом в ім’я „соціальної справедливості”, в ім’я сих чи інших космополітичних, інтернаціональних ідей, бо і в сім випадку кінчиться на уярмленню нації [93].

Під час формування нової системи світогляду та суспільних відносин у Західній Європі відбувалося утвердження принципу еквівалентного обміну та його головного вираження – грошового обміну результатами продуктів людської праці, значущості права і правових відносин, зростання суспільної свідомості, різке розширення уявлень про людину й навколишній світ, усвідомлення ролі особистості, прагнення до свободи і набуття свободи досить широкими прошарками суспільства. Ці процеси були непритаманними східноєвропейським країнам, у яких досягнення основних життєвих цілей людини – стабільність, безпека, пристосування – завжди тяжіло до майбутнього [216].

Більше того, на думку Ю. Мірошниченка, прорахунок Богдана Хмельницького полягав ще й у тому, що він не підтримував участі селян у повстанні „на козацьких територіях”, і водночас не знайшов селянської та міщанської підтримки на території досить заможних Волині та Галичині. У моделі воєнізованої козацької республіки Війська Запорозького не було місця світській владі, міщанам і селянам. Крім того, ця „республіка” не знаходила собі місця в новоствореній Вестфальській системі (Вестфальський мир) 1648 року, відповідно до якої було закладено основи сучасного світового порядку – поділу світу на національні держави й появу пов’язаних з цим принципів міжнародного права.

А. Тойнбі зазначав, що місцева універсальна держава, до якої також можна віднести і „козацьку державу”, потерпає невдачу, оскільки період поживлення рано чи пізно завершується. Інколи імпульс буває досить сильним, щоб реставрувати паралізовану державу, наприклад, еллінська та китайські держави впорались з цим власними силами, тоді як православна християнська Русь за допомогою насильницького впровадження елементів чужої цивілізації [355]. Очевидно, що навіть низка значних військових перемог Б. Хмельницького та величезна народна підтримка не стали тим поштовхом, який міг призвести до здобуття державної незалежності від польської корони та утворення незалежної „української держави”.

На нашу думку, однією з причин невдачі стала саме людина, на яку і сучасниками, і сучасними істориками покладалися найбільші надії, – Гетьман Війська Запорозького Богдан Хмельницький. Історики свідчать, що з розширенням підконтрольних територій і ускладненням керування Б. Хмельницький, переконаний монархіст, сам упроваджує принцип авторитаризму та спадкоємності монархії. Він відмовляється від проведення загальних козацьких рад через їхню неефективність, а рядове козацтво фактично відсторонюється від процесів прийняття рішень [250, с. 469]. Фактично це призвело до того, що якщо на початку війни під рукою Хмельницького було майже трьохсоттисячне військо, то вже через кілька років проблемою було зібрати військо вдсятеро менше.

М. Драгоманов, полемізуючи з М. Костомаровим, зазначав, що, „перемішавши європейське ліберальне демократство зі славянофільським народництвом, він (авт. – Костомаров) став на бік „черні” й Запорожжя, котрі підперли московського царя проти автономізму козацької старшини і через те власне стратив провідну думку для суду над московською політикою в часи від Чорної Ради 1663 р. до Мазепинщини, а далі відпустив із під очей саму Січ Запорожську, котра в його працях до історії Гетьманщини являється уривками, і нарешті не оцінив як слід і зросту ліберально-автономічних думок серед січовиків від 1667 до 1710 р. зросту, котрий натурально привів до запорожського нарису конституції України в 1710 році” [99, с. 30 – 31].

Ми можемо припустити, що навіть у часи Гетьманщини в середині XVIII ст. не була сформована соціальна структура суспільства, притаманна не тільки самостійній державі, але й хоча б автономії.

По-перше, від початку вбачається внутрішнє протиріччя – главою Козацької держави був гетьман, сюзереном якого могли стати – польський король, турецький султан або московський цар.

По-друге, сама дефініція „Козацька держава” – це продукт умовиводів сучасних істориків, ретроспективно перенесених на автономне утворення Б. Хмельницького, яке мало офіційні назви: Військо Запорозьке Його Королівської милості (під патронатом

польського короля), або Військо Їхньої Царської Пресвітлої Величності Запорозьке, або Військо Їхньої Царської Пресвітлої Величності Запорозьке обох боків Дніпра (за Петра I) [250, с. 620].

Загалом, на думку вже згаданих визначних істориків кінця XIX – початку XX ст., як-от: А. Кримський, М. Туган-Барановський, М. Грушевський, О. Шахматов та ін., існує низка й інших історичних умов, які гальмували (авт. – гальмують) процеси кристалізації поняття української національності. Учені пояснювали причини повільності цього процесу, який загалом не завершився й до наших часів. Не встигаючи зруйнувати засади єдності українського народу, стерти основні ознаки, які пов'язували і пов'язують це в одне ціле, ці несприятливі для національної єдності умови ніколи не були здатними ослабити до кінця силу зчеплення, які зв'язують цю національну масу – живий зв'язок, який з'єднує частини і зціляє відчуття єдності, незважаючи на масштабність етнографічної території і всі відмінності, які існують на ній. Єдність і неперервність території, пам'ять кровних уз і спільного минулого, спільні риси психофізичного типу, економічних і суспільних умов брали гору над умовами, що вносили розбрат в національне тіло [359, с. 8].

Кшиштоф Помян у праці „Європа та її нації” зазначав, що революційні війни відкрили в Європі найвищу фазу епігенезу націй, що розпочався понад тисячу років раніше перед тим, як варвари перетнули лімес. Держава визначила кордони, установила на них захист і сприяла вільному пересуванню людей та майна в її межах. Діставши натхнення та допомогу від Церкви, віру якої вона приймала, використовуючи її як знаряддя своєї експансії й правління, держава бралася за релігійне об'єднання населення їй підвладного, тут проганяючи євреїв, там морисків, а ще десь тих, хто не визнавав віри правителя, повсюдно переслідуючи єретиків. Держава взялася також лінгвістично об'єднувати населення, прищеплюючи йому за допомогою офіційної церкви думку про ототожнення з панівною династією та символами, які спроможні зробити очевидним поняття батьківщини так само, як почуття спільності традицій, звичаїв і обрядів, зверхності автохтонів над чужинцями [295, с. 102 – 105].

Радянський історіограф І. Старостіна зазначала, що наприкінці XV ст. загальні риси викладення, термінологія юридичної мови Великого князівства Литовського та Московської держави мало чим відрізнялися, що, на думку дослідниці, свідчить про тісні контакти в цій сфері, а також наявність стійких мовних стереотипів [340, с. 97]. Виходячи з цієї позиції, вважаємо за необхідне звернути увагу на існування дещо тотожної думки М. Драгоманова, датованою кінцем XIX – початком XX ст., який констатував, що „на нашій землі уклався стан речей, однаково в усіх частинах: щонеділі або навіть щодня в церкві, котру наш народ привчили поважати, як найвищого суддю в справах духовних, виявляється зневага мові нашого народу, показується, що мова та не достойна стати способом розмови між Богом та людьми. Ось де найгірше обрусіння в загальному значенні цього слова, ось де перша підвалина всякої „денаціоналізації” серед нашого народу” [99, с. 63]. Д. Донцов, критикуючи очільників Української народної республіки – державного утворення 1917 – 1921 рр., утвореного на хвилі революційних подій, зауважував, що нація, яка цього не розуміє, задивлена лише в культурні цінності, – засуджена швидше чи пізніше на смерть [93]. На нашу думку, зазначений перелік можна поширити й на сукупність причин та чинників, які так чи інакше гальмують і перешкоджають поширенню гіпотези про існування будь-яких світоглядних та ментальних орієнтацій і принципів вітчизняного державотворення.

К. Помян зазначав, що революційні події XVII – XVIII ст. відкрили в державах Західної Європи найвищу фазу епігенезу націй, який розвивався одразу у двох напрямках: горизонтальному, де кожна нація утверджувалась віч-на-віч з іншими націями, а особливо з тими, які панують над нею; та вертикальному, де кожна нація вирішує конфлікти між групами, що її складають, відриваючи свою еліту від наднаціональної культури, розширюючись таким чином, що нація інтегрує тих, хто займає нижчий шабель суспільної драбини [295, с. 102 – 103]. Загалом генеза досліджень проблематики позиціонування українців як нації, що має власні та, за великим рахунком, унікальні традиції й досвід державотворення, визначення їх як державно орієнтованого суспільства, яке прагне жити у власній

державі, виходить далеко за межі політичних, етнічних та релігійних протистоянь, спровокованими ідеологіями тих державних утворень, які існували на українських територіях. Насамперед, це стосується відносин із західним сусідом Польщею (Річчю Посполитою) та північним – „великоруською державою” (Московська держава, Російська імперія, СРСР, Росія) та змушує здійснити розвідку таких важливих аспектів як „обрусіння”, „полонізація” тощо.

Потрібно звернутися до вже згаданого нами класика української історії М. Драгоманова, який зазначав, що, „приступаючи просто до справи: звідки походить вислів „обрусіння”, ми знаходимо десятки вироків, що воно йде „з духу, вдачі, характеру, історії великоруського народу” [99, с. 50]. Але водночас він наголошував на тому, що „на скільки нам звісна історія й теперішній стан Європи, то ми можемо сказати, що не було й нема такої нації й національної держави, де не було б свого „обрусіння”, або й не зосталось слідів його й досі, і що, значить, системи подібні „обрусенію” суть ознакою не певної національності, а певного порядку громадського, котрий відповідає певному періоду зросту народів. Оглядаючи історію всіх культурних народів, ми мусимо прийти до виводу, що система примусової національності є такою всесвітньою появою в громадським, як і система примусової релігії” [Там само, с. 54]. У часи Визвольної війни 1648 – 1651 рр. ректор Києво-Могилянського колегіуму в 1650 – 1651 рр. Лука Баранович умову гармонізації суспільних відносин і оновлення суспільства вбачав у „перехрещенні” народу, тобто масове переображення й моральне самовдосконалення. На чолі нового порядку бачив монарха, якості якого відповідають ідеалові правителя – „філософа на троні” [371, с. 18]. Зазначена концепція є похідною від девізу „Стримуй владу силою розуму і керуй державою за допомогою філософії”, автором якого є візантійський імператор Тіберій, який уважав, що імператорська влада – це „дещо високе”, що підносить того, хто нею володіє, та дає привід для гордині [382, с. 68].

Цікавою є позиція вже цитованого нами російського історика В. Мякотіна щодо існування суперечностей між такими ключовими поняттями, уживаними щодо аспектів функціонування української

козацької держави, як „козацтво” та „селянство”. У праці „Селянство лівобережної України у другій половині XVII сторіччя” (1933 р.) автор зауважує, що після 1648 року в Україні відбулася зміна не лише політичного та адміністративного устрою, а й відбувся переворот у сфері соціальних відносин. Існуюче раніше суспільство розділене межами соціальних груп – козацтво, яке головним чином несло військову службу, з одного боку, та міщанство і селянство, які виконували функцію фінансового забезпечення, – з іншого, утратило ознаки розмежування. Під час повстання багато міщан та ще більше селян стали до зброї та вступили до лав козаків. Потім, правда, Хмельницьким було вжито заходів щодо зворотного розмежування суспільства, що врешті призвело до стрімкого зменшення козацької армії та низки поразок [259, с. 4 – 5].

Зауважимо, що автором виникнення козацтва як військово-політичного актора на східноєвропейській арені американський історик чеського походження Френсіс Дворнік уважає князя Д. Вишневецького – одного з тогочасних аристократів, що в XVI сторіччі став офіційно визнаним організатором першого козацького полку – спільноти з республіканським устроєм та загальною власністю всіх її членів [79, с. 413]. Дослідник зазначає, що в 1578 році польським урядом було створено особливий полк з козаків, включених до реєстру, які перебували під началом старшого – гетьмана, призначуваного королем.

Як свідчать ці та інші історичні джерела, порівняно невелику частку козаків було віднесено до офіційного реєстру, а більшість інших, які вважалися вільними козаками, визнавалися втікачами та підлягали поверненню до панщини.

Сьогодні очевидним є те, що цей чинник став соціальною та політичною стратегічною помилкою урядових структур Речі Посполитої, оскільки замість того, щоб включити до реєстру якомога більше козаків та посилювати цим самим потужність власних збройних сил для боротьби з Туреччиною, уживалися заходи щодо обмеження чисельності війська, яке базувалося на засадах самоорганізації й автономії, що врешті викликало зворотну реакцію – збройне протистояння уряду Речі Посполитої.

Уже в 1596 році ця політика призвела до одного з перших організованих повстань козаків проти польського уряду.

Френсіс Дворнік вважає, що козацький рух спершу мав виключно соціально-економічний характер, і козаків мало цікавили інші аспекти, зокрема релігія. Недалекоглядність польської шляхти в питаннях релігії, що виразилось у протистоянні і з активними загальноєвропейськими процесами, пов'язаними з Реформацією, і з проблематикою відносин щодо православної церкви, насамперед, це стосується Берестейської унії 1596 року, яка зачіпала інтереси близько двох третин православного населення тогочасних українських територій, можна вважати ще одним чинником виникнення української козацької держави. Зважаючи на те, що перехід знаті в лоно греко-католицької церкви надавав їй низку переваг, то головним захисником православної віри ставали середні верстви населення, які здебільшого потерпали від цієї релігійної реформи.

Зауважимо, що православна церква, яка мала достатні адміністративні та фінансові ресурси, прихилила на свій бік у 1616 р. вільне Запорозьке козацтво, коли разом з гетьманом Сагайдачним, його (у повному складі!) було прийнято до Київського православного братства, для захисту православ'я, та фактично набуло статусу його „офіційного” захисника.

Очевидно, що під захистом козацтва становище Києва як адміністративно-релігійного центру почало зростати. Згодом повстання під проводом Б. Хмельницького втратило характерний для попередніх „козацьких виступів” обмежений соціально-економічний характер і перетворилося на боротьбу за політичні свободи та незалежність усієї України [79, с. 418].

Відзначимо, що державне формування Б. Хмельницького (обраного по суті демократичним шляхом) і фактично утворене як унікальна специфічна республіканська модель, що сформувалась на засадах демократичного суспільного устрою Запорозької Січі, була протягом двох-трьох років реформована ним у монархію. До 1648 року козацьке самоврядування формувалося на основі „колективної волі” Війська Запорозького через загальну (генеральну) військову раду – форму прямого волевиявлення всіх її повноправних членів, рішення

якої були обов'язковими до виконання і рядовими козаками, і гетьманом. Крім того, існувала практика виборності всіх старшинських посад, за яких несла колективну відповідальність козацька спільнота. Причому остання жорстко контролювала діяльність своїх вибраних очільників, часто караючи смертю винних у прорахунках.

В. Смолій та В. Степанков наголошують на тому, що Б. Хмельницький у 1649 році започаткував еволюцію виборної й детермінованої „колективною волею” Війська Запорозького системи влади. До весни 1650 р. він завершив реорганізацію адміністративно-територіального устрою, а у квітні, після придушення повстання запорожців, реформував Січ. Козаки були позбавлені права обирати кошового отамана тощо [331, с. 249]. Але вже через рік після „освячення” Б. Хмельницького на гетьманство „колективна воля” суспільства мала підпорядковуватися волі „старшини”, причому гетьман не тільки призначив полковниками лояльних до себе осіб, а й дедалі частіше використовував терміни „монарх”, „божою милостю” тощо. Історичні джерела засвідчують, що Б. Хмельницький зосередив у своїх руках усю повноту влади. У наш час це звучало б як зміцнення „вертикалі влади” та формування своєї команди.

Тенденція до так званого зміцнення вертикалі влади раніше вже відбувалася на українських теренах. Так, київський князь Володимир Великий не тільки підпорядкував собі території східнослов'янських князівств, а й здійснив адміністративну реформу, у результаті якої було позбавлено влади місцеву племінну знать і посаджено в княжіннях намісниками князівських синів. Відтоді в найбільш політично й економічно значущих осередках Русі перебували провідники волі великого князя київського зі своїми дружинами, які після його смерті (досить прогнозовано) розпочали боротьбу за київський престол, що в сучасному розумінні можна трактувати як початок довготривалої громадянської війни, що врешті призвела до спустошення земель та стала одним з чинників досить легкої перемоги монголо-татарських військ Батия.

Побудова та зміцнення вертикалі влади Б. Хмельницьким також завершилися по його смерті спустошливою громадянською війною 1658 – 1663 рр., що стала релевантним чинником знищення

козацької держави. В. Смолій, аналізуючи результати визвольної війни, відносить до деструктивних чинників, що призвели до занепаду козацької держави, такі:

– по-перше, еліта розпалася на кілька угруповань, які мали діаметрально протилежні позиції в підході до створеної моделі соціально-економічних відносин, політичної форми правління;

– по-друге, значна частина старшин протистояла династичним планам гетьмана й очікувала на його смерть, щоб розпочати боротьбу за владу;

– по-третє, позбавлені контролю з боку державного апарату генеральна та полкова старшина, зосередивши в руках виконавчу й судову (військову й цивільну) владу, дбала не стільки про національно-державні інтереси, скільки про особисті [331, с. 267].

Крім того, відбувалася різка диференціація соціально-економічного стану, яка виражалася в непомірному збагаченні старшин, посиленні їх соціального егоїзму, ігноруванні інших соціальних прошарків (козаків, селян, міщан).

Водночас зазначимо, що Б. Хмельницький не тільки фактично став автором ідеї утворення Української козацької держави, а й, на жаль, не зміг уникнути автентичних помилок, зроблених до нього польськими урядовцями, насамперед у частині реалізації політики стосовно козацтва. Гетьман також намагався штучно обмежувати процеси переходу селян і міщан у „стан козаків”, що в результаті призвело до катастрофічного зменшення чисельності армії та потенціалу народної підтримки [Там само, с. 418]. Зокрема в укладених у серпні 1648 р. Зборівських трактатах реєстрове військо збільшувалось до 40 тис. чоловік (до нього були вписані козаки з коронних та поміщицьких маєтків), православний митрополит отримував місце в сенаті, унія мала бути знищена тощо. За Переяславськими угодами козацьке військо збільшувалось до фактично на той час „фантастичних” розмірів – 60 тисяч. Але насправді це була ще одна стратегічна помилка Б. Хмельницького, якому не дано було розгледіти потенціал, закладений в український народ, саме завдяки якому він став однією з найвизначніших політичних фігур на території Речі Посполитої, але потенціал якого

він так і не зміг розгледіти через призму „особливого козацького етносу, потомків козарського народу”, а тому й не зміг стати одним з найвизначніших політичних акторів європейського простору XVII ст.

Водночас, як зазначили М. Туган-Барановський, М. Грушевський, О. Шахматов, це було, з одного боку, неймовірним тріумфом у частині задоволення козацьких вимог до польського уряду, а з іншого – капітуляцією, катастрофою та провалом національно-визвольного руху українського народу. Основна частина повсталих селян та міщан залишалась поза реєстровими списками й мала повернутись у підданство польських панів; з деякими поправками відновлювалась польська влада. Отже, між козацькою старшиною на чолі з гетьманом та народом з’явилися перші тріщини розриву [359, с. 250].

Подальша адміністративна реформа Б. Хмельницького, вектор якої спрямовувався на утворення української монархії, не тільки знищувала демократичні принципи, на яких базувалась козацька республіка, а й дискредитувала саму ідею національно-визвольного руху. Адже в результаті гетьманської реформи було зруйновано виборчу систему формування органів влади та здійснення контролю за нею, що менш ніж за десять років призвело до розколу суспільства та спустошливої громадянської війни, результатом якої стала повна втрата державності. Немає сумніву, що козацтво присягло на вірність Московському цареві лише за умови, що той збереже їхні права та привілеї. Україна отримала значну частку самоврядування, хоч її дипломатичні відносини з сусідами дещо обмежувались. Гетьман обирався козацтвом, який потім присягав на вірність цареві [79, с. 418].

Насправді позиція офіційної російської історії полягала в тому, „що Гетьман і все Козацьке військо, і з Малоросійськими містами з обох сторін Дніпра, які тоді в підпорядкуванні Хмельницького стояли, **віддалились у вічне підданство Російській Імперії**, і з того часу насолоджувалась ця стародавня і, так сказати, початкова частина Росії сильним від Царя Олексія Михайловича проти Поляків, Турків і Татар захистом, як-то і Козаки царю Олексію Михайловичу в тодішню війну проти Польщі, в завоюванні Смоленська і всієї Білорусі, також і більшої частини Литви навіть до Вільни

допомогли” [243, с. 11]. При цьому зауважимо, що автор у цій праці не тільки не використовував дефініцію „Гетьманське відомство”, а взагалі не розглядав з позиції будь-якого державного утворення.

Але, з іншого боку, очевидним є те, що фундатори козацької держави орієнтувалися на західні цивілізаційні зразки і в практичній площині функціонування національних державних інституцій, і у сфері юридичного обґрунтування певних державотворчих традицій і вироблення нормативів політичної поведінки репрезентованого ними суспільства.

Зазначене обґрунтовується й тим, що невдовзі козацькі лідери отримали реальні можливості на власному досвіді ознайомитися з докорінно іншою моделлю соціально-державного устрою, утіленого у моделі російського монархізму.

Очевидно, що постаті українських козацьких гетьманів від Б. Хмельницького до І. Мазепи є неординарними, а їхні вчинки неоднозначними, зокрема з позиції історії українського державотворення, але безсумнівно залишається авторство Хмельницького щодо ідеї створення Української держави як особливого актора на європейській політичній сцені. По-друге, саме в той час відбулося одне з найбільш позитивних соціальних зрушень в українському суспільстві щодо перетворення окремого етносу, якими вважалися козаки, в особливий соціальний стан, на основі якого на європейському континенті було сформовано автономну державу новітньої формації – військової демократії з її специфічними корпоративними інституціями. Саме ця особливість заснувала той соціально-політичний базис, завдяки якому західний абсолютизм відрізняється від східної автократії. Не виключено, що цей феномен мав місце й не завжди по волі Гетьмана чи козацької старшини, але історичний факт отримання політичних і соціальних прав та свобод широкими масами є неспростовним. Як і неспростовним є факт радикальної зміни суспільної свідомості – закладення основ суспільства нового типу, заснованого на принципах індивідуальної свободи та незалежності. По-третє, саме в той період було створено та частково реалізовано ідею і праобраз незалежної

національної української держави, які були застосовані в практиці державотворення у ХХ сторіччі.

М. Костомаров зазначав, що „державний і суспільний склад, історичний рух і народний характер Польщі і Русі хоча й виходять з однакових племенних початків, але там і тут прийняли не тільки різність, але протилежні і ворожі одне одному напрями. У продовження багатьох віків Польща і Русь вели між собою безперервну, уперту, послідовну боротьбу” [204, с. III]. Очевидно, що традиція пошуку „ворогів” для української державності має свою давню традицію і здійснювалася не тільки в східному напрямі. Звернімо увагу на той факт, що „Зазивний універсал від червня 1648 р.” Богдана Хмельницького, гетьмана славного Запорозького війська і всієї суцної обіруч Дніпра малоросійської України адресовано „українським малоросіянам, жителям міст і сіл обох боків річки Дніпра, духовним і мирянам, шляхетним і посполитим, людям усякого більшого й меншого, чину, а особливо шляхетно уродженим козакам” [391, с. 648]. Характерно, що в цьому документі зазначено, „що поляки народилися і пішли від нас, савроматів та русів, і про це свідчать їхні ж польські хронікари” [Там само]. Отже, питання „старшого брата” постало ще задовго до входження українських земель до складу Російської імперії.

Академік Академії наук УРСР І. Крип’якевич у праці „Історія України” зазначав, що „час нової Української держави назривав, це було помітно від кінця XVI ст., як тільки козаччина почала виявляти сильніший розвиток. Вже Наливайко виступив із проектом створення окремої козацької території між Дністром та Бугом” [212, с. 170]. Більшість дослідників розглядає Северина Наливайка (1560 – 1597) як народного героя – очільника антишляхтицького повстання 1594 – 1596 років.

Якщо проаналізувати текст відомого історичного документа „Кондиції, подані від Наливайка його милості Королеві” (Сигізмунду III (1566 – 1632), то досить несподіваною виявляється пропозиція автора стосовно того, щоб „погамувалось свавілля козаків: різних гетьманів, на кілька частин розірваних, ... просячи короля, Його Милість, насамперед про пустині між Бугом і Дністром,

над рікою Шеносед, майже на шляху татарському і турецькому, поміж Тегинею і Очаковом від Браслава 20 миль, де від створення світу ніхто ніколи не мешкав, на тому шляху хочу збудувати місто і замок, де із усіма козаками хочу проживати, яких певне число війська козацького, король, Його Милість, мати вкаже” [263]. Причому „щодо всіх свавільних козаків, яких у реєстрі своєму під юрисдикцією не буду мати, згідно із сеймовою постановою, на їхню силу, рушивши своєю, битву їм дати і обернути в прах маю, не даючи змоги шкодити обом державам Вашої Королівської Милості, а інших значніших до короля, Його Милості, посилати на екзекуцію, а тим, що незначні, як селянство, ніс і вуха їм відтинаючи, до свого війська не допускати. Крім запорозьких козаків, жовнірським, так само панським, шляхетським, княжим слугам вуха утинати. Банітам (вигнанцям), також позбавленим честі, хіба за відомістю та листами Короля, Його Милості, жодного до війська не допускати, але кожного піймавши, зараз королеві, Його Милості, відіслати до панів старост країнних” [Там само].

Потрібно звернути увагу й на відсутність існування єдиного підходу щодо козацького руху й з боку очільників Речі Посполитої. Так, у 1596 р. виникла концепція (хоча й не підтримана королем), авторство якої приписується польському шляхтичу Йосипу Верещанському, щодо можливості й корисливості для Речі Посполитої утворення „козацької території” як буферної зони між мусульманським та християнським світом. Зокрема, той наголошував на доцільності спрямування енергії козацького руху для боротьби з кримським ханством чи московським царством [391, с. 175]. Багаторічне військове, політичне, релігійне протистояння монархічної за принципом верховенства влади та республіканської за процедурою прийняття важливих управлінських рішень загальнодержавного характеру Речі Посполитої та козацьких автономних державних формувань, побудованих на демократичних засадах, урешті призвело до їх остаточного занепаду та поглинання державами-сусідами.

РОЗДІЛ 4

УКРАЇНСЬКІ МИСЛИТЕЛІ ХVІІІ – ПОЧАТКУ ХХ СТ. ТА ЇХ ПОГЛЯДИ НА ВЗАЄМОДІЮ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ Й ДЕРЖАВИ



4.1. Українська державотворчо-самоврядна думка в умовах панування Великого князівства Литовського, Речі Посполитої та Російської імперії

Тривалий час українські землі перебували під владою інших держав, що належали до різних цивілізацій – західноєвропейської (Литва, Польща, Австро-Угорщина) та східноправославної (Російська імперія). У силу цього серед українських мислителів склалася певна різноманітність у поглядах на організацію місцевого самоврядування й державного управління, що вилилося в протистояння „західників” і „слов’янофілів”. І під цим були відповідні історичні об’єктивні обставини.

Серед науковців існує думка, що двохсотлітній період (з середини XIV ст. до Люблінської унії 1569 р.) в історії України був досить рідкісним феноменом – періодом справді литовсько-білорусько-українського співжиття. Уся історія Галицько-Волинської держави XIII ст. тісно пов’язана з Литвою, яка пізніше, на початку XIV ст., виступає в ролі збирача розрізнених білоруських та українських земель, у житті яких Литва до Люблінської унії відіграла вирішальну роль [94, с. 104].

Саме в цей час залишив нащадкам надзвичайно цікаві й передові для своєї доби самоврядно-управлінські роздуми мислитель і гуманіст Іван Вишенський (близько 1550 – 1620). Він висунув і обґрунтував концепцію української соборноправності, засновану на ідеї рівності всіх людей. На думку І. Вишенського, соборноправність відкидає необхідність спеціального державного апарату управління, його повинно замінити громадське самоуправління. В основі такого способу регулювання міжлюдських відносин повинен лежати принцип майнової рівності громадян. Допускається лише „мала власність”, що здобута чесною працею.

Щоправда, проблема створення окремої української державності не хвилювала І. Вишенського, оскільки його ідеал – соборноправність як форма громадського самоуправління, що повинна замінити собою державний управлінський механізм з його пригніченням людини людиною та нав’язуванням масам волі одиниць [310, с. 54 – 55].

Якщо наприкінці XIV ст. уся східна Україна без великого опору була підпорядкована Литві, то куди складніше було з підпорядкуванням, а головне з адмініструванням західноукраїнських земель. Іноземна загроза (німецький орден, татари, Московське князівство) змусило Литву до укладення двох невігідних українцям уній з Польщею (Кревська унія, 1385 та Люблінська унія 1569 р.), які призвели до фактичної колонізації безмежних українських земель на півдні при політичній роздрібненості, слабкості української шляхти під час важкої війни з Лівонією (уся територія Латвії та Естонії). Отже, від об'єднання Польщі з Литвою в Річ Посполиту найбільше виграли поляки й чи не найбільше втратила Україна [310, с. 46 – 47]. Литовська держава (що насправді трималася на укладі й навіть мові нащадків Київської Русі) з дружньої перетворилась на ворожу (через установлення панування польськоорієнтованої римо-католицької церкви й постійні гоніння на православ'я).

З огляду на це свого часу М. Костомаров зазначав, що „державний і суспільний склад, історичний рух і народний характер Польщі і Русі хоча й виходять з однакових племенних початків, але там і тут прийняли не тільки різність, але протилежні і ворожі одне одному напрями. В продовження багатьох віків Польща і Русь вели між собою безперервну, уперту, послідовну боротьбу” [204, с. III]. Зрозуміло, що традиції пошуку „ворогів” для української державності мають свою давню традицію й здійснювалися в усіх напрямках – серед „ляхів” як пригноблювачів римо-католицької віри; серед татар як розбійників-іновірців; серед євреїв як лихварів, які наживаються з українців; серед представників власного етносу як певне протиставлення козаків та українських селян-гречкосіїв тощо.

Можна констатувати той історичний факт, що питання „старшого брата” постало ще задовго до входження українських земель до складу Російської імперії.

Аналіз соціального, промислово-економічного, культурного розвитку українського суспільства у складі Речі Посполитої XVII ст. дає підстави дійти висновку щодо утопічності ідеї

формування будь-якого незалежного державного утворення на території України не тільки з причини ворожого ставлення до нього з боку держав-сусідів, але й відсутності низки важливих суспільних станів та розуміння суті, завдань та функцій держави. Водночас зазначимо, що на час підписання Люблінської унії, яку розглядають як певний союзний договір між двома державами (трьома народами: польським, литовським, українським), причому своєрідною „платою” за державну суверенність, що вдалося зберегти знесиленому в боротьбі з Московським царством Великому князівству Литовському, стали українські землі, які переходили під юрисдикцію Польської корони.

Історики вважають, що рушійною силою унії стала позиція литовської та української шляхти, яка була невдоволена пануванням великих землевласників у Великому князівстві Литовському та намагалась одержати такі ж права, як і польська шляхта. Українські землі у складі Польщі ввійшли до шести нових воєводств: Руського (з центром у Львові), Белзького, Волинського, Київського, Подільського, Брацлавського. Водночас платою за ці права для України стала втрата державності, яка, нехай і в обмеженому вигляді, зберігалась у Великому князівстві Литовському. До позитивних аспектів унії відносять чинник зближення української культури із західноєвропейською, зокрема поширення західноєвропейської системи освіти.

Київським католицьким єпископом Й. Верещинським (1530 – 1598), який був переконаним прихильником теорії щодо безперервності історії України від киеворуських часів, було розроблено концепцію ідеї міні-васальних субдержавних утворень у межах Речі Посполитої, відповідно до якої на території України мали бути створені військово-політичні корпорації напіввідкритого типу з ієрархізованою військово-адміністративною побудовою. Розроблена в цьому проекті модель політичного устрою спиралася на легітимізаційний принцип тогочасної політичної правосвідомості: суверенітет козацької держави утверджувався через політичний інститут володаря – задніпровського князя. Козацька держава мала утворюватися з окремих політико-

адміністративних провінцій – територіальних полків, де горизонталь влади представлена – полковниками [8, с. 491]. Своєю чергою, М. Драгоманов зазначав, що „для повноти картини слов’янських політичних порядків в XVI – XVII ст. ми мусимо нагадати, що одночасно з ростом польських шляхетських сеймів і сеймиків і московських земських соборів у руських степах виростають козацькі громади, котрі у своїх радах (в Україні) або округах (у Московщині) протягають традицію старих віч, при чому в Україні ці архаїчні народні збори починають підпадати під вплив польських і класичних республіканських думок” [104, с. 32].

Український філософ-просвітитель Яків Козельський (1729 – 1794), широко використовуючи ідей французьких мислителів, зазначав на існуванні чотирьох форм правління:

1. Демократична, у якій увесь народ у повному складі встановлює нові й знищує шкідливі закони, вирішує судові та інші важливі справи.

2. Аристократична, у якій сенат управляє всіма вищезазначеними правами.

3. Монархічна, у якій один державець управляє народом на основі законів.

4. Деспотична, у якій один державець керує всіма справами зі своєї волі [175, с. 355]. Крім того, автор також стверджував, що саме в „республіканському правлінні загальна користь є основою всіх людських чеснот і законодавств” [Там само, с. 356].

Один з найвидатніших українських філософів XIX ст. П. Юркевич (1826 – 1874) дійшов висновку стосовно того, що „державна повинна бути самодостатня сутністю, яка знаходить сама в собі засоби буття і розвитку. Для цього потрібні такі суспільні стани в державі:

1) хлібороби – для здобування продуктів землі і пастухи – для випасання худоби;

2) різні класи промисловців – для виготовлення штучних виробів;

3) торговці – для обміну продуктів, що даються першими двома класами;

- 4) раби – для праці;
- 5) воїни – для захисту і охорони держави;
- 6) багаті хлібороби – для державного царювання;
- 7) суспільний стан, який вирішує, що корисно лише для держави (верховна влада);
- 8) суспільний стан суддів;
- 9) суспільний стан, що втілює виконавчу владу;
- 10) жерці, які призначаються з немічних старих, які не здатні до державної діяльності” [395, с. 655].

П. Юркевич зазначав, що різна державна будова постає залежно від того, кому належить влада в державі: перебуває вона в руках одного, у руках багатьох осіб чи у руках усіх. Звідси три види державної конституції, які мають на меті загальний гарзд: нормальні форми – монархія, аристократія і політія (республіка); якщо в державі переважають особисті інтереси державців, то з’являються недосконалі види: тиранія, олігархія, демократія. Монархія властива кожній державі, яка здатна витримувати владу однієї, наділеної чеснотами, людини; аристократія властива такій державі, що може коритися мужнім співвітчизникам; республіка – тій, котра дає владу згідно із заслугами [Там само].

Так, досліджуючи проблематику українського питання В. Вернадський зазначав, що в XVII ст., у період польського панування, вищі верстви українського суспільства в переважній більшості йшли назустріч об’єднавчим тенденціям уряду, а народні маси по мірі поширення в Україні нової соціально-економічної структури перетворювались на живий інвентар державного господарства, утрачаючи значення активної сили в національно-культурному житті краю [45, с. 218].

Згодом в один з найтрагічніших періодів української державності – військової поразки в союзі зі Швецією від Росії, наступного розгрому Запорозької Січі, громадянського і політичного розколу було створено надзвичайно важливий і з історичного, і з погляду українського державотворення документ – „Уклад прав і вольностей Війська Запорозького та угоди, укладені між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом

Війська Запорозького, і генеральною старшиною, полковниками, а рівно ж і самим Військом Запорозьким, схвалені обома сторонами і скріплені найяснішим гетьманом на вільних виборах урочистою присягою року Божого 1710 квітня п'ятого дня при Бендерах”.

Т. Чухліб зауважував, що згідно з теорією французького мислителя Жана Бодена (фр. Jean Bodin; 1529 – 1596), існували такі типи законів: установлені Богом; природою; суверенною владою; народом та загальною згодою. Якщо проаналізувати акт 1710 року, то можна зробити висновок про використання козацькою старшиною на чолі з Пилипом Орликом боденівської теорії, адже в „Пактах і Конституції законів і вольностей Війська Запорозького...” враховані майже всі зазначені вище типи законів. Окрім того, творцями документа були залучені напрацювання нідерландського філософа Юстиніана Ліпсія (учення про гідну людину і державну владу) та німецького правника Самуїла Пуфендорфа, особливо, що стосується сфери використання ідеї правової організації державної влади [383, с. 41].

Більшість істориків зазначають, що на часи входження до складу Московії члени українських територіальних громад як цілісного соціально-економічного і правового механізму, що відігравав виняткову роль в історії українського державотворення, були особисто вільними, володіли земельними наділами, знаряддями праці, що позначалася на формуванні соціальної свідомості та психології [8, с. 152].

Видатний англійський історик, професор Університету Лондона Норман Дейвіс (англ. Ivor Norman Richard Davies) у історичній праці „Європа: історія” (англ. „Europe”) зазначав, що „у межах дедалі ширшої Російської імперії Україна зберігала свою окрему ідентичність понад сотню років. З 1654 по 1783 р. гетьманською державою України керували під царським наглядом спадкоємці дніпровських козаків, що спершу шукали союзу з царем у боротьбі проти Польщі. Спроба козаків за гетьмана Мазепи здобути свободу під час шведської навали 1708 – 1709 рр. скінчилася нічим. Скасування козацтва збіглося із анексією Криму; коли перестали виконувати роль буфера проти татарів і турків.

Після знищення козацтва історична різниця між Росією та Рутенією офіційно була скасована. Україну названо Малоросією, а всі сліди її окремих традицій були затерті. Українським козакам не дали тієї автономії, яку мали козаки на Дону й на Кубані. Щедра українська земля стала об'єктом інтенсивної русифікації та колонізації" [81, с. 674 – 675].

Після утворення в 1722 р. Малоросійської колеги і смерті Гетьмана Війська Запорозького І. Скоропадського „конституція України”, що становила на той час своєрідну суміш з 104 формально діючих статей Б. Хмельницького, Д. Многогрішного, І. Самойловича, І. Мазепи, І. Скоропадського та низки монарших грамот і указів, на п'ять років перетворилась у „мертві акти”, оскільки Московська влада цинічно демонструвала ставлення до Війська Запорозького як до внутрішньої провінції Росії, а не автономної держави [296, с. 286].

Один з очільників української політичної еміграції М. Драгоманов (1841 – 1895) зауважував, що „в тих державах, що в XVIII ст. були абсолютно-монархічними, закладені були основи учення, котре висловлюється в словах: „вільність – стародавня, а деспотизм – річ нова”. З XVIII ст. така думка була підперта цілим рядом дослідів, котрі мали цілі не тільки практично-політичні, але й науково-історичні, дослідів по історії не тільки Англії з Шотландією, але і Франції, Германії, а нарешті і Росії” [103, с. 5].

На думку В. Солдатенка, до проблем, які ускладнювали розвиток українського національно-визвольного руху, вершиною якого мала стати національна держава, потрібно перш за все віднести проблему формулювання його ідейних засад, що стосується українського дуалізму. Тобто вирішення питання становлення державності українського народу потребувало визначеності щодо двох вагомих складників – соціального та національного чинника. Через різні обставини українське суспільство, як висловився історик Дж. Мейс (англ. James Mace; 1952 – 2004), сприйняло саме ту ідеологію, яка була близька селянству – соціалізм. Виходячи з цього, а також специфіки режиму Російської самодержавності, першоосновою політичного

українського руху в Росії протягом кінця XIX – початку XX ст. було питання примату первинності боротьби за соціальне визволення (знищення панівного політичного ладу), яке, зрештою, мало відкрити шлях і для національного визволення. Згаданий підхід щодо інтеграції „соціально-економічного” та „національного” був заснований здебільшого на теоретико-методологічних засадах тодішніх представників політичного проводу українства, які, образно кажучи, мали „Комуністичний маніфест” в одній кишені й „Кобзар” – в іншій [345, с. 61].

Сьогодні не можна однозначно визначити, наскільки цілеспрямованою й далекоглядною була політика московського царя щодо „відмови від українських податків”, яка врешті призвела до утворення кількох політичних таборів, втрати довіри до старшинської верхівки та критичної маси соціальної напруги. На наш погляд, у той історичний момент в Україні створилася ситуація, надзвичайно сприятлива для безпідставного і необґрунтованого матеріального збагачення гетьмана та козацької старшини – досягнення критичної межі соціально-економічного розшарування суспільства, що в результаті не могло не призвести до повного знищення державної автономії та невідворотності закріпачення практично всього українського селянства.

Отже, загальносуспільні мотиваційні чинники державотворення є тим ядром, яке значною мірою визначає характер інших його компонентів. А зважаючи, що носієм менталітету є індивідуальний або колективний суб’єкт, то в першому випадку менталітет потрібно розглядати як те, що відрізняє одну людину від інших у соціально-психологічному плані, а в іншому – його ознаки визначають спільне в духовному світі суспільної групи або етносу, і те, що їх відрізняє від інших. Очевидно, що держава – це не тільки столиця, керівництво, армія та релігія, держава – це перш за все громадськість з її особливостями, диференційованістю, структуризацією та ментальністю. І саме для українського суспільства його менталітет є одночасно базовим організуючим чинником національного державотворення та чинником руйнування державних формувань. Загалом національна

ментальність є системою якісних та кількісних соціально-психологічних особливостей суспільства, сформованих на основі генотипу під впливом природного та соціального середовища і в результаті власного культурного та духовного розвитку. Д. Донцов, досліджуючи витoki української державотворчої традиції, цитував генерал-губернатора Малоросії (друга половина XVIII ст.) графа Рум'янцева, який нарікав, що малоросійські дворяни „при всіх науках і в перетвореннях лишилися козаками і заховали любов до своєї нації і солодкої вітчизни, як вони її називають” [91, с. 63].

Досліджуючи проблематику політико-філософської рефлексії феномену державності на теренах Російської імперії, не можна оминати питання діяльності Кирило-Мефодіївського братства, яке виникло в січні 1846 року як перша нелегальна національно-культурна організація в Україні. Ідеологія братства стала синтезом ідеї трьох рухів – українського автономістичного, польського демократичного й російського декабристського в Україні. Це відобразилося в програмних документах, до яких належать „Статут слов'янського товариства св. Кирила та Мефодія”, відозви „Брати українці” та „Братья великоросияне и поляки”, „Книги буття українського народу”.

Один із членів братства Григорій Андрузький розробив навіть начерки майбутньої Української республіки, де велику увагу приділено самоврядуванню. Основою суспільного життя вважалася община, яка повинна об'єднувати понад 2 тис. родин. Держава мала об'єднати 7 автономних штатів, кожен із штатів повинен був мати свого президента, віце-президента та сенат. У цій слов'янській конфедерації не було передбачено місця для Росії. Чітко визначався принцип виборності влади, поверхово окреслювалися функції виконавчих і судових інституцій [310, с. 159].

Проте головним програмним документом кирило-мефодіївців стала „Книга битія українського народу”, автором якої вважається Микола Костомаров. Центральним моментом у його самоврядній доктрині було наполягання на необхідності реалізації християнських ідеалів справедливості, свободи і рівності. У документі зроблено спробу втілення основної ідеї, пов'язаної з

утворенням слов'янської федерації. На загальнодержавному рівні, за цим проектом, мали б функціонувати законодавчі збори, президент республіки та державна рада. На переконання Костомарова саме українці мають стати ядром майбутнього державного об'єднання через те, що за всю свою історію не піддалися омані можновладців. Для них мислитель визначає характерним **несприйняття державної влади як такої** (виділено нами – В. З.), унаслідок чого „жоден справжній українець не хотів стати паном”. Україна змогла зберегтися у важких умовах саме тому, що не зрадила справжнім цінностям християнської моралі. М. Костомаров формулює тезу про безелітність української нації як визначальну особливість. Основою української нації є висока релігійність, неприйняття держави як форми панування одних людей над іншими, стійкі традиції самоуправління та постійне прагнення до свободи. Відтак визволення українців можливе лише в межах загальнослов'янської федерації незалежних національних республік. На його думку, Україна не може відбутися як традиційна держава, бо не має справжньої власної еліти. Тому головною історичною місією України М. Костомаров визначає реалізацію ідеалу „народоправства” самоврядних федеративних утворень, що мають звільнити всі слов'янські народи від тиранії та різних форм пригнічення [310, с. 160]. Зрозуміло, що на практиці через свою утопічність ці ідеї Коостомарова не були реалізовані [214, с. 169].

З огляду на наше дослідження цікавими є висновки Миколи Костомарова щодо самобутності та специфіки національного характеру українців. У статті „Дві руські народності” Костомаров зазначає дві основні причини ментально-психологічних відмінностей російського та українського народів, що зумовили самобутній характер українців. По-перше, це особливості географічного положення України як „прикордонної цивілізації”, яка весь час співіснувала не просто з іншими народами, а з народами-представниками двох сильних та вороже налаштованих цивілізацій. По-друге, це міцні традиції самоврядності на тлі недостатньої розвиненості впродовж історії в Україні державно-

правових традицій та відповідних їм інституцій, зумовленої тривалим бездержавним розвитком українського народу.

Відтак національна специфіка українців з погляду М. Костомарова полягає в тому, що українське суспільство загалом не схильне до організованої політичної діяльності, українцям у цьому бракує холодного розрахунку, твердості в досягненні поставлених цілей. На противагу цьому для української ментальності властивий розвій особистої свободи при непевності, невизначеності її форм та домінування особистої свободи над общинною психологією, що й створює відповідне підґрунтя несприйняття державної влади як такої та особливе ставлення до самоврядності.

Водночас, навіть серед представників Кирило-Мефодіївського братства, яких уважали найкращими представниками української інтелігенції ХІХ ст., не існувало однастайності щодо шляхів розвитку національної свідомості та державної самостійності. Так, один із засновників братства В. Білозерський (1825 – 1899) уважав, що окреме існування України є неможливим. Єдиний засіб, що надається розуму і сприйняте серцем, для повернення народних прав, полягає в об'єднанні слов'янських племен в одну сім'ю під охороною закону любові і свободи кожного [359, с. 327]. Цікаво зіставити погляди М. Костомарова в „Книзі буття українського народу” проти французької революції і філософського раціоналізму за відсутність християнського духу, та ідеалізації козацтва як джерела істинного християнства, з підкресленням соціального складника козацьких рухів у творах Тараса Шевченка. Крім того, ідеї слов'янської федерації кирило-мефодіївців не становили чогось оригінального: вони були взяті в деяких інших таємних союзів, наприклад, в „Об'єднаних слов'ян” 1820 рр., ми знаходимо з невеликою різницею ті ж плани: федеративний союз слов'янських народів, звільнення від „самодержавства”, яке замінюється демократичним представницьким правлінням і об'єднаних федеративним конгресом, який керуватиме загальними справами союзу. Суттєвою відмінністю було те, що кирило-мефодіївці в число слов'янських народів включали український, які до того не

вважалися з окрему національну групу у великоросійських федералістів [359, с. 328].

Тому очевидним, і це широко обговорюється сьогодні, є те, що поразку державотворчих процесів на початку ХХ ст. спричинила, насамперед, внутрішня слабкість національного руху, недостатній ступінь його зрілості та сконсолідованості на час та в процесі здійснення вирішальних дій, різновекторність його політичних сил та течій. Цілком зрозуміло, що за всієї різниці зрілості українського руху на сході й заході України спільним слабким місцем національних політиків були надто ілюзії погляди політичної еліти (і щодо Росії, і щодо Австрії) силових чинників, насамперед військових, у будівництві національної держави.

Видатною постаттю українського лібералізму можна визнати Михайла Драгоманова (1841 – 1895 рр.), який стратегічною метою людства визначав створення умов для вільної самореалізації особистості, адже саме остання є основною одиницею суспільства, тому добробут і щастя особистості є вищим критерієм суспільного розвитку.

Тому на противагу Костомарівській ідеї „народоправства” Драгоманова формулює ідею громадського врядування „без начальства”. При цьому головною відмінністю громади від держави він називає те, що вона добровільно об’єднує вільних людей і відносини між ними регулюються переважно засобами переконання, апеляції до розуму й совісті, а не нав’язуванням колективної волі особистості.

Мислитель визначав місцеве самоврядування „основою основ” руху до справедливості та вільного розвитку особистості. Система реформування територіальної організації публічної влади, розроблена Драгомановим, найповніше представлена в книзі „Історична Польща та великоруська демократія”, а також у конституційному проекті „Вільний Союз – вільна Спілка”. Питання української державності М. Драгоманов ставить у залежність від здатності української нації відродити притаманні давньокиївській державі традиції громадського самоврядування. Оскільки українці давно втратили державність, а разом і власні експлуататорські

класи, це, на думку мислителя, робить їх надзвичайно сприятливими до ідей федералізму і громадівського соціалізму. „Ми думаємо, що наша Україна, котра не має ні свого попівства, ні папства, ні купецтва, ні держави, а має доволі розумне від природи мужицтво, – залюбки прийме ідею про безначальні і товариські порядки” [98, с. 12].

Драгоманівська доктрина „громадівського соціалізму” містить низку важливих принципів локальної демократії. Зокрема, обласні собори й обласні думи виступають у нього як, насамперед, органи захисту прав самоврядних регіонів. При цьому місцевим соборам мало належати право попереднього розгляду загальнодержавних фінансових законів, розроблення законодавства у місцевих справах, контроль над поліцією тощо [97, с. 6]. Побудова держави мала базуватися на принципах децентралізації та дебіюрократизації держави „знизу – догори” при повному визнанні політичної самостійності самоуправних одиниць (громад, волостей, повітів, земель) одна відносно інших.

Відмінною рисою політичних поглядів Драгоманова є федералізм, причому не стільки як відповідна форма адміністративно-територіального устрою, як спосіб взаємозв’язку рівноправних політичних акторів – індивідів, їх територіальних об’єднань та органів публічної влади. Територіальною основою цієї доктрини „вільна громада”, вільні договірні відносини між громадами та землями, автономне міське самоуправління. Як зазначають О. Радченко та Н. Пробийголова, у Драгоманова федералізм має два суспільно-історичні аспекти – федерація вільних громад (так званий громадівський соціалізм) і федерація вільних земств і країн як засіб демократичних перетворень [310, с. 173]. Саме на засадах федералізму й конституціоналізму мали б об’єднуватися за Драгомановим у „вільний союз-спілку” самоврядні громади та самоврядні області й самоврядні землі.

Найважливішим завданням „Вільної спілки – Вольного Союзу” Михайло Драгоманов окреслював перетворення Росії на засадах політичної свободи, під якими визначив дві групи свобод:

А. Права людини й громадянина – як необхідна умова особистої гідності та розвитку. До цих прав віднесено недоторканість тіла „для позорних покарань” та смертної кари; недоторканість житла та приватної переписки; свобода вибору місця проживання та роду діяльності; недоторканість національності (мови) у приватному та публічному житті, свобода совісті, віросповідання, висловлювань, друку, театрів та навчань; свобода сходів, товариств, громад, ходок, прошень та заяв зовнішніми знаками (малюнками, процесіями тощо), рівність всіх у громадянських правах та обов’язках. На особливу увагу в контексті нашого дослідження заслуговують такі проголошені Драгомановим права людини, як право опору незаконним діям чиновників та право громадянського й карного позову проти посадових осіб та закладів за незаконне порушення інтересів особи.

Б. Самоврядування – як основа руху до соціальної справедливості (місцеве – обшинне сільське та міське, волосне, уїзне, обласне; державне). При цьому самоврядування має представлятися, насамперед, сходами або ж обраними зібраннями, перед якими мають бути відповідальні всі посадові особи, крім суддів. Зазначені сходи мають право видавати обов’язкові постанови з кола всіх питань, що входять до їх юрисдикції, але такі, що не суперечать основним законам та інтересам усього державного союзу.

Сільські сходи, волосні, міські, уїзні та обласні думи мають право призначати для задоволення суспільних потреб податки та вводити у відносини й договори з іншими подібними закладами.

Надзвичайно актуально в дусі сьогодення звучить і вимога Драгоманова щодо того, аби особливим чином були встановлені відносини між органами місцевого самоврядування та представниками загальнодержавного управління (міністрів, обласних намісників тощо). Щоб місцеве самоврядування було дійсним, спроможним до вирішення поставлених завдань, необхідно, щоб представники держави мали змогу призупиняти тільки ті постанови та дії органів місцевого самоврядування, які не співвідносяться з основними законами та загальними інтересами

державного союзу та щоб зіткнення, що виявилось таким чином, вирішувалося Сенатом або Вищим Судом з обов'язковою відповідальністю державного службовця за наслідки зробленого ним призупинення [97].

Правонаступником і в чомусь навіть більш радикальним прихильником федеративно-громадівської теорії Драгоманова став засновник женеvської „Громади” відомий революціонер Сергій Подолинський (1850 – 1891 рр.).

Політичні погляди Подолинського формувалися під великим впливом „Капіталу” Карла Маркса (він активно листувався з Марксом, зокрема, дискутував з приводу „додаткової вартості”, які всупереч цієї фундаментальній тези марксизму називав не джерелом несправедливого збагачення, а „додатковою енергією сонця, яку людство використовує для свого прогресу”). С. Подолинський описав власний проект майбутнього соціалістичного суспільства, що базуватиметься на безкласовій соціальній основі, у політичній утопії „Парова машина”.

С. Подолинський уважав, що в найкращому у світі соціалістичному суспільстві, побудованому як республіка вільно об'єднаних у громади людей для виконання господарчо-виробничих функцій та упорядження громадських справ, відпаде потреба в територіальній організації держави й буде „забезпечена раціональна організація суспільного ладу. Політика буде спрямована на внутрішній зміст громадського життя, її метою стане застосування соціалістичних істин до організації найкращого співжиття” [381, с. 154].

Розуміння самоврядної територіальної громади як ідеалу державного ладу для Подолинського базувалося на його розумінні сутності держави та її ролі в житті суспільства. Учений уважав, що найдавнішою формою організації суспільного життя була громада, яку він визначав як групу людей із спільною власністю на землю та інші засоби виробництва та колективним їх використанням. Праця в первісних громадах була спільною, а розподіл – рівним. Спільність власності повинна забезпечити рівноправність членів громади – не лише політичну, а й економічну, адже без останньої перша

перетворюється на порожню декларацію. Утворення цієї власності також є результатом добровільної згоди людей на створення громади.

За такого підходу „Громада” – це орган самоврядування народу та одночасно – політична основа демократичної держави. Її діяльність не обмежується ні чисельністю населення, ні територією. „Громадою” в Подолинського постає як село, так і певний адміністративно-господарський район і навіть ціла держава („громада – великий чоловік, з ним і цар не справиться”). Зрозуміло, йдеться про союз сільських, селищних і міських „громад”. Отже, „громада” – це виробничо-адміністративна одиниця, політична ланка держави. „Громада” керує всіма питаннями сільського і міського життя, власністю, виробництвом і розподілом” [Там само, с. 201].

За Подолинським самодостатні територіальні громади цілком відповідно до сучасного принципу субсидіарності самі визначають для себе коло функцій і повноважень, самостійно формують власні бюджети та ухвалюють самі для себе в усіх справах обов’язкові норми, а спільна „рада громад” є, насамперед, арбітром у конфліктах між ними.

Водночас, зміст, який учений вкладає в поняття „громади”, дещо відрізняється від трактування М. Драгоманова. Якщо для останнього визначальним чинником існування громад було добровільне бажання індивідів до колективної форми співжиття та моральні засоби регулювання, то для С. Подолинського – колективна власність на засоби виробництва. При цьому, якщо М. Драгоманов протиставляє громаду державі, то С. Подолинський уважає її базисною ланкою майбутньої державної організації, наголошуючи на тому, що майбутня соціалістична держава буде максимально децентралізованою, а політична влада поступилась значним обсягом своїх повноважень інститутам громадянського суспільства, оскільки будуватиметься „знизу – догори” на добровільних федералістичних засадах.

Окремі громади сіл та міст України повинні були, як зауважував С. Подолинський, утворити єдину національну спілку, яка, своєю чергою, могла б увійти як самостійний член у федерацію

національних спілок громад Європи. У цьому відношенні йому імпував принцип функціонування І Інтернаціоналу, де бездержавні народи могли мати власні фракції. Принцип федерації, на думку вченого, повинен був вирішити не лише питання соціально-політичного устрою, але й національно-державне, так актуальне для поневолених народів Східної та Центральної Європи.

С. Подолинський, незважаючи на досить короткий вік (він не дожив і до 41 року, з яких на активну політичну та наукову діяльність припадає не повних 10 років), залишив по собі яскравий слід в історії української політичної думки. Будучи людиною високоосвіченою, він увібрав і досягнення передової думки тогочасного світу, і духовні здобутки власної нації. Щиро вболіваючи за долю України та її народу, він зробив спробу створити концепцію, у якій би органічно поєднувались завдання національно-державного відродження та соціального звільнення тих, хто і представляв українську націю. Подолинський зробив значний внесок у розвиток визвольного руху та революційно-демократичної думки в Україні. Не без впливу Подолинського склалися творчі шляхи, наприклад, О. Терлецького, М. Павлика, І. Франка, Лесі Українки, В. Вернадського [310, с. 179].

На громадських засадах стояв також знаменитий галицький „Каменяр” Іван Франко (1856 – 1916 рр.), який щиро вірив, що в прийдешньому суспільстві має утвердитися справжнє народовладдя, реальна, а не формальна, демократія, оскільки соціалізм прагне до ліквідації всякого панування над людьми, всякої влади людини над людиною. „Майбутній устрій, отже, буде базуватися на *як найширшім самоуправлінні* общин, повітів і країв, складених з вільних людей і поєднаних між собою вільною федерацією, що ґрунтується на солідарності інтересів...” [175, с. 659].

Солідарність і свобода для І. Франка є девізом найвищої історичної еволюції. Відтак, держава, „як узагалі всяке правління, що базується на гнобленні, не може мати місця в майбутньому суспільному ладі. Її місце всюди заступить адміністрація суспільних витворів, вибрана всіма членами общини, повіту і т.д.”

[Там само]. Інституційною основою реалізації народом своєї влади стають самоврядні громади, що формуються виключно шляхом прямих виборів і таємного голосування з якнайповнішим дотриманням виборчої свободи та які перебирають на себе всі функції управління суспільством: соціально-політичну, господарсько-економічну та культурно-освітню.

Важливим та таким, що значно випереджає свій час, є обґрунтування Іваном Франком доктрини субсидіарності: „Автономія громади – то головна основа ліпшого ладу і щасливішого життя людей. Кожна громада живе собі сама для себе і дбає сама за себе і за всіх своїх членів. Оскільки вона стикається з іншими громадами, має з ними спільні інтереси або якісь незгоди, остільки входить з ними в умови або згоду, як рівний з рівним, добровільно і без примусу, лише з огляду на спільну користь або спільну небезпеку. Так само в’яжуться в більших справах цілі повіти з повітами, край з краями – і так постає, знизу вгору, велика держава, яка держиться купи не силою примусу, війська, платних урядників, але силою спільних інтересів громад, повітів, країв, силою так званого федералістичного устрою” [373, с. 77 – 78].

В огляді постатей, які залишили свій яскравий слід в українській самоврядній та державноуправлінській думці, не можна оминати й одного із засновників Київської „Громади” Володимира Антоновича (1834 – 1908 рр.). Антонович та його однодумці – П. Житецький, К. Михальчук, Т. Рильський (у майбутньому – батько видатного українського поета Максима Рильського), О. Стоянов, В. Торський, П. Чубинський (автор слів сучасного гімну України) – у своїй політичній діяльності орієнтувалися на авторитетну українську „Громаду”, створену в Петербурзі колишніми кирило-мефодіївцями М. Костомаровим, П. Кулішем, В. Білозерським і Т. Шевченком, які повернулись із заслання. Молоді київські громадівці також активно відстоювали ідею розбудови майбутньої української державності на засадах усебічного розвитку самоврядних та самодостатніх територіальних громад. Зокрем, наповнені цими ідеями наприкінці 1861 р. з ініціативи й під редакцією Антоновича вийшли два числа

рукописної газети „Громада”, що призвело до неприємностей: поліція почала переслідувати її переписувачів, не без підстав звинувачуючи їх в антиурядових настроях.

В. Антонович стає вченим, дослідником української історії, він написав безліч науково-дослідних робіт з історії козацтва, гайдамаччини, селянства, шляхти, міст і міщанства, церкви й духовенства України.

Загалом наприкінці XIX – початку XX ст. активно розвивали прогресивні погляди щодо розвитку української національної справи, розгортання ефективної системи місцевого самоврядування як механізму реального захисту інтересів місцевого населення такі відомі політичні діячі та мислителі, як В. Білозерський, В. Вернадський, С. Котляревський, А. Кримський, М. Максимович, М. Міхновський, П. Новгородцев, М. Палієнко, О. Романович-Славатинський, М. Славінський, М. Туган-Барановський та ін.

Така майже цілковита одностайність українських мислителів щодо провідної ролі розбудови системи місцевого самоврядування в державотворчих процесах пояснюється і генетичною пам'яттю поколінь про українські самоврядні утворення, і реальною політикою російського царату з його деспотично централізованою державою та майже повністю відсутнім місцевим самоврядуванням, перші спроби встановити яке у вигляді земств припадають лише на останню третину XIX ст.

Проте не всі поділяли думку щодо необхідності розбудови нової інституціонально-соціальної системи органів публічної влади на історичному ґрунті та традиціях українства. Так, один із засновників теорії інтегрального націоналізму Д. Донцов (1883 –1973) не бачив жодних „реальних фактів”, наслідків тієї політичної та духовної катастрофи, яка трапилася з ідеєю українського державотворення впродовж останніх трьохсот років, виходячи з єдиного актуального принципу: „важливо не те що є насправді; має значення тільки те, що повинно бути. Ця ірраціональна віра у майбутнє своєї нації стала вповні реальною запорукою перемоги” [92, с. 16].

4.2. Начерки розбудови системи публічної влади часів визвольних змагань 1917 – 1921 рр.

Досліджуючи характерні особистості історіографічних розвідок державотворчого напрямку, відзначимо існування низки пріоритетів у дослідженнях „державницьких періодів” (крім радянського) української історії, до яких, за винятком Княжої доби та епохи Гетьманської України, потрібно додати й державні формування, які виникали в період революції 1917 – 1921 рр. як на уламках імперій. Крім того, інтерпретація впливу різних історичних чинників на розвиток української державності через призму цивілізаційного перехрестя на процеси виникнення, функціонування та руйнування державних утворень, які зазвичай фіксуються у формах дихотомічних протистоянь: народні маси – владна еліта; римо-католицька – візантійська православна церкви; хліборобська – кочова культура тощо.

Характерним для державницького напрямку в українській історіографії є реакція на потребу українського суспільства в реконструкції його історичного минулого, що є по суті рефлексією відносин між реальністю та утопічними ідеями вітчизняного державотворення. У цій боротьбі український народ, який протягом сторіч перетворювався на безправну меншину, посунути на узбіччя історичного прогресу, був вимушений переборювати колосальний супротив, зокрема й нав'язувані ментальні стереотипи, та вкрай, що, до речі, є співзвучним з назвою „Україна”, упереджене й недоброзичливе ставлення інших акторів на політичній європейській арені. У результаті цієї боротьби виникло таке поняття, як „українське питання”, яке з позиції державотворення доцільно розглядати як невід’ємний чинник національно-визвольного руху, а з позиції „союзу братніх народів” – як прояви сепаратизму та націоналізму.

Очевидно, що до початку ХХ ст. вирішення українського питання, тобто права „жити по своїй волі на своїй землі мало докорінно змінити баланс сил не лише в межах Росії та Австро-

Угорщини, а й у Європі загалом” [92], залишалися досить примарними. Водночас зазначимо, що за надзвичайно короткий історичний період з 1917 по 1921 рр. на хвилях революційних подій, які охопили практично всю територію Східної Європи, а також низку країн Західної Європи, на території України було утворено кілька державних формувань, які, маючи практично всі атрибути класичної держави, зокрема визнання іншими державами, боєздатну армію, високоосвічених керівників, серед яких було і багато науковців, у результаті низки прорахунків та неузгоджених дій урешті втрачали основний атрибут – суверенітет.

Здобутки західноєвропейської суспільно-політичної наукової думки кінця XIX – початку XX сторіч, на яких, зокрема, формувалися ідеї самостійності та безперервності українського історичного державотворчого процесу, були пов’язані із зацікавленістю однієї з воюючих сторін – кайзерівської Німеччини – в утворенні низки буферних держав, зокрема й України задля руйнації Російської імперії. З цієї позиції досить цікавими є думки, викладені в меморандумі глави політичного департаменту кайзерівського генерального штабу генерала Пауля фон Бартенвеффера, який напередодні жовтневого перевороту (1917 р.) у Росії зазначив, що „тільки після утворення незалежної України можна сподіватись на встановлення постійного миру на Балканах. Тільки тоді балканські народи звільняться від інтриг російського покровителя, і тільки тоді буде забезпечена їх незалежність” [368, с. 69 – 70]. Зазначимо, що саме під час укладення у 1918 році „сепаратного” Брестського миру Україна виступала як офіційна незалежна й нейтральна держава.

Об’єднання етнічних українських земель у результаті української революції 1917 – 1921 років, консолідація національної еліти на фоні інтелектуальної та духовної кризи, спровокованою Першою світовою війною, навколо ідеї утворення національної держави, утвердження національної ідентичності стало вагомими передумовами для формування так званого державницького напрямку в українській історіографії, одним з авторів якого

вважають В. Липинського. До цього напрямку належали також такі відомі історики, як Д. Дорошенко, І. Крип'якевич, Д. Олянич та ін.

Так, В. Липинський виокремив вісім чинників, за яких може утворитись „Держава Українська”:

„1. Коли боротися за Державу Українську захоче сильніша – краще зорганізована і більш між собою солідарна – частина тієї старої правлячої верстви, що до того часу правила Україною від імені і при помочі метрополії. Без цього Україна від метрополії не відділиться і останеться колонією.

2. Коли цю сепаратистичну частину місцевої старої правлячої верстви піддержить всім своїм впливом на народ українська інтелігенція.

3. Коли завдяки цій піддержці інтелігенції настане сполучення в одну нову українську провідну верству старих українських панів з тими новими активними провідниками, які виділятимуться з народних мас.

4. Коли витворена зі старих і нових панів нова українська провідна верства прийме такий метод організації, що виховає в ній благородство і лицарство. Без виховання в собі прикмет лицарських, українство останеться на віки такою мішаниною хамства і рабства, яка до ніякої організованої акції, а значить і до здобуття Держави Української, не буде здатна.

5. Коли нова українська провідна верства потрапить в безмірно тяжкій боротьбі за свою владу на своїй землі заховати єдність і побороти первородні гріхи українства: анархію і зрадництво. Без цього, при першій труднощі, вона кинеється на сама на себе і знищить себе у внутрішній боротьбі.

6. Коли об'єднана і солідарна нова провідна українська верства потрапить власними руками – не кличучи собі на поміч ані Москву ані Варшаву.

7. Коли нова українська провідна верства потрапить скласти відносини між державою і громадянством – тими, хто править і тими, ким правлять – так, щоб уникнути:

а) анархії і хамства від переваги громадянства над державою;

б) застою і рабства від необмеженої влади держави над громадянством.

8. Коли нова українська провідна верства потрапить вивести Україну з її трагічного положення між Польщею і Москвою так, щоб, одділяючись від Варшави, не утонуту в Москві, а одділяючись від Москви, не утонуту у Польщі” [41, с. 136 – 138].

Близькою до політичних поглядів В. Липинського була консервативна концепція українського державотворення відомого галицького історика Стефана Томашівського (1875 – 1930), викладена ним, зокрема, у працях „Українська історія”, „Під колесами історії” (1925), „Про історію, героїв і Політику” (1929). Якщо М. Грушевський витоки української державності вбачав у Київській Русі, В. Липинський – у козацько-шляхетській державі Б. Хмельницького, то С. Томашівський відносив їх до Галицько-Волинської держави XIII – XIV ст.

Становленню самостійної української держави, на переконання С. Томашівського, сприятимуть чотири основних чинники: земля, нація, територіальний патріотизм і національна ідея. Ця держава має формуватися на основі політичної автономії західноукраїнських земель, що спирається на традиції Галицько-Волинського князівства.

Доктрину „Самостійної України” обстоював ще на зорі ХХ ст. відомий політичний та громадський діяч Микола Міхновський (1873 – 1924), який одним з перших передбачав як найкращий варіант її повну незалежність з організацією влади за принципом її поділу між трьома гілками влади: двопалатний законодавчий орган (Рада Представників та Сенат), виконавча влада на чолі з Президентом Всеукраїнської спілки та судова влада, яка мала б складатися із судів першої, другої інстанції та касаційного суду [214, с. 170 – 171]. У його політичному документі „Самостійна Україна” (1900 р.) проголошувався примат єдиної, неподільної, вільної, самостійної України від Карпат до Кавказу [345, с. 63].

На погляд Д. Співака, значне поширене громадських концепцій на початку ХХ ст. стало результатом ренесансу української національної самоврядно-державницької думки, яка

виходила з того, що „вільна громада утворюється тоді, коли при пануванні приватного права вільні люди, які живуть у громаді, мають можливість відстояти свою незалежність. У додержавний період громада є незалежною, самостійною одиницею у вирішенні всіх завдань. Вона вільна від зовнішнього впливу. Прихильники теорії вільної громади стоять на позиції незалежності громади від держави. Їхні опоненти вважають, що відокремлення громади від держави є неможливим. Відповідно до цієї теорії громада, дійсно, історично є старшою за державу. Опираючись на цей історичний факт, можна було говорити про громаду як природний союз, який не створений державою і тому є для держави недоторканим” [338].

Проте не можна говорити про абсолютну однаковість у поглядах тогочасних українських науковців та політичних діячів на майбутнє українського народу, його державності та ролі в цих процесах місцевого самоврядування. Так, наш сучасник Ю. Мірошніченко зазначає, що політикум України в ті часи розділився на дві протитечії: буржуазну та народницьку, яка, своєю чергою, поділилася на три ворогуючі групи: помірно-консервативні, радикально-націоналістичні та радикально-соціалістичні [250, с. 187]. Зокрема, один з політичних та військових лідерів Української Народної Республіки С. Петлюра розглядав „дворянство як клас великих земельних власників, увесь час вороже стоїть до визвольного руху і виключає з свого кола тих дворян, що йдуть за людьми, або ж ці кращі дворяне самі тікають від своєї братії і пристають до прихильників „подлої черні” [288, с. 75 – 76].

Практично за півстоліття після того, один з найбільш одіозних ідеологів та очільників національного антирадянського руху в середині ХХ сторіччя С. Бандера в праці „Українська національна революція, а не тільки протирежимний резистанс” зазначав, що „сам факт невинуватого нашим становищем пристосування нашого політичного змісту й обличчя до смаку сторонніх сил підкошує процес внутрішнього росту, довір’я у власні сили, цінення власних вартостей та основну нашу засаду – будувати визволення тільки на власній боротьбі” [22, с. 156].

Завдання національного руху С. Бандера визначав у тому, що „загальне гасло „свобода – народам, свобода людині” йде разом із цілком конкретними: „за Самостійну Соборну Українську Державу”, „за повне знищення большевизму, комунізму й усякого російського імперіалізму”, „за розвалення СРСР і за самостійні національні держави на його місці” [22, с. 160].

Отже, взаємозв'язок між ідеєю щодо необхідності „знищення російського імперіалізму” та утворення низки незалежних держав досить чітко прослідковується у воєнних доктринах, так званих Центральних держав (насамперед кайзерівської Німеччини) з часів Першої світової війни, причому зазначимо, що одна з головних ролей у цьому процесі відводилась саме Україні. Але, на відміну від інших європейських народів, цей процес значно ускладнювався тим, що український народ, його землі були поділені і на зламі XIX – XX ст. становили три досить відмінні групи: підросійська Наддніпрянська Україна, півавстрійські Галичина та Буковина, підугорське Закарпаття. Згадані реалії вносили суттєві корективи і в постановку національного питання, бачення перспектив його вирішення (місцеве самоврядування, національно-територіальна автономія, обмежений державний суверенітет), і в методи забезпечення та відстоювання національних інтересів [345, с. 54].

Американський політолог українського походження, професор Нью-Йоркського університету О. Федюшин (англ. Oleh S. Fedyshyn; 1928 – 2006) у праці „Germany's Drive to the East and the Ukrainian Revolution, 1917 – 1918” зазначав, що „на початку Першої світової війни мало хто знав про існування української нації, а самі українці в переважній більшості тільки починали роздумувати про незалежність і відділення від Росії, їх обрані лідери в особі Центральної Ради, яка засідала в Києві, у січні 1918 року проголосила Україну незалежною державою. Усього через місяць – у лютому, намагаючись зберегти незалежність, Рада уклала сепаратний мир з Німеччиною, перешкодивши, таким чином, установлення контролю більшовиків над територією країни. І якби українцям удалося зберегти незалежність після Першої світової війни, європейська історія склалася б зовсім інакше, а

Україна зі своїми колосальними природними ресурсами, розвиненою промисловістю та сільським господарством, населенням, досить освіченим для реалізації цих переваг, природно могла б перетворитися на одну з провідних європейських країн” [368, с. 12].

Водночас не можна ігнорувати той реальний історичний факт, що замість підданства російському імперіалізму з укладенням Брест-Литовського миру та фактичної окупації німецькими й австро-угорськими військами та Україна, яку представляла Центральна Рада, стала сателітом іншої імперії, однак й не можна стверджувати, що це сталося виключно з причини укладення цього миру та подальшої легітимізації „про германського” уряду під проводом монархічно налаштованого гетьмана П. Скоропадського (1873 – 1945), який 29 квітня 1918 року шляхом військового перевороту захопив владу в Києві та проголосив про утворення „Української Держави”.

Загалом, аналізуючи причини занепаду монархічної моделі „гетьманської” держави, зазначимо, що хоча їй і вдалося здобути міжнародне (хоча й неповне) визнання серед країн, що перебували у військовому союзі з Німеччиною, але не вдалося отримати підтримку власного народу, насамперед селянства, яке на той час становило домінуючий прошарок населення. Не в останню чергу причини краху ідеї самостійної України криються саме в історичних особливостях ідеї українського державотворення, для якого є принципово непринятною саме монархічна модель державного управління.

Зазначимо, що спроба аналізу й виокремлення пріоритетності монархічної моделі „як республіки загального добра” була зроблена ще в XVI ст. у працях Станіслава Оріховського (літературний псевдонім Orzechovius Roxolanus; 1513 – 1566), який у своїх настановах великому князеві литовському з 1529 р. (з лютого 1530 року польського короля) Сигізмунду Августу (пол. Zygmunt II August; 1520 – 1572) зазначав, що „ти король Сарматії з діда-прадіда. Зважаючи на велич роду й імені свого, ти жодної іншої ласки (як не більшої взагалі, так і не гіднішої короля) від своїх не

сподіваєшся, аби лиш упевнитися, що хочуть мати тебе королем і надіються на твою прихильність” [278, с. 331 – 337]. Загалом тогочасну монархічну систему управління Оріховський, як один із перших в Європі ідеолог освіченої монархії, розглядав як „республіку”, для загального добра якої король Речі Посполитої (пол. Rzeczpospolita Obojga Narodow) повинен „не забувати про Краків – місто батьківської і дідівської слави, звабу твоєї юності, яке ти спочатку мусиш залишити і податися в Русь... Отже, будь мужем сильним, твердим, сарматом непереможним і, полишивши машкари або галлам, або зманіженим італійцям, їдь до гімназії справжньої доблесті – у Русь... Відбудуй її і порятуй мешканців, які уникли ворожого меча. Не знаю, чи легко буде зробити це, якщо не матимеш перед собою зразків і філософських настанов, які наповнюють і вдосконалюють розум великого короля. Бо якщо цими прикладами наставлений, не відчуєш себе міцним дубом і не усвідомиш, що король має бути й філософом (який не під дахом, а під небом мешкає), ніколи не зможеш осушити сьогоднішніх сліз в очах наших” [Там само].

Аналізуючи зміст зазначених „настанов”, можна з повною мірою відповідальності поставити їх в один ряд з таким відомим твором епохи Відродження, як „Державець”, автором якого є італійський політичний діяч та філософ Ніколо Макіавеллі (італ. Niccolò di Bernardo dei Machiavelli). Своєю чергою, С. Оріховський зазначав, що, „з другого боку, ми вирости не в королівстві Нерона, а в славній батьківщині Сигізмунда. І наші предки виховували нас так, щоб ми знали, що король вибирається для держави, а не держава існує задля короля. На цій підставі гадаємо, що держава набагато шляхетніша й достойніша за короля. Закон же, якщо він є душею і розумом держави, значно кращий за непевну державу і вищий за короля. Отже, закон дорівнює королеві і навіть кращий і набагато вищий за короля... Король – вуста, очі й вуха закону... Тиран переважно не має сенату, а якщо має, то це нікчемний гурт людей” [278].

Варто наголосити на притаманності українській філософській культурі стилю мислення й підходу до філософського осягнення

граничних форм суспільного буття, організованого в національній державі, як і власне розуміння того, що ці засади беруть свій початок з часів киеворуської доби.

Але і для С. Оріховського, і для українських мислителів фундамент розмислів про природу держави та влади формувався на факті існування загрозливого становища України перед зовнішньою небезпекою, яка розглядається, більшою мірою, з боку татар і турків [278, с. 157 – 158].

Урешті-решт, унаслідок Лютневої революції в Росії 1917 р. та з урахуванням протистояння між двома ворогуючими імперіями, між якими лежали українські території, перед українським суспільством відкрилися небачені до того можливості. Ті, хто вважався науковою, літературною, філософською елітою української нації, отримали реальну можливість реалізувати свої теоретичні концепції щодо побудови незалежної країни на практиці. Загальновизнаним є той факт, що М. Грушевський, В. Винниченко, С. Петлюра та ін. навіть після утворення Української Центральної Ради не розглядали Україну як незалежну державу. Максимум їхній погляд простягався до кордонів її автономії у складі „російської демократії”. Декому, як С. Петлюрі (1879 – 1926), П. Скоропадському (1873 – 1945), знадобилося від трьох до десяти років, щоб „дозріти” до рівня національного державного діяча. Дехто (яскравий приклад В. Винниченко (1880 – 1951)), виявив свою неспроможність бути політичним лідером, виконувати конструктивну роль будівничого національної держави, доклавши натомість значних зусиль, щоб українську історію не можна було читати без бромю. Були й такі, що мали власну програму національного відродження, але опинилися в ізоляції – на становищі „волаючого в пустелі”, як М. Міхновський (1873 – 1924)” [72, с. 14].

В. Вернадський з цього приводу зауважував, що „перші ідеологи нової стадії українського руху виходили з ідеї рівноправ'я української народності з іншими слов'янськими народами і ставили своїм ідеалом відновлення національно-політичної самостійності України у складі Росії на засадах федеративного устрою і широкого

демократичного ладу в місцевому самоуправлінні” [45, с. 219]. Зокрема, це передбачало врахування і поліетнічної структури українського суспільства з домінуванням української нації, і стану та соціальну багатоманітність того часу.

Однією з найбільш визначальних постатей епохи визвольних змагань 1917 – 1921 рр. є Михайло Грушевський (1866 – 1934), очільник УНР, перший український Президент (хоча він і побув на цій посаді один день). Він розробив власний принципово новий конституційний проект перебудови адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади Росії на засадах широкої децентралізації імперії, автономізації системи органів публічної влади та переходу від губернсько-повітового до федеративно-земельного поділу.

У роботі „Якої автономії хоче Україна?” М. Грушевський дає визначення поняттю „автономія” як грецькому слову, яке „по нашому-б сказати само-законність (авто-номія, номос-закон), се значить право жити по своїм законам, самим собі становити закони, а не жити по чужим законам і під чужою властю. Автономія, котра наближається до такої повної самостійності якоїсь області, називають ся широкою політичною автономією. Се автономія в справжнім значінню сього слова й, коли говорить ся просто про автономію без усяких додатків і пояснень до сього слова, розуміється саме таку широку політичну автономію, що більше менше наближається до державної самостійності. Та се слово уживається часто не тільки в такому значінні, але говорять про обмежену автономію, про автономію культурну, а не політичну, навіть про автономію деяких верств і громад. Тому щоб не було сумніву, про яку саме автономію говорить ся, і додають ся такі слова, як широка політична автономія. Вони підкреслюють і поясняють, що тут іде мова про найширші права країни самій порядкувати свої справи й рішати про себе, хоч і не маючи державної незалежності та входячи в склад іншої держави” [72, с. 16].

Готуючи свої пропозиції до нової Конституції України, М. Грушевський вимагав закріпити центральним елементом системи публічної влади та її єдиним джерелом народ, громадянина

з усіма його правами і вольностями. Відтак логічним продовженням ідеї народного суверенітету, непорушності громадянських прав мало стати конституційно закріплене та забезпечене місцеве самоврядування (Грушевський виступав проти суто декларативного закріплення конституційного статусу місцевих рад).

М. Грушевський відстоював ідею федеративного устрою України. Він запропонував поділити територію країни на 30 земель за принципом універсальності: землі одночасно були центрами адміністративно-територіального поділу, судовими та виборчими округами. Головними механізмами територіальної організації влади в державі Грушевський визначав децентралізацію та широке місцеве самоврядування на засадах субсидіарності – до компетенції центральних органів державної виконавчої влади він пропонував віднести лише „справи, які зістаються поза межами діяльності установ місцевої та національної самоуправи, або дотикають цілої республіки” [179].

Прихильник компромісної єдності групових інтересів суб'єктів державо- та правотворення Богдан (Федір) Кістяківський (1868 – 1920) – філософ, соціолог, соратник російських конституціоналістів і, водночас, гострий критик їхнього шовінізму обстоював принципи народного суверенітету, але застерігав від необмеженого народовладдя [371, с. 94 – 95]. Закони Чарльза Дарвіна працюють не тільки у світі природи, а й придатні для застосування в людському середовищі, у якому одна група протистоїть іншій з метою отримання певних зисків і не в останню чергу – фінансово-економічних. Звідси класова диференціація, що породжує історичну роль економічного чинника. Як відомо, марксистська теорія доводить, що саме економіка лежить в основі державної влади. Історичний матеріалізм є нічим іншим як науковий метод, застосування якого дає добрі результати під час здійснення аналізу суспільних явищ. Недооцінка ролі економічного чинника в історії державотворення призводить до викривлення всієї парадигми теорії державного управління.

Зокрема, після закінчення революційних подій, що мали місце на території Російської імперії в 1905 році, Симон Петлюра в

1906 році із сумом зазначав: „пригадаймо часи Гетьманщини і ті утиски, які робило малоросійське дворянство „посполитим”. Пригадаймо часи Катерини II, коли „молоросійськіє” депутати від дворянства в знаменитій комісії 1767 року, а ні одним словом не обмовились, ні в своїх „наказах”, ні в своїх заявах про долю робочих людей, обстоюючи лише права „шляхетства, горожан та козацтва” [288, с. 75]. Тому постає цілком логічне питання: чому на хвилі цих подій ідеї українського державотворення не вдалося досягти широкої народної підтримки?

Уже згадуваний нами В. Липинський, аналізуючи причини невдачі української революції, зазначав, що більшовицька революція тримається лише тому, що вона спирається на традицію: більшовики мають за собою десятки літ державного і національного думання; переворот був підготовлений – не тільки соціальною, а і національно-державною працею російської інтелігенції” [41, с. 303]. Перемога більшовиків у громадянській війні визначила формування в Україні всіх сфер суспільного життя за казуїстичною формулою: „соціальне за змістом і національне за формою”. Водночас Україна стала чітко визначеним національним та територіальним цілим з власною столицею (у 1919 – 1934 рр. – Харків; з 1934 р. – Київ) і урядом, що мав обмежені, але певні повноваження [214, с. 183].

Д. Донцов зауважував: „...коли Україна хоче вийти зі стану провінції, мусить витворити в собі, крім волі до влади, ту велику всеобіймаючу ідею, ідею опанування духовного, економічного і політичного нації. Без такої ідеї ми все ще залишаємось нацією уярмленою, провінцією, народом, що житиме роздвоєною душею, не в стані витворити збірної волі; народом „конвульсійних вибухів”, народом без пафосу, сателітом сильніших; партією, верствою, навіть у себе вдома невільник не лише політичним, але й духовним і соціальним, нацією з „анархією доктрин” і з „ослабленим волі” ... Такою ідеєю може стати в нас не всесвітня, ані соціальна, лише тільки національна ідея” [92, с. 216].

Так, на початку ХХ ст. шлях відбудови української державності знову намагалися прокласти через автономію, що, своєю чергою, за аналогією із „зазивними універсалами Б. Хмельницького” супроводжувалось появою Універсалів Центральної Ради, що стали своєрідними віхами українського державотворення.

Періодизацію діяльності Центральної Ради можна здійснити таким чином:

1. Становлення УЦР формування ідеї автономії України в складі Росії (березень – початок червня 1917 р.) – I Універсал.

2. Легітимізація автономії в умовах досягнення компромісу з Тимчасовим урядом (кінець червня – початок жовтня 1917 р.) – II Універсал.

3. Боротьба за владу з центральним більшовицьким урядом (жовтень 1917 р. – січень 1918 р.) – III Універсал.

4. Проголошення самостійної Української Народної Республіки під протекторатом Німеччини й Австро-Угорщини (березень – 28 квітня 1918 р.).

На той час в Україні перебувало одинадцять армій. Сили Української Республіки, утвореної в січні 1918 р., були поділені між прихильниками Центральної Ради, що існувала спершу, і сформованої згодом Директорії. Німецька окупаційна армія на Східному фронті залишалася аж до лютого 1919 р., щоб допомогти справі української незалежності. „Червона армія” України дістала міцну підтримку серед робітників і росіян Донбасу, крім того, їй допомагали додаткові військові підрозділи, направлені центральним більшовицьким урядом з Москви. „Російська армія добровольців” генерала Денікіна, спираючись на французьку підтримку, висадилась в Одесі; її наступниця – „біла армія” барона Врангеля – отаборилась у Криму. Польська армія Пілсудського на початку 1919 р. завдала поразки військам Західно-Української Республіки, а потім, у квітні 1920 р., наступала на Київ у союзі з українською Директорією. Селянська партизанська війна під проводом анархіста Махна охопила великий регіон Центральної України. За два роки українська столиця Київ п'ятнадцять разів

переходила з рук до рук. Зводити отакий калейдоскоп до простої двосторонньої боротьби червоних проти білих означає спрощувати аж до абсурду” [81, с. 958].

Водночас Дж. Мейнс зазначав, що у 1917 – 1919 рр. вищі класи втратили свою політичну роль, поступившись місцем на політичній арені „представникам трудящих”. Такі „трудящі” в Україні фактично склалися з двох груп, які дуже мало розуміли одна одну: українськомовне селянство (близько 80% тодішного населення) та міський пролетаріат і солдати.

В Україні розвивалися практично дві революції, цілі яких, поза ілюзорну схожість соціальних гасел, були, по суті, різні. Українські соціалісти вірили, що соціалізм – це просто поширення демократії на сферу економіки. Ця політична культура зробила українських соціалістів дуже уразливими внутрішньо і відкритими для атак з боку російських революціонерів. У середині українського руху це ставало приводом для постійних сварок, розколів та боротьби за імідж справжніх соціалістів за принципом: хто більший, хто „більш революційний”. Для російських проімперсько налаштованих радикалів сприйняття такої політичної культури стало могутнім інструментом у боротьбі з національними рухами. Протягом 1917 р. гаслом українських соціалістів було: „Національна територіальна автономія України із забезпеченням прав національних меншостей”. Під цим вони мали на увазі австро-марксистську модель національної культурної автономії, твердим опонентом якої був лідер російських більшовиків В. Ленін (1870 – 1924). Більшість російських, польських і єврейських соціалістів виступала категорично проти ідей української суверенності, вбачаючи у них загрозу „українського сепаратизму” [362].

З проголошенням незалежної Української Народної Республіки була зроблена перша реальна спроба реформувати місцеве самоврядування. За ініціативи Центральної Ради проводились губернські та повітові національні з’їзди, які вирішували справи своєї компетенції політичного характеру, брали участь у національно-визвольному русі. У 1917 році в Україні сталася низка виборчих кампаній, починаючи з міських виборів за

постановою Тимчасового уряду від 15 квітня 1917 року. Новоутворені українські партії прагнули у виборах за пропорційною системою зайняти міцні позиції в думах, забезпечивши підтримку діям УЦР на місцях. У ряді міст за ініціативою українських губернських рад створювали „українські демократичні блоки”.

У II Універсалі Центральної Ради від 20 листопада 1917 року проголошувалося про „прийняття всіх заходів по закріпленню і поширенню прав місцевого самоврядування, що є органами вищої адміністративної влади на місцях”. Натомість, зберігаючи земську систему самоврядування, IV Універсал 1918 року запровадив ще й Ради робітничо-селянських і солдатських депутатів. За Конституцією УНР 1918 року, конституційний лад України повинен базувати на основі децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування (у 5 статті), організаційної самостійності місцевого самоврядування (в 26 статті). Однак ці конституційні положення так і не були реалізовані.

Заради справедливості відзначимо, що в першій половині ХХ ст. більшість лідерів західних держав не розглядали Україну як незалежного й корисного актора на політичній арені. Вони здебільшого намагалися використати українське питання у власних інтересах. Найбільше в цьому була зацікавлена Німеччина, яка навіть спромоглася поставити на чолі самопроголошеної (точніше, установленної внаслідок військового перевороту 29 квітня 1918 р.) держави Павла Скоропадського.

Самопроголошений Гетьман спершу розпустив органи місцевого самоврядування, створені Центральною радою. У Києві було сформоване Управління Столичного Отамана, а в Одесі – Управління Міського Отамана. Державний секретар І. Кістяківський у своєму виступі на з’їзді губернських старост заявив, що за досвідом революції „місцеве самоврядування, збудоване на протидержавному виборчому законі, знизило місцеве господарство та повернуло здорове господарче життя земств і міст в боротьбу політичних програм”. Уже під кінець існування

гетьманської держави з ініціативи Міністерства внутрішніх справ було поповнено інститут „земських начальників” і утворено повітові та губерніяльні ради у сільських справах [253].

Зважаючи на колабораціоністську сутність новопоставленого Гетьманату, 16 листопада 1918 року Головний Отаман Армії Української Народної Республіки С. Петлюра (1879 – 1925) оголосив „найголовнішим ворогом Українських селян і робітників, зрадник Української держави, б. гетьман Скоропадський і його міністри, що разом з ним залили кров’ю всю Україну, залишаються поза законом. Во ім’я свободи, рівності і братерства, во ім’я народоправства і САМОСТІЙНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ, во ім’я того, що селяни на Україні одержали нарешті обліту їхнім потом та кров’ю землю, а робітники увільнились від експлуатації і одержали належне їм право в державі, кличемо всіх брати зброю в руки, знищити доценту гетьманський безлад і його насильства, а завести на нашій Рідній Землі той лад, якого хоче наш народ і Правительство Української Народної Республіки” [288, с. 203 – 204].

Директорія як правонаступник УНР відновила дію багатьох актів Центральної Ради. Конгрес трудового народу України у формі декларації 1919 прийняв „Тимчасову Конституцію УНР”, проголошуючи таку модель місцевого самоврядування: „Повинні бути скликані нові органи влади на місцях, а до того місцева влада належить комісарам, які повинні працювати в контакті і під контролем місцевих трудових рад, обраних пропорційно селян і робітників”. Але за короткий час існування УНР це були лише поодинокі спроби створити такі місцеві органи влади [239, с. 226 – 227].

Ідея широкого самоврядування знову відроджується в УНР наприкінці 1920 року, коли з’являються офіційні проекти нової Конституції УНР, де пропонувалася система громад, волостей, повітів і „вищих над ними одиниць самоврядування”, вводилося розмежування (починаючи з рівня повітів) компетенції „урядових чиновників” і „чиновників самоврядування”.

Цікаве узагальнення ідей та подій національно-визвольних змагань 1917 – 1921 рр. зробив Василь Кучабський, який у 1918 р. очолював запасну сотню, згодом – другий піхотний полк Січових стрільців та був членом старшинської ради СС. Основними причинами поразки національної держави у формі народної республіки В. Кучабський уважав домінування в політичній думці України ідеї української автономії у складі демократичної Росії та ідеї соціалістичної революції. Саме завдяки домінуванню цих ідей у свідомості української народної інтелігенції, що виконувала роль політичного керівника в Центральній Раді, не вдалося організувати армію, державний апарат, провести соціально-економічні реформи, сконсолідувати соціальні верхи й соціальні низи навколо національної ідеї.

Політичний досвід та історичні традиції української державності 1917 – 1920 рр. залишилися, за В. Кучабським, недооціненими і значною мірою недослідженими, хоча їх могло б вистачити, аби виховати цілі покоління державомислячих, творчих людей в Україні. Цей досвід залишився незалученим до політичної культури українського народу, а без цього, на думку дослідника, політичній культурі українців годі було сподіватися піднятися до рівня політично розвинених європейських націй [310, с. 242].

Досить неоднозначною є позиція М. Грушевського, який увійшов в історію не тільки як видатний український історик, а й як політичний діяч, у його замітках з приводу дебат на конференціях закордонних членів партії (1920). Автор зазначав, що „ми підкидаємо боротьбу з Совітською Росією, з комуністами-більшовиками, явну і тайну: тактику оружних повстань і політику зривання зсередини. Ми навчились шанувати в більшовиках провідників світової революції, котрим за се мусимо пробачити не одно з того, що нам боком вилазить, тим більше, що наші власні помилки оправдують не одно в їх упередженнях і помилках в відносинах до нас” [175, с. 755]. Подальший розвиток України невід’ємно пов’язується з Союзом Радянських Соціалістичних Республік. Норман Дейвіс зазначав, що європейська історія – це солідна академічна дисципліна, яка твердо спирається на минулі

події, що сталися насправді [81, с. 9]. Так, 1991 рік став кінцем геополітичної арени, названої „великим трикутником”, походження якого можна датувати початком ХХ ст.; розпад цього трикутника становить новий виток неперервної європейської історії, невід’ємною частиною якого були державні формування, що виникали на території України.

Початок державної влади закладається в природі суспільства, стану його політичного, соціального розвитку, історичної зрілості та його ментальності. Сучасні реалії вітчизняного державотворення свідчать про необхідність радикальної переоцінки суспільних цінностей, установок свідомості та сприйняття досвіду всього загалу вітчизняної державотворчої традиції. Особливу увагу необхідно приділити питанню зміни пріоритетів у тріаді інтересів держави – суспільства – громадянина, відповідно до яких політико-філософську рефлексію феномену державності на українських теренах необхідно розглядати як специфічну форму національної суспільної свідомості.

Отже, на основі аналізу і спостереження за трансформаціями політико-філософської рефлексії ідеї державності на українських теренах, а також їх впливу на процеси формування моделей вітчизняного державотворення можна зробити певні висновки щодо можливості існування певної моделі держави, наближеної до ідеалу українського державотворення, яку некоректно було б розглядати відірвано та ізольовано і від проблем сучасного державного будівництва, і висновків, здійснених у результаті досліджень історії українського суспільства. Необхідно звернути особливу увагу на важливість ролі історії, духу та філософії державних формувань, які утворювались на українських теренах і мають свої майже тисячолітні традиції. Загалом основи українського державотворення є своєрідною естафетою, яка передається поколіннями та формує ідею про національну державу. Проведене дослідження дає змогу певною мірою розкрити зв’язки між політико-філософською рефлексією вітчизняного державотворення та теоретико-методологічними засадами ідеї державництва. Це дозволяє представити саму ідею державності як складову частину

національної ментальності та культури, як особливої системи в рамках політико-філософської рефлексії, яка найчіткіше проявляється саме в періоди, коли виникають непереборні труднощі в процесі реалізації ідеї українського державотворення.

Очевидно, що процеси занепаду державних формувань на українських теренах також мають низку тотожних причин. Зокрема, це стосується самої сутності національної держави, яка за своєю природою є перш за все органічним поєднанням двох антагоністів – державної влади та підпорядкування: дух вільного козацтва як особливого етносу, який є каталізатором національно-визвольних рухів, у певні моменти стає суттєвою перепорою для інституціоналізації та розвитку національної держави. Адже тільки тоді в суспільстві може встановитися порядок, коли в ньому буде досягнуто згоду щодо встановлення легітимної системи державної влади, яка буде здатна ухвалювати рішення, обов'язкові до виконання, та забезпечувати функції контролю і примусу щодо їх виконання. Відсутність такої системи влади призводить до панування безладу, дисгармонії та хаосу.

На жаль, не можна обійти й висновки, які мали місце в результаті революційних подій початку ХХ сторіччя та утворення Української Народної Республіки. Світла ідея створення „соборної (спочатку автономної) України” також завершилась реальною громадянською війною. Тут доцільно процитувати В. Липинського (1882 – 1931), який ще на початку 1919 – 1920 рр., коментуючи ситуацію в Україні, зазначив, що „наші політичні громадські організації переродились у якісь дійсно – як дехто в Європі називає – „політико-кримінальні” установи, зорганізовані для опанування остатків державної казни й для оборони себе від своїх же українці” [41, с. 167]. Водночас українській владі притаманна схильність до реалізації політики задоволення сьогоденних економічних і політичних інтересів, та ігнорування стратегічних пріоритетів державної політики.

РОЗДІЛ 5

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ



5.1. Зародження та формування системи місцевого самоврядування незалежної України

Під час вступу до Ради Європи в 1995 р. Україна згідно з Висновком Парламентської Асамблеї Ради Європи взяла на себе низку зобов'язань, найважливішим з яких була ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування. Після нетривалої суспільної дискусії 15 липня того ж року Хартія була повністю й без певних вилучень (що дозволялося за процедурою) ратифікована Верховною Радою України.

Відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування побудова ефективної системи місцевого самоврядування має охоплювати такі сфери:

- інституціональна реформа місцевого самоврядування;
- адміністративно-територіальна реформа;
- децентралізація та делегування повноважень;
- фінансова децентралізація;
- державний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- інтегрування реформи місцевого самоврядування в більш загальну реформу публічної адміністрації;
- інфраструктура та житлово-комунальні послуги;
- залучення громадян, підвищення обізнаності та підтримка реформи місцевого самоврядування [268].

Спробуємо дослідити формування в Україні системи місцевого самоврядування від здобуття незалежності до наших часів, коротко характеризуючи основні ключові етапи становлення та етапи реформування:

I-й етап становлення. 18 березня – 7 грудня 1990 року. Від виборів до місцевих рад весною 1990 року до прийняття Верховною Радою Української РСР закону „Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” 7 грудня 1990 року.

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні почалось після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР

та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 року. Саме ці перші демократичні вибори привели в склад депутатського корпусу нових людей, яким робота була невідома (оскільки вони ніколи не працювали в цій системі) і неприйнятна комуністична система тотального державно-партійного керівництва, у першу чергу органами місцевої влади (деякі з депутатів усе життя боролися проти комуністичної системи й терпіли від неї численні утиски). Звичайно, більшість місцевих рад по всій Україні залишались за своїм складом комуністичними (більшість депутатського корпусу були членами КПУ), проте в багатьох містах та й у деяких регіонах місцеві ради вже були або не комуністичними, або мали у своєму складі чисельні „демократичні” депутатські групи. Новообрані місцеві ради хотіли позбутись і партійного, і державного патронажу над своєю діяльністю у сфері забезпечення потреб місцевого населення. Але що цікаво, навіть ради з головою-комуністом і комуністичною більшістю також хотіли набути певної автономії. Відсутність нормального правового регулювання й досвіду нового місцевого керівництва та за наявності бажання змін і романтичних амбіцій призводило до прийняття органами місцевої влади рішень, які часто виходили за межі їх природної компетенції й вступали в суперечність, і з інтересами місцевої влади різних рівнів (районної та обласної, яка на той час була більш консервативна, ніж влада міська), і з державними інтересами.

Правовою основою діяльності місцевих Рад народних депутатів на той час були два нових документи, прийнятих уже новообраними союзними органами:

1) Постанова Президії Верховної Ради СРСР „Про примірне положення про голів і президії місцевих рад народних депутатів” від 20 жовтня 1989 року;

2) Закон Союзу РСР „Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР” від 9 квітня 1990 року.

Чим була викликана поява Постанови Президії Верховної Ради СРСР і чому в місцевих радах з’явилися президії і голови рад, адже до цього їх просто не було – ради обирали саме голову виконкому, а

не голову ради, і саме він був головною посадовою особою цієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, не вважаючи, звичайно, партійного секретаря відповідного рівня? Потрібно згадати, що саме в цей час влада і авторитет партії стали невпинно падати, і в той час система КПРС в особі її Генерального Секретаря М. С. Горбачова вирішила надати законності партійному керівництву. З'являється ідея необхідності поєднати в одній особі першого секретаря відповідного партійного комітету й вищої посадової особи місцевої влади. Але ставати головами виконкомів партійні керівники явно не хотіли і не збирались, адже ця посада вимагала не простого керівництва, а напруженої невдячної роботи та певної відповідальності за стан справ у місті, районі чи області. Ось тут і виникає ідея про утворення в органах місцевої влади двох посад: голови Ради та голови виконкому.

А щоб остаточно зменшити можливу відповідальність, утворили щось на зразок партійного партбюро – Президію Ради. Уся ця робота проводилася під гаслом „розподілу влади”, а насправді головною метою такого нововведення було узаконення влади партій через „радянську владу”. Таким чином з'явилась згадана вище Постанова Президії:

Стаття 1. Відповідно до Конституції СРСР роботу крайових, обласних, автономних областей, автономних округів, районних, міських, районних у містах Рад народних депутатів організують їх президії, очолювані головами Рад, а в міських (міст районного підпорядкування), селищних і сільських Радах – голови цих Рад.

Стаття 2. Голови Рад народних депутатів обираються на сесії Ради з числа депутатів на строк повноважень Ради. Вибори голови здійснюються шляхом таємного голосування.

Стаття 4. Президія Ради народних депутатів є підзвітним Раді органом [296].

До складу президії входили за посадою: голова Ради, заступник голови Ради, голови постійних комісій Ради, голова народного контролю. За рішенням Ради до складу президії можуть включатись інші депутати Ради. Звичайно, ця Постанова нормально спрацювала в умовах, коли Ради ще були кишеньковими, старого

складу. Але після виборів березня – квітня 1990 року багато з місцевих секретарів партійних комітетів або не потрапили до складу рад (програли вибори), або, навіть будучи депутатами ради, не були обрані на посаду голови цієї ради.

Діяльність багатьох Рад ставала проблематичною через гострі суперечності і між окремими антагоністичними групами депутатів всередині Ради, і між Радою та відповідним партійним комітетом. До цього стали додаватись і суперечності між головою Ради та головою виконкому. Адже ані вказана вище Постанова Президії, ані Закон „Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР”, який був дуже коротким і надто загальним, не мали жодних правових механізмів, як законно розв’язати такі суперечності.

Правда, на цьому етапі ще не вповні проявились суперечності з бюджетних питань, оскільки тоді ще не дуже розрізнялись кошти місцеві й кошти державні, а бюджети завжди виконувались з перевищенням доходів над видатками відповідно до плану.

У цій ситуації питання прийняття закону, який би створив правовий простір для діяльності нових органів місцевої влади і вирішив хоча б частину суперечностей, що заважали нормальній роботі Місцевих Рад, став украй актуальним.

Верховна Рада України 12-го скликання зразу після початку своєї другої, осінньої 1990 року, сесії розпочала підготовку проекту Закону „Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”. Варто відмітити, що прийняття цього закону 7 грудня 1990 року відкрило в Україні, уперше серед республік тодішнього СРСР, шлях до створення правового ґрунту для впровадження, динамічного розвитку системи місцевого самоврядування.

Як уже наголошувалось вище, Комуністична партія явно втрачала свої позиції. З відміною статей про „керівну і спрямовуючу” роль Комуністичної партії спочатку в союзній, а потім в українських конституціях усім було зрозуміло, що роль різноманітних обл-, рай-, міськ- „комів” зводиться нанівець.

Зате безсумнівно зростатиме роль конституційних органів місцевої влади – Рад народних депутатів, адже керувати життям невеликих міст чи мегаполісів необхідно і в умовах багатопартійності. У цих умовах, використовуючи контрольний пакет голосів у радах, керівники багатьох „комітетів” обираються головами відповідних рад. Проте в багатьох містах чи районах це зробити не вдалося, оскільки перші партійні керівники не стали членами відповідної ради, адже далеко не всі змогли виграти вибори демократичним шляхом.

І ось тут колишні їхні підлеглі, які стали керівниками рад, стали проводити свою політику і захотіли автономності не тільки від партійного керівництва, але й від державної опіки. Це бажання призвело до об’єднання в прагненні формування реально працюючої місцевої влади, незалежної від партійних чи столичних впливів. Саме тоді назріло обговорення першого українського закону про місцеве самоврядування та обстоювання права громад населених пунктів не тільки обирати свою міську владу, але й мати достатні фінансові ресурси для здійснення цієї влади. На думку багатьох вітчизняних науковців, це був феномен часу, що дав змогу Україні одержати досить непоганий на той час закон про місцеве самоврядування.

II-й етап становлення. 7 грудня 1990 року – 5 березня 1992 року. Від дня прийняття Закону Української РСР „Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” до прийняття Закону України „Про Представника Президента України” та нової редакції закону про місцеве самоврядування „Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” 26 березня 1992 року.

Від самого початку всім було зрозуміло, що в нових історичних умовах радянська система місцевого врядування Рад народних депутатів є неефективною і непрацюючою. Як зазначає Ю. Крестева, „у цій системі неможливо об’єднувати функції державного управління і місцевого самоврядування. За умов централізації управління державою Ради не були і не могли бути органами самоврядування, а з переходом до роздержавлення і

приватизації в економіці Ради могли б перетворитися на органи справжнього самоврядування. Процес їхнього роздержавлення був об'єктивно необхідним заходом" [210, с. 9].

Закон Української РСР „Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" був дітищем свого суперечливого часу, коли молода українська демократія, слабка і недосвідчена, пробивала дорогу через комуністичні стереотипи і, з точки зору сьогодення, робила помилки та допускала в законах суперечності, які сьогодні видно неозброєним оком. Такою суперечливою була й преамбула цього Закону: „... Закон визначає засади місцевого самоврядування – основи демократичного устрою влади в республіці, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, органів громадського самоврядування, а також форм безпосередньої демократії... Місцеве самоврядування в Українській РСР – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази" [145].

Тут зроблено спробу поєднання двох певною мірою антагоністичних понять. З одного боку, констатується факт існування в Україні місцевого самоврядування, з іншого – органи місцевого самоврядування є державними органами: „Система Місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування" [Там само].

Такий суперечливий підхід можна пояснити наявністю Конституції 1978 року, яка прямо встановлювала: „Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР. Всі інші органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів" [193].

Незважаючи на такі юридичні неузгодженості із загальноприйнятими демократичним світом нормами, що регулюють місцеве самоврядування, визначаючи його саме як

недержавний чи автономний від державного втручання інститут самоорганізації населення, згаданий вище закон „Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування” в редакції 7 грудня 1990 року можна вважати днем відродження місцевого самоврядування в Україні. Адже саме в цьому законі було повернено до вжитку сам термін місцевого самоврядування, було визначено основні принципи, на яких будується місцеве самоврядування, зокрема: самостійність і незалежність Рад у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; економічної і фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації [145].

Варто також звернути увагу на вирішення в цьому законі деяких питань економічної самостійності органів місцевого самоврядування. Так, Статтею 10 установлювалось, що „сільські, селищні, міські ради самостійно розробляють, затверджують і виконують бюджети місцевого самоврядування. Бюджети місцевого самоврядування не включаються до інших місцевих бюджетів, а також до Державного бюджету України. Мінімальні розміри бюджетів місцевого самоврядування визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя, які встановлюються Верховною Радою України” [145].

Отже, ще в 1990 році була зроблена спроба надати найпершої ваги місцевому самоврядуванню, передусім рівня населених пунктів, а не районів чи областей. А також було введено поняття „нормативу бюджетної забезпеченості на одного жителя”, яке мало в подальшому відіграти важливу роль у забезпеченні мінімальними фінансовими ресурсами територіальних громад різного достатку.

Проте так не сталося, і питання справедливого розподілу фінансових ресурсів і сьогодні стоїть дуже гостро. Хоча ще в 1990 році закон визначив принципи, за якими формується доходна частина місцевого бюджету, а саме ряд доходних джерел було закріплено в цьому ж законі, а також частина коштів мала формуватись за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, нормативи яких установлювала відповідно Верховна Рада України для областей, обласна – для районів і міст,

районна – для сіл і селищ. Ця норма діяла разом із Законом „Про бюджетну систему Української РСР”, який був прийнятий майже одночасно із Законом „Про місцеві Ради...” 5 грудня 1990 року.

Варто сказати, що всі наступні зміни закону про бюджетну систему лише погіршували правовий стан місцевого самоврядування із забезпеченням його закріпленими фінансовими ресурсами, адже все більше ресурсів мали характер відрахувань від загальнодержавних податків, нормативи яких щорічно змінювались і визначались для міст обласними радами, що утворювало залежність органів самоврядування базового рівня від спочатку обласних рад, а далі й від облдержадміністрації, які були утворені в Україні на базі облвиконкомів після обрання першого Президента України і прийняття Закону „Про Представника Президента України” 5 березня 1992 року [147].

Аналізуючи ситуацію в місцевому самоврядуванні України після прийняття українського Закону „Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, зауважимо, що український закон не передбачав уже окремо посаду голови виконкому; Голова ради ставав одночасно і головою виконкому. Але що цікаво, після такого недовгого періоду існування „розподілу влад” на рівні самоврядування ніхто й ніколи в Україні більше не порушував питання про повернення до цієї моделі. Скасування „сидіння одночасно у двох кріслах” нанесло ще один удар по системі партійної влади, оскільки партійні секретарі, які одночасно були головами Рад, мали визначитись, де їм працювати – у Раді чи в партійному комітеті. Більшість з них залишались головами Рад, ще більш ослабивши інтелектуальний і кадровий потенціал партійних органів.

Поряд з позитивними змінами, принесеними цим Законом, усі проблеми місцевої влади не були та й не могли бути вирішеними.

За Конституцією УРСР 1978 року вся влада в Україні концентрувалась по лінії Рад, де Верховна Рада України здійснювала всю повноту влади від імені народу України. Верховна Рада формувала Уряд – Раду міністрів, здійснювала інші кадрові

призначення, мала право скасування рішень органів виконавчої влади та розпуску місцевих рад всіх рівнів.

Головним чинником всіх майбутніх змін Конституції стала Декларація про державний суверенітет України, прийнята 16 липня 1990 року, яка проголосила, що влада в Україні має будуватись за принципом її розподілу на законодавчу і виконавчу та судову. Реальний розподіл влади почався із заснуванням посади Президента України. Після всенародного обрання Президента 1 грудня 1991 року почалось внесення змін і доповнень до Конституції та відповідна корекція українського законодавства. Саме на початку 1992 року, у лютому-березні, були прийняті два нових закони „Про Президента України” та „Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”.

Тут варто проаналізувати, чому всього лише через рік після прийняття першого закону про місцеве самоврядування назріла нагальна необхідність у прийнятті нових законодавчих актів, які докорінно змінили всю систему влади в Україні.

До перших демократичних виборів 1990 року в Україні, як усюди в СРСР, існувала одержавлена партійна влада Комуністичної партії. Система партійних та державних органів була побудована за принципом централізму. Мало того, сувора державна вертикаль влади дублювалась ще більш жорсткою вертикаллю влади партійної, яка була вільна навіть від незначних міжгалузевих суперечностей. „Комітетська вертикаль” – від низових до центральних партійних комітетів діяла безвідмовно, ніякої автономності місцевої влади не було і мови, як і не було альтернативних виборів. Після перших же альтернативних виборів, а ще більше після скасування „шостої статті” Конституції про керівну роль комуністичної партії і вищезгаданого Закону „Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” структура державної влади захиталась, а вертикаль виконавчої влади фактично виявилась порушеною. Український Уряд, який і так був досить слабким і недосвідченим, оскільки абсолютна більшість української економіки була союзного підпорядкування, практично втратив будь-яке керівництво регіонами.

Як уже відмічалось вище, новосформовані ради часто займались передусім політикою, а не вирішенням місцевих проблем. Саме тому необхідно було терміново відновлювати керованість регіональними елітами й будувати нову вертикаль державної виконавчої влади замість розваленої партійної.

III-й етап становлення. 5 березня 1992 року – 26 червня 1994 року. Від прийняття Законів України „Про Представника Президента України” та „Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” до обрання голів Рад населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць та нового складу місцевих Рад усіх рівнів і скасування місцевих державних адміністрацій.

Одним з перших кардинальних законів, що вніс на розгляд Верховної Ради Президент Леонід Кравчук, і став проект Закону „Про Представника Президента України” [147]. З прийняттям цього закону 5 березня 1992 року Президент одержав виконавчу вертикаль з представників Президента в областях і районах, які здійснювали державну виконавчу владу й контролювали органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих державних функцій і дотримання Конституції і законів України. Закон визначав Представника Президента найвищою посадовою особою державної виконавчої влади в області й районі. На нього покладалось загальне керівництво місцевою державною адміністрацією, виконання районного та обласного бюджетів, контроль за дотриманням Конституції та законодавства. Варто відмітити, що цей закон був досить загальним. Усі інші питання діяльності адміністрацій мали регулюватись актами Президента України.

Нова редакція закону „Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” була прийнята 26 березня 1992 року й одержала назву „Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” [146].

Новий Закон урахував передачу частини повноважень від обласних та районних Рад Представникам Президента. Головним елементом нового етапу реформи тут було те, що на районному і обласному рівнях ради народних депутатів позбавлялись власних

виконавчих органів і стали мати характер виключно представницьких органів. Лише на рівні населених пунктів продовжувало функціонувати реальне самоврядування. Оскільки ще перша редакція закону „Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування ліквідувало так звану „радянську матрешку”, а саме підпорядкування рад одна одній по вертикалі, то введення інституту Представників Президента мало остаточно ліквідувати радянську модель влади і створити систему влади, де поєднується принцип забезпечення в регіонах державного управління через місцеві державні адміністрації з широкою самодіяльністю громадян в населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями.

Зазначимо, що аналогічна модель влади існує у Франції й дає непогані результати [401]. Така модель могла б бути цілком прийнятною і для України. Проте основним недоліком такої структури влади стало те, що Представники Президента в областях і районах фактично не мали виходу на Кабінет Міністрів, вплив Уряду на їх призначення та управління діяльністю був надто слабкий, а адміністрація Президента не могла забезпечити тісної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та Урядом. До цього додалися і чисто суб’єктивні чинники: не зовсім адекватна кадрова політика тодішнього Президента України щодо призначення голів адміністрації, а також жорстка конкуренція між Президентом і Головою Верховної Ради. Варто згадати, що призначення Представників Президента здійснювалось усе з тієї ж колишньої „партійної обойми”. У багатьох областях чи районах на чолі ради і на чолі відповідної адміністрації опинялись відповідно перший і другий секретарі райкому чи обкому. Це призводило до конкуренції між цими посадовими особами, яка в деяких регіонах переростала в постійні конфлікти.

Крім такої конфронтації, яка в багатьох місцях була штучною, але активно використовувалась противниками введення інституту Президента в Україні, які хотіли якомога більше обмежити владу Президента, важливим елементом ліквідації такої моделі влади стало ослаблення впливу Президента на парламент. Оскільки Закон

„Про Представника Президента України” передбачав, що Представники Президента не можуть бути народними депутатами, повноваження понад 30 народних депутатів, які обійняли посади Представників, були припинені. Це, звичайно, ослабило позиції Президента в парламенті.

Після прийняття Верховною Радою України у вересні 1993 року принципового рішення про проведення дострокових виборів Президента й парламенту, Президент вніс на розгляд парламенту проект про зміни і доповнення Конституції України, де пропонувалось введення посади Віце-Президента як глави Уряду та деяка модифікація структури влади в Україні загалом. Оскільки цей законопроект уважався таким, що свідчить про слабкість Президента, то він не тільки не був підтриманий, але й трансформувався 3 лютого 1994 року в невеликий за обсягом, але вкрай важливий Закон „Про формування місцевих органів влади і самоврядування”. Цим законом разом з новими виборами до місцевих органів влади скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів мали обиратись населенням відповідних адміністративно-територіальних утворень, замість держадміністрацій у районах і областях знову відновлювались виконкоми [149].

Період існування в Україні місцевих державних адміністрацій та обмеженого місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях був спробою остаточно розв’язати питання розмежувати повноваження місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. На цьому етапі на перше місце серед проблем місцевого самоврядування вийшли питання фінансового забезпечення місцевого самоврядування й розмежування місцевих та державного бюджетів. Проте жорстка конкуренція між тодішнім головою Верховної Ради України та Президентом привела до ліквідації такої моделі влади, замість її вдосконалення. Обраний наприкінці 1992 р. Прем’єр-міністром Л. Кучма одразу почав проводити політику концентрації повноважень і навіть добився права видавати економічні декрети, що мали силу законів [360, с. 951].

Але хотілось би зазначити, що загалом третій етап реформування місцевої влади в Україні, без сумніву, став важливим елементом позитивного досвіду, який потім частково був реалізованим у новій Конституції України.

IV-й етап становлення. 26 червня 1994 року – 8 червня 1995 року. Від обрання нового складу місцевих Рад народних депутатів до дня підписання Конституційного Договору, за яким в Україні знову утворювались місцеві державні адміністрації, правда, у дещо зміненому вигляді.

Після ліквідації інституту Представників Президента в областях і районах законом „Про формування місцевих органів влади і самоврядування” з червня 1994 року в Україні вертикаль державної виконавчої влади була зруйнована. Тут ще й додалися спроби новообраних голів областей творити свою, незалежну від Києва політику, що посилювало некерованість держави та підігрівало ідеї сепаратизму. У цей час Верховна Рада України 13-го скликання, де в 1994 році ліві сили мали більшість голосів, спробувала взагалі реанімувати радянську модель влади. Прийнятий у першому читанні 8 липня 1994 року проект закону „Про місцеві Ради народних депутатів” фактично мав позбавити Президента і Уряд впливу на регіональну політику, а всю систему рад знову замикав під Верховною Радою у вертикаль „демократичного централізму”.

Але після виборів липня-листопада 1994 року монополія на більшість була порушена і згаданий проект так і залишився проектом, Другий Президент України, одержавши надієву систему влади, спробував спочатку неконституційними методами створити вертикаль державної виконавчої влади, а саме Указом від 6 серпня 1994 року „Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях” [299] Президент оголосив про підпорядкування собі голів районних і обласних рад. Звичайно, цей Указ не міг реально змінити ситуацію, оскільки він був неконституційний і голови обласних і районних рад обиралися на посади населенням (громадою відповідної території), тобто Президент не мав можливостей ані звільняти їх у разі незадовільної

роботи чи порушення ними законодавства, ані керувати ними. З метою ліквідації такої ситуації в грудні 1994 року Президент вніс на розгляд Верховної Ради України проект конституційного закону „Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні”, який за своєю суттю перетворював Україну на класичну президентсько-парламентську республіку. І хоча законопроект так і не був прийнятий, проте майже всі його основні положення перекочували до Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України [192], який було ухвалено 8 червня 1995 р.

V-й етап становлення. 8 червня 1995 року – 28 червня 1996 року. Від дня підписання Конституційного Договору до дня прийняття українським парламентом нової Конституції України.

Піврічні дебати навколо проекту цього закону закінчилися підписанням між Президентом України та Верховною Радою України унікального з правового погляду документа – Конституційного Договору. Цей документ був поставлений на рівень з Конституцією України, причому і Конституція, і все інше українське законодавство могли застосовуватись лише в частині, що не суперечила цьому Договору.

Конституційний Договір став інструментом для нової спроби відновити вертикаль державної виконавчої влади. На базі виконкомів обласних та районних Рад було утворено систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувались по вертикалі з низу до верху, аж до Президента України. Знову ж, як в часи 1992 – 1994 років, обласні і районні ради позбавились своїх виконавчих органів, а самоврядування формально залишилося лише на рівні населених пунктів.

Крім того, Конституційний Договір фактично вивів державну виконавчу владу з-під впливу парламенту. Єдина можливість впливу на уряд залишилася лише через бюджет, але це досить незначний вплив, ураховуючи відсутність у парламенту можливостей і досвіду ведення фінансового контролю. Аналогічна ситуація сформувалась і

на обласному та районному рівнях. Адже в розвиток Конституційного Договору було прийнято ще два важливих документи: 21 серпня 1995 року Указ Президента України „Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію” [300], 30 грудня 1995 року Указ Президента України „Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад” [301].

За цими указами місцева державна адміністрація одержала низку повноважень, які навіть теоретично не можуть передаватись державній виконавчій владі, а саме: право вносити зміни в бюджет та встановлювати місцеві податки. Ураховуючи той факт, що 28 травня 1995 року було прийнято нову редакцію Закону „Про бюджетну систему України”, яка внесла додаткові обмеження на власні фінансові ресурси місцевих рад, то разом із Конституційним Договором місцевому самоврядуванню було нанесено серйозного удару.

Ураховуючи досить сумнівний правовий статус Конституційного Договору, говорити про те, що він вирішив усі питання задля яких його підписали, було б некоректно. Проте він мав і певні позитивні результати. В Україні була практично відновлена вертикаль державної виконавчої влади та посилилась керованість територіями з боку центрального уряду.

Доля подальшого розвитку чи згорання місцевого самоврядування в Україні в подальшому мала залежати від нового Основного Закону, робота над яким значно прискорилась у 1995 році. У цей період також посилилась і активність органів місцевого самоврядування великих і середніх міст та їх асоціацій у відстоюванні своїх прав через Адміністрацію Президента та окремих депутатів Верховної Ради.

VI-й етап становлення. від 28 червня 1996 року до 21 травня 1997. Початок розробки й прийняття нового законодавства про

організацію місцевої влади на основі норм нової Конституції України.

Конституція України від 28 червня 1996 року зафіксувала кілька важливих принципів існування місцевого самоврядування в Україні. Так, стаття 7 розділу „Загальні засади” встановлює: „В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування” [193]. Позитивний цей факт мав знайти своє розв’язання в інших статтях і розділах Конституції. Проте, на жаль, розділ 11 „Місьцеве самоврядування” був виписаний у традиції всіх попередніх проектів, тобто досить невдало. Варто, порівняти дві норми – частину 1 статті 140 Конституції та частину 1 статті 3 Європейської Хартії про Місьцеве самоврядування.

Стаття 140 Конституції: „Місьцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” [193].

Стаття 3 Хартії: „Під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення” [114].

Як видно з цих текстів, важливе питання „реальної здатності” місцевого самоврядування вирішувати місцеві справи „під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення” не знайшло місця в Конституції. Звичайно, можна сподіватися, що майбутнє законодавство вирішить питання здатності виконувати свої повноваження, проте відсутність конституційного закріплення права місцевого самоврядування на свій автономний від державного бюджет та свої податки і збори завжди висітиме над місцевим самоврядуванням дамокловим мечем. Адже в Конституції стаття 95, що стосується бюджетної системи України, встановлює: „Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами”, проте з цієї норми прямо не слідує,

що бюджетну систему складають державний та місцеві бюджети, автономні від державного. Забезпечити місцеве самоврядування правом на достатні фінансові ресурси тепер можна спробувати на основі частини 3 (Статті 142) „Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою” [193].

Ще однією проблемою, що не знайшла вирішення в Конституції, є невизначений статус і порядок формування місцевих рад районного та обласного рівня.

Незважаючи на згадані вище неточності окремих конституційних норм, Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року, розпочала новий етап реформування місцевої влади взагалі і місцевого самоврядування зокрема. В Україні знову постала проблема прийняття нового закону про самоврядування. І ось тут дали себе знати недостатньо чіткі конституційні норми, різні групи народних депутатів, різні представники органів самоврядування, різні науковці і спеціалісти по-різному стали тлумачити ці конституційні норми, і як наслідок на розгляд Верховної Ради України було внесено два концептуально відмінні один від одного проекти закону „Про місцеве самоврядування”.

Проект закону „Про місцеве самоврядування” узгоджувальної комісії. Верховна Рада України після обговорення двох проектів закону про місцеве самоврядування схвалила взяти за основу проект, розроблений комісією Верховної Ради, утворила спеціальну узгоджувальну комісію в складі 32 народних депутатів, які представляють усі депутатські групи і фракції, і доручила їй узгодити положення двох проектів і до 19 листопада винести на розгляд народних депутатів новий проект закону.

Важлива і довготривала робота узгоджувальної комісії над проектом закону все-таки дала певний позитивний результат. Звичайно, не в такі строки, як визначала Верховна Рада, але комісія таки підготувала новий законопроект, причому реалізувавши в ньому низку принципово важливих позицій двох проектів.

Спробуємо в досить спрощеному вигляді узагальнити та формалізувати норми проекту узгоджувальної комісії в зручній для порівняння з даними соціологічного дослідження формі:

1. Проект закону є дуже детальним і регулює практично всі сфери діяльності органів місцевого самоврядування, і хоча передбачає можливість прийняття статуту місцевої громади, проте не визначає сфер регулювання статутом. Тобто статут не може бути реально діючим інструментом багатоманітності форм місцевого самоврядування.

2. Ради населених пунктів є самостійними в прийнятті рішень з питань, що належать до їхньої компетенції, і не мають підпорядкування по вертикалі чи горизонталі.

3. Для міст з районним поділом передбачається досить складна правова модель: „За рішенням територіальної громади міста або міської ради, у міських районах можуть утворюватись районні ради”. У той же час „рішення про наділення міських рад правами щодо керування майном і фінансовими ресурсами, які є власністю територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах цих громад”. Та „обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих комітетів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними в містах радами...”.

Тобто питання існування районних у містах рад так і залишається не вирішеним.

4. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, проте формуються вони прямими виборами і, не маючи власних виконавчих органів, делегують велику кількість власних повноважень місцевим державним адміністраціям.

5. Виконавчі комітети рад населених пунктів та районних у містах рад є підконтрольними, підпорядкованими підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення й делегованих повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

6. Голова села, селища, міста та голова районної в місті ради очолює відповідний виконавчий комітет. Утворюються виконкоми

відповідними радами, вони ж затверджують і персональний склад виконкому за поданням голови.

7. У законопроекті зроблена спроба виписати не повноваження місцевого самоврядування, а повноваження місцевих рад та їх виконавчих органів по різних галузях. Причому в кожній із галузей повноваження розподіляються на власні самоврядні та делеговані. Проте такий розподіл виконано досить нечітко, декларативно, що навряд чи дасть змогу реалізувати принцип розведення коштів у місцевих бюджетах, як передбачено проектом.

8. Законопроект передбачає існування як місцевих, сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних бюджетів.

Але складання та виконання районних і обласних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації. Самостійність бюджетів місцевого самоврядування має гарантуватись закріпленими за ними на стабільній основі доходами, які визначаються на весь термін повноважень ради.

У доходній частині бюджету окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для забезпечення виконання делегованих ним повноважень виконавчої влади.

Сам бюджет місцевого самоврядування поділяється на поточний бюджет та бюджет розвитку. Окремо передбачаються й видатки потокового бюджету та бюджету розвитку, а також видатки на виконання власних та делегованих повноважень.

VII етап становлення. 21 травня 1997 – 1999 р.

21 травня 1997 року було прийнято Закон „Про місцеве самоврядування в Україні” [150], а через деякий час – у 1999 році – Закон України „Про місцеві державні адміністрації” [154]. Положення останнього суперечать Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”, особливо в частині повноважень, що тягне за собою конкуренцію компетенції відповідних органів. На практиці протиріччя призводять до труднощів, з якими стикаються працівники органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Достатньо пригадати досить драматичну історію прийняття Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”. Як відомо, його кінцева редакція була вироблена шляхом поєднання положень двох законопроектів, які базувалися на різній ідеології й тому концептуально суттєво відрізнялись.

Ці два закони в одному пакеті направлялись до парламенту й були прийняті. Однак на Закон „Про місцеві державні адміністрації” Президентом України було накладено вето. Процес закінчився компромісом у 1999 році у вигляді прийняття вказаного Закону, що позначилось на його змісті та узгодженості норм і положень законодавства про місцеве самоврядування з нормами Закону „Про місцеві державні адміністрації”. Таким чином стає зрозумілим, що проблеми публічної влади в Україні не обмежується законодавством. Якби країна жила суворо за законами, проблем було б значно менше. Основні дії скеровувались би на вдосконалення законів, що сприяло б кардинальній зміні ситуації – подальшому розвитку місцевої демократії.

У державі виникла суттєва невідповідність між вимогами чинного законодавства та реальною політичною ситуацією.

Незважаючи на юридичні неузгодженості із загальноприйнятими демократичними нормами, що регулюють місцеве самоврядування і визначають його саме як недержавний і автономний від державного втручання інститут самоорганізації населення, день ухвалення згаданого вище Закону „Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування” 7 грудня 1990 року можна вважати днем відродження місцевого самоврядування в Україні. Адже саме в цьому Законі було повернуто до вжитку сам термін – місцеве самоврядування, було визначено основні принципи, на яких будується місцеве самоврядування, зокрема, самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; економічної й фінансової самостійності території; самофінансування й самозабезпечення; оптимальної децентралізації.

Отже, основи місцевого самоврядування в Україні були закладені в законодавстві 1990 – 1992 років, проте не одержали в цей час свого конституційного закріплення.

Конституція України від 28 червня 1996 року конституційно закріпила існування місцевого самоврядування в Україні й визначила в загальних рисах повноваження його органів, що є гарантією незворотності процесу зміцнення позицій місцевого самоврядування.

Отже, можна стверджувати, що Конституція України та Закон України „Про місцеве самоврядування” 1997 року фактично підсумували перший етап реформи, який завершився утвердженням інституту місцевого самоврядування як елемента демократичного конституційного ладу нашої держави. Одночасно було закладено передумови для наступного етапу реформи, який має вивести місцеве самоврядування в Україні на рівень вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

I-й етап реформування. 12 червня 1997 року – 26 березня 2006 р.

Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні”, ухвалений Верховною Радою України 12 червня 1997 року, є законодавчим оформленням першого етапу реформування системи місцевої влади в Україні, який розпочався після прийняття нової Конституції. Чи не найвагомим здобутком цього Закону є розподіл усіх повноважень на власні (самоврядні) та делеговані, тобто державні, що, власне, і є однією з головних ознак місцевого самоврядування. Такий розподіл знаменує собою початок етапу встановлення нових стосунків між органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями й надає нового імпульсу процесу реформування всієї структури влади в Україні.

Великого значення для розбудови місцевого самоврядування в нашій державі відіграла політична реформа 2004 року, що передувала Президентським виборам в Україні 2004 року, які були проведені 31 жовтня, 21 листопада та 26 грудня 2004-го. Президентські вибори призвели до політичної кризи в Україні з широкою мирною демонстрацією, яка отримала назву „Помаранчева

революція”. Для подолання гострої кризи 8 грудня 2004 року Верховна Рада ухвалила Закон України № 2222-IV „Про внесення змін до Конституції України” [162], передбачав перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління, формування уряду коаліцією депутатських фракцій, подовження терміну повноважень Верховної Ради до 5 років. Згідно з прикінцевими та перехідними положеннями закону, він мав набрати чинності з 1 вересня 2005 року в разі, якби на той час були ухвалені зміни до Конституції стосовно реформування системи місцевого самоврядування (законопроект 3207-1). Оскільки до 1 січня 2006 року ці зміни не були ухвалені, то (згідно з прикінцевими та перехідними положеннями) закон набув чинності самостійно з 1 січня 2006 року.

Органи місцевого самоврядування в цей період лихоманило. Повсюдно відбувалося переформатування депутатських груп, створювалися нові пропрезидентські фракції (парадоксально, але, наприклад, у Луганській обласній раді за чисельним домінуванням серед депутатів членів Партії Регіонів на той час більшість мала фракція „Нашої України”!). У багатьох містах і районах місцеві мітингувальники збирали свої мікромайдани з вимогою відставки місцевих рад та голів. Місцеве самоврядування захлинулося політикою.

II-й етап реформування. 26 березня 2006 року – 31 жовтня 2010 р.

У процесі революційних змін, що відбувалися в постпомаранчевий період, для системи місцевого самоврядування принципового значення мало ухвалення у 2004 р. нової редакції Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, згідно якого місцеві вибори 26 березня 2006 року вперше відбувалися за новою виборчою системою – депутати міських, районних та обласних рад обиралися на пропорційній основі за партійними списками.

Дуже скоро стало очевидним, що проведення пропорційних виборів призвело до того, що у 2006 р. значна частина активу

територіальних громад виявилася незатребуваною, а зв'язок депутатів з виборцями ослабнув. Територіальні громади були позбавлені можливості прямо делегувати представників у районні та обласні ради. Чимало районів і міст узагалі не отримали представництва в депутатському корпусі обласного рівня [360, с. 1011].

Входження партій до системи місцевого самоврядування одразу ж призвело до надмірної політизації системи місцевого самоврядування та постійних між фракційних чвар, що подекуди не тільки дестабілізували, але й фактично заблокували нормальну господарчу й соціально-економічну діяльність місцевої влади. В окремих областях, наприклад, у Луганській та Донецькій, партія-переможець виборів (Партія Регіонів) отримала абсолютну більшість у місцевих радах і, користуючись законодавчим положенням, одразу стала висловлювати недовіру „помаранчевим” головам місцевих державних адміністрацій, призначених В. Ющенком. Оскільки Президент усупереч законодавству на вимогу депутатів не відправляв у відставку голів райдержадміністрацій, місцеві ради всіляко блокували та ускладнювали їх роботу, знижуючи й без того низький рівень легітимності органів місцевого управління.

Отже, вибори до місцевих рад за партійними списками себе не виправдали, а принесли нові проблеми. На цьому наголошує, зокрема, В. Куйбіда, який зазначає, що формування представницьких органів місцевого самоврядування за діючою пропорційною системою породило окремий комплекс проблем:

- несправедливе представництво (чи взагалі його відсутність) територіальних громад у районних і обласних радах;
- обмежений доступ виборців до інформації про конкретних осіб, які обираються до представницьких органів місцевого самоврядування за партійними списками (система закритих списків);
- домінування бізнесових кіл у радах за рахунок зниження кількості представників від соціально-культурної сфери та їхніх інтересів при прийнятті рішень радою;

– послаблення безпосереднього зв'язку місцевих депутатів із населенням, розрив між реальними потребами виборців і місцевою політикою;

– політизація представницьких органів місцевого самоврядування, приділення ними надмірної уваги питанням загальнодержавного, а не місцевого значення, самоусунення від вироблення ефективної політики місцевого розвитку [215].

III-й етап реформування. 31 жовтня 2010 – наш час.

У ситуації загальносуспільної критики партійно-фракційного керівництва органами місцевого самоврядування Верховна Рада України 10 липня 2010 р. ухвалила новий закон „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [160]. Закон скасував проблемну пропорційну виборчу систему для органів місцевого самоврядування, замінивши її компромісною змішаною, за якою восени 2010 року половина депутатського складу вже обиралася на мажоритарній основі, а половина – за партійними списками. Проте половинчастість рішення призвела й до половинчастості результату: місцеві ради стали менш політизованими, але не більше господарчо спроможними, оскільки не було вирішено головне питання – перерозподіл повноважень та створення умов для ресурсоспроможності й самодостатності системи місцевого самоврядування в Україні.

5.2. Сучасний стан української самоврядності в дзеркалі суспільства та експертного середовища

Розвиток місцевого самоврядування – один з пріоритетних напрямів розбудови демократичної соціальної правової держави. Проте сучасні політико-правові реалії функціонування цього інституту в Україні характеризуються дисбалансом у відносинах органів місцевого самоврядування та органів державної влади, який переростає в різні форми соціальної напруги, а інколи – у відкритий конфлікт. Це зумовлює необхідність пошуку нових алгоритмів взаємодії між зазначеними структурами, які б ґрунтувалися на принципах паритету.

Сьогодні для всіх зрозуміло, що подальше реформування системи місцевого самоврядування невідворотне. У публічному дискурсі лунають усе більш настійливі вимоги не затягувати з адміністративно-територіальної реформою та реформою територіальної організації влади в Україні загалом. Разноманітними державними й дорадчими установами, громадськими організаціями та науковцями розробляються відповідні проекти, найбільш значущі з яких ми проаналізуємо в наступних підрозділах.

Розбудова місцевого самоврядування є найпродуктивнішим процесом згуртування суспільства навколо фундаментальних цінностей громадянського суспільства. Адже саме за його допомогою відбувається генерування ініціативи громадян та найбільш ефективно використання потенціалу самоорганізації соціуму.

Саме органи місцевого самоврядування, максимально наближені до населення, найбільше впливають на організацію життя людей. І саме ці органи є найменш ресурсно забезпечені для своєї роботи, що особливо ускладнює їхню діяльність. Тому саме система органів місцевого самоврядування найбільше потребує оптимізації своєї структури, віднайдення нових форм і методів роботи, запровадження нових норм і стандартів діяльності.

Для повного та ґрунтовного розуміння доцільно класифікувати питання, що характеризують виключну компетенцію місцевих рад, за певними групами повноважень:

1) **самоорганізації ради та формування її органів** (затвердження регламенту ради; утворення й ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради; визначення відповідно до закону кількісного складу ради; затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання);

2) **організації та функціонування системи місцевого самоврядування** (прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови; прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом; затвердження статуту територіальної громади);

3) **здійснення контрольних функцій** (заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради; прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; заслуховування звітів постійних

комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах; прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, установленому законом; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених законом);

4) **економічного й соціального розвитку території, бюджету, управління комунальною власністю** (затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; установлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; прийняття рішень щодо випуску місцевих позик; прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках та зборах; установлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності, вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого в процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого

в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; створення в разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів та служб; вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, зокрема з іноземними інвестиціями; заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їхніх керівників; вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад; вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію);

5) **інші питання** (заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших

форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них; створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету; затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції; заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їхню діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їхньої діяльності незадовільною; прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених законом; затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції; установлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти й порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; прийняття в межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність тощо) [17].

Згідно з чинним законодавством органи місцевого самоврядування наділені відповідними повноваженнями щодо регулювання окремих питань адміністративно-територіального устрою на своїй території. Однак такі повноваження є дещо розмитими, не конкретизованими, а тому їхнє застосування потребує подальшої правової регламентації, закріпленої відповідним законодавством про адміністративно-територіальний устрій України.

Запроваджена в нашій державі дворівнева система місцевого самоврядування вказує на те, що законодавець має відмінні трактування цього інституту в окремих адміністративно-територіальних одиницях. Первинною ланкою місцевого самоврядування є села, селища й міста, де живуть люди та природно формуються територіальні співтовариства. Чинне законодавство недостатньо диференціює окремі види

адміністративно-територіальних одиниць, що призводить до ігнорування певних місцевих інтересів, наприклад, за кількістю населення є міста малі, середні й великі, що не враховується чинним законодавством [83, с. 75].

Роль ядра, первинного суб'єкта й основного носія функцій і повноважень місцевого самоврядування відіграє територіальна громада (співтовариство). Вона функціонує безпосередньо або через органи і посадових осіб місцевої самоврядності. Загальні інтереси територіальних співтовариств у районах і областях представляють районні й обласні ради. Співтовариства реалізують свої права безпосередньо на сільських, селищних і міських референдумах; на виборах депутатів сільських, селищних і міських порад, сільських, селищних і міських голів; на громадських слуханнях щодо питань місцевої самоврядності; через місцеві ініціативи і так далі [186, с. 162].

Заслуговує на увагу думка С. Русанової, згідно з якою територіальна громада наділена відповідним конституційно-правовим статусом, тому має певний комплекс прав. Гарантування її прав здійснюється загальними та спеціальними юридичними засобами, а саме:

– по-перше, забезпечення прав територіальної громади здійснюється через загальні гарантії місцевого самоврядування. Такі гарантії вченим визначено як сукупність правових засобів та умов реалізації прав територіальних громад зі здійснення місцевого самоврядування. До загальних гарантій віднесено економічні, політичні, соціальні, культурні, духовні та міжнародні;

– по-друге, забезпечення прав територіальної громади реалізується завдяки спеціальним (юридичним) гарантіям, під якими розуміють правові засоби забезпечення функціонування місцевого самоврядування. Вони становлять правову форму вираження загальних гарантій, вводяться з метою забезпечення реалізації місцевого самоврядування з урахуванням специфіки тієї або тієї сфери суспільних відносин та закріплюються в законах, інших нормативно-правових актах, зокрема в статутах територіальних громад [320, с. 186 – 187].

Однак переважна більшість із близько 12 тис. територіальних громад України – а саме територіальні громади сіл, селищ і міст районного значення – через їхню надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу залишаються неспроможними до виконання всіх повноважень місцевого самоврядування. Наслідком цього є низька якість публічних послуг, що надаються громадянам на місцевому рівні, депопуляція сільського населення, деградація сільських територій і надмірне навантаження на державний бюджет через необхідність фінансувати діяльність органів самоврядування.

В. Куйбіда переконаний, що сучасний стан місцевого самоврядування в Україні не відповідає потребам суспільства, а нинішня його система не здатна до самовдосконалення. Серед причин колишній міністр регіонального розвитку називає в якості головної – відсутність політичної волі на розвиток місцевого самоврядування. Причини другого порядку:

- неоптимальний, нечіткий, такий, що допускає дублювання, економічно не виправданий розподіл повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням;

- конфліктне і з лакунами правове поле та несформована матеріально-фінансова база місцевого самоврядування, що не дає можливості ефективно виконувати свої функції;

- неготовність державних і муніципальних службовців працювати в нових умовах, використовуючи нові форми й методи;

- неготовність громадян займати активну позицію (обстоювати свої права і співпрацювати з владою);

- закритість влади і суспільства;

- нескоординованість дій механізмів самоорганізації, місцевого самоврядування й державної влади [215].

Невирішеною залишається й ключова проблема створення умов для сталого розвитку сільських територій. Про це свідчать відповідні чинники.

По-перше, незважаючи на ухвалені закони про місцеве самоврядування, майже повністю відсутня законодавча база щодо специфіки сільських територій. І як наслідок – залишаються без правового регулювання найважливіші напрямки та механізми

розвитку сільської території, відсутнє навіть законодавче визначення поняття „сільська територія”, не розроблено комплексної державної політики розвитку сільських територій.

По-друге, не налагоджено фінансове забезпечення сталого розвитку сільської території. Причому йдеться не лише про нестачу коштів, а й про недосконалість самого механізму фінансування, оскільки в країні законодавчо не встановлені стандарти забезпеченості сільського населення громадськими послугами, що не дає змоги обґрунтовано планувати й фінансувати програми сільського розвитку.

По-третє, особливо гостро відчувається дефіцит інформації про розвиток сільської території, оскільки не ведуться статистичні спостереження на рівні сільських поселень, хоча було визначено правові, організаційні та економічні основи підготовки і проведення сільськогосподарського перепису, його оброблення, узагальнення, поширення та використання його результатів [159].

Серед основних проблем української системи місцевого самоврядування фахівці Центру політико-правових реформ разом з Фондом „Євразія” називають:

– **неефективну організацію публічної влади на регіональному та місцевому рівнях:**

– неефективні механізми впливу Уряду на місцеві державні адміністрації;

– високий рівень одержавлення публічної адміністрації;

– **неефективне місцеве самоврядування та нерациональний адміністративно-територіальний устрій:**

– фінансова неспроможність базової ланки місцевого самоврядування в сільській місцевості;

– відсутність чіткого розподілу повноважень та відповідальності між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;

– відсутність повноцінного місцевого самоврядування на рівні району;

– великі диспропорції в розмірах території районів та кількості населення;

- диспропорції в розвитку районів і регіонів;
- **неефективну систему державної та муніципальної служби:**

- значна плинність кадрів і неналежний професійний рівень персоналу;

- закритість публічної служби та суб'єктивізм в управлінні цивільною службою в органі;

- незахищеність державної та муніципальної служб від політичних впливів;

- високий рівень корупції, низькі й непрозорі розміри оплати праці [312, с. 10].

Заслуговує на увагу також думка М. Баймуратова та В. Григор'єва, які зазначають, що територіальні співтовариства сіл, селищ і міст на договірних засадах можуть об'єднувати об'єкти комунальної власності, бюджетні асигнування для виконання загальних проектів або загального фінансування комунальних підприємств, організацій і установ, а також створювати для цього відповідні органи й служби. Закріплені за територіальними співтовариствами функції й повноваження здійснюють переважно їхні органи, що приймають рішення, спираючись на інтереси окремих соціальних груп і маючи реальні можливості їх реалізації, тобто мають виконавчий апарат тощо. Поява в системі інститутів місцевого самоврядування територіального співтовариства, незважаючи на певну розбіжність між його конституційним і фактичним статусом, набуває великого значення для розвитку всіх інших інститутів самоврядування, організованості й суспільної свідомості [18, с. 122].

Через відсутність взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадами ці управлінські структури в умовах жорсткого ресурсного дефіциту, кризи комунальної сфери й обмеженості можливостей місцевих бюджетів залишаються сам на сам з усім комплексом проблем, утрачаючи підтримку місцевого населення. Отже, утрачається можливість залучення ресурсного потенціалу громад до вирішення місцевих проблем, а органам місцевого самоврядування лишається сподіватись лише на

підтримку держави та доволі обмежені власні сили. Водночас наслідком такого становища є те, що органи місцевого самоврядування не мають змоги повністю вивчити та врахувати у своїй роботі інтереси громади, що призводить до незадоволеності населення місцевою владою, інститутом місцевого самоврядування й державою загалом.

Як справедливо зазначає М. Баймуратов, місцеве самоврядування, будучи однією з форм соціальної самоорганізації людей, а на локальному рівні найважливішою з них, є могутнім стимулом у процесі вироблення в жителів внутрішньої мотивації не тільки на рішення питань місцевого значення, але й у виникненні відповідальності за їхнє рішення в колективних інтересах. Отже, локальний інтерес містить і мотивацію, спрямовану на рішення самих проблем, і мотивацію, що визначає відповідальність за їхнє успішне рішення. У сукупності цих мотивацій бачиться основа залучення громадян до активної участі в суспільно-політичному житті на місцевому та на регіональному рівнях [19].

На нашу думку, існують два основні способи забезпечення громадської участі в місцевому самоврядуванні. По-перше, залучення громадськості до прийняття рішень щодо питань місцевого значення, по-друге, розвиток і використання організаційного ресурсу з метою залучення сил і засобів громадськості до практичної реалізації цих спільно прийнятих рішень. Засобом, який може дозволити домогтися практичного просування в цьому напрямі, на нашу думку, може бути використання соціальних технологій, адже „соціальна технологія саме і є засобом розширення конструктивної діяльності суб’єктів муніципального управління й населення з оптимізації соціальних процесів на сучасній інструментально-методологічній основі” [285, с. 100], а рівень компетентності муніципального менеджменту виявляється в способах організувати населення муніципального утворення, його ресурси й можливості для досягнення високої якості життя [164, с. 210].

До основних проблем системи місцевого самоврядування, що потребують негайного вирішення, відомий вітчизняний політик і науковець Василь Куйбіда відносить такі:

- економічну неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;

- кризу комунальної інфраструктури;

- законодавчу невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, надмірну централізацію повноважень та ресурсів;

- збереження централізованої моделі формування доходів місцевих бюджетів; значну частку трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів, високий рівень їхньої дотаційності;

- неефективне управління та нецільове використання коштів, майна та інших місцевих ресурсів;

- відсутність стандартів публічних послуг та методології визначення їх вартості;

- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;

- неупорядкованість механізму делегування місцевими радами повноважень місцевим державним адміністраціям;

- недосконалі принципи формування рад усіх рівнів унаслідок запровадження пропорційної системи виборів за закритими партійними списками;

- брак професійних кадрів для публічного сектору на місцях; відсутність дієвої кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

- відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, корупція, патерналізм у відносинах з представниками територіальної громади;

- нерозвиненість незалежного суспільного сектора соціальних ініціатив і соціальної економіки; невикористання ресурсного потенціалу „третього сектора” у місцевому розвитку;

- недієвість форм прямої демократії: відсутність дієвих механізмів участі місцевих громад у діяльності місцевої влади та контролю; відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення [216].

Отже, одна з ключових проблем місцевого самоврядування полягає в тому, що територіальні громади як центральний елемент у системі місцевого самоврядування потребують докорінного соціально-економічного реформування. Для цього потрібно змінювати податкову, бюджетну та інші системи функціонування цих громад. Без вирішення цієї проблеми про ефективну конституційну модель місцевого самоврядування важко вести мову.

Досить актуальною і безпосередньо пов'язаною з системними реформами та трансформаційними процесами, що відбуваються в державі, є проблема вдосконалення взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Значною мірою успіх, здійснення процесів реформування місцевого самоврядування, децентралізації, деконцентрації, вирішення всіх питань місцевого значення та забезпечення суттєвого підвищення рівня життя громадян залежить від ефективної взаємодії між представницькою та виконавчою гілками влади.

Виходячи з потреби організації в Україні такої влади на місцях, яка здатна забезпечити необхідну єдність виконавчої влади та самостійність органів місцевого самоврядування, ці закони розмежовують повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Однак розмежування не досить чітке. В обох законах 16 повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій дублюються повністю і 12 – частково [306].

На думку О. Новикової, одним з найголовніших завдань реформи місцевого самоврядування та територіальної організації є проведення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Повноваження до органів місцевого самоврядування передаються державою, якщо:

- повноваження не стосується забезпечення конституційного ладу держави, цілісності й суверенітету, безпеки та зовнішньої політики;

- потреба у відповідних публічних послугах є повсюдною;

– на відповідному адміністративно-територіальному рівні створені представницькі органи місцевого самоврядування та підпорядковані їм виконавчі органи;

– повноваження, що передаються, повинні бути стандартизовані, встановлено процедури надання відповідних публічних послуг;

– вироблено чіткі вимоги до якості відповідних публічних послуг, встановлено критерії оцінки, індикатори успішності виконання повноважень;

– повноваження передаються на максимально низький рівень, на якому можливо й доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні;

– органи місцевого самоврядування готові та спроможні виконувати надані їм повноваження;

– органи місцевого самоврядування мають достатні інструменти здійснення місцевої політики щодо переданих повноважень, регуляторні, інституційні, інформаційні можливості;

– забезпечений ефективний зворотний зв'язок між державою та місцевим самоврядуванням у вигляді встановлення відповідних інституцій та створення системи консультацій між державними органами та органами місцевого самоврядування через їх асоціації;

– забезпечений належний рівень фінансування повноважень у вигляді закріплення частини податків та підтримки державою органів місцевого самоврядування, що ґрунтується на чітких, об'єктивних критеріях;

– забезпечений ефективний та формалізований контроль місцевими державними адміністраціями за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України;

– створена адекватна система зовнішнього контролю з боку громадськості.

Передача повноважень держави органам місцевого самоврядування здійснюється через прийняття відповідних законів України. До повноважень, переданих органам місцевого

самоврядування спроможних територіальних громад, належать такі публічні послуги:

- середня та дошкільна освіта;
- швидка медична допомога, первинна охорона здоров'я, профілактика хвороб;
- культура – загальні програми;
- соціальна допомога через територіальні центри;
- благоустрій території;
- житлово-комунальні послуги;
- громадський транспорт;
- утримання доріг у поселеннях;
- громадська безпека.

У зв'язку з перенесенням на рівень громад значної частини функцій публічної влади з міркувань доцільності та субсидіарності основними функціями місцевого самоврядування районного рівня мають стати:

- утримання шкіл-інтернатів;
- утримання лікарняних стаціонарів загального профілю;
- утримання інших об'єктів спільної власності територіальних громад району (наприклад, будівлі районної ради);
- розвиток районної інфраструктури, передусім шляхів районного значення, пасажирського транспорту.

До найголовніших функцій органів місцевого самоврядування обласного рівня має бути віднесено:

- реалізацію програм регіонального розвитку;
- забезпечення професійно-технічної освіти;
- надання високоспеціалізованої медичної допомоги;
- утримання інших об'єктів спільної власності територіальних громад області (наприклад, будівлі обласної ради);
- розвиток обласної інфраструктури, передусім шляхів обласного значення, міжрайонного та міжобласного пасажирського транспорту.

Районні та обласні ради мають затверджувати відповідні програми та районний і обласний бюджети. Для їх виконання необхідно утворити виконавчі комітети районних та обласних рад.

Районні та обласні державні адміністрації мають виконувати контрольні-наглядні та координаційні функції та наглядати:

- за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції і законам України з правом зупиняти акти, які не відповідають Конституції і законам, з подальшим зверненням до суду;

- відповідністю публічних послуг, що надаються населенню, державним стандартам;

- виконанням державних програм та цільовим використанням коштів державних субвенцій;

- ефективним використанням об'єктів державної власності.

Структура органів місцевого самоврядування в Україні ще далека від тієї, яку мають країни з розвинутою системою місцевого самоврядування. Тому говорити про дійову ефективну систему місцевого самоврядування в Україні поки що рано. Це пояснюється тим, що дуже мало функцій реалізується самим населенням. Надто багато місцевих питань усе ще вирішується державою – або через регіональні органи влади, або за допомогою фінансових важелів. Зміни ж, що відбулися в системі місцевого самоврядування, на жаль, часто зводяться до перейменування назви структурних підрозділів, виникнення деяких нових, значного зростання штатів тощо. По суті, поки що можна говорити не про систему реального самоврядування, а скоріше, про систему управління на місцевому рівні [37].

Відсутність системного бачення є також однією з суттєвих причин недостатньо ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Це зумовлює ситуативні методи управління, які характеризуються низьким рівнем результативності в процесах формування демократичного врядування.

У цьому контексті є слушною думка А. Лелеченка, який зазначав, що зараз основною проблемою реформування системи місцевого самоврядування в Україні є проектування на наукових засадах її моделі як системи практичної діяльності [222, с. 503]. Зазначимо, що національним законодавцем напрацьована відповідна правова база щодо функціонування інституту місцевого

самоврядування. Однак вона не має комплексного, концептуального підходу, заснованого на новій політичній парадигмі розвитку нашого суспільства, трансформації політичної системи й запровадженні адміністративної реформи. Для розв'язання цих питань при органах державної влади було створено низку дорадчих органів, основним завданням яких стала розробка заходів щодо консолідації діяльності структур різних рівнів влади. Адже чинні законодавчі й нормативно-правові акти, з одного боку, розширюють, а з другого – одночасно розпорошують повноваження органів місцевого самоврядування. Отже, формально існують правові підстави для реалізації цими інституціями своїх повноважень, але сам механізм їхньої реалізації перебуває в управлінні органів виконавчої влади, що власне й нівелює ефективність виконання таких повноважень.

Констатуємо, що система місцевого самоврядування в Україні з погляду ефективності й дієвості управління значно відстає від вимог сучасності та стандартів, прийнятих у країнах Західної Європи, що не може не впливати на якість виконання нею своїх функцій та надання управлінських послуг населенню.

Актуальним сьогодні є поєднання довгострокового бачення й конкретності негайних дій для вирішення проблем розвитку кожної територіальної громади України. Тому комплексний підхід до управління муніципальними процесами найбільш адекватно відповідає сучасним вимогам. Це багаторівнева система заходів, спрямована на ефективну організацію, аналіз, діагностику й прогнозування різноманітних видів діяльності на території конкретної територіальної громади, з раціональним використанням людського, матеріально-технічного, природно-ресурсного потенціалів і забезпеченням охорони довкілля та добробуту населення.

Питання реформування місцевого самоврядування знаходять подальший розвиток у сучасних наукових дослідженнях науковців з державотворення. У таких дослідженнях підтримується теза, що структурно-організаційне моделювання процесу модернізації вітчизняної системи місцевого самоврядування є складником

політичної й адміністративно-територіальної реформ і пов'язане з їхнім перенесенням на регіональний, місцевий рівень, упровадженням державної регіональної політики на основах децентралізації державного управління; деконцентрації владних повноважень; субсидіарності; партнерських взаємин між органами місцевої влади й місцевого самоврядування; міжсекторної співпраці між місцевою владою й громадськими організаціями, представниками бізнесових кіл; здійснення публічної, прозорої політики місцевого і регіонального розвитку [253, с. 267].

Важливим питанням, яке потребує з'ясування, є також формування стратегії управління для визначення оптимальної структури управління на регіональному та місцевому рівні із застосуванням нових механізмів бюджетного фінансування.

Відомо, що широке обговорення цих проблем засвідчило існування різних підходів щодо бюджетної децентралізації. Перший саме впливає з необхідності трансформації публічної влади в центрі, системи адміністративно-територіального устрою держави, місцевого самоврядування з визначенням його територіальних основ, запровадженням економічно забезпечених та соціально справедливих принципів. Формування первинного елемента системи місцевого самоврядування – економічно спроможної громади – дає можливість нормативно обґрунтовано забезпечити її фінансовими ресурсами. Такий підхід використовувався на практиці в східноєвропейських країнах, зокрема в Польщі [377].

На думку Ю. Хлібак, проблеми регіональних бюджетів можуть вирішуватися такими шляхами:

1. За рахунок істотного збільшення власних доходів. Тобто введення в податкову систему країни вагомих за величиною, реальних і зручних за мобілізацією місцевих податків.

2. Шляхом щорічного регулювання доходів і витрат кожного регіонального бюджету. Тобто на основі старої системи міжбюджетних відносин, але за умов твердого суспільного (з боку представницьких органів влади) контролю розподілу та використання бюджетних коштів, виходячи з необхідності

забезпечення правдивих, а не помилкових і амбіційних загальнодержавних та регіональних пріоритетів і інтересів.

3. За рахунок розподілу між усіма ланками бюджетної системи загальнодержавних доходів на постійній нормативній основі, щоб не змінювати податкову систему [374].

Для досягнення оптимальних співвідношень необхідно надати органам місцевого самоврядування більшої фінансової самостійності. Це повинно призвести до того, що жителі муніципального утворення зможуть безпосередньо впливати на той рівень і спектр соціальних послуг, що їм надаються, а також впливати і на вибір способу фінансування цих послуг [39, с. 55].

Однією із суттєвих причин недостатньо ефективного функціонування органів місцевого самоврядування є відсутність у них системного бачення бажаного майбутнього своєї територіальної громади та шляхів його досягнення. Тому переважають ситуативні методи управління. Це відбувається внаслідок недостатньої містобудівної культури відповідних управлінців, недооцінки ними важливості Генеральних планів населених пунктів для подолання вказаних недоліків, відставання в розробці цих проектів [349].

Між тим Генплан відіграє вирішальну роль у визначенні потреб та можливостей територіальної громади на основі аналізу конкурентних переваг і обмежень їх розвитку й тим самим – змісту оперативної та стратегічної діяльності владних структур.

На сьогоднішній день місцеве самоврядування в Україні існує лише на папері. Зокрема, це виявляється в бюджеті, який є надто централізованим, і в ньому передбачене жорстке, ручне управління грошовими коштами. У результаті жоден орган місцевого самоврядування не може діяти самостійно, адже коли грошей немає, нічого не можна спланувати, ні розвиток міста та конкретної території, ані соціальні програми. Ось коли ми почнемо формувати бюджет знизу, тоді в Україні й почнеться реальне місцеве самоврядування [184, с. 12 – 13].

Суттєвим недоліком галузевого законодавства є випадки узагальненого („блокового”) формулювання компетенції місцевих

органів влади, коли повноваження місцевих держадміністрацій і місцевого самоврядування визначаються як єдине ціле. Удосконаленню правового регулювання місцевого самоврядування сприятиме чітке визначення функцій та повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування з урахуванням їхнього місця та ролі в житті суспільства [7, с. 149].

Проведення майбутньої адміністративно-територіальної реформи в Україні має проходити за принципом такої організації місцевого самоврядування, за якої, з одного боку, більшість ресурсів та адміністративні послуги були в розпорядженні територіальних громад, а з іншого – представництво цих громад було рівномірним, а їхні інтереси – пріоритетні на вищих – районному та регіональному рівнях.

Реформа системи публічної влади повинна мати комплексний характер, що вимагає розробки єдиної узгодженої концепції одночасного впровадження адміністративної, парламентської, судової, муніципальної та адміністративно-територіальної реформ. Комплексність передбачає при здійсненні цих реформ застосування органічної сукупності політичних, організаційних, економічних, ідеологічних і соціально-психологічних методів. Реформування владних структур має проводитися, тісно узгоджуючись із реформуванням політичної та економічної систем і створенням інститутів громадянського суспільства.

Практичне застосування європейського досвіду організації місцевого самоврядування в Україні має бути розпочато з малих міст України, оскільки цей вид адміністративно-територіальних одиниць становить оптимальне поле для отримання та аналізу результатів упровадження.

Отже, основними напрямками реформування системи муніципального управління в сучасних умовах повинно стати впровадження новітніх технологій управління й підготовка нового покоління управлінців. Цей процес зумовлений інтеграційними зусиллями України щодо наближення до європейських стандартів, а також прагненням удосконалення та досягнення більш ефективної регіональної політики та управління.

РОЗДІЛ 6

НАУКОВИЙ ПОШУК ДЕРЖАВОТВОРЧИХ КОНСТРУКТІВ УРЯДУВАННЯ СУЧАСНОЇ ДОБИ



6.1. Сучасні демократичні стандарти публічного врядування та проблема їх імплементації в Україні

У пошуках шляхів оптимізації державного ладу та політичної системи українського суспільства науковці й практики все більше звертаються до проблематики місцевого самоврядування як ключової ланки територіальної організації влади. Зважаючи на проголошений конституційно стратегічний напрям розвитку української держави в напрямі європейської інтеграції, на часі постають завдання приведення відповідно до європейських принципів і стандартів не тільки вітчизняного законодавства (де ми досягли певних успіхів), але й політико-управлінської практик (де юридично закріплені європейські норми все ще не стали дороговказом і змістом процедурно-управлінської діяльності).

Прагнення української влади в цьому аспекті цілком чітко озвучує, зокрема, В. Толкованов, який наголошує, що „Розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики України, зокрема в контексті реалізації стратегічного курсу інтеграції до європейського співтовариства. Питання впровадження в Україні положень Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартії) набувають сьогодні особливого значення, зокрема, у контексті проголошеної реформи місцевого самоврядування, а також головування України в Комітеті Міністрів Ради Європи (2011 р.)” [356, с. 126 – 127].

О. Чумакова визначає такі тенденції розвитку місцевого самоврядування в державах Європейського Союзу:

I. Соціально-правові тенденції: посилення ролі участі громадян у місцевому самоврядуванні (Австрія, Італія, ФРН); надання права на участь у місцевому самоврядуванні іноземцям (Іспанія, Нідерланди); поступовий перехід до „споживацької моделі” місцевого самоврядування, яка базується на пріоритеті соціальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, над рештою видів діяльності, розглядаючи громадян перш за все в ролі споживачів послуг (Великобританія).

II. Організаційно-правові тенденції: укрупнення адміністративно-територіальних одиниць і скорочення місцевих органів (Швеція, ФРН, Польща, Франція та ін.); субсидіарність та зміна функцій органів місцевого самоврядування (Франція, Польща, Великобританія та ін.); підвищення ролі виконавчих органів за умови збереження провідної ролі представницьких органів місцевого самоврядування (Польща); надання територіальним громадам нових суверенних прав: кадровий, організаційний, правотворчий, фінансовий, податковий суверенітет; суверенітет у плануванні; територіальне верховенство громад щодо населення й території (ФРН); становлення самоврядування на регіональному рівні (Польща, Франція, Італія, Іспанія, Швеція та ін.).

III. Матеріально-фінансові тенденції: надання територіальним громадам податкової самостійності (ФРН, Польща); розвиток співробітництва (партнерства) різних рівнів влади (ФРН, Франція); становлення та розвиток муніципальних підприємств (Швеція, Франція); розвиток муніципального господарства шляхом застосування методів прямого управління, муніципально-підрядної системи, муніципально-орендної системи та муніципальної концесії (Франція, Бельгія, Португалія, Нідерланди, Данія); становлення договірної форми ведення муніципального господарства на основі адміністративного договору (ФРН); надання територіальній громаді статусу юридичної особи (Португалія, Швеція) [383].

Отже, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації в Україні повинне мати за мету підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення. Забезпечення мети реформування місцевого самоврядування та територіальної організації, створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого

самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів вимагає:

- розроблення та реалізації системи заходів політичного, правового, інституційного та організаційного характеру, спрямованих на створення умов, що сприятимуть сталому розвитку територіальних громад;

- трансформації базового рівня системи адміністративно-територіального устрою з метою формування суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, який мав би необхідні правові, фінансові та інші ресурсні можливості для надання населенню повноцінних публічних послуг та забезпечення комфортних і безпечних умов проживання людини на селі, у селищі, місті;

- стимулювання процесу становлення територіальної громади як цілісної (інтегрованої) солідарної соціальної спільноти, члени якої усвідомлюють свої інтереси та спроможні їх відстоювати у співпраці з органами місцевого самоврядування;

- стимулювання розвитку форм прямої демократії та створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, зокрема через органи самоорганізації населення, громадські організації та інші об'єднання громадян;

- стимулювання розвитку незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових та інших послуг для населення;

- забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- розроблення дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

- перерозподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності з метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань;

– удосконалення процедур формування органів місцевого самоврядування та обрання сільських, селищних, міських голів;

– створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування;

– установлення прозорих правил контролю за дотриманням конституційності та законності правових актів місцевого самоврядування й визначення порядку судового захисту прав і законних інтересів місцевого самоврядування;

– удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, працівників комунальних установ та підприємств;

– підвищення ролі законодавчого визначення статусу асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування як представників органів місцевого самоврядування в їх відносинах з органами державної влади;

– сприяння розвитку інвестиційного клімату та привабливості регіону;

– започаткування системи комплексного розвитку територій шляхом співфінансування проектів різними рівнями влади;

– посилення правового захисту голів громад;

– сприяння подальшому розвитку міжнародної співпраці у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників місцевого самоврядування [268].

Такий стан речей надзвичайно актуалізує осмислення змісту та сутності ключових конструктів Європейської Хартії місцевого самоврядування та особливо об'єктивних і суб'єктивних чинників сприяння або гальмування їх імплементації в державно-управлінській діяльності органів публічної влади України, адже все ще залишаються прогалини в розумінні й тлумаченні базових конструктів та універсальних чинників формування й функціонування національної системи місцевого самоврядування в частині їх співвідносності до Європейської хартії місцевого самоврядування.

На наш погляд, виокремлення провідних конструктів (окремі науковці, напр., Г. Падалко, називають їх основними принципами) є ключовим моментом у розумінні не тільки змісту й сутності європейських стандартів формування й функціонування місцевого самоврядування, але й самої системи цінностей, що лежить біля їхніх підвалин, а відтак і в можливості знайти глибинні, ціннісні національні чинники сприйняття або відторгнення тих чи тих органічних і звичних для європейців процедур і правил публічного управління на муніципальному рівні. На підкріплення аргументації щодо принципової ролі аналізу провідних конструктів Хартії наведемо перелік чинників їх особливої значущості й ролі в процесі муніципально-правового регулювання вже згаданого вище Г. Падалки, який стверджує, що вони є:

а) загальноновизнаними ідеями й ідеалами муніципалізму, які формують правосвідомість учасників муніципально-правових відносин і визначають суть таких відносин;

б) узагальненим і концентрованим вираженням зазначених ідеалів, тобто духовних (ідеологічних) цінностей муніципальної демократії та прав людини, досягнення яких є основним стратегічним завданням муніципально-правового регулювання;

в) утілюють найважливіші ідеї муніципально-правової думки, виражені в ідеях, теоріях, концепціях, доктринах і ученнях видатних мислителів старовини і сучасності;

г) визначають суть і зміст, спрямованість і форми муніципально-правового регулювання, тобто ці принципи є основними соціальними орієнтирами муніципально-правового регулювання;

д) характеризуються системністю, тобто справляють могутній, цілеспрямований і мультиплікативний вплив на всю систему суспільних відносин, що виникають у процесі взаємодії особи, територіальної громади й держави, які є предметом муніципального права;

е) трансформуються в принципи відповідної галузі національного права й отримують своє закріплення в чинному законодавстві України;

ж) мають особливу значущість у формуванні власної бази принципів, інститутів і підгалузей муніципального права (інститути муніципальних прав особи, муніципального виборчого та референдного права, муніципального службового права тощо);

з) мають загальноцивілізаційний, наддержавний (подекуди – позадержавний) характер, оскільки практично зумовлюють підходи до обґрунтування всіх муніципально-правових явищ і процесів, зокрема й у контексті розвитку муніципалізму, громадянського суспільства та соціально-правової демократичної державності [281].

Я. Черниш визначає такі проблеми розвитку місцевого самоврядування України в контексті інтеграції до Європейського Союзу: недосконалість адміністративно-територіального устрою України; невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування та невизначеність статусу населеного пункту; декларативність місцевого самоврядування на регіональному рівні; недосконала матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування; відсутність рівного доступу до органів місцевого самоврядування, у зв'язку з чим права на участь у ньому позбавлені іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах проживають на території відповідного населеного пункту; невизначеність статусу сільського, селищного, міського голови; наявність великої кількості делегованих повноважень і повне дублювання деяких повноважень місцевим самоврядуванням та органами виконавчої влади на місцях [379].

Проблеми відповідності системи місцевого самоврядування України вимогам Європейської Хартії висвітлені також у рекомендаціях та резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи (Резолюція 1179 (1999)) та Конгресу місцевих та регіональних влад Європи (Рекомендація № 48 (1998); Резолюція № 68 (1998)).

Зокрема, Рекомендацією № 48 також було запропоновано владним структурам України:

– розробити та ухвалити як особливо термінове питання законодавство з місцевого та регіонального самоврядування, що відповідатиме принципам Європейської хартії місцевого

самоврядування та Конституції України, кожна з яких гарантує самоврядування на муніципальному, районному й регіональному рівнях;

– включити в національне законодавство з питань місцевого самоврядування положення, які б гарантували регіональним, районним та муніципальним радам наявність у них власних і підзвітних їм виконавчих органів, і включати положення, які надаватимуть право органам регіональної, районної та місцевої влади мати власний бюджет пропорційно їх обов'язкам з наданням їм можливості підвищувати на місцевому рівні отримуваний ними дохід;

– внести ясність у питання приватизації й володіння муніципальною землею та власністю;

– забезпечити неухильне дотримання закону про статус обраних депутатів;

– здійснити вивчення виборчими та юридичними установами випадків порушень, зафіксованих під час виборчої кампанії та в ході виборів до окремих органів місцевого та регіонального самоврядування, з оприлюдненням результатів такого вивчення;

– заохочувати зміцнення та розвиток політично незалежних асоціацій на муніципальному рівні в Україні;

– поважати та дотримуватись рішень Верховного Суду України стосовно органів місцевої й регіональної влади тощо [356, с. 125].

Такий стан справ вимагає компаративного аналізу юридичного та фактичного співвідношення положень, процедур та процесів вітчизняної системи місцевого самоврядування та Європейської хартії. На підставі ціннісного аналізу Європейської хартії місцевого самоврядування візьмемо на себе сміливість виокремити такі провідні конструкти Хартії, як певні ціннісні кластери, що програмують суспільну свідомість і через неї – відповідні соціальні дії муніципальних службовців:

– конструкт невід'ємних прав людини;

– конструкт демократії;

– конструкт виборності місцевих органів публічної влади;

- конструктор найвищого права, конституційності;
- конструктор свободи асоціацій;
- конструктор субсидіарності;
- конструктор єдності функцій, компетенцій і ресурсів;
- конструктор наближення влади до народу;
- конструктор повноти і виключності повноважень;
- конструктор фінансової спроможності;
- конструктор бюджетного вирівнювання.

Розглянемо їх детальніше та спробуємо знайти український національний політико-ментальний відповідник або замітник кожної з цих аксіологічних категорій.

Конструктор невід’ємних прав людини (Прембула Хартії). Хартія є цілком логічним наслідком розвитку теорії природних прав людини. Як підкреслює О. Мордвінов: „Особливості становлення місцевого самоврядування нерозривно пов’язані з історією розвитку громадянських свобод та державності” [256, с. 45]. Європейська спільнота, яка звикла не тільки декларувати, але й послідовно відстоювати права людини, убачає в місцевому самоврядуванні найближчу для громадянина, а отже, найлегшу з погляду можливостей гарантування дотримання прав людини інституцію.

У той самий час українці багато й схвально говорять про власні права, проте не мають ані звички процедурно їх відстоювати, ані практичної можливості в тих випадках, коли людина таки звертається до суду за захистом власних прав. На жаль, вітчизняна судова система створює умови до ментального розриву суспільної свідомості українців між визнанням прав і свобод людини та обов’язковістю їх дотримання.

Конструктор демократії (Прембула Хартії). Як засвідчує практика демократичних країн, де існує розвинуте місцеve самоврядування, там панує і демократичне врядування, там держава і влада підконтрольні громадянам, а не навпаки [115, с. 224]. Так, Я. Черниш зазначає, що „багато принципів місцевого самоврядування як однієї із форм організації людського співжиття є спільними з демократією. Однак, місцеve самоврядування дозволяє не просто побачити всі ці принципи в дії, а й взяти безпосередню участь у процедурах демократії. Тому його достатньо часто називають

„школою” демократії. Відповідно, місцеве самоврядування є первинною ланкою демократії, важливим інститутом громадянського суспільства” [379].

Українське суспільство також переконане в значно більшій демократичності системи місцевого самоврядування порівняно з державною владою. Проте в ментальності наших співгромадян досить поширена відсутність взаємозв’язку демократії як нашого права брати участь у процедурах формування представницької влади та демократії як власної відповідальності за прийняті виборцем рішення. Тому ми або взагалі не ходимо на місцеві вибори, або віддаємо свій голос маловідомому кандидату. Ми поки що не готові усвідомити, що в ході виборів своє первинне установче право на владу (народ – джерело влади) в ході виборів можна обміняти лише один раз – або на обіцянки, або на вимогу відстоювати в представницьких органах права й потреби виборців. Тому спочатку ми віддаємо власний голос черговому маловідомому кандидату, а потім скаржимося, що він не відстоює наші потреби.

Конструкт виборності місцевих органів публічної влади (Ст. 3 Хартії). Ця імперативна вимога не підлягає сумніву ані в Європі, ані в Україні. Суперечки точаться хіба що у двох площинах: який термін повноважень слід установлювати для народних обранців та за якою системою краще за все їх обирати. Весь різнобій підходів з цього погляду наведено в таблиці 6.1.

Таблиця 6.1

Особливості виборності органів місцевого самоврядування в країнах Європи

| Країна | Загальна кількість органів місцевого самоврядування | Тип виборчої системи, за якою обираються депутати представницьких органів місцевого самоврядування | Строк повноважень виборного органу місцевого самоврядування |
|---------|---|--|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Австрія | 2400 муніципалітетів | Пропорційна, мер обирається громадою або радою залежно від регіону | 5 або 6 років залежно від регіону |

Продовження табл. 6.1

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|------------------------|--|--|--|
| Бельгія | 600 муніципалітетів | Мер призначається Королевою за рекомендацією муніципалітету | 6 років |
| Болгарія | 264 громади | Мажоритарна, мер обирається територіальною громадою | 4 роки |
| Велика Британія | 65 графств, 444 округи, 417 районів | Мажоритарна, | 4 роки |
| Греція | 900 дімой (міські) та 131 кінотитес (сільські) | Змішана: 3/5 – мажоритарно, 2/5 – пропорційно, мер – очільник списку, що переміг | 4 роки |
| Данія | 269 комунер | Пропорційна, громадяни формують власний список з усіх претендентів, мер обирається радою | 4 роки |
| Іспанія | 8109 муніципіос | Пропорційна, мер обирається радою | 4 роки |
| Італія | 8000 комуні | Мажоритарна, мер обирається територіальною громадою | 5 років |
| Нідерланди | 467 комун | Пропорційна, мер призначається урядом на 6 років | 4 роки |
| Німеччина | 14000 гемайнден та штедте | Мажоритарна, мер обирається територіальною громадою | рада: 4 – 6 років, мер: 4 – 9 років |
| Португалія | 4240 приходів та 300 муніципалітетів | Пропорційна, мер – очільник списку, який переміг | 4 роки |
| Польща | 2500 гмін | Мажоритарна, мер обирається територіальною громадою | 4 роки |
| Румунія | 103 муніципі, 208 оразе (міста), 2825 комуне | Мажоритарна, мер обирається територіальною громадою | 4 роки |

Продовження табл. 6.1

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|-------------------|---|---|---|
| Словаччина | 2891 обец | Мажоритарна, мер обирається територіальною громадою | 4 роки |
| Словенія | 190 муніципалітетів | Мажоритарна, мер обирається територіальною громадою | 4 роки |
| Угорщина | 3100 муніципалітетів | Змішана, мер обирається територіальною громадою | 4 роки |
| Україна | 488 районних, 455 міських, 785 селищних, 10279 сільських рад | Пропорційна – у містах, мажоритарна в селах | 4 роки до 2010 р, 5 років – після 2014 р. |
| Франція | 37000 муніципалітетів | Мажоритарна, мер обирається радою | 6 років |
| Фінляндія | 446 кунт | Пропорційна, мер обирається радою | 4 роки |
| Чехія | 6200 обець | Мажоритарна, мер обирається радою | 4 роки |
| Швеція | 290 комунер | мажоритарна | 4 роки |

Конструкт найвищого права, конституційності (Ст. 2 Хартії) найкраще розкриває О. Пеклушенко. На його думку, базисний характер конституційних норм, через які основи місцевого самоврядування отримують безпосереднє закріплення, проявляється в тому, що ці норми мають:

- а) засадничий, фундаментальний, узагальнювальний характер;
- б) визначеність і категоричність;
- в) постійність дії;
- г) загальновизнаність;
- д) стислість, концентрованість положень;
- е) стійкість [286, с. 181].

Як в Європі, так і в Україні науковці та практики публічного управління однастайні в тому, що основи місцевого самоврядування покликані відобразити державні гарантії самостійного здійснення населенням місцевого самоврядування, створити необхідні передумови, умови, можливості для ефективного вирішення питань

місцевого значення, реалізації окремих державних повноважень, та встановлених законом випадках. Різниця полягає хіба що в ступені практичної реалізації конституційних норм у політико-управлінській діяльності.

Конструкт свободи асоціації (Ст. 10 Хартії) передбачає вільне право територіальних органів самоврядування на будь-які об'єднання та асоціації. Це право не тільки визнається, але й повною мірою дотримується і в Європі, і в Україні. Зокрема, у нашій країні існують і досить активно функціонують десятки асоціації місцевого самоврядування, найбільш відомою та могутньою з яких є заснована у 2002 р. Асоціація міст України.

Сьогодні до складу асоціації входить понад 550 територіальних громад, вона є повноправним членом Ради європейських муніципалітетів та регіонів. Асоціація міст України бере активну участь у формуванні законодавчої бази місцевого самоврядування, реформуванні бюджетної політики та міжбюджетних відносин, надає інформаційну, організаційну та консультативну допомогу своїм членам, опікується проблемою підготовки й перепідготовки муніципальних кадрів, налагоджує міжнародні побратимські зв'язки між містами. Асоціація міст України лобює інтереси територіальних громад у центральних та регіональних органах державної влади, регулярно інформує їх та громадськість про проблеми місцевого самоврядування та шляхи їх вирішення [13]. Активно функціонує та намагається захищати корпоративні інтереси свої членів і Асоціація малих міст України, яку очолює міський голова м. Українка Павло Козирев.

Конструкт субсидіарності (Ст. 4 Хартії) передбачає особливість формування повноважень, компетенцій та їх ресурсного забезпечення „знизу – догори” таким чином, щоб муніципальні функції здійснювалися переважно тими органами, які мають найтісніший контакт з громадянином з урахуванням обсягу й характеру завдань, а також вимог досягнення ефективності та економії. Фактично в сучасних демократичних країнах цей принцип є наріжним каменем організації всієї системи публічного врядування. Як уважають В. Мамонова та П. Клімушин, субсидіарність означає, що

„повноваження мають виконуватися тими суб'єктами, які через свої сутнісні властивості здатні ефективніше їх реалізовувати; переважно передавати повноваження на рівень, максимально наближений до людей... Втручання вищих ієрархічних рівнів здійснюється виключно в разі неспроможності нижчих рівнів впоратися із завданням” [111, с. 362 – 363]. Українське ментальне ставлення до цього принципу, який чудово працює в Європі, демонструє цікавий приклад. У Національній академії державного управління серед слухачів-державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування проводилася ділова гра, у ході якої слухачі виступили в ролі депутатів місцевої ради на її сесії, що мала за принципом субсидіарності сама визначити власні повноваження з абсолютно всього можливого їх спектру. У ході бурхливих дебатів „депутати” майже одностайно залишили за собою лише економічно вигідні повноваження, відмовившись від освітніх, соціальних, культурних тощо.

Конструкт єдності функцій, компетенцій і ресурсів (Ст. 9 Хартії) передбачає, що обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати функціям, передбаченим конституцією або законом. При цьому якщо ресурсне забезпечення виконуваних повноважень для Європи (на відміну від України) є явищем звичайним, то сам перелік функцій і повноважень муніципальних органів в різних країнах є досить різнобарвним, про свідчить таблиця 6.2.

Таблиця 6.2

**Перелік повноважень органів місцевого самоврядування
європейських країн**

| Країна | повноваження виборного органу місцевого самоврядування | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------|--|---|---|-----------------------|------------------------------|--------------|-------------------|---------------------|-------------------------|-----------------------|------------|--------|-----------------|------------|---------------|
| | Водопостачання, водовідведення | Соціальний захист, соціальні послуги | Побудова, утримання будівель і житла | Громадський транспорт | Охорона довілля, здоров'я | Вивіз сміття | Міське планування | Громадський порядок | Культура, туризм, спорт | Благоустрій території | Освітлення | Дороги | Пожежна безпека | Бібліотеки | Освіта, школи |
| Австрія | + | + | | + | + | + | + | + | + | | | + | | | |
| Бельгія | + | | | | | + | + | + | | | | | | | |
| Болгарія | | | + | | | + | + | | + | + | + | + | | | |
| Велика Британія | | + | | + | | + | | | | | | + | + | + | |
| Греція | + | | | + | | | + | | + | | | | | | + |
| Данія | | | | | | + | | | + | | | | | | + |
| Іспанія | + | + | | + | + | + | | | | | + | | + | + | |
| Італія | + | + | | | + | + | + | | | | | | | | |
| Нідерланди | | + | + | + | + | | + | + | + | | | | | | + |
| Німеччина | + | + | | | | | + | | | | | | | | + |
| Португалія | | | | | + | | | | + | | | | | | + |
| Польща | | + | + | + | + | | | | + | | | | | | + |
| Румунія | + | | + | + | + | | | | + | + | | | | | + |
| Словаччина | + | + | | + | + | | | | + | | | | | | + |
| Словенія | + | | + | | + | + | + | + | | | | | | | + |
| Угорщина | + | + | + | + | + | + | | | + | | | + | + | | + |
| Україна | + | + | | + | + | + | + | | + | + | + | | | + | + |
| Франція | | + | | | + | | + | + | + | | | + | | | + |
| Фінляндія | | + | | | + | | + | | | | | | | + | + |
| Чехія | + | + | + | | | + | + | + | | | | | | | + |
| Швеція | + | + | | + | + | + | | | | | | + | | | + |
| Рейтинг повноваження | 13 | 14 | 7 | 11 | 14 | 12 | 12 | 6 | 12 | 3 | 3 | 5 | 3 | 4 | 16 |

З таблиці 6.2 видно, що найбільш „рейтинговими” повноваженнями систем місцевого самоврядування в Європі є освіта (тільки в 5 країнах функція надання освітніх послуг є прерогативою держави), охорона довкілля та здоров’я громадян, соціальний захист та надання різноманітних соціальних послуг. У той самий час функціонування бібліотек є прерогативою самоврядних органів лише в 4 країнах (Велика Британія, Іспанія, Україна та Фінляндія), пожежна безпека – тільки трьох (Велика Британія, Іспанія, Угорщина). Дещо парадоксальним виглядає відсутність у більшості країн декларування таких повноважень, як освітлення та благоустрій.

Останній із зазначених конструктів цілком гармонійно доповнюють і розкривають два наступних. Так, **Конструкт фінансової спроможності (Ч.1 Ст. 3 та Ч. 2 та 4 Ст. 9 Хартії)** наголошує на тому, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

При цьому фінансові системи, що становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, повинні мати достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і мусять забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, відповідно до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.

Наповнення цього конструкту разюче відрізняє Україну від європейських країн і становить чи не найбільшу проблему територіальної організації влади в нашій країні, адже за загальними оцінками експертів, практиків та науковців понад 90% відсотків вітчизняних місцевих бюджетів є фінансово неспроможними. Більше того, на відміну від європейських держав, де місцеві бюджети формуються „знизу – вверху”, ми де-факто маємо протилежну ситуацію, адже за формального дотримання процедури „самостійного” ухвалення місцевих бюджетів в Україні переважна їх більшість „спускається зверху” органами державної виконавчої влади у вигляді „контрольних цифр”, „рекомендацій” тощо.

Конструкт бюджетного вирівнювання (Ч. 5 Ст. 9 Хартії).

Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає Хартією запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування й фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції.

В українських умовах державного дотування переважної більшості місцевих бюджетів подібний принцип є майже абсолютним, проте подекуди він провокує феодално-васальні відносини центру з регіонами, ставить останні в позу постійного прохача, який може отримати більшу дотацію (у разі „правильної поведінки”), а може й не отримати.

Конструкт повноти і виключності повноважень (Ч. 4 Ст. 43 Хартії). Згідно з Хартією повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, зазвичай мають бути повними й виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом. Цілком простий, логічний і зрозумілий принцип знову-таки в умовах національної державноуправлінської системи є абсолютно невнормованим. Уже понад 20 років незалежності не вщухають протиріччя між державними органами та місцевим самоврядуванням саме довкола перетину повноважень і компетенцій. Не випадково знаний фахівець відносин між публічними органами влади І. Бодрова з сумом констатує, 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” [36].

Конструкт наближення влади до народу (Ст. 3 Хартії).

Муніципальні функції зазвичай здійснюють переважно ті органи, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи тією функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Дійсно,

місцеві муніципальні органи є територіально, функціонально та ментально-психологічно найближчими до громади, пересічних українців, а отже, здатні набагато краще за центральні органи державної влади надавати різноманітні управлінські послуги. Проте, на відміну від європейців, це розуміння в Україні все ще не переросло в усвідомлення інституціонального закріплення цього конструкту. У Європі це відбувається в процесі поглиблення децентралізації й деконцентрації влади, у той час як політичні процеси в Україні нерідко характеризують як процеси подальшої централізації та концентрації влади, причому не тільки опозиційні політики, але й науковці.

Проведене дослідження надає теоретико-методологічне підґрунтя для вироблення науково-практичних пропозицій щодо імплементації положень Європейської Хартії місцевого самоврядування в політико-управлінську практику територіальної організації влади в Україні. Зміни мають відбуватися одночасно в трьох площинах:

– *ціннісній*, що передбачає формування й реалізацію державою цільової програми політико-правової просвіти з метою імплементації в суспільну свідомість українців європейської системи цінностей, насамперед цінностей системи місцевого самоврядування;

– *інституційній*, що передбачає реформування територіальної організації влади в Україні на принципах широкої децентралізації, наділення органів місцевого самоврядування ширшими повноваженнями (що зробить їх реальним суб'єктом територіального розвитку та вираження інтересів громад, їх дійсної самоорганізації та самоврядності); чіткого розподілу функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у супроводі з чіткою системою відповідальності та контролю; ліквідації господарчо-виконавчих функцій місцевих державних адміністрацій з наданням їм винятково контрольних-наглядових функцій за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, за станом місцевого та регіонального розвитку тощо [323, с. 153];

– *процесуальній*, що передбачає впровадження інноваційних інструментів і стандартів „Good Governance” на місцевому та регіональному рівнях; розвиток партисипативної демократії,

удосконалення відносин між владою та громадянами, насамперед, на місцевому рівні, а також більш активне залучення громадян до участі в управлінні громадами; розвиток транскордонного співробітництва місцевих громад; зміну існуючої практики бюджетного розподілу з метою зміцнення фінансової та матеріальної автономії органів місцевого самоврядування [200, с. 127].

Зазначені зміни мають зняти претензії європейської спільноти до України в частині створення умов для повноцінного функціонування системи місцевого самоврядування, на нашу думку, зокрема шляхом:

– ліквідації або мінімізації інституту делегованих повноважень (за Законом „Про місцеве самоврядування в Україні” делеговані повноваження системи місцевого самоврядування, кількісно переважають їх власні повноваження);

– позбуття будь-якого перетинання повноважень між органами місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування шляхом їх суттєвого перерозподілу, у ході якого державна влада на місцях утрачає господарчо-розпорядчі функції, а органи місцевого самоврядування набувають їх разом зі створенням власних виконавчих органів;

– зміни принципів бюджетного процесу в державі з переносом центру уваги та дві ключові позиції – формування бюджетів „знизу – догори” та перерозподіл частки податкових надходжень на користь органів місцевого самоврядування таким чином, щоб доходна частина місцевих бюджетів у переважній більшості відповідних територіальних громад забезпечувала їхню фінансову спроможність;

– реформатування відносин та взаємодії державних органів і установ з органами місцевого самоврядування на партнерське з обов’язковим законодавчо закріпленим проведенням консультацій держави із самоврядними органами з усіх питань, що стосуються місцевих влад.

У наступному підрозділі проаналізуємо, яким є бачення шляхів удосконалення вітчизняної системи місцевого самоврядування провідних політиків, науковців та громадських діячів України.

6.2. порівняльний аналіз проектів і концепцій реформування територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування в Україні

Очевидність необхідності реформування і системи місцевого самоврядування, і всієї територіальної організації влади в Україні зумовила появу достатньо великої кількості відповідних проектів, розроблених державними органами й установами та науковими групами, політичними партіями, окремими державними й політичними діячами, інституціями громадянського суспільства тощо. З усього їх загалу ми обрали для подальшого порівняння такі:

– Проект „Реформа для людини” (2005 р.), виконаний консорціумом на чолі з Бюро економічного менеджменту та правових досліджень ВЕОМ у рамках проекту „Сприяння регіональному розвитку в Україні” за фінансової підтримки Європейської комісії [312];

– Проект групи харківських науковців під керівництвом директора Інституту державного управління та місцевого самоврядування Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого Ю. Битяка та директора Інституту регіональної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України В. Лісничого (2005 р.) [198];

– Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні Центру політико-правових реформ, розроблений ППР завдяки підтримці Фонду „Євразія” за рахунок коштів, наданих Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) (2005 р.) [199];

– Проект Адміністративно-територіальної реформи в Україні Романа Безсмертного (2005 р.) [26];

– Проект Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні Інституту громадянського суспільства за участю В. Куйбіди (2009 р.) [314];

– Проект Національної стратегії децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010 – 2013 роки Директорату з питань демократичних інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи у співробітництві з

експертами Програми Ради Європи „Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні” та проф. Ж. Марку, Університет Париж I Сорбона-Пантеон, директор GRALE (Франція) (2010 р.) [264];

– Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні, підготовлений Асоціацією міст України (2010 р.) [2];

– Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні, підготовлений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування „Українська асоціація районних та обласних рад” під керівництвом С. Чернова (2011 р.) [380].

Порівняння для більшої наочності та зручності проводитимемо в табличній формі (див. табл. 6.3 – 6.12) за баченням авторів наведених проектів і концепцій таких ключових питань організації системи місцевого самоврядування, як:

– визначення головних інституційно-функціональних недоліків системи місцевого самоврядування в Україні;

– визначення головної мети та стратегічних пріоритетів реформування;

– визначення базових принципів реформування;

– виокремлення особливого статусу принципу субсидіарності;

– виокремлення основних напрямів та завдань реформування територіальної організації влади в Україні;

– пропозиції щодо системи адміністративно-територіального устрою України та її базових рівнів;

– пропозиції щодо змісту та характеру бюджетних повноважень, що пропонуються;

– пропозиції щодо розмірів та чисельності мешканців адміністративно-територіальних одиниць, що пропонуються;

– ставлення до ліквідації/реорганізації місцевих державних адміністрацій;

– очікувані результати реформ.

У результаті порівняння виокремимо найбільш беззаперечні спільні думки, що мають підстави стати основою реальної реформи.

Головні інституційно-функціональні недоліки системи місцевого самоврядування в Україні

| Назва проекту | Зазначені в проектах інституційно-функціональні недоліки |
|---|--|
| <p>Проект „Реформа для людини” (2005 р.)</p> | <ul style="list-style-type: none"> – поза переліком адміністративно-територіальних одиниць у нормах Конституції опинились міські, сільські та селищні ради; – відсутність базового рівня адміністративно-територіальних одиниць (сільських та селищних рад) неминуче призводить до порушення принципу повсюдності територій; – відсутність в адміністративно-територіальному устрої України найнижчого базового рівня та різноманіття адміністративно-територіальних одиниць третього та четвертого рівнів (міста районного значення, селищні, сільські ради) ускладнюють адміністративно-територіальну схему по горизонталі; – диспропорції в розрізі областей у кількості населення; – віддаленість районів від регіонального центру; – держава не має даних про точні межі сільських рад, районів, областей і відповідно про площі адміністративно-територіальних одиниць; – відсутність достатньої фінансово-економічної бази для забезпечення місцевого самоврядування та населення відповідними послугами; – адміністративний поділ не враховує принципів економічної доцільності, що призводить до суттєвих соціально-економічних і територіальних диспропорцій. |
| <p>Проект групи Ю. Битяка та В. Лісничого (2005 р.)</p> | <ul style="list-style-type: none"> – адміністративно-територіальний поділ країни, створений за критеріями адміністративно-командної системи, не відповідає вимогам сучасної демократичної, правової, соціальної держави з ринковою економікою; – обласний та районний поділ не враховує історико-культурні традиції, етнополітичний склад мешканців, рівень економічного та соціального розвитку, наявність ресурсної бази та виробничого потенціалу, демографічних чинників; – величезна кількість існуючих органів місцевої публічної влади об’єктивно неспроможні вирішувати як проблеми стратегічного розвитку регіонів, так і надання населенню необхідних послуг та забезпечення умов для реалізації конституційних прав громадян; – відносно невеликі розміри областей та районів призводять до відсутності умов самодостатності та самозабезпечення регіонів як суб’єктів політичного та економічного розвитку; – у сільській місцевості абсолютна кількість органів місцевого самоврядування – сільських та селищних рад є дотаційними, неієздатними для розвитку сільської інфраструктури та задоволення нагальних проблем сільського населення; – величезна кількість органів місцевої публічної призводить до розростання бюрократично-чиновничого апарату, утримання якого важким тягарем лягає на місцеві та державний бюджет. |

| Назва проекту | Зазначені в проектах інституційно-функціональні недоліки |
|--|--|
| Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.) | <p>1) неефективна організація виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях:</p> <ul style="list-style-type: none"> – неефективний механізм взаємодії Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями; – боротьба між главою держави та Урядом за вплив на місцеві державні адміністрації; – невизначений (подвійний) статус посад голів місцевих державних адміністрацій; – невластиві функції місцевих державних адміністрацій у відносинах з обласними та районними радами; <p>2) неефективне місцеве самоврядування та нераціональний адміністративно-територіальний устрій:</p> <ul style="list-style-type: none"> – фінансова неспроможність базової ланки місцевого самоврядування; – відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між рівнями та органами місцевого самоврядування; – відсутність повноцінного місцевого самоврядування на рівні району; – великі диспропорції в розмірах та розвитку регіонів і районів; – зорієнтованість податкової системи лише на фіскальну функцію; – відсутність регіонального самоврядування та чіткого бачення перспектив його запровадження; – незабезпеченість інституційної пам'яті та наступництва влади при зміні політичної команди; <p>3) неефективна публічна (державна та муніципальна) служба:</p> <ul style="list-style-type: none"> – велика плінність кадрів і неналежний професійний рівень персоналу; – суб'єктивізм в управлінні публічною службою в органі; – покладення на публічних службовців політичних функцій та незахищеність публічних службовців від партійно-політичних впливів; – низькі й непрозорі розміри оплати праці службовців; – неналежний рівень професійного навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців, і особливо, службовців органів місцевого самоврядування; – фактична перевага прав та інтересів чиновника, формалізм, бюрократія, корупція |
| Проект Романа Безсмертного (2005 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – висока централізація влади по лінії уряд – область – район – сільрада (міська рада, селищна рада); – позбавлення представницьких органів на місцях можливості проводити ефективну політику в інтересах людини; – дисбаланс у фінансовій сфері та не забезпечення ефективними державними послугами громадян України; – неврахування принципів економічної доцільності; – соціально-економічні та територіальні диспропорції |

| Назва проекту | Зазначені в проектах інституційно-функціональні недоліки |
|---|--|
| Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – відсутність єдиного підходу при визначенні територіальної основи сільських, селищних і міських громад; – розміщення в межах одних адміністративно-територіальних одиниць інших: міст, сіл, селищ у складі інших міст, селищ; – відсутність розмежування повноважень органів місцевого самоврядування, юрисдикція яких поширюється одночасно на одну і ту ж територію; – проблема цілності території адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. У багатьох випадках ця територія має дисперсний вигляд і немає єдиного замкнутого контуру (існування так званих анклавів); – невиправдані диспропорції і на рівні районного поділу, що суттєво впливає на ефективність управління територіями |
| Проект Асоціації міст України (2010 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – територіальні громади сіл, селищ і міст районного значення – через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу залишаються неспроможними до виконання всіх повноважень місцевого самоврядування; – низька якість публічних послуг; – депопуляція сільського населення; – деградація сільських територій; – надмірне навантаження на державний бюджет через необхідність фінансувати діяльність органів самоврядування; – дублювання повноважень системи центральних органів виконавчої влади |
| Проект української асоціації районних та обласних рад (2011 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – надмірна централізація державної влади; – несамотійність органів місцевого самоврядування; – дублювання повноважень та конкуренція компетенцій місцевих державних адміністрацій і місцевих рад; – важко, з одного боку, забезпечити системність і внутрішню несуперечливість правового регулювання на всій території країни, а з іншого – урахувати місцеві особливості та інтереси, підтримати місцеву ініціативу і прагнення до самоорганізації; – відсутність єдиної концепції розвитку місцевого самоврядування в Україні |

Отже, переважна більшість проектів наголошує на неефективності існуючої системи місцевого самоврядування, відсутності достатньої фінансової бази для діяльності органів місцевого самоврядування, надмірній централізації публічної влади без розподілу повноважень і відповідальності між рівнями та органами публічної влади, існуванні великих диспропорцій у розвитку регіонів та районів, конституційне неврегулювання територіальності та повсюдності базової ланки адміністративно-територіального поділу.

Головна мета та стратегічні пріоритети реформування

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|--|---|
| Проект „Реформа для людини” (2005 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – законодавче визначення поняття та засад адміністративно-територіального устрою України, правового статусу і рівнів адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань територіального устрою; – установлення критеріїв утворення адміністративно-територіальних одиниць; – спрощення системи адміністративно-територіального устрою; – оптимізація класифікації адміністративно-територіальних одиниць; – чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць; – децентралізація владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами влади на територіальному рівні; – удосконалення бюджетних відносин та податкової системи, вироблення більш раціональних механізмів перерозподілу фінансів; – підтримка депресивних територій тощо; – формування організаційно, фінансово та матеріально спроможної виконувати як власні, так і делеговані державою функції територіальної громади; – створення умов для поліпшення життя населення; – забезпечення просторово-часової рівнодоступності всіх громадян (незалежно від місця їх проживання) до ресурсів розвитку людського потенціалу, включаючи надання різноманітних послуг (у сфері освіти, культури, медичного обслуговування, торгівлі тощо); – додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання; – ефективне використання природного, економічного, трудового, наукового та іншого потенціалу територій |
| Проект групи Ю. Битяка та В. Лісничого (2005 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – суттєвий перерозподіл повноважень місцевих державних адміністрацій на користь органів самоврядування; – забезпечення децентралізації публічної влади в державі; – концентрація виконання багатьох функцій, здійснюваних зараз державними адміністраціями, у виконавчих структурах органів місцевого самоврядування; – забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними для виконання власних функцій ресурсів |
| Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – формування ефективної системи публічної адміністрації, яка надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечувати оптимальне використання публічних коштів та буде здатна вчасно й адекватно реагувати на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики. |

Продовження табл. 6.4

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|---|---|
| Проект Романа Безсмертного (2005 р.) | – надання реальної можливості для людини отримати максимальну кількість послуг від органів влади на кожному рівні управління. Саме людина та задоволення її потреб повинні опинитися в центрі уваги влади, яка для ефективної реалізації покладених на неї функцій отримує необхідні повноваження й у той же час буде нести всю повноту відповідальності за втілення в життя цих функцій |
| Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.) | – визначення раціональної просторової основи організації публічної влади для забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики та реалізації державної регіональної політики |
| Проект директорату демінституцій Ради Європи (2010 р.) | – посилення місцевої та регіональної демократії; – забезпечення ресурсів, що відповідають повноваженням органів місцевого самоврядування всіх рівнів; – оновлення (удосконалення) територіальної організації влади в Україні на основі трирівневої системи місцевого самоврядування; – зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування |
| Проект Асоціації міст України (2010 р.) | – забезпечення ефективної системи місцевого самоврядування відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, що має охоплювати такі сфери: – децентралізація та делегування повноважень; – фінансова децентралізація; – державний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування; – інтегрування реформи місцевого самоврядування у більш загальну реформу публічної адміністрації |
| Проект української асоціації районних та обласних рад (2011 р.) | – створення більш раціональної та ефективної системи публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях, здатної гарантувати найвищу соціальну цінність людини, створити оптимальні умови для її розвитку, забезпечити комплексний і стабільний розвиток усіх регіонів шляхом найповнішого використання їх потенціалу; – забезпечення реалізації невід’ємного права членів територіальних громад, територіальних спільнот на участь у справах місцевого та регіонального самоврядування; – забезпечення динамічного, збалансованого територіального розвитку; – раціоналізація системи органів публічної влади (в аспекті інституційних, правових та територіальних перетворень); – формування повноцінної системи місцевого й регіонального самоврядування згідно зі стандартами Ради Європи; – забезпечення доступності публічних послуг; – забезпечення керованості системних перетворень на рівні регіонів |

Базові принципи реформування

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|--|--|
| Проект „Реформа для людини” (2005 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – децентралізація державного управління; – розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; – субсидіарність; – розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів з відповідними організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів; – законність та правова й організаційна самостійність; – повсюдність місцевого самоврядування; – територіальність місцевого самоврядування; – матеріально-фінансова самостійність та спроможність; – гарантування державою фінансового забезпечення мінімального рівня послуг, надання яких населенню передбачається самоврядними повноваженнями |
| Проект групи Ю. Битяка та В. Лісничого (2005 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – мінімізація державного втручання в життєзабезпечення громадян на територіальному рівні; – децентралізація державного управління на принципах субсидіарності, передача державних функцій недержавним інститутам, діяльність яких забезпечується на самоврядних принципах надання громадських послуг; – переорієнтація системи адміністративно-розпорядчих функцій районних та обласних державних адміністрацій на контрольно-наглядові та аналітично-консультативні; – правове, організаційне, фінансове забезпечення виконання органами місцевого самоврядування всієї повноти саморегуляції та розвитку відповідних територій, уведення в структуру місцевого самоврядування виконавчих комітетів, підпорядкованих їх представницьким органам; – гармонізація державно-владних відносин, повноважень та компетенцій різних рівнів органів державної влади та місцевого самоврядування на принципах субсидіарності; – відповідальність територіальних органів влади та їх посадових осіб перед громадянами за виконання своїх безпосередніх функцій та дотримання прав людини; – запровадження ефективного громадського контролю за діяльністю територіальних органів влади, забезпечення прозорості та гласності прийняття управлінських рішень; – забезпечення територіальності місцевого самоврядування (воно має здійснюватися на територіях, які відмежовані одна від одної) та територіальної доступності громадських послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування |

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|--|---|
| Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – верховенства права, зокрема, як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації; – законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом; – відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян; – неупередженості як обов'язку публічної адміністрації та її посадових осіб неупереджено ставитися до всіх учасників правовідносин; – пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на негативні наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності; – ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів; – підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, зокрема, судового; – відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність |
| Проект Романа Безсмертного (2005 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – децентралізації; – субсидіарності |
| Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – застосування принципу субсидіарності під час визначення повноважень для органів публічної влади кожного рівня АТО; – повсюдності юрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування на територіях відповідних АТО; – нерозривності території АТО. У межах її території не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня; – універсальності АТО – диспропорції територій у межах одного рівня АТО повинні відповідати вимогам здійснення єдиної державної регіональної політики у відповідних сферах; – взаємодоповнювання – в АТО, особливо вищих рівнів, повинні дотримуватися пропорції між територіями з високим та низьким бюджетним потенціалом |
| Проект директорату демінституцій Ради Європи (2010 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – базові принципи демократії та Європейської хартії місцевого самоврядування, найголовнішими з яких є: – субсидіарність; – децентралізація та делегування повноважень; – фінансова децентралізація |

Продовження табл. 6.5

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|---|---|
| Проект Асоціації міст України (2010 р.) | Проект не містить переліку базових принципів |
| Проект української асоціації районних та обласних рад (2011 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – гуманізму, що передбачає безумовний пріоритет прав і свобод людини в діяльності органів публічної влади; – унітаризму, що гарантує цілісність території України та забезпечує єдність державного механізму; – конституційності та законності; – оптимальної децентралізації, що передбачає раціональний розподіл компетенції між органами державної влади, місцевого та регіонального самоврядування; – узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; – партнерства, що вимагає налагодження постійної тісної співпраці між органами державної влади та органами самоврядування; – збалансованого розвитку регіонів, що зумовлює диференційованість надання державної підтримки регіонам з урахуванням особливостей їх потенціалу; – гласності та широкої поінформованості громадян про організацію та діяльність органів публічної влади; – державної підтримки й гарантованості місцевого регіонального самоврядування; – територіальності місцевого самоврядування, що характеризує реалізацію публічної влади на територіях, які відмежовані одна від одної; – повсюдності, що гарантує здійснення місцевого самоврядування на всій території України без будь-яких обмежень; – самодостатності територіальних громад і територіальних спільнот; – підзвітності й відповідальності органів місцевого та регіонального самоврядування перед територіальними громадами, спільнотами |

З таблиці 6.5. визначаємо відсутність різночитань науковців і практиків у їх баченні основних принципів, на яких має здійснюватися реформування системи місцевого самоврядування, оскільки жоден принцип жодного проекту не суперечить жодному принципу іншого проекту. Частіше за інших зазначаються принципи законності або верховенства права та децентралізації системи публічної влади. Найбільшої одностайності здобув принцип субсидіарності, про що свідчать дані таблиці 6.6.

Виокремлення особливого статусу принципу субсидіарності

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|---|--|
| Проект „Реформа для людини” (2005 р.) | Головним принципом, на який має спиратися реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, є субсидіарність – розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів повинен здійснюватися так, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішень до громадянина, а з другого – ці органи мають володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів |
| Проект групи Ю. Битяка та В. Лісничого (2005 р.) | Визначення нового статусу органів місцевого самоврядування на засадах субсидіарності, децентралізації та деконцентрації влади, відкритості та прозорості, розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо регулювання питань територіального розвитку |
| Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.) | Важливим елементом реформи місцевого самоврядування є чітке розмежування повноважень між рівнями місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, щоб не допустити дублювання та подвійного підпорядкування функцій і повноважень місцевого самоврядування |
| Проект Романа Безсмертного (2005 р.) | Належний та ефективний розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності |
| Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.) | Розподіл повноважень між органами публічної влади, що створюються в АТО різних рівнів, здійснюється за принципом субсидіарності й визначається законом |
| Проект директорату демінституцій Ради Європи (2010 р.) | Субсидіарність є одним з фундаментальних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, який має бути врахований під час реформування системи місцевого самоврядування в Україні |
| Проект Асоціації міст України (2010 р.) | Перенесення на рівень громад значної частини функцій публічної влади з міркувань доцільності та субсидіарності |
| Проект української асоціації районних та обласних рад (2011 р.) | Принцип субсидіарності – принцип розподілу владних повноважень, за яким надання управлінської послуги максимально наближується до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти та належної якості цієї послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових засобів на відповідних територіальних рівнях управління |

**Основні напрями та завдання реформування
територіальної організації влади в Україні**

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|--|---|
| Проект „Реформа для людини” (2005 р.) | Проект не містить опису основних напрямів та завдань реформування територіальної організації влади в Україні |
| Проект групи Ю. Битяка та В. Лісничого (2005 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – перехід від президентсько-парламентської моделі державного устрою до парламентсько-президентської; – запровадження широкого дієвого самоврядування на засадах Європейської хартії; – проведення змін у виборчій системі України, які б забезпечили політичну стабільність через політичну відповідальність органів публічної влади за результати діяльності у владних структурах на центральному, регіональному та місцевому рівнях; – приведення нового адміністративно-територіального поділу країни відповідно до вимог європейського регіоналізму та самодостатності територій; – забезпечення ефективної державно-регулятивної діяльності у сфері економіки з вирішенням соціальних потреб населення |
| Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – формування стабільної та ефективної організації й діяльності виконавчої влади; – створення системи спроможного місцевого самоврядування шляхом децентралізації публічних завдань (повноважень) та ресурсів, створення економічно самодостатніх суб’єктів місцевого самоврядування в сільській місцевості; – визначення перспектив та створення передумов для запровадження регіонального самоврядування; – організація професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби шляхом відмежування політичних посад від сфери публічної служби, установа правових механізмів захисту публічних службовців від незаконних політичних впливів, запровадження відкритого конкурсного прийняття на публічну службу та службового просування тощо; – зміцнення статусу приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації шляхом справедливого правового регулювання адміністративної процедури, упровадження нових організаційних форм та стандартів якості адміністративних послуг, удосконалення механізмів правового захисту приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації; – гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству шляхом посилення контрольних функцій парламенту, місцевих рад та фінансового контролю, розвитку системи адміністративного судочинства, залучення громадськості до участі в управлінні публічними справами |

Продовження табл. 6.7

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|--|--|
| <p>Проект Романа Безсмертного (2005 р.)</p> | <ul style="list-style-type: none"> – створення та укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць громад з дотриманням принципу повсюдності місцевого самоврядування та чітке розмежування територій громад; – запровадження трирівневої територіальної системи управління „громада– район– регіон” та визначення компетенції адміністративно-територіальної одиниці відповідного рівня; – ліквідація на місцевому й районному рівні місцевих державних адміністрацій та передачу у відповідності з Європейською хартією місцевого самоврядування їх функцій органам місцевого самоврядування; – отримання громадянами максимальної кількості якісних послуг шляхом забезпечення фінансової та бюджетної автономії територіальних одиниць (збільшення питомої ваги місцевих бюджетів через проведення відповідних податкових реформ, запровадження власних доходів місцевих бюджетів, оптимізація системи розрахунку бюджетних трансфертів тощо) та раціоналізації бюджетного планування (застосування програмно-цільового методу бюджетного планування, упровадження механізмів зацікавленості органів місцевого самоврядування в нарощуванні доходного потенціалу бюджету тощо); – удосконалення механізму формування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування різних територіальних рівнів та оптимізацію їх структури; – розробка чітких критеріїв оптимізації районного поділу України з урахуванням географічних, історичних та інших чинників |
| <p>Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.)</p> | <p>Для побудови ефективної системи територіальної організації органів публічної влади необхідно визначити:</p> <ul style="list-style-type: none"> – вимоги до організації адміністративно-територіального устрою; – правовий статус адміністративно-територіальних одиниць; – вимоги до адміністративно-територіальних одиниць; – особливості формування кожного рівня адміністративно-територіального устрою; – систему органів публічної влади; – організацію управління на рівні поселень |
| <p>Проект Асоціації міст України (2010 р.)</p> | <p>Завдання Концепції полягає у визначенні:</p> <ul style="list-style-type: none"> – оптимальної територіальної основи спроможних територіальних громад; – оптимальної системи місцевого самоврядування таких територіальних громад; – повноважень з надання публічних послуг, які мають бути передані органам місцевого самоврядування територіальних громад; – ресурсної бази територіальних громад |

Продовження табл. 6.7

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|---|---|
| <p>Проект директорату демінституцій Ради Європи (2010 р.)</p> | <ul style="list-style-type: none"> – розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та виконавчих функцій районних та обласних рад; – удосконалення виборчої системи для організації виборів до органів місцевого самоврядування України з метою забезпечення більш тісних взаємозв'язків між виборцями та депутатами місцевих рад, забезпечення кодифікації виборчого законодавства України; – удосконалення системи інформування громадян та інструментів їх залучення до суспільно-політичного життя на місцевому рівні; підтримка участі громадян у місцевих справах; – посилення участі місцевих рад та громадян у процесі підготовки місцевих бюджетів; – передача повноважень на рівень міських рад; – удосконалення системи міжбюджетних трансфертів з метою забезпечення її відповідності витратам місцевих бюджетів; – організація моніторингу системи місцевих фінансів з метою забезпечення відповідності ресурсів повноваженням, а також з метою підтримки адміністративно-територіальної реформи; – затвердження муніципальної власності як економічної бази розвитку територій та забезпечення її використання; – підготовка до укрупнення громад, спроможних до реалізації власних повноважень як базових адміністративно-територіальних одиниць (АТО); – забезпечення утворення нових укрупнених районів; – перегляд розподілу повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів з метою сприяння децентралізації з урахуванням того, що районні та обласні ради згідно з Конституцією України продовжують представляти спільні інтереси територіальних громад; – підтримка розвитку транскордонного співробітництва на всій території України з метою покращення послуг на прикордонних територіях; – залучення місцевих рад до транскордонного співробітництва; – удосконалення організації та діяльності місцевих рад; – покращення організації й діяльності та спроможності служби в органах місцевого самоврядування; – підготовка та навчання службовців відповідно до нових умов їх діяльності внаслідок проведення реформи; – підвищення рівня публічної етики в органах місцевого самоврядування та державних адміністраціях; – удосконалення розподілу повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів; – чітке визначення повноважень та посилення підзвітності; – сприяння у виборі кращої організації системи надання послуг з урахуванням технічних, економічних та соціальних труднощів; – підтримка інноваційних підходів до виконання функцій |

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|---|---|
| Проект української асоціації районних та обласних рад (2011 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – законодавче розмежування на основі Конституції повноважень між Урядом та главою держави; раціонального інституційного розмежування політичних та адміністративних функцій у системі виконавчої влади; удосконалення процедур діяльності органів публічної адміністрації; – створення економічно самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування через укрупнення сільських і селищних громад; – запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні району як додаткового (субсидіарного) рівня місцевого самоврядування; максимально можливої децентралізації публічних функцій та ресурсів; – відмежування політичних посад від сфери публічної цивільної служби та встановлення правових механізмів захисту цивільних службовців від незаконних політичних впливів; – запровадження відкритого конкурсного прийняття на цивільну службу та службового просування; удосконалення системи управління державною цивільною службою; – спрямування діяльності публічних інституцій, насамперед, на надання публічних послуг; запровадження нових організаційних форм та стандартів якості послуг; удосконалення механізмів правового захисту громадян у відносинах з органами влади; – посилення контрольних функцій парламенту, місцевих рад, а також державного фінансового контролю; розвиток системи адміністративного судочинства; залучення громадськості до участі в управлінні публічними справами та контролю за функціонуванням публічної адміністрації |

Аналіз даних таблиці 6.7. дає підстави для виокремлення спільного бачення науковців, державних інституцій і діячів та активу громадянського суспільства щодо напрямів та завдань реформування територіальної організації влади в Україні, до яких можна віднести:

- запровадження повноцінного місцевого самоврядування через створення економічно самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування та ресурсного забезпечення виконуваних ними повноважень;

- запровадження трирівневої територіальної системи управління „громада – район – регіон” та чіткого розмежування компетенцій органів державної влади й адміністративно-територіальних одиниць відповідного рівня за принципом децентралізації;

- спрямування діяльності органів публічної влади на надання адміністративних послуг громадянам відповідно до законодавчо встановлених державних соціальних стандартів.

Запропонована система адміністративно-територіального устрою України та її базових рівнів

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|--|--|
| <p>Проект „Реформа для людини” (2005 р.)</p> | <p>Базовий рівень – Громада</p> <p>1. Громадою є адміністративно-територіальна одиниця, утворена на основі одного або кількох поселень та має визначені в установленому законом порядку межі її території і є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування громади та надання населенню громади визначеного законом рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг.</p> <p>2. Громада утворюється за умови, якщо в її межах проживає зазвичай не менш, як 5000 жителів з урахуванням доступності адміністративного центру громади для жителів поселень та поселенських утворень, розташованих у її межах.</p> <p>3. Окремі громади відповідно до закону можуть мати статус міста-району (чисельність населення якого становить не менше 70 000 жителів) та міста-регіону (чисельність населення якого становить не менше 750 000 жителів).</p> <p>Другий рівень – Район</p> <p>Районом є адміністративно-територіальна одиниця, територія якого складається з громад та має відповідну транспортну, інформаційну та іншу інфраструктуру для забезпечення реалізації спільних інтересів цих громад і населення якої забезпечується визначеними законом адміністративними, соціальними та культурними послугами, які об’єктивно не можуть бути надані в цих громадах. Район створюється за умови, якщо на його території проживає зазвичай не менше 70 000 жителів.</p> <p>Перший рівень – Регіон</p> <p>1. Регіонами є такі адміністративно-територіальні одиниці: Автономна Республіка Крим, області, міста-регіони.</p> <p>2. Регіон – це адміністративно-територіальна одиниця, утворена з метою здійснення державної політики щодо збалансованого розвитку територій, забезпечення реалізації спільних інтересів жителів районів та міст-районів, що входять до його складу, та надання населенню визначених законом спеціалізованих та високоспеціалізованих адміністративних, соціальних та культурних послуг, які об’єктивно не можуть бути надані в районах та містах-районах.</p> <p>3. Поселення, яке є місцезнаходженням ради регіону, є адміністративним центром регіону. При визначенні адміністративного центру регіону враховується наявність інфраструктури, що дозволяє створити необхідні установи та служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування регіону та доступність до адміністративного центру регіону для жителів цього регіону</p> |

Продовження табл. 6.8

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|---|---|
| <p>Проект групи Ю. Битяка та В. Лісничого (2005 р.)</p> | <p>– Законодавчо чітко визначити за базовий рівень місцевого самоврядування рівень територіальної громади.</p> <p>– Поділ на міста привести відповідно до моноструктурної єдності, ліквідувавши районування в містах та виділивши в містах із кількістю мешканців понад 200 тис. адміністративні округи, підпорядковані централізованим органам єдиної представницької влади в місті.</p> <p>– У сільській місцевості створити волості за принципом територіальної відповідності та економічної самодостатності.</p> <p>– Замість 490 районів запровадити повітовий (або муніципальний) поділ з чисельністю мешканців 60 – 80 тис. осіб.</p> <p>– Сільський та селищний поділ замінити на волосний з орієнтовним розміром волості 0,2 – 0,4 км² та населенням 8 – 12 тис. осіб</p> |
| <p>Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.)</p> | <p>Базовий (третій) рівень – нові адміністративно-територіальні одиниці – громади, сформовані на основі наявних або потенційних центрів соціально-економічного розвитку.</p> <p>Другий – район (місто-район). На районному рівні діятиме орган місцевого самоврядування – районна рада.</p> <p>Перший – регіон (Автономна Республіка Крим, області, міста із спеціальним статусом)</p> |
| <p>Проект Романа Безсмертного (2005 р.)</p> | <p>Громада – базовий рівень територіального устрою, утворюється з одного або кількох поселень. До території громади можуть входити території поселень, поселенських утворень, міжпоселенські землі (зокрема рілля тощо).</p> <p>Район – об’єднання громад для забезпечення реалізації спільних інтересів, має відповідну транспортну, інформаційну та іншу інфраструктуру, утворюється за умови, якщо в його межах проживає зазвичай не менш, як 70000 жителів.</p> <p>За умови наявності в одній громаді хоча б одного міста, чисельність якого становить не менше 70000 жителів, такій громаді надається статус міста-району.</p> <p>Міста-райони не входять до складу районів, у межах якого вони знаходяться.</p> <p>Регіон – об’єднання районів та міст-районів для забезпечення реалізації спільних інтересів та здійснення збалансованого розвитку територій</p> <p>За умови наявності в одній громаді хоча б одного міста, чисельність якого становить не менше 750000 жителів, такій громаді надається статус міста-регіону. Міста-регіони не входять до складу районів та регіонів, у межах яких вони знаходяться.</p> <p>До регіонів належать:</p> <ul style="list-style-type: none"> • міста із спеціальним статусом – Київ та Севастополь; • Автономна Республіка Крим; • області; • міста-регіони |

Продовження табл. 6.8

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|---|--|
| Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.) | Основою організації адміністративно-територіального устрою України є поселенська мережа, що складається з поселень – міст, селищ, сіл як місць постійного компактного проживання людей. Віднесення поселень до зазначених категорій визначається залежно від кількості населення, рівня урбанізації, організації комунального господарства та характеру економічної діяльності мешканців. На їх базі формуються адміністративно-територіальні одиниці (далі – АТО) трьох рівнів: громади, райони, регіони. Громада є базовим рівнем адміністративно-територіального устрою в Україні. Район є адміністративно-територіальною одиницею субрегіонального рівня, який має відповідати рекомендаціям ЄС щодо NUTS-3. Регіон є адміністративно-територіальною одиницею регіонального рівня, який має відповідати рекомендаціям ЄС щодо NUTS-2 |
| Проект директорату демінституцій Ради Європи (2010 р.) | Як базова адміністративно-територіальна одиниця визнаються громади, спроможні до реалізації власних повноважень |
| Проект Асоціації міст України (2010 р.) | Виходячи з формату спроможного місцевого самоврядування базового рівня, може бути визначено формат місцевого самоврядування субрегіонального та регіонального рівня, а також формат відповідних державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади |
| Проект української асоціації районних та обласних рад (2011 р.) | Регіональний рівень – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь; субрегіональний рівень (округи) – запроваджується з метою визначення територіальних меж для організації ефективної системи місцевих органів виконавчої влади та інших державних органів; місцевий рівень – територіальні громади – упорядковується з метою побудови ефективної системи організації місцевого самоврядування |

У всіх без винятку проаналізованих в таблиці 6.8 проектах міститься єдине розуміння структурної розбудови системи органів публічної влади в Україні на триланковій основі, де:

- базовим рівнем є рівень територіальної громади;
- другим рівнем є субрегіональний рівень району, що об'єднує відповідні територіальні громади та відповідає вимогам NUTS-3;
- першим рівнем є регіональний рівень області (Автономної Республіки Крим та міст-регіонів), що відповідає вимогам NUTS-3;

Зміст і характер запропонованих бюджетних повноважень

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|--|--|
| Проект „Реформа для людини” (2005 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – зміна кількості бюджетів різного рівня та їх назв. Відповідно до запропонованої концепції вже не буде сільських і селищних бюджетів, а будуть бюджети громад; – перерозподіл податкової бази внаслідок створення громад та укрупнення районів; – внесення змін до розподілу доходів між різними рівнями влади та до податкового законодавства; – здійснення додаткових видатків, пов’язаних з розвитком інфраструктури новоутворених громад |
| Проект групи Ю. Битяка та В. Лісничого (2005 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – розробка нових фінансово-економічних основ функціонування органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування й запровадження дієвого державного фінансового контролю; – установлення дієвих гарантій організаційної та фінансової самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування; – розробка та прийняття законів про комунальну власність, регіональні рахункові палати, про проведення державно-правових експериментів з питань регіонального розвитку; – кардинальне зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування та вдосконалення ресурсного забезпечення місцевого й регіонального розвитку; – значне обмеження втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування в господарську діяльність суб’єктів підприємницької діяльності, створення умов для широкого залучення бізнесу та третього сектору до надання послуг у сфері життєзабезпечення громадян у місцях їх проживання |
| Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – бюджетні ресурси є невід’ємним засобом реалізації державної політики. Тому бюджетний процес повинен бути нерозривно пов’язаним з процесом формування та реалізації державної політики, планування бюджету повинно базуватися на цілях, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів; – бюджетне планування під час підготовки політичних пропозицій та розробки державної політики повинне бути середньостроковим (3 – 5 років), а бюджетний процес повинен складатися з таких етапів: <ol style="list-style-type: none"> 1. Планування фінансових ресурсів під час підготовки і схвалення політичних пропозицій. 2. Формування та прийняття Державного бюджету. 3. Використання бюджетних коштів на впровадження державної політики. 4. Моніторинг ефективності реалізації державної політики та ефективності використання бюджетних коштів, підготовка і схвалення нових політичних пропозицій |

Продовження табл. 6.9

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|--|--|
| Проект Романа Безсмертного (2005 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – запровадження механізмів бюджетної автономії самоврядних одиниць; – збільшення питомої ваги місцевих бюджетів шляхом проведення відповідних податкових реформ; – запровадження власних доходів місцевих бюджетів; – оптимізація системи розрахунку бюджетних трансфертів; – раціоналізації бюджетного планування (застосування програмно-цільового методу бюджетного планування тощо); – упровадження механізмів зацікавленості органів місцевого самоврядування в нарощуванні доходного потенціалу місцевого бюджету; – контроль за недопущенням бюджетних диспропорцій |
| Проект директорату демінституцій Ради Європи (2010 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – удосконалення системи міжбюджетних трансфертів з метою забезпечення її відповідності витратам місцевих бюджетів; – організація моніторингу системи місцевих фінансів з метою забезпечення відповідності ресурсів повноваженням, а також з метою підтримки адміністративно-територіальної реформи; – затвердження муніципальної власності як економічної бази розвитку територій та забезпечення її використання |
| Проект Асоціації міст України (2010 р.) | <ul style="list-style-type: none"> – основними джерелами наповнення місцевого бюджету є місцевий податок на землю в адміністративних межах громади (і в межах, і поза межами населених пунктів) та місцевий податок на нерухоме майно з оподаткуванням усього майна, єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір, які регулюються радою в межах визначених законом ставок. Крім того, для забезпечення виконання делегованих державою повноважень (освіта, охорона здоров'я, культура і фізична культура, соціальний захист) до місцевих бюджетів спрямовується частина податку на доходи фізичних осіб, яка розраховується за відповідними формулами, визначеними постановою Уряду; – держава надає дотації вирівнювання територіальним громадам, які цього потребують, а також цільові субвенції на здійснення заходів відповідно до державних програм. Кількісний склад спроможних територіальних громад (біля 1400) дає можливість забезпечити прямий зв'язок усіх бюджетів місцевого самоврядування з державним бюджетом України; – основними джерелами наповнення районних та обласних бюджетів, бюджету Севастополя є частина податку на доходи фізичних осіб, що збирається на відповідній території, а також трансферти з державного бюджету; – місцеві державні адміністрації та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади відповідних рівнів утримуються з державного бюджету |

Продовження табл. 6.9

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|--|--|
| <p>Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.)</p> | <ul style="list-style-type: none"> – держава бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою; – бюджети нових муніципалітетів матимуть доступ до внутрішніх бюджетних зв'язків з Державним бюджетом; – усі одиниці місцевого самоврядування будуть мати однаковий ступінь фінансової автономії, і більшість муніципалітетів не будуть бюджетно залежати від районної влади; – уведення податку на власність як податку, що лишається в муніципалітеті |
| <p>Проект української асоціації районних та обласних рад (2011 р.)</p> | <ul style="list-style-type: none"> – кардинальне зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого та регіонального самоврядування; – забезпечення органів самоврядування достатнім ресурсом для належного виконання повноважень; – запровадження інструментів заохочення ініціатив органів самоврядування до збільшення їх надходжень; – закріплення стабільних місцевих податків для виконання власних повноважень, які за своєю природою належать до конкретної території, сплати яких важко уникнути і ефективно адміністрування яких забезпечать органи самоврядування; – віднесення до місцевих податків плати за землю в межах самоврядної території; – надання органам самоврядування права встановлення місцевих податків, регулювання їх ставок, передача відповідних функцій щодо адміністрування, правового захисту рішень місцевого самоврядування в частині стягнення місцевих податків та зборів; – створення умов для здійснення органами самоврядування видаткових повноважень інвестиційного характеру через отримання доступу до ринку запозичень з одночасним запровадженням державного контролю за використанням коштів; – надання права органам самоврядування та встановлення порядку використання інструментів зовнішнього аудиту місцевого бюджету незалежними аудиторами; – запровадження системи середньострокового та стратегічного бюджетного планування, у першу чергу щодо бюджету розвитку; – забезпечення синхронізації тендерних процедур з етапами бюджетного процесу; – розробка та закріплення на законодавчому рівні ефективного механізму відстрочки (відмови) органів самоврядування від виконання делегованих повноважень, не профінансованих з Державного бюджету у повному обсязі; – застосування прямих міжбюджетних відносин з Державним бюджетом України всіх органів місцевого самоврядування новоутворених територіальних громад |

Як видно з таблиці 6.9, усі розробники проектів реформування системи місцевого самоврядування відстоюють право територіальних громад на фінансову та бюджетну автономію, збільшення частки податків і зборів, що залишаються в розпорядження громади.

Таблиця 6.10

Розміри та чисельність адміністративно-територіальних одиниць

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|--|---|
| Проект „Реформа для людини” (2005 р.) | – Територіальна громада має об’єднувати не менше 5 тисяч населення, район – не менше 70 тисяч, регіон і місто – регіон – 750 тисяч |
| Проект групи Ю. Битяка та В. Лісничого (2005 р.) | – Замість 490 районів запровадити повітовий (або муніципальний) поділ з чисельністю мешканців 60 – 80 тис. осіб. Сільський та селищний поділ замінити на волосний з орієнтовним розміром волості 0,2 – 0,4 км ² та населенням 8 – 12 тис. осіб. |
| Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.) | – Для забезпечення економічної спроможності громад за умови їх територіальної компактності пропонується впровадити „змішану” модель місцевого самоврядування (база – громада та район), згідно з якою право на місцеве самоврядування мали б усі сільські райони та окремі громади з населенням понад 5 тисяч осіб, де можливо забезпечити доступність та ефективність послуг. – За умови наявності в одній громаді хоча б одного міста, чисельність якого становить не менше 70000 жителів, такій громаді надається статус міста-району. – Орієнтовна кількість АТО з місцевим самоврядуванням: сільських районів – 490, міст усіх – 456, селищ міського типу – 886, селищ (містечок) – 1364, разом – 3196 |
| Проект Романа Безсмертного (2005 р.) | – Громада утворюється з одного або кількох поселень за умови, якщо в її межах проживає зазвичай не менш, як 5000 жителів. – До території громади можуть входити території поселень, поселенських утворень, міжпоселенські землі (зокрема рілля тощо) Район утворюється за умови, якщо в його межах проживає зазвичай не менш, як 70000 жителів. – За умови наявності в одній громаді хоча б одного міста, чисельність якого становить не менше 70000 жителів, такій громаді надається статус міста-району. – Міста-райони не входять до складу районів, у межах якого вони знаходяться. – Регіон – об’єднання районів та міст-районів для забезпечення реалізації спільних інтересів та здійснення збалансованого розвитку територій. – За умови наявності в одній громаді хоча б одного міста, чисельність якого становить не менше 750000 жителів, такій громаді надається статус міста-регіону. Міста-регіони не входять до складу районів та регіонів, у межах яких вони знаходяться |

Продовження табл. 6.10

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|---|---|
| Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.) | – Територіальна одиниця включає в себе територію поселення з прилеглими землями з чисельністю понад 50 постійних мешканців. – Населення району має становити не менше 150 000 жителів |
| Проект директорату демінституцій Ради Європи (2010 р.) | – Проект не містить відомостей щодо розмірів та чисельності адміністративно-територіальних одиниць |
| Проект Асоціації міст України (2010 р.) | – Очікувана кількість спроможних територіальних громад в Україні складе біля 1400 громад (скорочення орієнтовно у 8 разів). – Виходячи з того, що місця надання основної частини повноважень місцевого самоврядування районного рівня переносяться ближче до споживачів відповідних послуг – на рівень спроможних територіальних громад, для забезпечення належного завантаження органів публічної влади районного рівня райони можуть утворюватися у складі 10 – 20 спроможних територіальних громад. – Очікується, що кількість районів після їх реорганізації може скласти біля 100. Область може включати 3 – 5 таких районів |
| Проект української асоціації районних та обласних рад (2011 р.) | – У населеному пункті (місті, селищі) з визначеною кількістю жителів (робочий варіант – понад 5 тис. осіб) утворюється територіальна громада та відповідна адміністративно-територіальна одиниця, якій надається статус міста обласного (республіканського) значення |

Порівняльний аналіз даних таблиці 6.10 дає підстави для виокремлення спільного бачення політичної, наукової та громадської еліти українського суспільства щодо самодостатньої територіальної громади, чисельність якої має становити орієнтовно 5 000 мешканців. Це неодмінно передбачатиме укрупнення первинних територіальних громад, особливо в сільській місцевості, характер та особливості якого не прописані майже ні в кого.

Більшість проектів також відстоює недоторканість існуючих меж областей як адміністративно-територіальної одиниці першого (регіонального) рівня.

Певні різночитання викликає другий субрегіональний рівень району, кількість районів при цьому пропонується зменшити з тим, щоб сумарна чисельність мешканців району становила від 60 до 150 тисяч осіб.

**Ставлення до ліквідації/реорганізації
місцевих державних адміністрацій**

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|--|---|
| Проект „Реформа для людини” (2005 р.) | – Запропоновано взагалі відмовитися від такого державного органу, як районні державні адміністрації на районному рівні, оскільки серед повноважень, що мають надаватися на рівні району, державних повноважень узагалі не існує |
| Проект групи Ю. Битяка та В. Лісничого (2005 р.) | – Районні державні адміністрації, що існують, ліквідуються, а їхні функції цілком зосереджуються у виконавчих структурах місцевого самоврядування. Сфера їхнього впливу чітко визначається й також передбачає повне виключення виконання їхніх функцій іншими структурами влади |
| Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.) | <p>В областях і районах України мають функціонувати обласні та районні державні адміністрації – єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції префекторального типу, до основних повноважень яких належатиме:</p> <ul style="list-style-type: none"> – контроль за відповідністю Конституції України та законністю актів і дій органів місцевого самоврядування; – реалізації повноважень центральних органів виконавчої влади та урядових органів, для яких недоцільно утворювати їх власні територіальні органи, у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (областей і районів); – координація в межах визначених законом діяльності місцевих органів виконавчої влади спеціальної компетенції та органів місцевого самоврядування у випадках реалізації ними делегованих повноважень; – керівництво всіма органами публічної адміністрації на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці в умовах надзвичайного стану |
| Проект Романа Безсмертного (2005 р.) | <p>– Необхідно серйозно перерозподілити повноваження між центральною владою й місцевою владою. Причому очевидно, що треба запроваджувати виконавчі органи і на рівні громад, і на рівні районів, і на рівні регіонів. У результаті повноваження від адміністрацій мають перейти до повноважень громади, району та регіону. Оскільки державних повноважень на рівні району взагалі не існує, тому що ці повноваження, природно, мають належати органам місцевого самоврядування. Отже, ми пропонуємо взагалі відмовитися від послуг такого державного органу, як районні державні адміністрації на рівні району.</p> <p>– Щодо області, то ми виокремили повноваження, які не може реалізувати місцеве самоврядування. І тому ми зберегли ці органи з послугами, які стосуються насамперед контрольно-наглядових функцій за реалізацією прав, за реалізацією, координацією діяльності центральних органів виконавчої влади на регіональному рівні</p> |

Продовження табл. 6.11

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|--|---|
| <p>Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.)</p> | <p>– На рівні громади створюються органи місцевого самоврядування та представництва центральних органів виконавчої влади. – Район є базовим рівнем для організації місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції – районних державних адміністрацій. Район є також рівнем місцевого самоврядування, на якому виконуються ті публічні завдання, які не можуть бути виконані на рівні громади або виконання яких на рівні громади є неефективним. – На рівні області діють місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції – обласні державні адміністрації та органи місцевого самоврядування регіонального рівня</p> |
| <p>Проект директорату демінституцій Ради Європи (2010 р.)</p> | <p>– Зазначено тільки необхідність розподілу повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів з метою сприяння децентралізації з урахуванням того, що районні та обласні ради згідно з Конституцією України продовжують представляти спільні інтереси територіальних громад</p> |
| <p>Проект Асоціації міст України (2010 р.)</p> | <p>– На рівні району формуються органи місцевого самоврядування районного рівня, які включають районну раду, її виконавчий комітет. – На рівні району утворюється також районна державна адміністрація. У районному центрі розташовуються територіальні органи центральних органів виконавчої влади. – На рівні області формуються органи місцевого самоврядування обласного рівня, які включають обласну раду, її виконавчий комітет. – На рівні області утворюється також обласна державна адміністрація. В обласному центрі розташовуються окремі територіальні органи центральних органів виконавчої влади обласного рівня</p> |
| <p>Проект української асоціації районних та обласних рад (2011 р.)</p> | <p>– реформування місцевих державних адміністрацій у напрямі зміни їх правового статусу, позбавлення функцій місцевого самоврядування та трансформування їх у контрольно-наглядові органи з підпорядкуванням Президенту України; – надання обласним державним адміністраціям повноважень щодо контролю за відповідністю актів органів самоврядування Конституції України та законам України з правом зупиняти акти, які не відповідають Конституції і законам, з наступним зверненням до суду; контролю за відповідністю публічних послуг, що надаються територіальним громадам, спільнотам, державним стандартам, виконанням державних програм та цільовим використанням коштів державних субвенцій, ефективним використанням об'єктів державної власності; – збереження за місцевими державними адміністраціями повноважень щодо координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади</p> |

Таблиця 6.11 демонструє відсутність в українському суспільстві чіткого розуміння майбутньої ролі та функціонального призначення районних державних адміністрацій. Частина проектів містить вимогу повної ліквідації цих представництв державної виконавчої влади на субрегіональному рівні. Інша частина проектів пропонує переорієнтацію діяльності райдержадміністрацій з господарчо-розпорядчих на контрольно-наглядові. Найбільш обережні проекти говорять лише про впорядкування компетенцій, більш чіткий розподіл повноважень між районними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Остання порівняльна таблиця демонструє ставлення розробників проектів реформування системи місцевого самоврядування в Україні до її очікуваних наслідків.

Таблиця 6.12

Очікувані результати реформ

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|--|---|
| Проект „Реформа для людини” (2005 р.) | Вирішенню проблем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування відкривають шлях законопроекти „Про внесення змін до Конституції України” (питання вдосконалення системи місцевого самоврядування) та „Про територіальний устрій України”, головним здобутком яких є запровадження єдиної уніфікованої адміністративно-територіальної одиниці низового рівня – громади, що дозволить, поряд з переліченими проблемами, розв’язувати питання незбігу понять „адміністративно-територіальна одиниця низового рівня” і „населений пункт”, а відтак визначення юрисдикції територіальної громади |
| Проект групи Ю. Битяка та В. Лісничого (2005 р.) | Наслідком адміністративно-територіальної перебудови державної влади буде децентралізація влади, концентрація достатніх ресурсів та повноважень у краях та повітах для забезпечення базових соціальних гарантій громадянам, підтримання громадського порядку, розвитку національно-етнічних особливостей місцевого населення та повна самоврядність населених пунктів, у яких найширше мають реалізовуватися принципи місцевого самоврядування та демократії |
| Проект Романа Безсмертного (2005 р.) | – реформа поставить у центр уваги людину, її інтереси й потреби; – забезпечить демократизацію та прозорість процесу державного управління; – максимально відповідатиме курсу на європейську інтеграцію, проголошеному Президентом, а також засадам місцевого самоврядування, покладеним в основу Європейської Хартії місцевого самоврядування, ратифікованою Верховною Радою України |

Продовження табл. 6.12

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|---|---|
| <p>Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.)</p> | <ul style="list-style-type: none"> – належний та ефективний розподіл функцій між рівнями публічної адміністрації; – раціональна, ефективна та стабільна система органів виконавчої влади; – раціональні та прозорі процедури формування державної політики із залученням громадськості та інших зацікавлених суб'єктів; – фінансово самодостатні громади, спроможні надавати необхідний обсяг публічних послуг; – функціонування місцевого самоврядування на рівні району як допоміжного рівня до самоврядування громад; – надання більшості публічних послуг органами місцевого самоврядування; – формування дієвих місцевих бюджетів; – ефективна, професійна, політично-нейтральна, прозора цивільна служба; – справедливе правове регулювання адміністративної процедури; – мінімізація умов для корупції; – ефективні правові механізми захисту громадян у відносинах з органами публічної адміністрації – ефективний контроль парламенту, місцевих рад, а також державний фінансовий контроль за функціонування публічної адміністрації |
| <p>Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.)</p> | <p>Запропоновані реформаційні зміни сприятимуть формуванню ефективної та відповідальної влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, що відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування.</p> <p>Чітке розведення повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування дасть змогу позбутись перманентного протистояння між цими органами, дублювання повноважень, а відтак зменшаться витрати на публічне управління.</p> <p>Упорядкування системи місцевих виборів дасть змогу стабілізувати ситуацію в органах місцевого самоврядування, а посилення їх можливостей разом із ефективним державним контролем сприятиме консолідації держави та демократизації місцевої влади</p> |
| <p>Проект директорату демінституцій Ради Європи (2010 р.)</p> | <p>Проект не містить очікуваних наслідків реформ</p> |
| <p>Проект Асоціації міст України (2010 р.)</p> | <p>Створення системи місцевого самоврядування спроможних територіальних громад</p> |

| Назва проекту | Сутність запропонованих положень |
|---|---|
| Проект української асоціації районних та обласних рад (2011 р.) | <p>Розпочата політична реформа має знайти своє логічне продовження в удосконаленні владних відносин на рівні областей, районів, міст, селищ, сіл, адже саме на цих рівнях найбільш виразно проявляється ефективність влади, її здатність продемонструвати свої можливості через надання своєчасних і якісних управлінських послуг. При цьому вирішення означених проблем є можливим тільки за умов поєднання інституційних змін в системі публічної влади з реформою адміністративно-територіального устрою України. Така реформа, не ставлячи під сумнів унітарного характеру Української держави, повинна впорядкувати наявну систему адміністративно-територіальних одиниць, раціоналізувати їхні межі, забезпечити формування самодостатніх територіальних громад.</p> <p>Державна регіональна політика має надати динамізму регіональному соціально-економічному розвитку через більш повне залучення ресурсного потенціалу регіонів, використання переваг територіального поділу й кооперації праці. Формування і впровадження виваженої державної політики щодо регіонів, особливо в аспекті фінансового забезпечення їх соціально-економічного розвитку, узгодженості повноважень і дій органів регіонального управління та місцевого самоврядування, розвитку самоврядних інституцій</p> |

Отже, у сучасній Україні вже напрацьовано необхідну науково-теоретичну базу щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування та загалом реформування системи територіальної організації влади в державі. Наступним кроком має стати розробка та затвердження на рівні політичного рішення цілісної стратегії реформування адміністративно-територіальних відносин.

Така стратегія має містити ключові позиції щодо оптимізації територіальної основи місцевого самоврядування, чіткого розмежування повноважень і компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на принципах децентралізації та субсидіарності, посилення інституційної спроможності та фінансово-ресурсної бази органів місцевого самоврядування, удосконалення процесу надання громадянам адміністративних послуг відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів, входження України до світового та європейського глобалізованого простору.

6.3. Перспективи входження системи місцевого самоврядування України до європейського та світового глобалізованого простору

Розвиток сучасного самоврядування перебуває під дією багатьох зовнішніх та внутрішніх суспільно-політичних чинників. Водночас, як зазначає А. Некряч, за всіма ознаками цей багатоаспектний, багатовекторний рух підтверджує перехід до нового етапу місцевого та регіонального розвитку, основними ознаками якого є: політична реформа, модернізація адміністративно-територіального устрою, упровадження державної політики на засадах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, принципів субсидіарності, рівноправних партнерських відносин між двома місцевими гілками влади [265].

Новий етап розвитку потребує нових підходів до пошуку певних науково-практичних імперативів як фундаменту тієї новітньої побудови системи місцевого самоврядування, що має поставити Україні в один ряд з провідними європейськими демократичними державами.

Такими імперативами, на наш погляд, можуть слугувати державотворчі конструкти місцевого самоврядування. Ці конструкти є загальними базовими чинниками, які повинні відбиватися (реалізовуватися) в системі місцевого самоврядування України. Найпершими державотворчими конструктами є свобода, справедливість, безпека, суспільне благо, стабільність, правопорядок та легітимність. Саме ці імперативи повинні бути втілені в системі місцевого самоврядування України в процесі адміністративної реформи. При цьому реалізація кожного з наведених вище конструктів потребує втілення попереднього державотворчого конструкту.

Як уже неодноразово було наголошено, сьогодні система місцевого самоврядування України потребує суттєвого вдосконалення. Сучасні українські науковці незалежно один від одного зазначають кризовий стан інституції місцевого самоврядування в Україні. Так, Т. Кравченко вважає, що в нашій державі відсутня цілісна система місцевого самоврядування, що ефективно функціонує. Вона фактично

не діє на обласному та районному рівнях управління – виконавча влада тут зосереджена в руках представників місцевих державних адміністрацій, які призначає Президент України й підпорядковані йому та Кабінету Міністрів України. Цей науковець наводить чотири аргументи на користь твердження про недосконалість місцевого самоврядування України на рівні областей та районів:

- обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів;
- повноваження районної й обласної рад є майже ідентичними;
- законодавством не визначено механізм виявлення спільної думки територіальних громад сіл, селищ, міст (а обласні та районні ради є саме виразниками спільних інтересів територіальних громад);
- недосконало визначено правовий статус районних і обласних рад [208].

Інший сучасний український науковець І. Сай визначає такі основні проблемні питання місцевого самоврядування України, що потребують якнайшвидшого вирішення:

- наділення органів місцевого самоврядування ширшими повноваженнями, що зробить їх реальним суб'єктом територіального розвитку та вираження інтересів громад, їх дійсної самоорганізації та самоврядності;
- чіткий розподіл функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;
- розробка чіткої системи відповідальності та контролю;
- надання місцевим державним адміністраціям винятково контрольно-наглядових функцій за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, за станом місцевого та регіонального розвитку тощо [323].

Як зазначає Я. Жовнірчик, реформа системи територіального управління в Україні вимагає серйозного перерозподілу повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на користь останніх з метою наближення надання державних та громадських послуг безпосередньо до їх споживачів, а також розвантаження центральних органів виконавчої влади від невластивих їм функцій оперативного господарського та соціального управління [121].

Ю. Крестева вважає, що для справжньої можливості реалізації права на місцеве самоврядування необхідні: механізми здійснення права, тобто наявність органів, створених населенням для реалізації прав у вирішенні місцевих питань; можливість здійснення права, тобто наявність фінансово-економічної бази для забезпечення реальної самостійності населення й дієздатності створених ним органів; усвідомлена воля здійснювати права, тобто активна участь у процесі організації місцевого самоврядування не лише держави, а й населення [210].

Колишній міністр профільного міністерства, доктор наук з державного управління Василь Куйбіда пропонує для побудови системи управління на місцевому рівні, яка дасть змогу створити повноцінне для розвитку людини середовище, низку невідкладних кроків щодо створення збалансованої системи публічного врядування, яка продукує управлінські й громадські послуги на всіх рівнях управління:

- базуючись на оцінці діючих моделей місцевого самоврядування, здійснити їх пошуковий аналіз і запропонувати прийнятні для місцевих умов альтернативи;

- визначитись з моделлю місцевого самоврядування, яка буде реалізовуватися;

- запровадити повсюдність місцевого самоврядування, визначивши його територіальну основу, й укрупнити, виходячи із критеріїв ефективного управління, сільські територіальні громади;

- на базі принципу субсидіарності розмежувати компетенцію та повноваження між державною владою й місцевим самоврядуванням, провівши децентралізацію;

- запровадити регіональне самоуправління або виробити механізм виявлення й реалізації спільних інтересів територіальних громад;

- дати можливість територіальним громадам самостійно вибирати моделі місцевого самоврядування, відповідно до яких організовується діяльність цього виду публічної влади на території юрисдикції громади;

- передбачити можливість делегування повноважень як знизу-догори, так і зверху-донизу виключно на основі угод і з відповідним матеріально-фінансовим забезпеченням їх виконання;

– виробити процедуру синхронізації дій, механізмів державного управління, місцевого самоврядування й самоорганізації;

– визначити механізми контролю представницької влади, державної влади й громадськості за якістю надаваних місцевим самоврядуванням і гарантованих законом послуг;

– забезпечити обсяг місцевих бюджетів, достатній для якісного надання послуг органами місцевого самоврядування, гарантованих законом управлінських і громадських послуг;

– напрацювати та забезпечити функціонування механізмів і фінансово-економічного вирівнювання територіальних громад, і їх розвитку;

– удосконалити механізми розподілу бюджетних коштів і контролю за ними, заклавши в ці механізми прозорість процесу й підконтрольність його представницьким органам;

– для подолання корупції змінити процедури прийняття рішень органами місцевого самоврядування, зробивши їх прозорими;

– відповідно до компетенції й виконуваних функцій, а також згідно з принципом „немає повноважень без належного фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування”, визначити на довготерміновій основі джерела місцевих бюджетів, забезпечивши законодавчо механізм належного формування останніх на базі затверджених Кабінетом Міністрів України соціальних стандартів;

– забезпечити законодавче врегулювання повноважень органів місцевого самоврядування по збільшенню їх самостійності у вирішенні прикордонними регіонами інших держав завдань місцевого розвитку, а також державної фінансової підтримки проектів транскордонного співробітництва;

– юридично й етично забезпечити відкритість місцевої влади;

– створити умови для підтримки ініціатив громадян та взаємодії місцевої влади з ними;

– напрацювати нові форми й методи роботи в умовах нової парадигми управління [216].

Такий варіант адміністративно-територіального реформування дозволить забезпечити відповідність системи органів влади цивілізованим стандартам демократії та свободи. Тільки такий спосіб удосконалення місцевого самоврядування забезпечить його

спрямованість на потреби та інтереси громадян, які разом становлять народ України – єдине джерело влади.

Найпершим базовим конструктом державотворення, який необхідно втілити в місцевому самоврядуванні України, є *свобода*. Саме цей конструкт забезпечує дієвість місцевого самоврядування та адекватність діяльності його органів потребам населення. Без утілення цього конструкту побудова в Україні дієвої та ефективної системи місцевого самоврядування буде просто неможливою.

Сама по собі свобода є однією з найвищих цінностей українського народу. Без її забезпечення будь-яка влада буде сприйматися як неприродна та неорганічна для населення. У той самий час тільки наявність свободи в системі місцевого самоврядування дозволить повною мірою реалізувати творчий потенціал та ініціативність населення, які найбільш ефективно проявляються саме на місцевому рівні. Цю ситуацію ідеально ілюструє загальновідомий вислів Клінтона Росистора: „Немає щастя без свободи, свободи – без самоврядування, самоврядування – без конституційності, конституційності – без моралі, жодного з цих великих благ – без сталості та порядку” [Цит. за: 40].

У зв'язку з усім зазначеним державотворчий конструкт свободи повинен утілюватися в місцевому самоврядуванні України у двох аспектах: як свобода органів самоврядування від втручання державної влади та як свобода місцевого населення реалізовувати власні ініціативи. Перший аспект забезпечується чітким розподілом повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Цей розподіл повинен бути здійснений на законодавчому рівні, а його дієвість повинна бути забезпечена шляхом гарантованого захисту прав місцевого самоврядування. А це, своєю чергою, вимагає вдосконалення правоохоронної системи України (у першу чергу – судової гілки державної влади).

Також удосконалення потребує судова практика захисту інтересів місцевого самоврядування. Але цього неможливо досягти шляхом цілеспрямованої реформи – тут необхідні зміни в ментальності. Керівники органів місцевого самоврядування не повинні остерігатися (чи, навіть, боятися) подавати до суду задля захисту прав

територіальних громад. Судді не повинні остерігатися виступати арбітрами в суперечках органів влади. І ніхто не повинен сприймати судовий вирок не на користь органу державної влади як загрозу національній безпеці. Але реалізація цього положення вимагає довгого часу практичної діяльності та не може бути „нав’язана згори” в ході адміністративної реформи.

Другий аспект реалізації в місцевому самоврядуванні України державотворчого конструкту свободи полягає в забезпеченні можливості місцевого населення вільно реалізовувати власні творчі ініціативи. Законодавство України передбачає достатньо широкий спектр для реалізації цього конструкту: місцеві вибори, місцевий референдум, громадські слухання, загальні збори за місцем проживання та місцеву ініціативу. Проте технічні аспекти цих процесів вимагають диференціації їх використання для забезпечення свободи в місцевому самоврядуванні України.

Місцеві вибори та місцевий референдум є надто масштабними та громіздкими процесами. Їх проведення вимагає масштабних дій та значних ресурсів, які управляються місцевим населенням виключно через органи місцевого самоврядування. Тому їх застосування для реалізації в місцевому самоврядуванні державотворчого конструкту свободи є неефективним.

Значної активізації потребує практика застосування в місцевому самоврядуванні громадських слухань, загальних зборів та місцевих ініціатив. Саме ці процедури дозволяють швидко й оперативно визначити потреби та вподобання населення. Саме їх використання дозволить мобілізувати творчий потенціал мешканців. Тому саме активізація здійснення цих процедур дозволить забезпечити втілення державотворчого конструкту свободи в місцевому самоврядуванні.

Наступним базовим конструктом державотворення, який повинен бути втілений у місцевому самоврядуванні України, є *справедливість*. Цей конструкт повинен забезпечити спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування саме на потреби та інтереси місцевого населення. З іншого боку, саме цей конструкт забезпечить відповідальність територіальної громади за її вибір чи її пасивність у повсякденному житті.

На ментальному рівні сама по собі справедливість (як і свобода) входить до найвищих цінностей українського народу. Ставлення українського народу до справедливості цілком відповідає відомому давньоримському правилу: „Хай згине світ, але справедливість переможе!“. Місцеве самоврядування, яке не забезпечуватиме справедливість, буде сприйматися населенням не менш чужинським та неорганічним, ніж самоврядування без свободи.

Запровадження в систему місцевого самоврядування України цього державотворчого конструкту є чи не найскладнішим порівняно з іншими конструктами. І, як і свобода, цей конструкт має два прояви: справедливість можливостей та справедливість результатів. Ці два аспекти справедливості забезпечуються достатньо різноплановими процедурами.

Перш за все місцеве самоврядування повинно бути справедливим в аспекті його організації, структури та повноважень. Права громадян повинні бути реалізовані однаково повно, незалежно від місцевих умов. У зв'язку з цим органи місцевого самоврядування повинні мати повноваження, незалежно від ресурсної спроможності конкретних територій. А проблема недостатності ресурсів повинна бути вирішена шляхом надання органам місцевого самоврядування права та можливості вільно об'єднувати наявні в них ресурси з іншими органами влади (а це додатково потребуватиме реалізації державотворчого конструкту свободи).

З іншого боку, реалізація в місцевому самоврядуванні державотворчого конструкту справедливості повинна забезпечити справедливість результатів дій чи бездіяльності самого населення. Саме справедливість дозволить забезпечити реалізацію не корпоративних політичних, економічних та інших інтересів окремих груп чи осіб, а інтереси всього суспільства й кожного пересічного українця зокрема. А для цього необхідне максимально широке використання в місцевому самоврядуванні демократичних процедур.

Наступним державотворчим конструктом, який необхідно втілити в системі місцевого самоврядування України, є *безпека*. Безпека є безумовно необхідним компонентом діяльності органів місцевого самоврядування. І втілення цього державотворчого

конструкту в місцевому самоврядуванні також має два аспекти: безпека одночасно повинна бути і метою, і способом діяльності будь-яких органів влади.

Проте реалізація зазначених двох аспектів у самоврядуванні має вже зовсім інший характер, ніж при втіленні конструктів свободи чи справедливості. Пріоритет в забезпеченні життя та діяльності людини цілковито віддано органам державної влади. Саме держава забезпечує збройний захист, допомогу у випадку стихійних лих чи інших надзвичайних ситуацій. Органи місцевого самоврядування в кращому випадку лише тільки технічно залучені до окремих процедур.

У зв'язку з цим при втіленні в місцевому самоврядуванні України державотворчого конструкту безпеки необхідно зосередити увагу на забезпеченні діяльності органів влади. А це вимагає, перш за все, законодавчої регламентації всього спектра видів діяльності органів місцевого самоврядування. Крім того, необхідний ретельний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування та їх окремими посадовими особами цих законодавчих приписів. Не останнє місце в запровадженні конструкту безпеки повинна відігравати і свідомість та активність громадян, які формують органи місцевого самоврядування на виборах. Тільки ретельна увага з боку територіальної громади дозволить по-справжньому забезпечити втілення цього конструкту.

Наступним державотворчим конструктом, який необхідно втілити в системі місцевого самоврядування України, є *суспільне благо*. На відміну від усіх попередньо описаних конструктів, цей конструкт не має процесуального аспекту – суспільне благо є виключно результатом діяльності органів влади. Саме тому запровадження цього конструкту є найбільш складним з усіх уже описаних.

Проте на ментальному рівні саме суспільне благо віддавна визнавалося українським народом цілком природною метою утворення будь-яких органів влади. Державницькі традиції українського народу та традиції місцевого самоврядування однаково свідчать про абсолютну прийнятність у діяльності будь-якої влади славнозвісного давньоримського правила: „Благо народу є вищим законом!” Саме на забезпечення цього конструкту спрямовано реалізацію всіх інших описаних раніше конструктів: свободи, справедливості та безпеки. І

саме досягнення реалізації цього конструкту буде індикатором забезпечення втілення в місцевому самоврядуванні України всіх інших державотворчих конструктів.

Певна парадоксальність реалізації конструкту суспільного блага полягає в тому, що, незважаючи на відсутність процедурних аспектів цього конструкту, його втілення можливе виключно в результаті вдосконалення процедур місцевого самоврядування. Саме процедури дозволяють отримати кінцевий результат, який буде прийнятний для всього загалу місцевого населення та може бути сприйнятий як благо. І тільки завдяки використанню спеціальних процедур можливо скорегувати діяльність органів місцевого самоврядування, якщо вона не призводить до бажаного результату.

У будь-якому разі забезпечення спрямованості діяльності місцевого самоврядування на досягнення суспільного блага значно більше залежить від інших інституцій, ніж від самого місцевого самоврядування. Для досягнення суспільного блага з боку держави необхідна відповідно організована регламентація діяльності органів місцевого самоврядування та ретельний контроль за дотриманням цієї регламентації. А з боку населення необхідна сформованість чіткої власної позиції, громадської свідомості та активності у відстоюванні власних прав та інтересів. Тільки це дозволить забезпечити реалізацію в місцевому самоврядуванні України державотворчого конструкту суспільного блага.

Наступним конструктом, який необхідно втілити в місцевому самоврядуванні, є *стабільність*. Цей конструкт не є безумовною цінністю; він, скоріше, є необхідною передумовою забезпечення всіх наведених вище конструктів. Саме стабільність спроможна забезпечити тривалість функціонування органів місцевого самоврядування та появи результатів реалізації всіх інших державотворчих конструктів.

Стабільність є найбільш проблемним моментом місцевого самоврядування України. Відсутність стабільності є чи не найголовнішою причиною неефективності діяльності органів місцевого самоврядування України. Непевність статусу органів місцевого самоврядування та їх посадовців, непостійність процедур

перешкоджають запровадженню довготривалих проектів, стратегічного мислення та довгострокового планування. Можливість одномоментної зміни всього складу керівництва органу влади в результаті виборів обмежують „горизонт подій” у мисленні посадових осіб місцевого самоврядування однією каденцією. А постійні зміни законодавства (наприклад, упродовж усієї історії незалежної України кожні місцеві вибори відбувалися за новим законом) заважають реалізації довготривалих проектів.

Тому для забезпечення реалізації в системі місцевого самоврядування України державотворчого конструкту стабільності необхідно, у першу чергу, стабілізувати законодавчу базу місцевого самоврядування. Другим кроком повинно стати запровадження довготривалого планування, строковість якого повинна перевищувати строки повноважень органів місцевого самоврядування та їх окремих посадових осіб. Саме це дозволить стабілізувати функціонування системи місцевого самоврядування України та спрямувати її діяльність у бік досягнення суспільного блага на засадах безпеки, свободи та справедливості.

Наступним державотворчим конструктом, який потребує втілення в системі місцевого самоврядування України, є *правопорядок*. Цей конструкт також значною мірою не є безумовною цінністю українського народу на ментальному рівні – це, скоріше, передумова для забезпечення реалізації інших конструктів. Проте унікальність цього конструкту полягає в тому, що його відсутність технічно унеможливить реалізацію всіх інших конструктів. Тому на часі широка правова просвіта державних службовців, суспільства, громадян.

У сфері правопорядку пріоритетність повністю належить державі. Органи місцевого самоврядування лише тільки процедурно залучені до деяких процесів із забезпечення правопорядку. Проте за своєю значущістю правопорядок є набагато важливішим для місцевого самоврядування, ніж для держави. Громадські заворушення чи масові порушення законодавства на певній обмеженій частині території держави лише тільки створюють деякі ускладнення у функціонуванні державного механізму та частково погіршать функціонування органів державної влади. Але органи місцевого самоврядування, максимально

наближені до громадян, більш повною мірою відчують на собі порушення правопорядку. Громадські заворушення спроможні абсолютно повністю паралізувати їх функціонування.

У зв'язку із зазначеним можна зробити висновок, що реалізація в системі місцевого самоврядування державотворчого конструкту правопорядку дуже малою мірою залежить від самого самоврядування. Але його втілення є надзвичайно важливим для місцевого самоврядування та безумовно необхідним для його успішного функціонування. Тому держава повинна забезпечувати правопорядок, чим створити сприятливі умови для діяльності органів місцевого самоврядування.

Останнім державотворчим конструктом, реалізація якого необхідна для системи місцевого самоврядування України, є *легітимність*. Цей конструкт впливає виключно на результати функціонування місцевого самоврядування, його наявність проявляється виключно в реалізації процедур та не міститься в самих процедурах. Тому легітимність є найменш процедурним з усіх державотворчих конструктів, які реалізуються в місцевому самоврядуванні. Але її забезпечення найбільше залежить від процедур місцевого самоврядування.

Тільки забезпечення легітимності місцевого самоврядування дасть користь від запровадження всіх інших конструктів державотворення. І тільки це дозволить уважати прийнятним і результати діяльності органів місцевого самоврядування, і сам процес їх функціонування. Тому нереалізація цього конструкту державотворення нівелює результати всіх дій із запровадження інших державотворчих конструктів.

І саме в реалізації конструкту легітимності роль місцевого самоврядування повинна бути максимально малою. Забезпечення законності повинно бути цілковито покладено на державу та суспільство. Усі відхилення від визначених законом норм, недотримання регламентованих процедур здійснюються конкретними посадовими особами органів влади. Тому органи місцевого самоврядування є найменш зацікавленими в унеможливленні таких відхилень. У зв'язку з цим дуже нерозумним та навіть наївним було б

покладатися на самих потенційних порушників у питаннях забезпечення легітимності їхньої діяльності. Через це втілення в системі місцевого самоврядування України державотворчого конструкту легітимності повинно відбуватися із максимальним відстороненням від цього процесу самих органів місцевого самоврядування.

Отже, здійснена розвідка дозволяє встановити способи втілення в системі місцевого самоврядування України державотворчих конструктів для використання потенціалу місцевого самоврядування в забезпеченні стабільного розвитку суспільства. Необхідність запровадження зазначених конструктів викликана нагальною потребою проведення в Україні адміністративної реформи, головним напрямом якої є вдосконалення місцевого самоврядування. На необхідності здійснення цієї реформи однаково активно наполягають не тільки науковці, але й політики та посадовці органів влади України.

При здійсненні адміністративної реформи необхідно враховувати пріоритетність місцевого самоврядування України над державою. На українських землях ця пріоритетність є імперативом, який спроможний зчинити значний вплив на процес проведення реформи. Хоча сьогодні є достатні підстави вважати, що суперечливість між державою та місцевим самоврядуванням долається (принаймні, в умовах України).

Базовими конструктами державотворення, які необхідно реалізувати в системі місцевого самоврядування України в процесі адміністративної реформи, є свобода, справедливість, безпека, суспільне благо, стабільність, правопорядок та легітимність. Ці конструкти мають достатньо різноманітну природу та характер свого прояву. Тому кожен з цих конструктів має певні особливості свого втілення, які відрізняються участю в цьому процесі органів місцевого самоврядування, результативністю та впливовістю результатів, ступенем активності та втручання в процес їх здійснення інших суспільних інституцій. Усі ці особливості необхідно враховувати при проведенні в Україні адміністративної реформи, метою якою повинно бути забезпечення сталого розвитку суспільства.

ПІСЛЯМОВА

Огляд стану та напрямів досліджень врядування, а також критичний аналіз наукових робіт зарубіжних і вітчизняних учених дозволяють зробити висновок про те, що звертання дослідників у кожную нову епоху розвитку суспільства до філософської спадщини попередників є спробою віднайти там генетично притаманне даному народові осмислення феномену публічної влади, її сутності, мети та форм існування як фундаментального підґрунтя всієї парадигми сучасного публічного врядування.

Контент-аналіз історіографічних джерел дав підстави для твердження, що на українських теренах задовго до епохи Відродження постали ідеї патріотизму, національної єдності та гуманістичного змісту самоврядної влади. Ці ідеї сформували ціннісні підвалини українського суспільства, власне бачення шляхів державотворення, серед яких провідне місце зайняли такі демократичні цінності, як прагнення до волі, самоорганізація влади, національна самосвідомість, громадське служіння («спільне благо»), справедливість тощо.

Серед домінуючих конструктів часів Київської Русі визначено широкий демократизм за процедурного анархо-афективного (на противагу раціонально-правовому) характеру народовладдя та абсолютну десаκραлізацію публічної влади.

В Козацькій республіці домінують конструкти волюнтаристського паттерну свободи та одноособової концентрації владних повноважень.

Радянський період призвів до посилення зазначених конструктів в українській національній ментальності, що негативно вплинуло на розбудову інститутів публічного врядування в незалежній Україні.

Установлено, що провідними геополітичними та історичними передумовами формування системи місцевого самоврядування в Україні, які кардинально відрізняють її від інших держав Європи та Росії виступають:

– процедурна слабкість місцевого самоврядування України, що виявилось неспроможним до інтеграції в державну владу, перетворення на її опору як базис для відродження державності після військово-політичних поразок;

– інституційна нестабільність та непослідовність, які обумовили біфуркаційний характер розвитку та існування як паралельних, так і розмежованих в часі принципово різних моделей організації й функціонування місцевого самоврядування.

Визначено, що провідними конструктами Європейської Хартії місцевого самоврядування є конструкти конституційності; демократії; виборності місцевих органів публічної влади; свободи асоціацій; невід'ємних прав людини; найвищого права, єдності функцій, компетенцій і ресурсів; наближення влади до народу; повноти і виключності повноважень; фінансової спроможності; бюджетного вирівнювання.

Серед зазначених конструктів більшою чи меншою мірою в Україні реалізуються лише перші чотири-п'ять, всі інші потребують значного покращення, що потребує цілеспрямованих заходів органів публічного врядування щодо імплементації Європейської Хартії місцевого самоврядування в Україні у трьох структурних площинах – аксіологічній, інституційній та процесуальній.

Установлено, що розгортання глобалізаційних процесів сучасності супроводжується одночасною дією двох протилежних тенденцій. За своєю природою перша з них характеризується центробіжними процесами й несе уніфікацію та стандартизацію публічного управління у світі й одночасно поглинає все більше й більше державного суверенітету національних держав. Друга охоплює відцентрові процеси й загострює проблеми національної ідентифікації та консолідації, пошуку механізмів збереження самобутності й унікальності націй і народів перед загрозою ціннісного знівелювання в ході гомогенізації.

Ці тенденції призвели до розгортання кризи традиційної державотворчої думки, яка будувалася навколо поняття сильної держави та недоторканості суверенітету. За таких умов на передній план державотворення виходить система місцевого самоврядування, яка в ціннісному, територіальному та процесуальному плані є найбільш наближеною до людини і має потенціал постати провідним інститутом національної ідентифікації та консолідації в умовах глобалізаційних викликів сучасності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – К. : Моноліт, 2009. – 383 с.
2. Адміністративно-територіальна реформа та місцеве самоврядування: нормотворення та експертні оцінки / Інститут громадянського суспільства ; [упоряд. О. С. Врублевський]. – К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2009. – 56 с.
3. Аксьонов В.С. Погребеніння з конем другої половини VIII – IX ст. верхньої течії р.Сіверський Донець (за матеріалами салтівських ґрунтових могильників). – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата історичних наук за спеціальністю 07.00.04 – археологія. – Інститут археології НАН України. – К., 2000.
4. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. моногр. / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов [та ін.] ; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
5. Андреев Д. Філософія права: актуальні проблеми та сучасні інтерпретації / Д. Андреев, В. Вовк, Ю. Івченко, О. Павлишин. – К. : 2011. – 220 с.
6. Андресюк Б. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / Б. П. Андресюк. – К. : Стилос, 1997. – 223 с.
7. Андріяш В.І. Місцеве самоврядування в політичній системі суспільства. / В. І. Андріяш, О.Н. Євтушенко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ; Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. П.Могили, 2007. – Вип.11. – С. 148-157.
8. Александрович В. Історія Української культури: у 5 т. / В. Александрович, В. Балушок, М. Боянівська та ін. – К.: Наукова думка, 2001. – Т. 2 Українська культура XIII – першої половини XVII століть: [наукове видання]. – 848 с.
9. Алексеев.С. Славянская Европа V–VIII веков / С. Алексеев. – М.: Вече, 2009. – 536 с.
10. Алексеева Т. И. Восточные славяне: антропология и этническая история [Текст] / Т. И. Алексеева. – М. : Научный мир, 2002. – 341 с.

11. Артеменко А. Визначення напрямків розвитку місцевого самоврядування в малих містах України : європейський досвід [Електронний ресурс] / Андрій Артеменко // Державне управління та місцеве самоврядування : науковий збірник. – № 4(10). – 2010. – Режим доступу:

http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2010_4/10aagued.pdf

12. Асеев Ю. Історія Української культури: у 5 т. / Ю. С. Асеев, В. Баран, І. Баранов та ін. – К. : Наукова думка, 2001. – Т. 1 Історія культури давнього населення України : [наукове видання]. – 1136 с.

13. Асоціація міст України [електронний ресурс] // Вікіпедія : вільна енциклопедія – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Асоціація_міст_України.

14. Астапова Т. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Т. О. Астапова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2010. – 20 с. – укр.

15. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст]. Курс лекций. / Г. В. Атаманчук. – М. : ОМЕГА-Л, 2006. – 430–432 с.

16. Афонін Е. Закономірності та особливості суспільно-трансформаційних процесів в Україні / Е. Афонін, О. Суший, Л. Усаченко. – Укр. соціум. – 2011. – № 3(38). – С. 7 – 30.

17. Баймуратов М. Сфера компетенції місцевого самоврядування та форми її реалізації за законодавством України / М. М. Баймуратов // Вісник маріупольського державного університету. Серія „Право”. – 2011. – Вип. 2. – С. 41 – 53.

18. Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: монография. / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. – Одесса : Юридическая литература, 2003. – 245 с.

19. Баймуратов М. О. Деякі питання співвідношення громадянського суспільства та місцевого самоврядування / М. О. Баймуратов // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посібник / за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – С. 201.

20. Баклагов Ю. Формування основ місцевого самоврядування та перспективи їх розвитку в Україні / Ю. Б. Баклагов // Наукові праці МАУП. – 2010. – Вип. 1(24). – С. 219 – 224.

21. Балуцька Л. Перспективи політичної реформи в Україні у контексті президентських виборів 2010 року. [Текст] : експертно-аналіт. звіт / [Леся Балуцька та ін.] ; Центр політ. дослідж. філос. ф-ту Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка [та ін.]. – Л. : ЦПД, 2010. – 132 с.

22. Бандера С. Перспективи Української Революції / С. Бандера : [репринтне видання]. – Дрогобич : Видавнича фірма „Відродження”, 1998. – 656 с.

23. Бантыш-Каменский Д. История Малой России. Часть Первая / Д. Бантыш-Каменский. – М. : Типография С. Саливановского, 1830. – 460 с.

24. Батанов О. Принципи місцевого самоврядування як ціннісний вимір сучасного муніципалізму в Україні / О. В. Батанов // – 2012. – № 3. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Almpr/2012_3/01_017.pdf

25. Бевзьо О. А. Львівський літопис і Острозький літописець. Джерелознавче дослідження [Текст] / О. А. Бевзо. – Київ, 1971. – 200 с.

26. Безсмертний Р. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні [Електронний ресурс] / Роман Безсмертний // офіційний веб-сайт Дніпропетровської обласної державної адміністрації. – Режим доступу : <http://www.dnipr.dp.gov.ua/OBLADM/Obldp.nsf/b19e47826f35603ec2256f29003c32ff/60e3a21fd141cd61c22571aa0027dbeb?OpenDocument>

27. Безуглий О. В. Територіальна громада в Україні: напрями та чинники сталого розвитку: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 – місцеve самоврядування / О. В. Безуглий ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2008. – 18 с. – укр.

28. Беляев И. Судьбы земщины и выборного начала на Руси / И. Д. Беляев. – М. : Императорское общество истории и древностей российских при Московском университете, 1905. – 136 с.

29. Бережкова М. План завоевания Крыма, составленный в царствование государя Алексея Михайловича ученым славянином Юрием Крижаничем / М. Н. Бережкова. – СПб. : Типография В. С. Балашева, 1891. – 94 с.

30. Билимович А. Очерки хозяйской географии южной Руси / А. Билимович. – Малая Русь. Выпуск первый. 1918 г. – К. : Тип. Т-ва И. Н. Кушнерев и К^о, 1918. – 72 с.

31. Білецький Л. „Руська Правда” й історія її тексту. / Л. Білецький ; [за ред. Ю. Книша]. – Вінніпег : ВУАН в Канаді, 1993. – 166 с.

32. Білоусько О. Нова історія Полтавщини. Кінець XVIII – початок XX століття. [Електронний ресурс]. / О. А. Білоусько, В. І. Мирошниченко // Сайт „Історія Полтави”. – Режим доступу : <http://histpol.pl.ua/pages/content.php?page=1127>

33. Блохин Н. Н. Конституции и законодательные акты буржуазных государств (XVII – XIX вв.). / Н. Н. Блохин. – М. : Государственное издательство юридической литературы, 1957. – 588 с.

34. Бобровська О. Ю. Корпоративне управління в місцевому самоврядуванні : монографія / О. Ю. Бобровська. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 284 с.

35. Бобровська О. Ю. Розвиток процесної компоненти в системі місцевого самоврядування / О. Ю. Бобровська. – Том. 5 // Економіка будівництва і міського господарства. – 2009. – с. 235 – 241.

36. 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/>

37. Болдирев С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Болдирев Сергій В'ячеславович. – Х., 2003. – 22 с.

38. Борденюк В. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії [Текст] : [монографія] / В. І. Борденюк. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.

39. Бубенко І. В. Проблеми фінансового контролю на регіональному рівні / І. В. Бубенко, В. Л. Бутенко // Економічний простір. – 2008. – № 11. – С. 51 – 56.

40. Бут М. Учиться самоуправленію можна в „столичном стилі” [Електронний ресурс]. / Максим Бут // Еженедельник 2000 – Держава. – Вып. № 41 (42) – 13 – 19 октября 2000. – Режим доступа : <http://news2000.com.ua/2000/derzhava/32801>

41. В'ячеслав Липинський та його доба: Книга перша : [наукове видання ; II-ге вид., доопрацьоване і доповнене] // Упорядн. Т. Остапко, Ю. Терещенко. – К. : Темпора, 2010. – 560 с.

42. В'ячеслав Липинський та його доба: Книга друга : [наукове видання ; II-ге вид., доопрацьоване і доповнене] // Упорядн. Т. Остапко, Ю. Терещенко. – К. : Темпора, 2010. – 624 с.

43. Василенко О. М. Парадигма державного управління [Електронний ресурс] / О. М. Василенко // Держава та регіони : зб. наук. пр. – 2011. – №3. – (Серія : „Державне управління”). – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2011_3/files/DU311_01.pdf

44. Васильєва Н. В. Стиль управління, як умова підвищення ефективності розвитку державної служби [Текст] / Н. В. Васильєва // Наук. вісник АМУ : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 4. – К. : АМУ, 2010. – С. 42 – 47. – (Серія : „Управління”).

45. Васильєва О. В. Актуальні питання вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / О. В. Васильєва // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 2. – X. : Вид-во ХарPI НАДУ „Магістр”, 2008. – Режим доступу : http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2008_2/doc/3/01.pdf

46. Вибрані наукові праці академіка В. І. Вернадського. – Т. 1: Володимир Іванович Вернадський і Україна. – Кн. 2: Вибрані праці / ред. кол. тому: А. Г. Загородній, О. С. Онищенко, (гол.), В. А. Смолій, М. В. Багров [та ін.]. Комісія з наукової спадщини академіка В. І. Вернадського; Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського; Інститут історії України. – К. : Друкарня НБУВ, 2011. – 584 с.

47. Ворона П. В. Особливості розвитку місцевого самоврядування в період світової глобалізації / П. В. Ворона // ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО : Електронне наукове фахове видання ХарPI НАДУ. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/4/02.pdf>

48. Ворона П. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади [Текст] : монографія / П. В. Ворона ; Вищ. навч. закл. Укоопспілки „Полтав. ун-т економіки і торгівлі” (ПУЕТ). – Полтава : ПУЕТ, 2012. – 340 с.

49. Ворона П. Вплив процесів світової глобалізації на формування тенденцій розвитку місцевого самоврядування / П. В. Ворона // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів державного управління. – Х. : Вид-во АДНДУ, 2011. – № 3(7). – С. 39 – 47.

50. Гавриленко О. Основні риси права скіфських ранньодержавних утворень / О. А. Гавриленко. – К. : Часопис Київського університету права, 2007. – № 1. – С. 17 – 21.

51. Гай-Нижник П. УНР та ЗУНР: становлення органів влади і національне державотворення (1917 – 1920 рр.) / П. Гай-Нижник. – К. : Цифра-друк, 2010. – 304 с.

52. Галущинський М. Михайло Драгоманов – ідеолог Нової України / М. Галущинський. – Літ.-наук. Біб-ка С.П.Ч.163. – Львів, 1921. – 15 с.

53. Гваньїні О. Хроніка європейської Сарматії / О. Гваньїні ; [упорядкуван. та пер. з пол. о. Юрія Мицика]. – 2-ге вид. доопрац. – К. : Вид. дім „Києво-Могилянська академія”, 2009. – 1006 с.

54. Геродот. Історії в дев'яти книгах / Геродот ; [пер. А. Білецького]. – К. : Наукова думка, 1993. – 576 с.

55. Глазунова Н. Система государственного управления. / Н. Глазунова – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 551 с.

56. Гоббс Т. Левіафан, або Суть, будова і повноваження держави церковної та цивільної / Томас Гоббс; Тамара Польська (наук.ред.), Ростислав. Димерець (пер.з англ.). – К. : Дух і Літера, 2000. – 600 с.

57. Головченко В. І. Українське питання в роки Першої світової війни: [Монографія] / В. І. Головченко, В. Ф. Солдатенко. – К. : Парламентське вид-во, 2009. – 448 с.

58. Гончарук Н. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти / Наталія Гончарук, Леонід Прокопенко. // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів державного управління. – Х. : Вид-во АДНДУ, 2011. – № 3(7). – С. 31 – 38.

59. Горбань Т. Ю. Еволюція ідеї національного самовизначення в українській суспільно-політичній думці кінця ХІХ – першої чверті ХХ століть / Т. Ю. Горбань. – К. : ІПіЕНД імені І. Ф. Кураса НАН України, 2010. – 381 с.

60. Гордон Л. На пути к социальному партнерству / Л. А. Гордон // Приложение к бюллетеню „Конституционный вестник”. – М., 1993. – С. 23 – 28.

61. Горелов М. Держава і цивілізація в історії України : [монографія] / М. Є. Горелов, О. П. Моця, О. О. Рафальський. – К. : ЕКО-ПРОДАКШН, 2009. – 980 с.

62. Гошуляк І. Тернистий шлях до соборності (від ідеї до Акту Злуки)/ І. Гошуляк. – К. : ІПіЕНД імені І.Ф.Кураса НАН України, 2009. – 467 с.

63. Грицяк І.А. Європейське управління : теоретико-методологічні засади / І. А. Грицяк. – К. : Вид-во „К.І.С.”, 2006. – 398 с.

64. Грицяк І. А. Особливості європейського управління на національному рівні : методичний аспект / І. А. Грицяк // Стратегічні пріоритети. – № 1(2). – 2007. – С. 165 – 172.

65. Грицяк І. А. Правова та інституційна основи ЄС : підручник / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов; за заг. ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудіка та ін. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ „Магістр”, 2009. – 620 с.

66. Грицяк І. А. Форми державного устрою : зарубіжний досвід та перспективи України [Електронний ресурс] / І. А. Грицяк // Науковий вісник Академії муніципального управління, серія „Управління”. – № 3. – 2010. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2010_3/5.pdf

67. Грищук М. В. Місцеве самоврядування в Україні: політико-правові аспекти становлення і розвитку на сучасному етапі: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 – політичні інститути та процеси / М. В. Грищук ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2007. – 18 с. – укр.

68. Грищук М. В. Нариси історії місцевого самоврядування України [Текст] / М. В. Грищук. – Острог : Національний ун-т „Острозька академія”, 2003. – 159 с.

69. Громадські організації у дискурсі демократизації суспільства : [монографія] / М-во освіти і науки, Нац.пед.ун-т імені М. П. Драгоманова; за науковою ред.. В. П. Бега ; редкол.: В. П. Бех (гол.), Г. О. Нестеренко (заст.гол.) [та ін.]. – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. – 680 с.

70. Громов М. Идеиные течения древнерусской мысли / М. Н. Громов, В. В. Мильков. – СПб. : РХГИ, 2001. – 960 с.

71. Грушевський М. Історія України-Руси. XI – XIII вік / М. С. Грушевський. – К. : Наукова думка, 1992. – Т 2. – 634 с.

72. Грушевський М. Якої автономії і федерації хоче Україна / М. Грушевський. – Відень : Союз визволення України, 1917. – 22 с.

73. Губрик О. Сільська громада в Україні XIV – XVIII т. [Текст] / О. Губрик // Український історичний журнал. – 1997. – №5. – с. 52 – 66.

74. Гулевська С. Ф. Роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні соціальних прав громадян: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00. 04 – місцеve самоврядування / С. Ф. Гулевська; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2012. – 22 с. – укр.

75. Гумилев Л. Древняя Русь и Великая степь / Л. Гумилев. – М. : АСТ, 2006. – 768 с.

76. Даль В. І. Толковый словарь живого великорусского языка [Текст] том IV / Даль В.І. – М. : ОЛМАМедиагруп, 2007. – 171 с.

77. Данильян О. Взаємодія органів державної влади й місцевого самоврядування: методологічні й управлінські аспекти [Електронний ресурс] / О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань / Гілея : науковий збірник. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2012_59Gileya59F17_doc.pdf

78. Дармограй О. О. Поняття стилю державного управління [Електронний ресурс] / О. О. Дармограй // Матеріали IV Международной научно-практической Интернет-конференции „Наука в информационном пространстве” (16 октября 2008 г.) – Режим доступу : http://www.confcontact.com/2008oktInet_tezi/gu_darmog.php

79. Дворнік Ф. Слов'яни в Європейській історії та цивілізації / Ф. Дворнік ; [пер. з англ. В. Верлока, В. Кіку, Д. Матіяш]. – К. : Дух і Літера, 2000. – 528 с.

80. Дегтярьова І. О. Домінанти державної політики розвитку місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / І. О. Дегтярьова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2005. – 21 с.

81. Дейвіс Норман. Європа: Історія / Норман Дейвіс ; [пер. з англ. П. Таращук, О. Коваленко]. – К. : Видавництво Соломії Павличко, 2001. – 1463 с.

82. Декларація про державний суверенітет України. Історія прийняття, документи, свідчення : [Редакційна рада Асоціації народних депутатів]. – Житомир : „Рута”, 2010. – 868 с.

83. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 255 с .

84. Державне управління і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : хрестоматія / Миколаївський держ. гуманітарний ун-т ім. Петра Могили. Інститут держ. управління, Українська академія політичних наук, Українська академія історичних наук. – Миколаїв, 2007. – Т. 1 / уклад. В. І. Андріяш [та ін.]. – [Б. м.] : [б.в.], 2007. – 248 с.

85. Десницький С. Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи. // Історія вчень про право і державу : Хрестоматія для юрид. вузів і фак. / Семен Десницький [Уклад., заг. ред. – проф., д-р іст. наук Г. Демиденко]. – 2-е вид., доп. і змін. – Х. : Легас, 2002. – С. 368–381.

86. Джаксон Т. Исландские королевские саги как источник по истории Древней Руси и ее соседей X – XIII вв. / Т. Н. Джаксон. – Древнейшие государства на территории СССР. Материалы и исследования, 1988 – 1989 гг. М.: „Наука”, 1991. – С. 5 – 164.

87. Діденко Н. Г. Принципи та пріоритети державного управління в європейських моделях соціального партнерства . / Н. Г. Діденко // Теорія та практика державного управління : Зб. наук. праць.– Вип. 1(20). – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ „Магістр”, 2008. – с. 431 – 437.

88. Дневникъ Петра Даниловича Апостола (май 1725 г. – май 1727 г.). – [Електронний ресурс] // Кієвская старина. – 1895. – Т.50. – №7/8. – Отд.2. – С. 100 – 155. ∴ – Режим доступу : <http://lisabella.narod.ru/text4.html>

89. Дністрянський М. С. Кордони України: Територіально-адміністративний устрій / М. С. Дністрянський. – Львів : Світ, 1992. – 144 с.

90. Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін : [електронний ресурс] – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>

91. Донцов Д. Де шукати наших історичних традицій; Дух нашої давнини / Д. Донцов. – К. : МАУП, 2005. – 568 с.

92. Донцов Д. Націоналізм / Д. Донцов. – Вінниця : ДП „ДКФ”, 2006. – 236 с.

93. Донцов Д. Підстави нашої політики / Д. Донцов. – Відень : видавництво Донцових, 1921. – 212 с.

94. Дорошенко Д. Нарис історії України: у 2 т. / Д. Дорошенко. – Видання друге. – К. : Глобус, 1992. – Том I (до половини XVII століття). – 360 с.

95. Дорошенко Д. Нарис історії України: у 2 т. / Д. Дорошенко. – Видання друге. – К. : Глобус, 1992. – Том II (від половини XVII століття). – 349 с.

96. Дорошенко Д. Слов'янський світ в його минулому й сучасному / Дмитро Дорошенко ; Підготовка тексту та передм. – проф. Белей Л. О.; відповід. ред. – акад. Юліан Тамаш]. – Ужгород : Гражда, 2005. – 404 с.

97. Драгоманов М. Вольный союзъ – вільна спілка : Опыт украинской политико-соціальной программы [Електронний ресурс] / Микола Драгоманов. – Женева, 1884. – 375 с. – Режим доступу : <http://www.ditext.com/drahomanov/union/union.pdf>

98. Драгоманов М. Историческая Польша и великорусская демократия / М. Драгоманов. – Женева : Типография „Работника” и „Громада”, 1881. – 520 с.

99. Драгоманов М. П. Чудацькі думки про українську національну справу / М. П. Драгоманов. – Партія Укр.. Соц.-революціонерів, 1915. – 124 с.

100. Драгоманов М. Громада. Українська збірка. Передне слово // М. Драгоманов. – Женева: Печатня „Громади”, 1878. – 101 с.

101. Драгоманов М. Листи на Наддніпрянську Україну / М. Драгоманов. – Партія Укр. Соціалістів-Революціонерів. – 2-ге вид. – Наклад і друк парт. Друкарні, 1915. – 114 с.

102. Драгоманов М. П. Политические сочинения : Т.1 : Центрі и окраині / М. Драгоманов ; [под ред. И. М. Гревса, Б. А. Кистяковского]. – М., 1908. – 486 с.

103. Драгоманов М. Старі хартії вільності: Историчні нариси / М. П. Драгоманов. Видання друге. – Київ : Вид-во Ранок, 1907. – 84 с.

104. Драгоманов М.. Про українських козаків, татар та турків / М. Драгоманов. – К. : Товариство „Просвіта” у Києві. № 1, 1906. – 74 с.

105. Древнейшие государства Восточной Европы // Политические институты Древней Руси / Т. В. Гимон, Е. А. Мельникова. – 2006. – 438 с.

106. Древнейшие государства на территории СССР. Материалы и исследования. 1980 г. / М. : Издательство „Наука”, 1982. – 241
107. Древняя Русь в свете зарубежных источников [Текст] / [Под. ред. Е. А. Мельниковой]. – М. : Логос, 1999. – 618 с.
108. Егоров В. Историческая география Золотой Орды в XIII – XIV вв. : [электронный ресурс]. / В. Егоров. – Режим доступа : <http://annals.xlegio.ru/volga/egorov/egorov.htm>
109. Енциклопедія історії України: Т. 8. Па – Прик / Редкол.: В. А. Смолій (гол.) та ін. НАН України. Ін-т історії України. – К. : В-во „Наукова думка”, 2011. – 520 с.
110. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
111. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві 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.
112. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – 524 с.
113. Еремян В. В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века) [Текст] / В. В. Еремян. – М. : Академ. Проект, 2003. – 528 с.
114. Європейська хартія місцевого самоврядування [Текст] / офіційний переклад – Страсбург : Рада Європи, 1985. – ET5 № 122. – С. 246 – 255.
115. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні [Текст] : науково-практичний посібник / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Ліберальне молодіжне об'єднання (ЛІМО) ; упоряд. О. В. Бейко [та ін.] ; ред. М. О. Пухтинський, В. В. Толкованов. – К. : Крамар, 2003. – 395 с.

116. Європейська Хартія регіональної демократії [Текст] : наук.-практ. комент. / уклад.: Безверхнюк Т. М., Саханенко С. Є [та ін.]. – О. : ХОББИТ ПЛЮС, 2008. – 186 с.

117. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку : збірник матеріалів та документів / за заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка. – К. : Видавництво Академії муніцип. управління, 2009. – 508 с.

118. Євтушенко О. Н. Державна влада і місцеве самоврядування в умовах модернізації політичної системи сучасного українського суспільства: автореф. дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / О. Н. Євтушенко ; Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К.Д. Ушинського. – О., 2011. – 28 с. – укр.

119. Євтушенко О. Державна влада і місцеве самоврядування в політичній системі суспільства [Текст] : монографія / О. Н. Євтушенко. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2010. – 513 с.

120. Єганов В. В. Державно-управлінська діяльність : культура та стиль / В. В. Єганов [Електронний ресурс] // Державне будівництво. – 2008. – № 2. – Режим доступу : // <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/1/07.pdf>

121. Жовнірчик Я. Ф. Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / Я. Ф. Жовнірчик ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2005. – 20 с.

122. Заблоцький В. В. Мислителі та першоджерела української державно управлінської думки // Збірник наукових праць Донецького державного університету управління – Донецьк : Вид-во ДонДУУ, 2012. – С. 150 – 157.

123. Заблоцький В. В. Історично-легітимуючи конструкти української державної традиції часів Київської Русі / В. В. Заблоцький // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів державного управління. –Х. : Вид-во АДНДУ, 2011. – № 4(8). – С. 34 – 41.

124. Заблоцький В. В. Світоглядно-історичні підвалини зародження уявлень праукраїнців про державу / В. В. Заблоцький // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів державного управління. – Х. : Вид-во АДНДУ, 2012. – № 1(9). – С. 150 – 157.

125. Заблоцький В. В. Історично-легітимуючи конструкти української державної традиції часів козаччини / В. В. Заблоцький // Теорія та практика; збірник наукових праць. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2012. – № 1 (36) – С. 42 – 51.

126. Заблоцький В. В. Політико-філософська рефлексія феномену української державності наприкінці ХІХ – початку ХХ ст./ В. В. Заблоцький // Теорія та практика; збірник наукових праць – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2012. – № 2 (37) – С. 18 – 26.

127. Заблоцький В. В. Джерельна основа дослідження еволюції державно-управлінської думки на українських теренах / В. В. Заблоцький // Менеджер : Вісник Донецького державного університету управління – Донецьк.: Вид-во, 2011. – № 4(58) – С. 162 – 168.

128. Заблоцький В. В. Державно-управлінські конструкти козацької республіки 17 століття / В. В. Заблоцький // Менеджер : Вісник Донецького державного університету управління – Донецьк.: Вид-во, 2011. – № 2(60) – С. 56 – 61.

129. Заблоцький В. В. Державноуправлінська думка як цивілізаційний чинник забезпечення соціально-політичного розвитку / В. В. Заблоцький // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 31. – С. 209 – 216.

130. Заблоцький В. В. Витоки трансцендентального характеру українського державотворення / В. В. Заблоцький // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів державного управління. –Х. : Вид-во АДНДУ, 2012. – № 2(10). – С. 189 – 195.

131. Заблоцький В. В. Історичні корені трансцендентальної самобутності української держави часів козаччини / В. В. Заблоцький // Демократичне врядування : науковий вісник ЛРІДУ НАДУ. – Вип. № 9. – 2012. – С. 23 – 29.

132. Заблоцький В. В. Світоглядно-ментальні чинники формування української державно управлінської думки ХVІ – ХVІІІ ст. / В. В. Заблоцький // Теорія та практика; збірник наукових праць – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2012. – № 3 – С. 51 – 59.

133. Заблоцький В. В. Особливості зародження моделі української державності XVI – IX ст / В. В. Заблоцький // Теорія та практика; збірник наукових праць – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ „Магістр”, 2012. – № 4 – С. 54 – 63.

134. Заблоцький В. В. Політико-правові чинники конституювання предметного поля державноуправлінської думки часів розквіту та занепаду Київської Русі / В. В. Заблоцький // Актуальні проблеми; збірник наукових праць. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ „Магістр”, 2012. – № 2(42) – С. 222 – 231.

135. Заблоцький В. В. Проблема визначення слов'янської державності та специфіки державного управління стародавніх слов'ян / В. В. Заблоцький // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології : збірник наукових праць ХНТУ – Херсон, вид-во ХНТУ, 2012. – Вип. № 1(6). – С. 66 – 72.

136. Заблоцький В. В. Державно-управлінська думка часів зародження та становлення Київської Русі / В. В. Заблоцький // Держава та регіони: науково-виробничий журнал. Серія : Державне управління. – Запоріжжя : Вид-во Класичного приватного університету. – 2012. – № 4(40). – С. 13 – 19.

137. Заблоцький В. В. Фундаментальні чинники стилю та режиму державного управління / В. В. Заблоцький // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації д-в держ. упр. – Х. : Вид-во АДНДУ, 2012. – № 3(11). – С. 43 – 48.

138. Заблоцький В. В. Конструкти та універсальні чинники державотворення: спроба систематизації / В. В. Заблоцький // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів державного управління. – Х. : Вид-во АДНДУ, 2012. – № 4(12). – С. 62 – 68.

139. Заблоцький В. В. Універсальні чинники самобутності системи місцевого самоврядування України / В. В. Заблоцький // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів державного управління. – Х. : Вид-во АДНДУ, 2013. – № 1(13). – С. 41 – 46.

140. Заблоцький В. В. Проблеми імплементації європейської хартії місцевого самоврядування в Україні / В. В. Заблоцький // Серія : Бібліотека молодого державного службовця. – Х. : Вид-во „ДокНаукДержУпр”, 2012. – 44 с.

141. Заблоцький В. В. Потенціал місцевого самоврядування України в забезпеченні сталого розвитку суспільства / В. В. Заблоцький // Серія : Бібліотечка молодого державного службовця. – Х. : Вид-во „ДокНаукДержУпр”, 2012. – 48 с.

142. Заблоцький В. В. Фундаментальні конструкти формування системи місцевого самоврядування в Європі та Україні: компаративний аналіз / В. В. Заблоцький // Серія : Бібліотечка молодого державного службовця. – Х. : Вид-во „ДокНаукДержУпр”, 2012. – 48 с.

143. Заблоцький В. В. Базові чинники реформування системи місцевого самоврядування України / В. В. Заблоцький // Серія : Бібліотечка молодого державного службовця. – Х. : Вид-во „ДокНаукДержУпр”, 2012. – 36 с.

144. Закон України „Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 07.12.1990 № 533-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), – 1991, – N 2, – ст. 5

145. Закон УРСР „Про місцеві ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування” // ВВР УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

146. Закон України „Про місцеві ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування” // ВВР України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.

147. Закон України „Про представника Президента України” // ВВР України. – 1992. – № 23. – Ст. 387.

148. Закон України „Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів” від 04.02.1994 № 3949-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР), – 1994, – N 24, – ст.180

149. Закон України „Про формування місцевих органів влади і самоврядування” від 3 лютого 1994 р. N 3917-ХІІ. – Відомості Верховної Ради України (ВВР), – 1994, – N 22, – ст.144

150. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” : станом на 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

151. Закон України „Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 14.01.1998 № 14/98-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР) . – 1998. – N 3-4. – ст. 15

152. Закон України „Про передачу, об’єктів права державної та комунальної власності” від 3.03.1998 р. № 147/98-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР) . – 1998. – N 34. – ст.228

153. Закон України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 12.02.1998 № 118/98-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР) . –1998. – N 6-7. – ст.24

154. Закон України „Про місцеві державні адміністрації” № 586-ХІV від 09.04.1999 р. / Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 20 – 21. – Ст. 190.

155. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” : наук.-практ. комент. / [В. І. Батрименко, В. І. Борденюк., Г. В. Виноградова, М. І. Єрофеев, Ю. І. Крегул] ; за ред. В. Ф. Опришко. – К., 1999. – 397 с.

156. Закон України „Про органи самоорганізації населення” : станом на 11 липня 2001 р. № 2625-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

157. Закон України „Про службу в органах місцевого самоврядування” : станом на 7 червня 2001 р. № 2493-ІІІ / Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

158. Закон України „Про внесення змін до Конституції України” від 8.12.2004 р. № 2222-ІV // Відомості Верховної Ради України (ВВР) . – 2005. – N 2. – ст. 44.

159. Закон України № 575-VI від 23 вересня 2008 р. „Про сільськогосподарський перепис” // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 9. – Ст. 340.

160. Закон України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 10.07.2010 № 2487-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР) . – 2010. – № 35 – 36. – ст. 491.

161. Закон України „Про державну службу” від 17.11.2011 № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР) . – 2012. – № 26. – ст.273

162. Закон України „Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 1.02.2011 р. № 2952-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР) . – 2011. – N 10. – ст.68

163. Замалеев А. Ф. Мыслители Киевской Руси [Текст] // А. Ф. Замалеев, В. А. Зоц. – Киев : Издательство при Киевском

государственном университете издательского объединения „Вища школа”, 1981. – 158 с.

164. Иванов В. Н. Социальная инноватика в управлении / В. Н. Иванов, С. Б. Мельников, Н. С. Мельникова. – М. : Муницип. мир, 2004. – 300 с.

165. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др. – М. : Наука, 1995. – 301 с.

166. История философии права. Отв. Ред. А. П. Альбов, к.ф.н., доцент; Д. В. Масленников, к.ф.н., доцент, В. П. Сальников – СПб.: Юридический институт (Санкт-Петербург), Санкт-Петербургский университет МВД России, 1998. – 640 с.

167. Ільяшенко В. Розвиток місцевого самоврядування в зарубіжних країнах / В. А. Ільяшенко // Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. – Запоріжжя. – 2010. – № 3. – С. 48 – 54.

168. Історична і політична наука та суспільна практика в Україні / НАН України, Ін-т політ. і етнонац. досл. ім. І. Ф. Кураса. – К.: Парламент. вид-во, 2009. – 632 с.

169. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / О. Г. Гаркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін., відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; Голов.упр.держ.служби України, Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 1. – 544 с.

170. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / О. Г. Гаркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін., відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; Голов.упр.держ.служби України, Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 2. – 512 с.

171. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / О. Г. Гаркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін., відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 3 : Документи і матеріали V ст. до. н. е. – 1774 р./ упоряд.: Г. В. Бордяк, Л. Я. Демченко, Ю. А. Мицик. – 656 с.

172. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / О. Г. Гаркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін., відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 4 : Документи і матеріали 1775 р. – 1913 р. / упоряд. : Г. В. Бордяк, Л. Я. Демченко, Ю. А. Мицик. – 872 с.

173. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / О. Г. Гаркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородин та ін., відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; Голов.упр.держ.служби України, Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 5. Т. 5 : Документи і матеріали. Книга 1. 1914 – 1991 р. / упоряд.: Г. В. Бордяк, Л. Я. Демченко, Ю. А. Мицик. – 824 с.

174. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / О. Г. Гаркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородин та ін., відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; Голов.упр.держ.служби України, Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 5. Т. 5 : Документи і матеріали. Книга 2. 1991 – 2009 р. / упоряд.: Г. В. Бордяк, Л. Я. Демченко, Ю. А. Мицик. – 636 с.

175. Історія вчень про державу і право / [Уклад., заг.ред. Г. Демиденко] ; 2-ге вид. доп. і змін. – Х. : Легас, 2002. – 922 с.

176. Карл Маркс и Фридрих Энгельс. Сочинения. Том 22. / М. : Государственное издательство политической литературы, 1962. – 805 с.

177. Каппелер Андреас. Мала історія України / Андреас Каппелер ; [пер.з німецької О. Блащук]. – К. : „К.І.С.”, 2007. – 264 с.

178. Камінська Н. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз [Текст] : навч. посіб. / Н. В. Камінська ; Київ. ун-т туризму, економіки і права. – К. : КНТ, 2010. – 229 с.

179. 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_3/08knvdi.pdf

180. Кант И. Критика чистого разума / И. Кант ; [пер. с нем. Н. О. Лосского сверен и отредактирован Ц. Г. Арзаканяном и М. И. Иткиным ; Примеч. Ц. Г. Арзаканяна]. – М. : Мысль, 1994. – 591 с.

181. Карамзин Н. Предание Веков / Н. М. Карамзин. – М. : Издательство „Правда”, 1988. – 765 с.

182. Касавин И. Энциклопедия эпистемологии и философии науки [Текст] / И. Т. Касавин. – М. : Канон, 2009. – 1247 с.

183. Ключевский В. Сочинения. Том VIII. Исследования, рецензии, речи (1890 – 1905) / В. О. Ключевский. – М. : Издательство социально-экономической литературы, 1959. – 490 с.

184. Ковнірчик Я. Ф. Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Я. Ф. Ковнірчик ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2005. – 20 с. – укр.

185. Ковтун І.Б. Діяльність органів місцевого самоврядування на регіональному рівні в Україні: організаційно-правові особливості та шляхи вдосконалення: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / І. Б. Ковтун ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Д., 2008. – 20 с. – укр.

186. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : Підручник. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 304 с.

187. Колтун В. Розвиток парадигми взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади / Вікторія Колтун // Державне управління та місцеве самоврядування : зб.наук.праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2012. – Вип 3(14). – С. 301 – 308.

188. Кондратюк С. Місцеве самоврядування на західноукраїнських землях як джерело українського парламентаризму: історико-правовий аспект [Електронний ресурс] / Сергій Кондратюк // Вісник академії управління МВС. – 2010. – № 2(14). – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/VAUMVS/2010_2/kondratuk.pdf

189. Кононенко М. М. Проблема соціальної взаємодії в контексті сучасної демократії / М. М. Кононенко // Теорія та практика державного управління: Зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2008. – Вип. 2 (21). – с. 329 – 336.

190. Кононенко М. М. Соціальна солідарність в європейській державно управлінській думці / М. М. Кононенко // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади. матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції. 4 грудня 2007 р. – Полтава, РВВ ПУСКУ, 2008 – с. 86 – 89.

191. Кононенко М. М. Соціальна взаємодія органів місцевого самоврядування та територіальних громад в умовах демократизації в Україні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 – місцеве самоврядування / М. М. Кононенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2010. – 20 с. – укр.

192. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 р. № 1к/95-ВР. – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 18, ст.133

193. Конституція України : текст Конституції України, прийнятий сесією Верховної Ради України 28 черв. 1996 р., зі змінами, внесеними згідно з Законом від 08.12.2004 № 2222-IV, ВВР, 2005, № 2 ст. 44. – Х. : Фоліо, 2008. – 160 с.

194. 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>

195. Конструкт [Електронний ресурс] // Новейший философский словарь, 2009; Интернет-сайт „Академик.Ру”. – Режим доступа : http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_new_philosophy/613/КОНСТРУКТ

196. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / [Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін.]; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К.: НАДУ, 2010. – 300 с.

197. Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. Стан і перспективи розвитку політичних наук : матеріали „круглого столу” (Київ, 13 квіт. 2001 р.) / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 264 с.

198. Концепція реформування територіальної організації влади в Україні: проект. / Керів. авт. кол. Ю. Битяк, В. Лісничий. – Новоайдар: Вид-во „Райдуга”, 2005. – 36 с.

199. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні / Центр політико-правових реформ; Фонд „Євразія” – К. [б.в.], 2005. – 44 с.

200. Концепція „good GOVERNANCE” в Україні : особливості механізму виконання завдань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/znpddu/du/2011_194/e.htm

201. Корженко В. В. Вплив національної культури на формування моделі управління: методика крос-культурного менеджменту [Електронний ресурс] / В. В. Корженко, Ж. А. Писаренко // Актуальні

проблеми державного управління. – 2009. – № 1 (35). – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Аpdu/2009_1/index.html.

202. Короткий оксфордський політичний словник / За ред. І. Макліна, А. Макмілана. [Пер. з англ.] – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2005. – 789 с.

203. Костенок І. Соціокультурні чинники розвитку місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]/ Ігор Костенок // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2011. – № 1. – Режим доступу : http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2011_1/11kivmsu.pdf

204. Костомаров Н. Богдан Хмельницький / Н. Костомаров. Том 1. Издание второе, дополненное. – СПб : Издание Книгопродавца Д. Е. Кожанчикова, 1859. – 550 с.

205. Котляр М. Княжа служба в Київській Русі. / М. Котляр – К. : Інститут історії України НАН України, 2009. – 251 с.

206. Котляр Н. О социальной сущности Древнерусского государства IX – первой половины X в. / Н. Котляр. – Древнейшие государства Восточной Европы. Материалы и исследования. 1992 – 1993 г. / М. : Издательство „Наука”, 1995. – 219 с.

207. Кравец А. С. Методология науки / А. С. Кравец. – Воронеж : ВГУ, 1991. – 146 с.

208. Кравченко Т. Реформування системи місцевого самоврядування в контексті адміністративно-територіальної реформи: теоретичні та прагматичні питання / Т. А. Кравченко // Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. – Запоріжжя, 2012. – № 1 – С. 94 – 98.

209. Кремень В. Філософія національної ідеї. Людина. Освіта. Соціум / В. Г. Кремень. – К. : Грамота, 2007. – 576 с.

210. Крестева Ю.В. Інститут місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Ю.В. Крестева ; Львів. нац. ун-т ім. І.Франка. – Л., 2002. – 18 с. – укр.

211. Кривошея В. В. Козацька еліта Гетьманщини. / В. В. Кривошея. – К. : ПІЕНД імені І. Ф. Кураса НАН України, 2008. – 452 с.

212. Крип'якевич І. Історія України / І. П. Крип'якевич ; [відп. ред. Ф. П. Шевченко, Б. З. Якимович]. – Львів : Світ, 1990. – 520 с.

213. Крип'якевич І. Історія Українського Війська (від княжих часів до ХХ ст.) / І. Крип'якевич, Б. Гнатевич, З. Стефанів та ін. – 4-те вид., змін. і доп. – Л. : Видавництво „Світ”, 1992. – 712 с.

214. Крисаченко В. Українська політична нація: генеза, стан, перспективи / В. Крисаченко, М. Стапико, О. Власюк та ін. [за ред. В. Крисаченка]. – К. : НІСД, 2004. – 648 с.

215. Куйбіда В. С. Місцеве самоврядування в Україні в контексті розвитку місцевої демократії: монографія / В. С. Куйбіда, М. С. Куйбіда, О. О. Бабінова. – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2008. – 468 с.

216. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування [Текст] : дис... д-ра наук з держ. управління: 25.00.04 / Куйбіда Василь Степанович ; Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2003. – 511 с.

217. Кульпин Э. Русь между Западом и Востоком. Билингва польско-русский. / Э. С. Кульпин. – М. : Издательство ЛКИ ООО, 2012. – 232 с.

218. Лазаревський А. Дневникъ генерального хорунжаго Николая Ханенка / А. Лазаревский. – Киевская старина. – 1896. – Т. LIV. – № 8. – С. 151 – 196. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lisabella.narod.ru/text4.html>

219. Лазаренко О. В. Проблеми інноваційного підходу в державному управлінні в контексті сучасних теорій управління [Текст] / О. В. Лазаренко // Наукові праці МАУП, 2011, вип. 4(31). – С. 70 – 74.

220. Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.04 / О. Д. Лазор ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 40 с. – укр.

221. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації : теоретичні та практичні аспекти: монографія / М. І. Лахижа. – Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.

222. Лелеченко А. Становлення місцевого самоврядування в Україні як структурного елемента децентралізації державного управління / А. Лелеченко // Вісн. УАДУ. – 2005. – №1. – С. 497 – 504.

223. Лендьел М.О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи: монографія / Мирослава Олександрівна Лендьел. – Ужгород: Мистецька лінія, 2011. – 688 с.

224. „Летопись самовидца” по новооткрытым спискам : С прил. 3-х малорос. хроник: Хмельницкой, „Краткого описания Малороссии” и „Собрания исторического” [Электронный ресурс] – Киев : Киев. врем. комис. для разбора древ. актов, 1878. – [2], XVIII, 81, 472 с. – Режим доступа : <http://dlib.rsl.ru/view.php?path=/rsl01003000000/rsl01003546000/rsl01003546158/rsl01003546158.pdf#?page=2>

225. Лихачев Д. С. „Слово о полку Игореве” и культура его времени: [монография] / Д. С. Лихачев. – 2-е изд., доп. – Л. : Худож. лит., 1985. – 352 с.

226. Літопис гадяцького полковника Григорія Грабянки / [Пер. із староукр. Р. Г. Іванченка]. – К. : Товариство "Знання" України, 1992, – 192 с.

227. Літопис руський / Пер. з давньорус. Л. Є. Махновця; Відп. ред. О. В. Мишанич. – К. : Дніпро, 1989. – 591 с.

228. Лобовик Б. Проблема особистості, суспільства і держави з точки зору основних принципів католицького соціального вчення / Б. Лобовик, С. Ладивірова // Церква і соціальні проблеми. Енцикліка „Сотий рік”. – Львів, 1993. – С.145 – 152.

229. Лок Джон. Два трактати про врядування / Джон Лок; [пер. з англ. О. Терех, Р. Димерець]. – К. : Видавництво Соломії Павличко „Основи”, 2001. – 265 с.

230. Ломоносов М. В. Замечания на диссертацию Г.-Ф. Миллера „Происхождение имени и народа российского” // Полное собрание сочинений. – Т. 6. – М. : Л., 1952. – С. 17 – 42.

231. Любовець О. Політична опора гетьманату П. Скоропадського / О. Любовець. – К.: Інститут політичних і етнонаціональних дослідж. ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2009. – 132 с.

232. Любченко П.М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадського суспільства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / П. М. Любченко ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2008. – 40 с. – укр.

233. Макиавелли Н. Государь / Н. Макиавелли. – Спб : Кристалл, 2001. – 192 с.

234. Макмілан І. Короткий оксфордський політичний словник / І. Макліна, А. Макмілана ; [пер. з англ. В. Сидоров, Д. Таращук, П. Таращук та ін.]. – К. : Видавництво Соломії Павличко „Основи”, 2006. – 789 с.

235. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. [Текст] / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби, 2005. – 198 с.

236. Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком : монографія / В. В. Мамонова. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ „Магістр”, 2006. – 194 с.

237. Маркс К. Сочинения / Карл Маркс и Фридрих Энгельс. // Том 22. – М. : Гос. изд. пол. лит., 1962. – Т. 22. – 805 с.

238. Мартиненко В. Нова парадигми публічного управління – об’єктивний імператив ХХІ століття (теоретико-методологічний аспект) / Василь Мартиненко. // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів державного управління. – Х. : Вид-во АДНДУ, 2011. – № 3(7). – С. 4 – 16.

239. Матяк В. Вплив Визвольної війни на суспільну свідомість українського етносу (у пошуках нових підходів до висвітлення історичних реалій) / В. Матяк // Український історичний журнал. – 1996. – № 4. – С. 207 – 227.

240. Медведчук В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні / В. В. Медведчук // Уряд. кур’єр. – 1995. – 28 груд.

241. Мельникова Е. Древняя Русь в свете зарубежных источников / Е. А. Мельникова. – М. : Логос, 1999. – 68 с.

242. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / под ред. Н. П. Медведева [и др.]. – М. : Юридическая литература, 1994. – 380 с.

243. Миллер Г. Исторические сочинения о малоросии и малороссиянах / Г. Ф. Миллер. – М. : Университетская типография, 1846. – 99 с.

244. Миллюков П. Очерки по истории русской культуры. Ч. 3. Выпуск 1. Национализм и общественное мнение / П. Н. Миллюков. – СПб : Издательство „Тип. И. Н. Скороходова”, 1901. – 187 с.

245. Мироненко Т. В. Адаптація європейського досвіду місцевого самоврядування до умов України / Т. В. Мироненко // Вісн. Київ. нац. торгов.- екон. ун-ту. – 2006. – № 6. – С. 15 – 22.

246. Михайлишин Л. Р. Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Л. Р. Михайлишин ; Львів.

регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Л., 2008. – 20 с. – укр.

247. Михайловська К. В. Місцеве самоврядування як форма народовладдя: особливості інституційної моделі в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / К. В. Михайловська ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2010. – 16 с. – укр.

248. Михайловська К. Онтологічні передумови місцевого самоврядування як політичного феномену та його концептуальні версії / К. В. Михайловська // Вісник одеського національного університету. Науковий журнал. – 2009. – № 2. – С. 84 – 91.

249. Мірошніченко Ю. Р. Русь-Україна: становлення державності. У 2-х т. Т. 1. : Русь-Україна: з найдавніших часів до створення імперії / Ю. Р. Мірошніченко, С. Л. Удовік. – К. : Ваклер, 2011. – 744 + XX с.

250. Мірошніченко Ю. Русь-Україна: становлення державності. : У 2-х т. Т. 2 : Русь-Україна: від імперії до незалежності / Ю. Р. Мірошніченко, С. Л. Удовік. – К. : Ваклер, 2011. – 772 с.

251. Місцеве самоврядування [Текст] : термінол. слов. / [Брусенцова Я. В. та ін.] ; за ред. В. М. Тихонова. – Х. : Фактор, 2011. – 240 с.

252. Місцеве самоврядування: історія та сьогодення [Текст] : наук.-попул. вид. / М. С. Конох [та ін.]. – К. : Освіта України, 2010. – 252 с.

253. Місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] // Вікіпедія – вільна енциклопедія. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/Місцеве_самоврядування_в_Україні

254. Місюра В. Політичне структурування як важлива умова реалізації представницьких функцій місцевого самоврядування // Управління сучасним містом. – 2004. – №10/12. – С. 265 – 271.

255. Міхновський М. Самостійна Україна / М. Міхновський. – К : Діокор, 2002. – 80 с.

256. Мордвінов О. Становлення місцевого самоврядування: зарубіжний досвід і українська практика / О. Г. Мордвінов // Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. – Запоріжжя. – 2011. – № 2 – С. 45 – 48.

257. Мороз О. Проблеми місцевого самоврядування в Україні: європейський погляд / О. О. Мороз // Ефективність державного управління : збірник наукових праць. – 2010. – Вип. 22. – С. 326 – 332.

258. Мосаєв Ю. Вплив Галицько-Волинської держави на розвиток української державності / Ю. В. Мосаєв // Грані. – Червень, 2012. – № 6(8). – С. 3 – 5.

259. Мякотин В. Крестьянство левобережной Украины во второй половине XVII века / В. Мякотин. – София : Придворна печатница, 1933. – 54 с.

260. Мяловицька Н. Автономія та її роль у державному будівництві (країни Європи) : [монографія] / Н. А. Мяловицька. – К. : Логос, 2009. – 504 с.

261. Нагорна Л. П. Соціокультурна ідентичність: пастки ціннісних розмежувань / Л. П. Нагорна. – К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2011. – 272 с.

262. Надолішній П. І. Демократичне врядування : питання теорії, методології і практики / П. І. Надолішній // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки „Державне управління” в Україні : зб. матеріалів симп. за міжнар. участю / За заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, С. В. Загороднюка. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – С. 38 – 40.

263. Наливайко С. Кондиції, подані від Наливайка його милості королеві [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://izbornyk.org.ua/suspil/sus24.htm>

264. Національна стратегія децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010 – 2013 роки (2010 р.) / Директорат з питань демократичних інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи. – Страсбург, 2010. – 16 с.

265. Некряч А. І. Місцеве самоврядування сучасної України як предмет політологічного аналізу: Автореф. дис... д-ра політ. наук: 23.00.02 / А.І. Некряч ; НАН України. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. – К., 2003. – 32 с. – укр.

266. Никифоров К. Революции и реформы в странах Центральной и Юго-Восточной Европы. 20 лет спустя. / К. Никифоров. – М. : РОССПЭН, 2011. – 776 с.

267. Новицький Я. Твори / Яків Новицький ; [Упорядн. А. Бойко]. – у 5 т. – Т. 1. – Запоріжжя : АА Тандем, 2007. – 508 с.

268. Новікова О. Основні напрями реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[Електронний ресурс] / Оксана Новікова / Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – № 1. – Режим доступу : http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2012_1/12nooovu.pdf

269. Новосельцев А. П. Внешняя торговля древней Руси (до середины XIII в.) [Текст] / А. П. Новосельцев, В. Т. Пашуто. – М. : АН СССР, 1967. – 27 с.

270. Новосельцев А. П. Восточные источники о восточных славянах и Руси VI – IX вв. [Электронный ресурс] / А. П. Новосельцев. – Режим доступа : <http://bogunemilforum.mybb2.ru/viewtopic.php?t=673>

271. Новосельцев А. П. Хазарское государство и его роль в истории Восточной Европы и Кавказа : [Монография] / А. П. Новосельцев. – М. : Наука, 1990. – 264 с.

272. Носовский Г. Великая Смута. Конец Империи / Г. В. Носовский, А. Т. Фоменко. – М. : Астрель : АСТ, 2007. – 383 с.

273. Оболенский К. М. Летописец Переяславля-Суздальского, составленный в начале XIII века (между 1214 и 1219 годами) / К. М. Оболенский. – 217 с. – (Репринт / Ozon.ru, 2011).

274. Общественные трансформации в странах восточной и юго-восточной Европы (90-е годы XX столетия – начало XXI столетия) : [монография] // М. : Институт славяноведения РАН, 2008. – 352 с.

275. Оржель О.Ю. Досвід європеїзації систем публічного адміністрування країн Центральної та Східної Європи : уроки для України / О. Ю. Оржель // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України : матеріали 7-ї регіон. наук.-практ. конф. 14 травня 2010 р., м. Дніпропетровськ / а заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – С. 394 – 396.

276. Оржель О. Ю. Європейське врядування як чинник згуртування Європейського Союзу: теоретико-методологічні засади : монографія / О. Ю. Оржель. – К.: НАДУ, 2012. – 236 с.

277. Оріховський С. Напучення польському королеві про те, як треба захищати державу / Станіслав Оріховський // Філософія політики : [Хрестоматія] : У 4 т. / Авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко (кер.) та ін. – К. : Знання України, 2003. – Т.1. – С. 331 – 339.

278. Оріховський С. Напучення польському королеві Сигизмунду Августу / С. Оріховський // Тисяча років української суспільно-політичної думки: у 9 т., Т. 2. – Кн. 1 – XVI ст.; [упор. В. Шевчук]. – К. : Дніпро, 2001. – 560 с.

279. Очерки истории Украины / П. П. Толочко, Н. Ф. Котляр, А. А. Олейников [и др.] ; под общей ред. П. П. Толочко. – К. : „Киев. Русь”, 2010. – 480 с.

280. Павлик М. Михайло Драгоманів і його роля в розвою України / М. Павлик. – Львів : „Друкарня Уділової”, 1907. – 91 с.

281. Падалко Г. Принципи місцевого самоврядування, принципи муніципального права та принципи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: проблеми співвідношення та взаємодії [Електронний ресурс] / Г. Падалко // Альманах права : науково-практичний журнал. – 2008. – № 3. – Режим доступу : http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Almpr/2012_3/01_091.pdf

282. „Пакти і Конституції” Української козацької держави (до 300-річчя укладення) / відп. ред. В. А. Смолій ; упорядники М. С. Трохимчук, Т. В. Чухлій. – Львів : Світ, 2011. – 440 с.

283. Панасюк Б. Русь: нація і держава : наук.-іст. дослідж. : У 2 т. – Т. І. Помилки Великих Київських князів / Б. Я. Панасюк. – К. : КНЕУ, 2009. – 385 с.

284. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Л. : Літопис, 2002. – 196 с.

285. Патрушев В. И. Социальные технологии муниципального развития / В. И. Патрушев // Грани. – 2003. – № 3(29). – С. 98 – 104.

286. Пеклушенко О. Організаційні основи місцевого самоврядування в Україні [Текст] / О. М. Пеклушенко // Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. – Запоріжжя. – 2012. – № 2. – С. 178 – 182.

287. Пермякова Л. Д. Впливи національної культури на організаційну культуру державної служби [Електронний ресурс] / Л. Д. Пермякова // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології – 2012. – № 1. – С. 178 – 186. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Arpdup/2012_1/1-6-32.pdf

288. Петлюра Симон. Статті. Листи. Документи / Симон Петлюра. – К. : ПП Сергійчук М. І., 2006. – Т. VI. – 704 с.

289. Петрухин В. Об особенностях славяно-скандинавских этнических отношении в раннефеодальный период (IX – XI вв.) / В. Я. Петрухин. // Древнейшие государства на территории СССР. Материалы и исследования. 1981 г. – М. : Издательство „Наука”, 1983. – С. 174-182.

290. Пештич С. „Синопис” как историческое произведение / С. Пештич. – Труды отдела древнерусской литературы Института русской литературы Академии наук СССР ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://feb-web.ru/feb/todrl/t15/t15-284.htm>

291. Повести и сказания Древней Руси / составитель Н. В. Понырко [под. ред. Д. С. Лихачева]. – СПб : „ДИЛЯ”, 2001. – 1152 с.

292. Повість врем'яних літ: Літопис (За Іпатським списком) / [Пер. з давньоруської, післяслово, комент. В. В. Яременка]. – К. : Радянський письменник, 1990. – 558 с.

293. Полное собрание русских летописей. Т. 1. Лаврентьевская летопись. Вып. 1: Повесть временных лет. Издание второе. – Л. : Ленинградский ГубЛит, 1926. – 151 с.

294. Полтавець С. В. Українська політична думка середини XVII століття / С. В. Полтавець : [за редакцією В.В. Кривошеї]. – К. : Світогляд, 2009, – 170 с

295. Помян К. Європа та її нації / Кшиштоф Помян ; [пер. з фр. Я. Кравця]. – Львів : Каменяр, 2003. – 169 с.

296. Постанова Президії Верховної Ради СРСР „Про примірне положення про голів і президії місцевих рад народних депутатів” від 20 жовтня 1989 р. № 618-І. – Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1990, N 12, ст. 193

297. Правова система України історія, стан та перспективи : у 5-ти томах. Т. 1. Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за аг.ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2008. – 728 с.

298. Прицак О. Походження Русі. Стародавні скандинавські джерела (крім ісландських саг) [Текст] / О. Прицак ; [пер. з англ. О. Буценко та Ю. Олійник] – Т.І. – К. : Обереги, 1997. – 1080 с.

299. „Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях” [Електронний ресурс] / Указ Президента України від 6 серпня 1994 р. № 430/94 N 430/94. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/430/94>

300. „Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію” [Електронний ресурс] // Указ Президента України від 21.08.1995 № 760/95 – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/760/95>

301. „Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад” [Електронний ресурс] // Указ

Президента України від 30.12.1995 № 1194/95 – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1194/95>

302. Проблеми української політики : аналіт. доп. Ін-ту політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2010. – 410 с.

303. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні, підготовлений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування „Асоціація міст України”. Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Асоціації міст України. – Режим доступу : <http://municipal.gov.ua/articles/show/module/default/article/116>

304. Прокопий Кесарийский. Война с готами : Книга III. / Прокопий Кесарийский ; [пер. С. П. Кондратьева] – М. : Арктос, 1996. – 247 с.

305. Прокопович Ф. Правда воли монаршей во определении наследника державы своей // Історія вчень про право і державу : Хрестоматія для юрид. вузів і фак. / Феофан Прокопович [Уклад., заг. ред. – проф., д-р іст. наук Г. Демиденко].– 2-е вид., доп. і змін. – Х. : Легас, 2002. – С. 342–347.

306. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетр. : Монолит, 2010. – 400 с.

307. Пузанов В. Древнерусская государственность: генезис, этнокультурная среда, идеологические конструкты / В. В. Пузанов. – Ижевск : Издательский дом „Удмуртский университет”, 2007. – 624 с.

308. Пухкало О. Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні [Текст]: [монографія] / О. Г. Пухкало. – К. : Видавн.-поліграф. центр „Київ. ун-т”, 2010. – 287 с.

309. Радченко О. В. Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : [Монографія] / Олександр Радченко – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ „Магістр”, 2009. – 380 с.

310. Радченко О. Практикум з історії політичної думки України : [навчальний посібник] / О. В. Радченко, С. В. Пробийголова, Н. В. Пробийголова – Х. : Вид-во Асоціації докторів наук державного управління. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2010. – 352 с.

311. Радченко О. Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : монографія / Олександр Радченко – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ „Магістр”, 2009. – 380 с.

312. Реформа для людини : збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно- територіальної реформи в Україні / Секретаріат Кабінету Міністрів України ; Європейська комісія. – К. : Геопринт, 2005. – 240 с.

313. Реформа публічної адміністрації в Україні : Проекти концепції та законів / Упоряд. : І. Коліушко, В. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2006. – 192 с.

314. Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні: проекти нормативно-правових актів / Інститут громадян. сусп-ва; упоряд. О. С. Врублевський. – К. : Ін_т громадян. сусп_ва, 2009. – 80 с.

315. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року N 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30.09.2010 № 20-рп/2010 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>

316. Ричка В. „Вся королівська рать” (Влада Київської Русі) / В. В. Ричка. – К. : Ін-т історії НАН України, 2009. – 180 с.

317. Розпутенко І. В. Глобалізація і її наслідки [Електронний ресурс] / І. В. Розпутенко // Наукові розвідки з державного та муніципального управління : зб. наук. пр. – К. : Академія муніципального управління, 2011. – Вип. 1. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nrzd/2011_1/17.pdf

318. Рубльов О. Українські визвольні змагання 1917 – 1921 рр. / О. С. Рубльов, О. П. Реєнт. – К. : Видавничий дім „Альтернативи”, 1999. – Т. 10. – 319 с.

319. Руденко М. Д. „Енергія прогресу” (Нариси з фізичної економії) / М. Руденко. – Тернопіль. В-во „Джура”, 2004 р. – 359 с.

320. Русанова С. Ю. Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Русанова Світлана Юріївна. – Х., 2011. – 222 с.

321. Рыбаков Б. Киевская Русь и русские княжества XII – XIII вв. / Б. А. Рыбаков. – М. : Издательство „Наука”, 1982. – 592 с.

322. Рябов С. Г. Політологічна теорія держави [Текст] / С. Г. Рябов. 2-е вид. – Київ : Тандем, 1996. – 240 с.

323. Сай І. Проблемні питання розвитку системи місцевого самоврядування в Україні [Текст] / І. А. Сай // Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. – Запоріжжя. – 2010. – № 1. – С. 150 – 154.

324. Саханенко С. Є. Територіальна організація влади в Україні [Текст] : навч.-метод. посіб. / С. Є. Саханенко, М. П. Попов, О. І. Чебан ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон ін-т держ. упр. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2011. – (Бібліотека магістра). – Ч. 1 : Територіальні основи публічної влади в Україні. – 2011. – 278 с.

325. Свод древнейших письменных известий о славянах. – Т. I (I – VI вв.) / ред. кол. Л. А. Гиндин, С. А. Иванов (отв. секрет.). – М. : Издательская фирма „Восточная литература” РАН, 1994. – 472 с.

326. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством [Текст] : монографія / С. М. Серьогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

327. Сидорчук Л. Система та рівні місцевого самоуправління: порівняльний аспект / Леонід Сидорчук. // Європейські перспективи. – 2010. – № 4. – С. 22 – 29.

328. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ : монографія / [С. М. Серьогін, І. В. Письменний, І. І. Хожило та ін.]; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 194 с.

329. Сковорода Г. Повне зібрання творів: У 2-х т. / Григорій Сковорода [Ред. В. І. Шинкарук.] – К. : Наукова думка, 1973. – Т.1. – 531 с.

330. Скороход О. Еволюція системи місцевого самоврядування в Україні: державно-управлінський аспект [Електронний ресурс] / О. П. Скороход – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2010_2/files/DU210_36.pdf

331. Смолій В. Українська національна революція XVII ст. (1648 – 1676 рр.) / В. Смолій, В. Степанков. – К. : Вид. дім „Києво-Могилянська академія”, 2009. – 447 с.

332. Славяне и их соседи в конце I тысячелетия до н. э. – первой половине I тысячелетия н. э. – М. : Археология СССР, 1993. – 328 с

333. Собрание историческое, Изъ книгъ древняго писателя Александра Гвагнаина и из старихъ рускихъ вѣрнихъ лѣтописей Летопись Самовидца по новооткрытым спискам / Под ред. О. И. Левицкого. – К., 1878. – С. 323 – 372.]

334. Соколов А. В. Феномен социально-культурной деятельности / А. В. Соколов. – СПб. : СПб ГУП, 2003. – 204 с.

335. Солдатенко В. Ф. Революційні альтернативи 1917 року й Україна / В. Ф. Солдатенко, О. М. Любовець – К.: „Наукова думка”, 2010. – 317 с.

336. Соскін О. І. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель / О. І. Соскін. – К : Інститут трансформації суспільства, 2007. – 288 с.

337. Софонович Феодосій. Хроніка з літописців стародавніх / Феодосій Сафонович. – [Підготовка тексту до друку, передмова, комент. Ю. А. Мицика, В. М. Кравченка]. – К.: Наукова думка, 1992. – 336 с.

338. Співак Д. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування [Текст] / Д. П. Співак // Актуальні проблеми політики. – 2012. – № 44. – С. 112 – 124.

339. 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

340. Старостина И. К вопросу о сходстве и различии законодательных памятников Великого княжества Литовского и Русского государства в XV в. / И. И. Старостина. – Древнейшие государства на территории СССР. Материалы и исследования, 1987. – М.: „Наука”, 1989. – 92 – 97 с.

341. Старушенко О. Становлення системи місцевого самоврядування у 60 – 70-і роки XIX ст. в українських губерніях Російської імперії: державно-правовий аспект [Електронний ресурс] / О. А. Старушенко // Держава та регіони : науково-виробничий журнал – 2012. – № 1. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2012_1/files/DU112_23.pdf

342. Статути Великого князівства Литовського : у 3-х т. / за редакцією С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – Т.1. – 462 с.

343. Статутъ Великого князства Литовскаго. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://litopys.org.ua/statut2/st1566_02.htm

344. Стрельцов В. Ю. Формування та розвиток концепції європейського врядування / В. Ю. Стрельцов // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2009. – Вип.1 (35). – С. 377 – 384.

345. Суспільно-політичні трансформації в Україні: від задумів до реалій / В. Ф. Солдатенко (кер.) та ін. ; НАН України; Ін-т політ. і етнонац. дослідж. – К. : Парламентське вид-во, 2009. – 536 с.

346. Сучасна українська політика : аналітич. доп. Ін-ту політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К.: ІПІЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2009. – 448 с.

347. Сучасний виборчий PR. – 2 вид., доп. й перероб. / Кол. авт.; Кер. авт. кол. В. В. Лісничий. – К.: Вид-во „Професіонал”, 2004. – 512 с.

348. Теорія та практика європейського врядування : навч. посіб. / [Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва та ін.] – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 216 с.

349. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 480 с.

350. Територіальна громада : знаннєвість, дієвість : монографія / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян; за заг. ред. Ю. О. Куца. – Х. : Віровець А.П. „Апостроф”, 2011. – 340 с.

351. Територіальна реформа та місцеве самоврядування в контексті зарубіжного досвіду : аналітико-дослідницькі матеріали експертів Інституту громадян. суп-ва. – К., 2006. – 44 с.

352. 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

353. Тисяча років української суспільно-політичної думки : у 9 т. Т. 2. кн. 1. XVI ст. / Редкол. Т. Гунчак (наук.ред.) та ін.; Упоряд. В. Шевчук. – К. : Дніпро, 2001. – 560 с.

354. Тишков В. А. Адаптация народов и культур к изменениям природной среды, социальным и техногенным трансформациям / В. А. Тишков, А. Б. Куделин. – М. : РОССПЭН 2010. – 554 с.

355. Тойнби А. Дж. Постигание истории : сборник / А. Дж. Тойнби ; пер. с англ. Е. Д. Жаркова. – М. : Рольф, 2001. – 640 с.

356. Толкованов В. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції [Текст] / В. В. Толкованов // Серія: Державне управління. Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. – Запоріжжя. – 2012. – № 3(39). – С. 123 – 128.

357. Украинский советский энциклопедический словарь. В 3 т. / Ред. кол. Ф.С. Бабичев (гл. ред.). – К.: Гл. ред. Укр. Сов. Энци., – 1988. – Т. 2. – 768 с.

358. Український вибір: політичні системи ХХ століття і пошук власної моделі суспільного розвитку / В. Ф. Солдатенко (керівник). – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.

359. Украинский народ в его прошлом и настоящем. Т 1. / [под ред О. Волкова, М. Грушевского, М. Ковалевского, О. Корша, А. Крымского, М. Туган-Барановского, О. Шахматова]. – СПб : Типография „Общественная Польза”, 1914. – 380 с.

360. Україна: політична історія. ХХ – початок ХХІ ст. / редрада : В. М. Литвин (голова) та ін. – К. : Парламент. вид-во, 2007. – 1028 с.

361. Україна в Європі: пошуки спільного майбутнього : [Текст] / За ред.. проф. А. І. Кудряченка. – К. : Фенікс, 2009. – 544 с.

362. Українська державність у ХХ столітті : [електронний ресурс] – Режим доступу : <http://izbornyk.org.ua/ukrxx/r01.htm>

363. Українське державотворення: не витребуваний потенціал : словник-довідник / за ред. О. М. Мироненка. – К. : Либідь, 1997. – 550 с.

364. Українські гуманісти епохи Відродження : антологія: У 2-х частинах. Ч. 1 – 2 / Нац. акад. наук України, Ін-т філософії ; відп. ред. В. М. Нічик. – Київ : Наукова думка, 1995. – 1148 с.

365. Умланд А. Постсоветский парадокс: демократия в Украине, автократия в России. [Електронний ресурс]/ Андреас Умланд, Ингмар Бредис. // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. – Русское издание. – № 2. – 2009. – Режим доступу : <http://www1.ku-eichstaett.de/ZIMOS/forum/docs/forumruss12>

366. Февр Л. От Шпенглера к Тойнби : [Електронний ресурс] / Л. Февр. – Режим доступу : <http://sites.google.com/site/lubitelkultury/Номе-5-45>.

367. Федорук Я. Віленський договір 1656 року: Східноєвропейська криза і Україна у середині ХVІІ століття / Я. О. Федорук. – К. : Видавничий дім „Києво-Могилянська академія”, 2011. – 632 с.

368. Федюшин О. Українська революція. 1917 – 1918 / О. Федюшин ; пер. с англ. Л. А. Игоревського. – М. : ЗАО Центрополиграф, 2007. – 334 с.

369. Фехнер М. В. Торговля Русского государства со странами Востока в XVI веке : монографія / М. В. Фехнер. – М. : Госкультпросветиздат, 1956. – 139 с.

370. Фехнер М. В. Шелковые ткани в средневековой Восточной Европе / М. В. Фехнер. – АН СССР. Советская археология. – 1982. – №2. – С. 57 – 70.

371. Філософська думка в Україні : Бібліогр. словник / Авт. кол. : В. С. Горський, М. Л. Ткачук, В. М. Нічик та ін.. – К. : Унів. Вид-во „Пульсари”, 2002. – 244 с.

372. Фоміцька Н. Інституційні основи розвитку місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / Н. В. Фоміцька // Теорія та практика державного управління: науковий збірник. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ „Магістр”, 2011. – № 2. – Режим доступу : http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpu/2011_2/doc/3/04.pdf

373. Франко І. Що таке поступ? // Іван Франко про соціалізм і марксизм [Текст] : рецензії і статті, 1987 – 1906 / Іван Франко ; впоряд. Б. Кравців. – New York : Видавництво „Пролог”, 1966. – 259 с.

374. Хлібак Ю. Проблеми фінансового контролю на регіональному та місцевому рівні [Електронний ресурс] / Ю. Хлібак / Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2009. – № 4. – Режим доступу : http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Vbumb/2009_4/23.pdf

375. Ціцерон Марк Тулій. Про державу. Про закони. Про природу богів. / Марк Тулій Ціцерн ; [пер. з лат. В. Литвинов]. – К. : Основи, 1998. – 478 с.

376. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз : монографія / Г. В. Чапала. – Х. : Право, 2006. – 265 с.

377. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Г. В. Чапала ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2004. – 20 с. – укр.

378. Черемісін О. Місцеве самоврядування Південної України кінця XVIII – першої половини XIX століть // Олександр Черемісін // Краєзнавство. – 2009. – № 3-4. – С. 222 – 227.

379. Черниш Я. Співвідношення місцевого самоврядування та демократії: основні підходи [Електронний ресурс] / Я. В. Черниш // Гілея : науковий збірник. – Режим доступу: http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc_GumGileya2010_36Gileya36P9_doc.pdf

380. Чернов С. Доповідь щодо проекту Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] /Сергій Чернов // Веб-сайт Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування „Українська асоціація районних та обласних рад” – Режим доступу : <http://uaror.org.ua/dopovid-prezidenta-asociacii-sergiya-chernova-shhodo-proektu-konceptii-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-i-teritorialnoi-organizacii-vladi-v-ukraini>.

381. Чесноков В. Сергей Андреевич Подолинский. 1850 – 1891 [Текст] / Вячеслав Степанович Чесноков ; отв. ред. И. И. Мочалов. – Изд. 2-е, доп. – Москва : Наука, 2006 (СПб. : Тип. „Наука”). – 316, [1] с.

382. Чичуров И. Место „Хронографии” Феофана в ранневизантийской историографической традиции (IV – нач. IX в.) / И. С. Чернов // Древнейшие государства на территории СССР. Материалы и исследования. 1981 г. / М. : Издательство „Наука”, 1983. – С. 5 – 147.

383. Чумакова О. В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / О. В. Чумакова ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Д., 2008. – 20 с. – укр.

384. Чухліб Т. Ідеальна держава в Україні? Козацький проект 1710 року / Т. Чухліб. – К.: Видавничий дім „Києво-Могилянська академія”, 2011. – 103 с.

385. Шайгородський Ю. Проблема цінностей у контексті сучасності. / Юрій Шайгородський [Електронний ресурс] – Український центр політичного менеджменту. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/publcontent>.

386. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // Право України. – №3. – 2002. – С. 48 – 54.

387. Шаров Ю. Демократичні зміни в публічному управлінні : програмно-цільова ідеологія здійснення / Ю. П. Шаров // Вісник

Академії митної служби України. Серія: „Державне управління”: Збірник наукових праць – 2009. – № 1. – с. 52 – 57.

388. Шахматов А. Предисловие к Начальному киевскому своду и Несторова летопись / А. А. Шахматов. – СПб. : Типография Императорской Академии наук, 1908. – 71 с.

389. Шахматов А. Разыскания о древнейших Русских летописных сводах / А. А. Шахматов. – СПб. : Типография М. А. Александрова, 1908. – 685 с.

390. Шевальє П. Історія воєн козаків проти Польщі / П. Шевальє; [пер. з фр. Ю. Назаренко]. – К. : Томіріс, 1993. – 224 с.

391. Шевчук В. Козацька держава як ідея в системі суспільно-економічного мислення XVI – XVIII ст. : У 2 кн. – Кн. 1. / В. Шевчук. – К. : Грамота, 2007. – 720 с.

392. Шикеринець В.В. Становлення та тенденції розвитку органів місцевого управління в Україні (середина XVII – початок XXI ст.): автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / В. В. Шикеринець ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів. регіон. ін-т держ. упр. – Л., 2007. – 16 с. – укр.

393. Шляхтун П. Політологія (теорія та історія політичної науки) / П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2002. – 576 с.

394. Шмурло Е. Курс русской истории. Спорные и невыясненные вопросы русской истории / Е. Ф. Шмурло ; [отв. ред. Корольков А. А.]. – СПб : Алтея, 1999. – 329 с.

395. Юркевич Памфіл. Історія філософії права; Філософія права; Філософський щоденник / Памфіл Юркевич. – К. : Ред. Журн. „Український Світ”, 1999. – 756 с.

396. Юшков С. Нариси з історії виникнення і початкового розвитку феодалізму в Київській Русі / С. Юшков ; [Відп. ред. В. А. Смолій]. – К. : Наук. думка, 1992. – 352 с.

397. Янин В. Л. Денежно-весовые системы домонгольской Руси и очерки истории денежной системы средневекового Новгорода / В. Л. Янин. – М. : Языки славянских культур, 2009. – 416 с.

398. Яцунська О.О. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / О. О. Яцунська ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2001. – 20 с. – укр.

399. Albert M. Governance and democracy in European systems : on systems theory and European integration / M. Albert // Review of International Studies. – № 28/2002. – P. 293 – 309.
400. All Our Future. The challenges for local governance in 2015 / The Travistok Institute SOLOU Consultants Local government information. – London, 2006. – 91 p.
401. Batley R. Local Government in Europe: Trends and Developments / Richard Batley, Gerry Stoker. – Palgrave Macmillan education ltd., London, 1991. – 239 p.
402. Bekke H. Public management in transition / H. Bekke // Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience / J. Kooiman, K. A. Eliassen (red.). – London: Sage Publications Ltd, 1987. – p. 24 – 25.
403. Berman D. Local governments and the states: autonomy, politics, and policy / David Berman. – M.E. Sharpe, 2003. – 224 p.
404. Blakely E. J. Planning Local Economic Development : Theory and Practice / E. J. Blakely. – London : Sage, 2008. – 392 p.
405. Bourdieu P. The Forms of Capital / P. Bourdieu // Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education / Ed. by J. G. Richardson. – N.Y. : Greenwood, 1985. – 248 p.
406. Bowman A. State and Local Government / Ann O'M. Bowman, Richard C. Kearney. – Boston : Cengage Learning, 2010. – 560 p.
407. Byrne T. Local Government in Britain/ – London: Penguin, 1994 – XXXVI, 65 p.
408. Decentralisation. Better involvement of national, regional and local actors : Report by working group 3b [Электронный ресурс]. – Brussels, 2001. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/governance/areas/group7/report_en.pdf
409. Comparing Local Governance: Trends and Developments / Ed. by S. A. H. Denters, Lawrence E. Rose. – Palgrave Macmillan education ltd., London, 2005. – 293 p.
410. Elliot J. The State and Local Government Political Dictionary / Jeffrey M. Elliot, Sheikh R. Ali / – North Carolina Central University : Borgo Press, 1988. 330 – p.
411. European governance. Geographical decentralization : target-based agreements and contracts [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/tripartite_en.htm

412. European Principles for Public Administration [Электронный ресурс] // SIGMA papers, 1999. – № 27. – Режим доступа : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>

413. European Sustainable Sites, European Commission report. – Brussels, 1996. – 303 p.

414. Guiding principles for sustainable spatial development of the European continent prepared by the Committee of Senior Officials, European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning (CEMAT). – Hanover, 2000

415. Fiedler F. E. A Theory of Leadership Effectiveness. – London : McGraw Hill, 1977.

416. Fox C. J., Miller T. H. Postmodern Public Administration / C.J. Fox, T.H. Miller. – New York: M.E. Sharpe, 2007. – 176 p.

417. Héritier A. New Modes of Governance in Europe : Policy-Making without Legislating? [Электронный ресурс] / A. Héritier – Режим доступа : http://www.coll.mpg.de/pdf_dat/2001_14.pdf

418. Hofstede, G. Culture and organizations: software of the mind. – London; New York : Mc Graw-Hill, 1991. – 219 p.

419. Kettl D. F. Sharing Power: Public Governance and Private Markets / D.F. Kettl. – Washington, D.C: Brookings Institution Press, 1993. – 232 p.

420. Kohler-Koch B. The Evolution and Transformation of European Governance / B. Kohler-Koch // The Transformation of Governance in the European Union / ed. by Kohler-Koch B. and Eising R. – London : Routledge, 1999. – P. 4 – 5.

421. Local Government in the New Europe. – London and NY: Belhaven Press, 1993. – 207 p.

422. Local Government in Liberal Democracies: An Introductory Survey / edited by J. A. Chandler . – London : Routledge, 2013. – 224 p.

423. Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspective / edited by Emmanuel Brunet-jailly, John Francis Martin. – University of Toronto Press, 2010. – 268 p.

424. Local Government Reform: A Comparative Analysis of Advanced Anglo-american Countries / edited by Brian E. Dollery, Joseph Garcea, Edward C. Lasage, Jr. – Cheltenham, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2008. – 267 p.

425. Mitry D. and Bradley T. Managerial leadership and cultural differences of Eastern European economics. [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://marketing.byu.edu/htmlpages/ccrs/proceedings99/mitrybradley.htm>

426. Mommsen W. J. The Age of Bureaucracy. Perspectives on the Political Sociology of Max Weber. – Oxford : Hamish Hamilton, 1974. – 124 p.

427. Morphet J. Modern Local Government / Janice Morphet. – London : SAGE Publication, 2008. – 188 p.

428. Multi-level Governance / Edited by I. Bache, M. Flinders. – USA: Oxford University Press, 2004. – P. 1 – 11, 195 – 206.

429. Norton A. Western European Local Government in Comparative Perspective / A. Norton // Local Government in Europe: Trends and Developments – Palgrave Macmillan education ltd., London, 1991. – p. 32 – 44.

430. Ongoing and systematic policy dialogue with local-government associations [Электронный ресурс] : Commission working paper. – Brussels, 2002. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/permanentdialogue_en.pdf

431. Professional Local Government Management [Электронный ресурс]. – Режим доступа : – <http://www.icma.org/main/bc.asp?bcid=62&hsid=1&ssid1=2510&ssid2=2515>

432. Recommendation 102 On Local and Regional Democracy in Ukraine, Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, – Strasbourg, 2001.

433. Robotti L. The theory and practice of local government reform / Lorenzo Robotti, Brian E. Dollery. – Edward Elgar Publishing, 2008. – 310 p.

434. Rhodes R.A.W. Towards a Postmodern Public Administration: Epoch, Epistemology Or Narrative? / R.A.W. Rhodes // Jean Monnet Chair Papers. – Volume 33. – 1995. – p. 19.

435. Rhodes R.A.W. Control and Power in Central – Local Government Relations. – Farnborough, 1981. – 254 p.

436. Rossiter C. Constitutional dictatorship : crisis government in the modern democracies / Clinton Rossiter. – Republished New Brunswick, N. J. : Transaction Publishers, 2002. – 168 p.

437. Stark D. Postsocialist pathways : Transforming Politics and Property in East Central Europe / D. Stark, L. Bruszt. – Cambridge University Press, 1998. – 300 p.

438. Stenberg C. Managing Local Government Services: A Practical Guide / Carl W. Stenberg, Susan Lipman. Austin; International City / County Management Association. – Washington D. C. : ICMA Press, 2007. – 459 p.

439. Stoker G. Introduction: Trends in European Local Government / G. Stoker // Local Government in Europe: Trends and Developments. – Macmillan education ltd., London, 1991. – P. 1 – 8.

440. Stober R. Kommunalrecht / R. Stober. – Heidelberg : Muller, 1987. – 313 p.

441. The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions / ed. Bogdanor V. – Oxford: Blackwell. – XVI, 667 p.

442. Treib O. Modes of Governance : A Note Towards Conceptual Clarification [Электронный ресурс] / O. Treib, H. Bahr, G. Falkner. – Режим доступа : <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf>

443. Watson D. Local Government Management: Current Issues and Best Practices / Douglas J. Watson, Wendy Lynn Hassett. – NY: M.E. Sharpe, 2003. – 426 p.

444. Wolczuk K. Ukraine's Policy towards the European Union : A Case of „Declarative Europeanization” [Электронный ресурс] / K. Wolczuk. – Режим доступа : http://www.eurojournal.org/files/ukraine_eu_policy.pdf

ЗМІСТ

| | |
|--|-----|
| ПЕРЕДМОВА | 3 |
| Розділ 1. ГЕНЕЗА СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ВЗАЄМОДІЇ З ІНСТИТУТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ | 7 |
| 1.1. Витоки української державотворчої думки та історіографія дослідження генези публічного управління на українських теренах ... | 8 |
| 1.2. Теоретичні засади взаємодії держави та місцевого самоврядування в системі суспільно-владних відносин | 25 |
| 1.3. Предметне поле й дискурсна рамка дослідження взаємодії держави та місцевого самоврядування | 42 |
| Розділ 2. ДЕРЖАВОТВОРЧІ КОНСТРУКТИ ТА ЇХ МІСЦЕ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ | 57 |
| 2.1. Чинники становлення національних систем місцевого самоврядування | 58 |
| 2.2. Зміст і сутність державотворчих конструктів місцевого самоврядування в українській самоврядній традиції | 77 |
| Розділ 3. РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ НАЦІОНАЛЬНОГО БАЧЕННЯ СИСТЕМИ САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕРЖАВОТВОРЧІЙ ДУМЦІ УКРАЇНИ X – XVII СТ. | 95 |
| 3.1. Київська Русь: перші пам'ятки державотворчої думки | 96 |
| 3.2. Козаччина: дві моделі української унікальної самоврядності | 118 |
| Розділ 4. УКРАЇНСЬКІ МИСЛИТЕЛІ XVIII – ПОЧАТКУ XX СТ. ТА ЇХ ПОГЛЯДИ НА ВЗАЄМОДІЮ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ Й ДЕРЖАВИ | 136 |
| 4.1. Українська державотворчо-самоврядна думка в умовах панування Великого князівства Литовського, Речі Посполитої та Російської імперії | 137 |
| 4.2. Начерки розбудови системи публічної влади часів визвольних змагань 1917 – 1921 рр. | 156 |

| | |
|---|-----|
| Розділ 5. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ | 175 |
| 5.1. Зародження та формування системи місцевого самоврядування незалежної України | 176 |
| 5.2. Сучасний стан української самоврядності в дзеркалі суспільства та експертного середовища | 200 |
| Розділ 6. НАУКОВИЙ ПОШУК ДЕРЖАВОТВОРЧИХ КОНСТРУКТІВ УРЯДУВАННЯ СУЧАСНОЇ ДОБИ | 219 |
| 6.1. Сучасні демократичні стандарти публічного врядування та проблема їх імплементації в Україні | 220 |
| 6.2. Порівняльний аналіз проектів і концепцій реформування територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування в Україні | 238 |
| 6.3. Перспективи входження системи місцевого самоврядування України до європейського та світового глобалізованого простору | 266 |
| ПІСЛЯМОВА | 278 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 280 |

Наукове видання

ЗАБЛОЦЬКИЙ Володимир Валентинович

**ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ
В ІСТОРИЧНІЙ РЕТРОСПЕКТИВІ**

Монографія

Відповідальний редактор – С. М. Лобода

Технічний редактор – В. С. Мартинов

Комп'ютерне макетування – О. О. Радченко, П. С. Пиженко

Коректор – Т. В. Кузнякова, І. О. Ніколаєнко

Обкладинка – П. С. Пиженко

Здано до склад. 30.05.2013. Підписано до друку 1.06.2013.
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman.
Друк ризографічний. Ум. друк. арк. 18,83. Зам. № 135.
Наклад 500 прим. Не для продажу.

Видавець

Видавництво Державного закладу

„Луганський національний університет імені Тараса Шевченка”

вул. Оборонна, 2-а, м. Луганськ, 91011. Т/ф: (0642) 58-03-20.

e-mail: alma-mater@list.ru

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3459 від 09.04.2009 р.

Виготовлювач

ТОВ „Поліграфічний центр „Максим”

вул. Челюскінців, 16-а, м. Луганськ, 91011. Т/ф: 34-40-21

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3036 від 17.12.2007 р.