

## ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 323.2

Бакуменко О.О.

Українська інженерно-педагогічна академія

### МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФАКТОР ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД, СУЧАСНІСТЬ, ПЕРСПЕКТИВИ

*Досліджується роль місцевого самоврядування в процесах формування засад громадянського суспільства на українських теренах. Проаналізовано історичний досвід органів місцевого самоврядування як фактора формування громадянського суспільства, оцінено сучасний стан місцевого самоврядування з точки зору його значущості для громадянського суспільства, визначено перспективи розвитку місцевого самоврядування України.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, громадянське суспільство, територіальна громада, механізми взаємодії.*

Бакуменко Е.А.

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УКРАИНЕ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ, СОВРЕМЕННОСТЬ, ПЕРСПЕКТИВЫ

*Исследуется роль местного самоуправления в процессах формирования гражданского общества в Украине. Проанализирован исторический опыт органов местного самоуправления как фактора формирования гражданского общества, дана оценка современному состоянию местного самоуправления с точки зрения его значимости для гражданского общества, определены перспективы развития местного самоуправления Украины.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, гражданское общество, территориальная громада, механизмы взаимодействия.*

Bakumenko E.

### LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A FACTOR OF FORMATION OF THE CIVIL SOCIETY IN THE UKRAINE: HISTORICAL EXPERIENCE, MODERNITY, PERSPECTIVES

*The role of local self-government in the process of formation of the civil society in Ukraine are discussed. The author analyzes the historical experience of local self-government as a factor of formation of civil society, the value of local self-government in the processes of development of civil society in modernity is probed, the prospects of development of the local self-government in Ukraine are determined.*

**Key words:** *local self-government, civil society, territorial association, mechanism of co-operation.*

На сьогодні різноманітні аспекти виникнення та функціонування громадянського суспільства стали об'єктом детального розгляду, як у вітчизняній, так і в зарубіжній соціально-політичній науці. Актуальності цій проблемі надає той факт, що велика кількість держав, у тому числі й Україна, знаходяться на стадії політичної трансформації від авторитарних до демократичних політичних систем. Серед інститутів, що є складовими громадянського суспільства, особливе місце займають органи місцевого самоврядування. Саме місцеве самоврядування як мікро модель громадянського суспільства дозволяє зрозуміти закономірності та протиріччя в його розвитку. Залучення широких шарів населення до розв'язання місцевих проблем, сприяє усвідомленню індивідом громадянської відповідальності, толерантності, активної громадянської позиції. Суспільство, що засвоїло школу самоврядування має можливість виробити механізми контролю народу за владою, здійснити ідею соціальної справедливості, забезпечити соціальний захист. Ступінь розвитку органів місцевого самоврядування є індикатором рівня розвитку громадянських ініціатив, зрілості соціуму. Україна має чималий досвід функціонування місцевого самоврядування та його поступу шляхом розвитку громадянського суспільства.

Дослідження місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства наразі здійснюється в роботах таких вітчизняних та закордонних вчених, як П. Любченко, І. Мірошніченко, М. Бажинова, Л. Герасина, В. Зимогляд, Р. Мельникова, А. Савельєва, Н. Широкова, О. Сергєєва та інш. Проте багатогранність та складність проблеми, різноманіття підходів до її вивчення, все ще залишає поле для дослідження.

Метою нашої розвідки є аналіз історичного досвіду місцевого самоврядування України, як фактора становлення та розвитку громадянського суспільства, оцінка сучасного впливу інститутів місцевого самоврядування нашої держави на розвиток громадянської сфери та визначення перспектив його удосконалення.

У політичній теорії сучасності загально визнаним є той факт, що основним призначенням громадянського суспільства є бути засобом самовираження індивідів, їхньої самоорганізації й самостійної реалізації ними власних інтересів. Інститути громадянського суспільства систематизують,

упорядковують протести й вимоги людей, роблять їх менш деструктивними; формують громадську думку, що опонує офіційній державній парадигмі. Місцеве самоврядування в системі громадянського суспільства займає особливе місце, визначене його природою. Органи місцевого самоврядування, з одного боку, є засобом вираження соціальної, політичної та господарської діяльності індивідів, і в такому сенсі є, безумовно, громадянською складовою. З іншого боку, органи місцевого самоврядування виникають і існують в правовому полі конкретної політичної системи. У цьому зв'язку, рівень їхньої компетенції, межі самостійності, соціальної репрезентативності залежать від типу політичного режиму. Відповідно і ступінь впливу їх на процеси розвитку громадянського суспільства є різним.

В історичному вимірі, на наш погляд, про справжнє самоврядування, в його сучасному розумінні, на теренах України можна говорити лише з другої половини ХІХ ст. Переважна більшість українських земель на той час знаходилась у складі Російської імперії. Введенням Земського положення 1864 р. виборне всестанове місцеве самоврядування було поширено, зокрема, і на українські губернії. Попри контроль авторитарного абсолютистського режиму імперії, принципи на яких було засновано земське самоврядування, багато в чому відповідали уявленням про буржуазний громадянський інститут. Земства були виборними і всестановими за характером (обиратись до них могли не лише дворяне-землевласники, але й селяни, духівництво (до 1890 р.), та всі хто відповідав виборчому майновому цензу, а різночинна інтелігенція потрапляла до земств в якості спеціалістів за наймом – вчителів, агрономів, лікарів, статистиків тощо). Самофінансування їх забезпечувалось збиранням спеціального земського збору який йшов саме на земські потреби. Земства самі обирали власні виконавчі органи (управи), самі розподіляли кошти на ті чи інші витрати, приймали рішення про найм спеціалістів [1]. Все це дозволило їм з часом створити дієву програму соціально-економічного та культурного розвитку регіонів, мобілізувати у разі потреби громадськість на вирішення певних господарських або соціальних проблем [див.: 2]. На земській організаційній базі виник і поширився ліберальний рух, що послідовно виступав за парламентаризм, права й свободи людини та інші ліберально-

демократичні цінності [3]. Численні публікації ліберально налаштованих земських діячів у пресі, створювали специфічне інформаційне середовище, громадську думку, спрямовану на поширення в суспільстві ліберальних громадянських цінностей. Саме в земствах вперше представники різних соціальних верст були залучені до спільного вирішення місцевих проблем, що сприяло важкому й поступовому подоланню соціальної упередженості, формуванню толерантності та громадянської відповідальності. Сучасні вчені відзначають, що земствам «... належить заслуга формування у значній частини... суспільства нової політичної свідомості...» [4]. На внесок земського самоврядування та інших громадських організацій того часу у справу формування «почуття громадського служіння й громадянського духу» вказують і закордонні дослідники, зокрема Дж. Бредлі, Э. Клоуз, Д. Уест [див.: 5, с.42].

Земства й трохи пізніше органи міського самоврядування виявилися уособленням і організаційним оформленням нових сил, викликаних до життя розвитком капіталістичних відносин. Ці сили більш за інші були зацікавлені в підйомі економіки, у створенні ефективної системи керування. Звісно, говорити про існування консолідованого громадянського суспільства в Україні та імперії, до якої вона входила на межі XIX-XX ст., не доводиться. Держава пильно слідувала за тим, щоб земства не виходили за рамки власних господарчих повноважень і жорстко обмежувала будь-які натяки на їхню політичну активність. Влада докладала максимум зусиль, щоб в органах самоврядування переважали представники дворян. Межі повноважень земств повсякчасно контролювались і трактувались за бажанням влади, що звело нанівець багато позитивних починань у соціально-економічній сфері. Суто авторитарний режим царської Росії допускав лише ту самоврядну діяльність, яка не загрожувала основам режиму та заповнювала ті сфери життя, де держава не встигала навести лад. Це, зокрема, народна освіта, медичне обслуговування і т.д. Проте саме освіта, а стараннями в тому числі й місцевого самоврядування імперія і разом з нею Україна на порозі 1917 р. впритул наблизилась до введення загальної обов'язкової початкової освіти, медичне обслуговування населення, поширення інформації різного типу (зокрема статистичної) розширювали

світогляд людей тієї доби, змінювали їхнє ставлення до самих себе й суспільства, робили світогляд більш буржуазним. Міські й сільські громади поступово зживали свою замкнутість, відбувся процес консолідації корпорацій у стани, стани трансформувалися в професійні групи й класи. Місцеве (в першу чергу земське) самоврядування стало одним із тих інститутів у Російській імперії рубежу XIX-XX ст., що стали матеріальною та світоглядною базою для зародження основ громадянського суспільства.

Крах самодержавства в 1917 р. та подальші буремні події громадянської війни призвели до знищення ліберальної за духом та буржуазної за суттю системи місцевого самоврядування. На зміну їй приходять радянська система самоврядування. За Конституцією УРСР 1919 р. органами влади на місцях були: в містах і селах – Ради Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів, обрані ними Виконавчі Комітети; у губерніях, повітах і волостях – З'їзди Рад з обраними Виконавчими Комітетами [6]. Власне, вважати цю систему самоврядною досить важко. Вона будувалась на принципі жорсткої ієрархічної підпорядкованості. Місцеві ради народних депутатів повинні були поєднувати у собі функції державних органів на місцях і органів самоврядування, що відповідають за реалізацію на своїй території актів центральних органів. Якщо в 1920-ті роки ще робились спроби забезпечити матеріально-технічну базу самоврядування [7], то із поступовою подальшою централізацією держави завдання й цільове фінансування на місця спускались «зверху». Як слушно зазначив з цього приводу І. Костенок, «Сама по собі міськрада могла вирішувати багато питань, в тому числі і з перепланування міста, однак профінансувати свої проекти і рішення вона був не в змозі» [8]. Створені ради, на відміну від тих же земств, не мали власної фінансової основи, отже повністю залежали від державного центру. Якщо до цього додати постійний партійний контроль як за діяльністю, так і за кадровим складом рад, то доводиться визнати, що таке самоврядування не можна вважати ані самоврядуванням, ані інститутом громадянського суспільства. Подібна ситуація майже не змінювалась протягом всього існування СРСР. Так, Конституція УРСР 1978 р. закріпила принцип єдності системи Рад виключно як органів державної влади [9]. Всі рішення і дії міських,

районних та сільських рад контролювались і підпорядковувались партійній дисципліні.

Доба перебудови привнесла в радянське суспільство ліберальні ідеї, зокрема декларувались нові принципи соціалістичного самоврядування: масштабність, гласність; поєднання представницької та безпосередньої демократії, колективне вільне й ділове обговорення і вирішення питань тощо. Проте ця декларація мало позначилась на реальному стані речей, державна машина СРСР змінювалась дуже повільно. З набуттям незалежності, в Україні намітилась тенденція виходу з політико-правового поля СРСР. Проте ряд дослідників, зокрема І. Костенок, О. Сергєєва вказують на той факт, що в уже незалежній Україні продовжують діяти радянські самоврядні традиції. Певний час продовжував діяти закон про місцеве самоврядування в УРСР 1990 г., який виходив із положень теорії дуалізму місцевого самоврядування, розглядаючи місцеві ради одночасно і як органи місцевого самоврядування, і як органи державної влади, на відміну від світової демократичної традиції, що визначає самоврядування як недержавний чи автономний від державного втручання інститут самоорганізації населення. Подальша реформація системи самоврядування дещо змінила правовий статус місцевого самоврядування. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. зазначено: «Місцеве самоврядування в Україні, – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [10]. Проте незмінною залишалась політична свідомість як еліти, так і самого населення. Органи влади і на сьогодні впевнені у власній самодостатності і не надто активно прислухаються до думки населення, що може привести (і привело в недалекому минулому) до протестних форм вияву політичної активності. Але найголовне – майже не змінилася з радянських часів готовність місцевого населення займатись місцевими справами. Для дійсно дієвого самоврядування як основи громадянського суспільства – суспільства вільних, активних свідомих громадян і їх асоціацій – потрібен певний рівень громадянської свідомості

людей та відповідна законодавча база. Населення (або щонайменше значна його частина) має розуміти сутність і призначення органів місцевого самоврядування, необхідність їхнього існування, має бути зацікавленим в місцевих справах, змотивованим на розв'язання місцевих проблем. На сьогодні ж в українському суспільстві спостерігається егоїзація населення, низький рівень політичної та громадської активності має. Багато в чому ця незацікавленість у громадському житті витікає з двох основних факторів: низький рівень економічного життя населення і недовіра до влади та органів самоврядування. Підживлюють таку пасивність населення й слабка ефективність дій органів місцевого самоврядування, часто не здатних вирішити місцеві соціально-економічні потреби. Ці та інші недоліки системи самоврядування в нашій державі слушно відзначено в науковій доповіді з проблем модернізації самоврядування в Україні від 2014 р. [11]. У ній відзначається відсутність у правовій базі нашої держави чіткого підходу до сутності самоврядування, і, відповідно, єдиної чіткої його структури, зокрема, не вирішеність питання з виконавчими органами самоврядування, нерозв'язаність проблеми збереження з радянських часів значної залежності самоврядування від центрального апарату влади, невизначеність меж компетенції органів самоврядування, перевантаженість і заплутаність правової бази, недостатній рівень фінансування і відсутність у самоврядування додаткових джерел отримання коштів, повна залежність місцевих бюджетів від центрального, подрібненість територіальних громад і відсутність у них чіткого юридичного статусу, залишки патерналізму у свідомості громадян, недосконала система виборів [див.: 11, с.11-34].

Сучасні українські дослідники пропонують цілий ряд заходів, що мають посилити роль місцевого самоврядування в країні в цілому і в формуванні громадянського суспільства зокрема. Так, автори наукової доповіді з проблем модернізації самоврядування, акцентують увагу на удосконаленні правової бази на засадах зміцнення організаційної, правової, фінансової, матеріальної, адміністративної самостійності місцевого самоврядування, чіткому розмежуванні обов'язків місцевого самоврядування і місцевих органів державної влади [11, с.9]. У літературі з проблем самоврядування відзначається, що побудова громадянського суспільства, неможлива без

формування активної громадської позиції населення [12], а для цього важливо заохотити створення на місцевому рівні самоорганізаційних утворень населення, засобів масової інформації, партійних осередків та організацій «третього сектора». На наш погляд, основним фактором дієвості самоврядування в контексті становлення консолідованого громадянського суспільства є все ж таки формування нової свідомості населення, громадської відповідальності. Обов'язковим фактором для підвищення громадянської активності населення, на наш погляд, є подолання бідності в нашій державі. Бідна людина (а таких у нашій державі, за різними підрахунками, понад 60 відсотків), націлена на елементарне виживання, як правило егоїзується і не надто цікавиться справами суспільства, яке не цікавиться ним. Важливим фактором має стати виховна робота з молоддю. На жаль, у молоді поняття «демократія» часто ототожнюється з поняттям «вседозволеність», при цьому бракує елементарних уявлень про політичну й соціальну структуру суспільства. Працюючи зі студентами технічного вузу, автору статті доводилось стикатися з елементарною політичною необізнаністю. Молодь не знає, чим парламент відрізняється від уряду, політична партія – від громадської організації, не має уявлення про основні демократичні процедури. Цю проблему можна і слід вирішувати запровадженням у ВНЗ курсів демократичної освіти. Крім того, слід заохочувати молодь до участі в самоврядуванні на рівні навчальних закладів, тим самим виконуючи кадрову функцію на майбутнє. Урядова політика має передбачити соціальні ліфти для молоді з метою залучення її до справ певної місцевості. Участь молоді у конструктивній творчій діяльності допоможе запобігти девіантним варіантам поведінки. Звичка молоді до самостійного прийняття рішень та власної відповідальності за місцеві справи – важливий крок до формування нового громадянина.

У кожній державі, залежно від особливостей її політико-територіального та адміністративно-територіального устрою, форми державного правління та політичного режиму, історичних, національних, географічних та інших особливостей, місцеве самоврядування має специфічну форму та назву і в більшою чи меншою мірою впливає на суспільне життя. На жаль, історичний досвід нашої держави показує,

що ініціатором перетворень частіше виступала держава ніж суспільство. Самоврядування, організоване з ініціативи держави, мимоволі мало на собі відбиток саме суто державних інтересів, що й виявлялося у гальмуванні місцевої ініціативи, слабкої підтримки самоврядних асоціацій, звуженні меж їхньої компетенції тощо.

Ліберально-буржуазний поступ місцевого самоврядування як елемента громадянського суспільства, що народжувалося на межі XIX-XX ст., був перерваний подіями 1917-1919 рр. Тоталітарна, а згодом жорстко авторитарна система СРСР, складовою якого була Україна, не передбачувала самодіяльності громадян поза рамками, встановлених режимом. Таким чином, сучасний етап розвитку самоврядування в Україні характеризується цілою низкою специфічних рис. Насамперед це сильний вплив радянської традиції самоврядування, відсутність чіткого теоретичного й практичного усвідомлення сутності місцевого самоврядування, недосконала правова база його функціонування, вкрай низький рівень громадської зацікавленості населення. Подолання цих явищ можливе лише шляхом системного реформування політичної системи нашого суспільства та підвищення рівня політичної свідомості його громадян. На цьому етапі важливо не допустити профанації муніципальної реформи. Вочевидь, доля громадянського суспільства в нашій країні буде багато в чому залежати від орієнтації нашої країни на побудову дійсно дієвого місцевого самоврядування європейського зразка.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Положение об уездных и губернских земских учреждениях // Полное собрание законов Российской империи. – 2-е собр. – Т.39. – Отд.1. – Ст. 40457.
2. Бакуменко О.О. Социально-экономическая деятельность земств как фактор формирования гражданского общества в Российской империи конца XIX-нач. XX вв. // Вісник ХНУ. Серія Історія. Вип.46. – X., 2013. – с. 160-172; Бакуменко О.О. Харківське губернське земство та розвиток інформаційного простору губернії 1864-1890 рр. (У контексті формування елементів громадянського суспільства) // Вісник Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»: зб. наук. праць. Серія «Актуальні проблеми історії України». – Харків: НТУ «ХПІ», 2014. – Вип. 54. – С.12- 21
3. Пирумова Н.М. Земское либеральное движение. Социальные корни и эволюция до конца XIX в./ Н.М. Пирумова. – М.: Наука, 1977. – 288 с.

4. Соборность, земство, демократия // Материалы Всероссийской научно-практ. конференции, посвященной памяти Д.Н. Шипова т.2. 3-5 декабря 2003 г. – Смоленск: СГПУ, 2003. – с.21
5. В поисках гражданского общества в самодержавной России // Гражданская идентичность и сфера гражданской деятельности в российской империи. Вторая половина XIX-начало XX вв. / Ред. Б. Петров-Эникер, Г.Н.Ульянова. – М.: Росспэн, 2007.
6. Конституция Украинской Социалистической советской республики утвержденная Всеукраинским съездом Советов в заседании 10-го марта 1919 года и принятая в окончательной редакции Всеукраинским Центральным Исполнительным Комитетом в заседании 14-го марта 1919 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D1%8F\\_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9\\_%D0%A1%D0%A1%D0%A0\\_\(1919\)](https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D1%8F_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9_%D0%A1%D0%A1%D0%A0_(1919))
7. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве (понятие, виды, государственные юридические лица) / С.Н. Братусь. – М.: Юридическое Издательство Министерства Юстиции СССР 1947. – С.19-21.
8. Костенок І. Радянська модель самоврядування як чинник впливу на сучасні самоврядні практики на просторах радянського простору / І. Костенок // Публічне управління: теорія та практика. Зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. –Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2012 – № 4 (12). – С.169.
9. Конституція (Основний закон) Української Радянської соціалістичної республіки прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420>
10. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170.
11. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрямки модернізації: наукова доповідь / [редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. – К.:НАДУ, 2014. – 128 с.
11. Мамонова В. Залучення громадськості до участі в управлінні місцевими справами // Аспекти самоврядування. – 2004. – № 5 (26). – С 15.

УДК 316.422

Довбня О.М.

Харківський національний аграрний  
університет імені В.В. Докучаєва

## ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ ЦИВІЛІЗОВАНОГО РОЗВ'ЯЗАННЯ КОНФЛІКТУ В УМОВАХ ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ В УКРАЇНІ

*Розглядається роль громадянського суспільства у розв'язанні конфліктів, що призводять до глибокої політичної кризи. Доводиться, що без активізації суспільних організацій неможливе подолання зовнішньої залежності та відновлення економічного й духовного розвитку України.*

**Ключові слова:** політичний конфлікт, громадянське суспільство, соціальне представництво в органах влади.

---

© Довбня О.М., 2016.