

Орлянський Володимир Семенович

Реформи перемоги

УДК 323.172(477)
DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2022-5.8>

Орлянський Володимир Семенович
доктор історичних наук, професор,
професор кафедри політології та права
Національного університету
«Запорізька політехніка»
вул. Жуковського, 64, Запоріжжя,
Україна
ORCID: 0000-0001-6356-2252

Етап реформування в системі державного управління присутній у політичній історії всіх країн, які йшли шляхом демократизації свого суспільства та всієї політичної системи. На цьому шляху зараз перебуває Україна. Багатовікова історія знаходження України у складі Російської імперії на становищі колонії, а у складі СРСР як безправної її частини, не могли пройти безслідно. Русифікація та політика на перемішування населення сформували серед мешканців України стійку, часом навіть агресивну, верству населення з антиукраїнськими поглядами. Серед решти населення політика радянської влади дуже серйозно підірвала засади української культури, мови та соціально-психологічні засади ментальності українського народу.

Потрібно було понад десять років, щоб після Помаранчевої революції вперше було порушено питання реформи державної влади. У неймовірно важких умовах, часом в умовах агресивної ворожості, процес українізації відроджував культуру, історію, духовність – всього того, що мав український народ, перед тим, як втратити свою державність.

Лише після Революції Гідності, коли до влади прийшли проєвропейські політичні сили, в Україні змогли початися процеси реалізації реформ у різних сферах політичного життя країни. Важкі завдання стояли перед українськими реформаторами. Протягом попередніх десятиліть в українській політичній системі, соціальній системі, а також у суспільній свідомості склалися досить стійкі соціально-психологічні стереотипи та фактори, соціальні моделі з чітко вираженими антиукраїнськими та анти-демократичними інститутами.

Реформи з децентралізації державної влади та місцевого самоврядування, адміністративно-територіальна перебудова, оптимізація місцевої системи управління, на нашу думку, зробили такі зміни в українському суспільстві, викликали могутні тектонічні процеси, які налякали політичне керівництво Росії. Війна перервала перебіг багатьох реформ, з іншого боку, вона показала, наскільки продуктивними вони виявилися. По суті, реформи створили передумови, які дозволили українському народу в умовах війни постати вже як українська політична нація та захистити свою країну. На нашу думку, можна цілком обґрунтовано називати наші реформи – реформами нашої перемоги.

Ключові слова: реформи, самоврядування, децентралізація, органи управління, волонтерство.

Вступ. Вторгнення Росії перервало не тільки мирне життя країни, а й перервало цілий комплекс процесів, які несли у собі демократичні перетворення. Найбільш чітку демократичну спрямованість набули реформи тільки після Революції Гідності. Назавжди війна розділила історію нашої країни на «до» та «після». Для різних соціальних процесів війна стала перевіркою: наскільки вони були зрілими, наскільки глибоко увійшли у життя країни.

Запущені разом із реорганізацією управлінських структур механізми демократичного функціонування дали поштовх до тих змін в українському суспільстві, а точніше до відновлення, які дозволили повернути народові його ментальність, побудовану на демократичних засадах. Саме цих тектонічних змін у суспільстві й не помітили в політичному керівництві Росії, як, мабуть, не звернула на це уваги й українська «п'ята колона». Не звернувши увагу на кардинальну відмінність українського суспільства від російського, російське керівництво прийняло рішення на відкриту агресію.

Мета та завдання. У цій роботі ми зробили спробу визначити, в яких умовах, можливо, характерних лише для України, розпочиналися реформи з децентралізації державної влади та реорганіза-

ції низових органів управління, про які результати можна говорити, наскільки впливовими виявилися непрямі прояви від проведених реформ. Наскільки доречними виявились нові соціальні процеси та соціально-психологічні прояви для формування української нації, формування рис національного характеру, дозволивши Україні протистояти відкритій агресії.

Наукові дослідження щодо системних реформ та оптимізації місцевого самоврядування у довоєнний період проводились у роботах Є. Балацького,

Д. Белова, Н Боброва, С. Осадчука, О. Синьова, М. Краснова, Я. Лазур,

Г. Чеботарьова та багато інших. Всі дослідження розглядалися та аналізувалися з різних аспектів децентралізації з позицій свого наукового інтересу.

Методи дослідження. В основі нашого дослідження ми використали такі методи: історичний, порівняльний, системний, структурно-функціональний. За допомогою цих методів нам вдалося простежити процеси складання особливих умов на території України, простежити особливості протікання реформ, незважаючи на короткий проміжок часу їх реалізації, виявити найвагоміші результати. Також ми вважаємо, що найбільш слушною заперукою об'єктивності та цілісності дослідження як

основний методологічний підхід можна використувати міждисциплінарний метод.

Результати. Реалізацію реформ у сфері державної децентралізації можна з повним правом назвати справжнім мотором демократизації українського суспільства, навіть лише процес реалізації реформи впливав на зміни в різних сферах життя. Також необхідно мати на увазі: щоб запустити функціонування місцевих органів самоврядування, необхідно мати демократичне середовище, бо в іншій системі відносин вони існувати просто не можуть. Тривале перебування консервативних, часом, прямо антидемократичних та антиукраїнських політичних сил при владі в Україні вплинуло на те, що, незважаючи навіть на наявність закону про місцеве самоврядування, реформування цієї сфери не реалізовувалося у практичній площині.

Революція Гідності підтвердила, що українці – європейці, що вони сповідають ті ж цінності демократії, народовладдя, що й громадяни європейських країн. Незважаючи на те, що децентралізація є закономірним етапом демократичних реформ для всіх країн, які обирають шлях прогресу, наш шлях до демократії мав цілу низку національних особливостей, яких, на нашу думку, не можна не враховувати.

На протязі 2014 р. було прийнято базові нормативні документи, було окреслено певне базове бачення реформ територіально-адміністративного устрою та місцевого самоврядування, що створило передумови для реальних кроків щодо децентралізації. Враховуючи складну ситуацію в країні, визначилася специфіка початку реформ з адміністративно-територіальних питань. 17 червня 2014 р. було прийнято закон України «Про співробітництво територіальних громад» (саме співпраця, а не добровільне об'єднання). Так, по нашому розумінню, можна назвати таку низку особливостей.

По-перше, перед реформами, які почали реалізовуватися після Революції Гідності, стояли завдання не просто удосконалити систему державного управління, яка існувала, необхідно було паралельно повністю демонтувати побудовану раніше жорстку, антидемократичну, по суті, кримінальну авторитарну політичну систему.

По-друге, більшість країн, які проходили свій шлях до демократії через революційний період, змогли на цьому етапі загалом зруйнувати чи замінити найархаїчніші елементи попередньої соціально-політичної системи. Свою незалежність Україна здобула без революційної боротьби, а тому і без кардинальних очищень та змін. Тривалий час управління країною знаходилося в руках пострадянської політичної еліти, тому будь-які реформи виливались лише в спробу трансформувати, часом просто пристосувати або оновити стару соціально-політичну систему до нових полі-

тичних реалій. Подібний процес надовго законсервував старі соціально-психологічні маркери попереднього ладу.

По-третє, багатовікова русифікація та подальша радянська українізація українського суспільства, залишила у спадок незалежній Україні різноманітну соціальну структуру, де були присутні цілі групи українського населення, у яких тривалий час доміантою виступало «радянське мислення», яке трансформувалося згодом у т.зв. «руський мір». Серйозною перешкодою для розвитку України був соціально-психологічний стан значної частини населення, особливо у південних та південно-східних областях, який виявлявся у нездатності, неможливості чи небажанні самоідентифікувати себе з Україною. Потужним підживленням для світогляду подібного населення виступала по суті антидемократична ідеологія, що активно просувається Росією, т.зв. «руський мір». Тому будь-які процеси демократизації українського суспільства зустрічали несприйняття, а часом і вороже відторгнення з боку носіїв цієї ідеології.

По-четверте, процес реформування необхідно було починати в суспільстві, де у спадок від радянського минулого дісталася низка негативних соціальних станів, таких як соціальна апатія та пасивність, безініціативність, байдужість та послух. Політика українського відродження за попередній період через різні причини не змогла ще для значної кількості громадян України подолати його розрив зі своїм національним минулим. Подібні соціальні прояви звужували соціальну базу реформ, тому цілком зрозуміла причина всілякого утиску української ментальності, в основі якої лежали демократичні традиції.

По-п'яте, наявність у всіх гілках державної влади України представників т.зв. «п'ятої колонії» з антиукраїнським настроєм, яка була присутня практично в усіх політичних інститутах країни. Серйозним чинником гальмування розвитку демократичних реформ була діяльність церкви московського патріархату.

По-шосте, фактор, який виявився в Україні як катализатор різних соціальних процесів. Йдеться про стан неоголошеної війни з боку Росії. Війна реально завдала Україні дуже суттєвих економічних та територіальних втрат. Вперше в історії військових протистоянь, війна велася в гібридній формі, що було дуже важко для неокріпленої демократичної системи України. Вкрай сумно, але значна кількість громадян України, перебуваючи під впливом «російського світу», не визнавали російську агресію, а всю провину звальювали на політичне керівництво України.

Усі ці чинники не дозволяли тривалий час не просто проводити, а навіть розпочинати будь-які реформи у цій сфері, і це, незважаючи на те, що ще у 90-ті роки було прийнято Закон про місцеве

самоврядування, також були ратифіковані Концепції європейських принципів самоуправління.

Перемога Помаранчевої революції не змогла усунути всі антиукраїнські чинники в українській політиці, деякі сили навіть стали ще більш радикалізуватися, тому ціла низка проєктів, спрямованих на розвиток регіонального самоврядування, тривалий час залишилася на рівні дискусій, надалі всі проєкти були згорнуті остаточно. Тільки перемога Революції Гідності, коли до влади прийшли політичні сили, з більшим чи меншим ступенем, але з орієнтацією на європейські цінності, демократичні реформи отримали імпульс до реалізації.

Вже 1 квітня 2014 р. Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням затвердив Концепцію реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної організації влади в Україні, цього разу на основі повної та всеосяжної реорганізації базового рівня – територіальної громади. Згідно з методикою формування спроможних територіальних громад, в основу їх утворення необхідно закладати добровільність об'єднання, максимально враховувати історичний, культурний та етнічний чинники. Якість і доступність публічних послуг повинні бути, як мінімум, не гіршими, ніж до об'єднання.

У документі було закладено очікувані зміни від реформ, а також були певні проблеми, які стояли на порозі розвитку самоврядування. Реформування державного управління, а за своєю суттю децентралізація, має призвести до передачі місцевим органам влади значної частини управлінських повноважень. Децентралізація повинна була розвантажити державний апарат від зайвих повноважень, якими вони наповнювалися, часом зовсім не обдумано, особливо в попередні роки. Надзвичайно гостро стояла проблема підвищення ефективності роботи державного механізму, насамперед, на регіональному рівні. Після десятиліть стагнації та формування авторитарної централізації, регіони отримали можливість розвиватися в умовах демократії [1].

На новому етапі процесу реформ по децентралізації у 2019-2021 рр. було ухвалено рішення прискорити низове адміністративно-територіальне реформування шляхом фіналізації, тобто, адміністративно стимулювати об'єднання громад та добитися 100% покриття території України. До 2019 р. процес об'єднання територій залишався добровільним, однак, прагнучи встигнути до виборів 2021 р. повністю завершити формування ОТГ, було реалізовано «форсування» децентралізації за допомогою використання адміністративного ресурсу, що не могло не позначитися на якості значної частини, перш за все, новостворених адміністративно-територіальних утворень. Було порушено природний ритм утворення громад. Спірним та дискусійним залишається питання, наскільки

щирим було бажання допомогти в органічному розвитку територій, яке хотіли прискорити через приєднання до вже успішних громад ще не готових громад, передача їм уже розроблених за них готових програм розвитку. Такий підхід спричинив різке, помітне зниження якості вирішення значної кількості питань місцевого значення. Крім цього, помітно зросла неефективність реалізації на місцях рішень центральних органів влади, особливо щодо громад останньої хвилі утворення [2].

Невеликий термін реалізації всього комплексу децентралізації на основі територіально-адміністративних змін не дає змоги робити узагальнюючі оцінки. Соціально-психологічні зміни такого рівня у суспільстві потребують більшого часу для аналізу наслідків цих процесів. Водночас, війна не залишила нам такої можливості, війна змусила українське суспільство виявити всі свої найкращі якості вже зараз, щоб відстояти свою свободу та незалежність.

При дослідженні змін у політичній структурі українського суспільства необхідно враховувати, що не менш важливими є соціально-психологічні наслідки цих змін. Ліквідація політичних та соціальних інститутів авторитарної моделі та запуск демократичних механізмів політичного життя дали поштовх до утворення в суспільстві нових суспільно-психологічних відносин. Можна стверджувати, що незважаючи на те, що втручання адміністративного реформування відзначено цілою низкою невдалих результатів при утворенні ОТГ, розуміння та усвідомлення значення нових змін охоплює всю країну. Якщо для великих міст вони стали імпульсом для прискорення змін, що вже намітилися, то в малих містах і сільській місцевості реформи принесли кардинальні зрушення у свідомості. Ми вважаємо, що децентралізація державної влади та реформування місцевого самоврядування, а так само завершені територіально-адміністративні зміни стали чи не єдиною реформою, що охопила тією чи іншою мірою всі регіони країни, всі соціальні верстви і групи та абсолютну більшість населення.

Громади показували різні результати, а вони й не могли бути у всіх однаковими, головне, що незважаючи на помилки та недоробки, зміни в цілому стали показувати позитивні результати, що доводило правильність та необхідність проведення реформ [3].

Аналізуючи досягнуті результати щодо децентралізації та реформування органів місцевого самоврядування, ми вважаємо, що можна виділити такі моменти.

По-перше, підвищення значущості місцевих органів влади викликали громадську активність серед соціальних верств та груп, які до цього були у своїй більшості чи соціально апатичні, чи соціально-політично пасивні, беручи слабку участь

у громадсько-політичному житті України. По суті, з'явився зовсім новий, надзвичайно різноплановий, численний, абсолютно невідомий раніше прошарок людей, які, повіривши у свої сили, почали шукати і знаходити нові перспективи для своїх громад. Буквально вибухова енергія цих людей змогла переконати у можливості змін інших. Повіривши у свої сили, люди почали шукати способи виживання, будувати перспективи. Подібна активність просто вдихнула нове життя у вже забуті та «неперспективні» населені пункти. Реальністю стала можливість будь-яких проєктів, навіть найсміливіших ідей [4].

По-друге, збільшений розмір і значимість повноважень і фінансових можливостей дозволило вже в найкоротші терміни вирішити широке коло соціально-побутових питань, у вирішенні яких місцеве населення, як і місцеве керівництво, вже й не вірило. Подібні дії вплинули на формування нового образу держави, підвищило впевненість, що вона здатна покращувати рівень життя населення, що не може не позначитися так само і на зростанні позитивного іміджу щодо центральних органів державної влади.

По-третє, зростання владних повноважень у місцевих органів управління, а головне – поява можливостей для їх вирішення, вдихнуло політичне життя в регіони та провінції, у життя «маленьких міст». У політичну боротьбу влади у місцевих органах вступили досвідчені парламентські та регіональні партії, які мали великий досвід політичної діяльності. Помітне пожвавлення у політичну боротьбу внесли численні новостворені політичні партії політичних еліт. Вибори 2021 року показали життєздатність більшості цих утворень. У разі вільної політичної конкуренції вперше реально загострилася боротьба за голоси виборців. Вибори у нових територіально-адміністративних утвореннях прискорили процес складання нових регіональних політичних еліт, що ускладнило, але й активізувало політичне життя в Україні.

По-четверте, процес розвитку місцевого самоврядування розвивався разом із подальшим розвитком національного українського відродження. Ці процеси, які йшли поруч, часом взаємно доповнювали, посилювали і стимулювали одне одного. Політика відродження української національної культури багато в чому сприяла відродженню національних культур усіх народів, які проживали в Україні. Взаємний перебіг цих двох процесів породжував та культивував в суспільстві кращі якості людей, які присутні в будь-якій національній культурі, що прискорювало формування вільної людини у вільному суспільстві України.

По-п'яте, аналізувати за нинішніх умов, наскільки вдало стався перерозподіл повноважень після реорганізації районних структур державної влади передчасно, перевірку часом пору-

шила війна. У той же час, вже наявний досвід громад, особливо першої хвилі утворення показує, що процес реформування місцевих органів управління досяг бажаного результату як щодо оптимізації управлінського апарату, так і значного поліпшення обслуговування населення. Справжньою перевіркою результативності минулих реформ стала війна. Неймовірно важкі умови, в яких опинилася Україна, показали, що, незважаючи на незначний термін роботи, нова система місцевого управління продемонструвала абсолютну здатність не просто працювати, а працювати в надзвичайних умовах [5].

По-шосте, неймовірно відреагувало на війну українське суспільство, це була реакція суспільства вільних людей. У відповідь на відкриту агресію українці масово виступили на захист своєї країни зі зброєю в руках. У тилу виявилось найбагатніше явище суспільного життя – волонтерство. Масовість та охоплення сфер, де проявилось це явище, демонструє кардинальні зміни в психології жителів України у відношенні до країни, держави та суспільства. На наш погляд, можна говорити про завершення складання української нації.

Висновки. Хід військових дій здивував увесь світ, а можливо, навіть деяку частину українського істеблішменту: замість панічної втечі та капітуляції перед «російським світом», агресор зустрів масовий опір практично всього населення країни, незалежно від регіону. Знявши організаційні та інституційні перепони, реформи стали як би катализатором глибинних соціально-психологічних змін не лише українського народу, зміни охопили практично всі національні групи та етнічні меншини, які проживали в Україні. Фактично, відбулася глобальна ідентифікація, коли населення України перетворилося на народ України. На захист незалежності України піднялися вже не просто всі народи, які населяли Україну, на захист країни піднявся єдиний народ України. Війна зробила їх причетними учасниками політичного життя вже рідної для них України. Нікчемна кількість зрадників та колаборантів на тимчасово окупованих територіях яскраво свідчать про це.

Можна з упевненістю говорити про те, що всі зміни, що відбулися в українському суспільстві, дозволили відчутти, усвідомити, що означає для нього свобода: за свою свободу і свободу України став не просто народ України, народилася нова політична українська нація. По праву, ми можемо вище вказані реформи назвати «Реформами перемоги».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бюджетна децентралізація як фактор забезпечення фінансової автономії регіонів і формування самодостатніх громад. URL: <https://knote.edu.ua/file/NjY4NQ==/1184477cfe14b1a0b3d7485c43c363d0.pdf>.

2. Стан та перспективи децентралізації публічної влади в Україні. Аналітичне дослідження. Київ, 2018. 54 с.

3. Успішні громади. URL: <https://dentralizati.gov.ua/success-stories>.

4. Марина Коноплева Як селяни на Дніпропетровщині перетворили вирощування гарбузів на модний бізнес. URL: <https://shotam.info/yak-seliany-na-dnipropetrovshchyni-peretvoryly-vyroshchucannia-har-buziv-na-modnyu-biznes-video>.

5. Як громаді адаптуватись до війни? URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/827/A4_%D0%A1%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D1%84%D0%B0%D1%81%D0%B8%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_12.10.2022.pdf.

REFERENCES:

1. Biudzhetna detsentralizatsiia yak faktor zabespechennia finansovoi avtonomii rehioniv i formuvannia samodostatnikh hromad [Budget decentralization as a factor in ensuring the financial autonomy of regions and the formation of self-sufficient communities].

] URL: <https://knote.edu.ua/file/NjY4NQ==/1184477cfe14b1a0b3d7485c43c363d0.pdf>.

2. Stan ta perspektyvy detsentralizatsii publichnoi vlasti v Ukraini. Analitychne doslidzhennia [State and prospects of decentralization of public power in Ukraine. Analytical research]. Kyiv, 2018. 54s. [in Ukrainian].

3. Uspishni hromady [Successful communities]. URL: <https://dentralizati.gov.ua/success-stories>.

4. Maryna Konopleva Yak seliany na Dnipropetrovshcheni peretvoryly vyroshchuvannia har-buziv na modnyi biznes [How peasants in Dnipropetrovsk turned growing pumpkins into a fashionable business]. URL: <https://shotam.info/yak-seliany-na-dnipropetrovshchyni-peretvoryly-vyroshchucannia-har-buziv-na-modnyu-biznes-video>.

5. Yak hromadi adaptuvatsya do viiny? [How should the community adapt to the war?] URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/827/A4_%D0%A1%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D1%84%D0%B0%D1%81%D0%B8%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_12.10.2022.pdf.

Victory reforms

Orlyanskyi Volodymyr Semenovych

Doctor of Historical Sciences, Professor,
Professor at the Department of Political
Science and Law
«Zaporizhzhia Polytechnic» National
University
Zhukovsky str., 64, Zaporizhzhia, Ukraine
ORCID: 0000-0001-6356-2252

The stage of reform in the state administration system is present in the political history of all countries, as it was a way to democratize its success and all political systems. Ukraine is currently on this path. The centuries-old history of Ukraine being part of the Russian Empire as a colony, and part of the USSR as a disenfranchised part of it, could not pass without a trace. Russification and the policy of mixing the population formed among the residents of Ukraine a stable, sometimes even aggressive, stratum of the population with anti-Ukrainian views. Among the rest of the population, the policy of the Soviet government seriously undermined the foundations of Ukrainian culture, language, and the socio-psychological foundations of the mentality of the Ukrainian people.

It took more than ten years for the issue of state power reform to be raised for the first time after the Orange Revolution. In incredibly difficult conditions, sometimes in conditions of aggressive hostility, the process of Ukrainization revived the culture, history, and spirituality of everything that the Ukrainian people had before losing their statehood.

Only after the Revolution of Dignity, when pro-European political forces came to power, were the processes of implementing reforms in various spheres of the country's political life able to begin in Ukraine. Ukrainian reformers faced difficult tasks. During the previous decades, fairly stable socio-psychological stereotypes and factors, social models with clearly expressed anti-Ukrainian and anti-democratic institutions have formed in the Ukrainian political system, social system, and public consciousness.

Reforms on the decentralization of state power and local self-government, administrative-territorial restructuring, optimization of the local management system, in our opinion, made such changes in Ukrainian society, caused powerful tectonic processes that frightened the political leadership of Russia. The war interrupted the course of many reforms, on the other hand, it showed how productive they turned out to be. In essence, the reforms created prerequisites that allowed the Ukrainian people to emerge as a Ukrainian political nation and defend their country in wartime conditions. In our opinion, it is quite reasonable to call our reforms as reforms of our victory.

Key words: reforms, self-government, decentralization, management bodies, volunteering.