

УДК 352/354

**Мануїлова Катерина Віталіївна**

докторант кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
кандидат історичних наук

**РОЛЬ НАРОДНОГО ВІЧА У ФОРМУВАННІ ПОЛІТИКИ  
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ  
(КІНЕЦЬ 2013 – ПОЧАТОК 2014 рр.)**

*Анотація.* У статті досліджено особливості утворення та функціонування народного віча наприкінці 2013 – на початку 2014 рр. Підкреслено, що народне віче в добу Революції Гідності сформувалося стихійно. Зазначено, що ключовою вимогою віча Майдану було запровадження децентралізації публічної влади. Зауважено, що після перемоги революції в Україні розпочато масштабні перетворення в напрямку децентралізації публічної влади.

*Ключові слова:* децентралізація, віче, публічна влада, Революція гідності.

**Мануилова Е.В. Роль народного вече в формуванні політики  
децентралізації публічної влади України**

*Анотація.* В статті досліджені особливості створення і функціонування народного вече в кінці 2013 – на початку 2014 рр. Підкреслено, що народне вече в період Революції Гідності сформувалося стихійно. Вказано, що ключовим вимогою вече Майдану було введення децентралізації публічної влади. Зазначено, що після перемоги революції в Україні розпочато масштабні перетворення, направлені на децентралізацію публічної влади.

*Ключевые слова:* децентралізація, вече, публічна влада, Революція Гідності.

**Manuilova K.V. Role in Formation of National Viche Policy  
decentralization of public authority**

*Annotation.* In the article the features of the establishment and functioning of the national assembly in late 2013 - early 2014. Emphasized, that the Popular Assembly during the Dignity Revolution formed spontaneously. Pointed out that a key requirement of the national Chamber Maidan was the introduction of the decentralization of public power. It is noted, that after the triumph of the Revolution in Ukraine launched large-scale transformations in the direction of decentralization of public authority.

*Key words:* decentralization, viche, public authority, the Dignity Revolution.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** 1991 року Україні дісталась у спадок від СРСР централізована модель управління. Цей радянський пережиток організації публічної влади функціонував майже чверть століття. Проте глобальні світові виклики та кардинальні зміни, що

відбулися в Україні під впливом Революції Гідності, змушують рухатись уперед.

Специфікою українського суспільства є те, що в кризові періоди, коли виникала реальна загроза існуванню демократії та державності, громадськість створювала органи народовладдя для вирішення нагальних проблем. Такими органами прямої демократії були народні віча. Як свідчить історичний досвід, у періоди вічового управління державою влада максимальна наближена до народу, ставала більш демократичною та децентралізованою.

Децентралізація публічної влади – актуальна реформа для України. Більшість експертів схильні вважати, що децентралізація допоможе подолати воєнний конфлікт на Сході України та вирішити соціально-економічні проблеми. Децентралізація публічної влади України можлива за умови піднесення інституту народовладдя на місцевому рівні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідник М. Обушний у статті показав нерозривність зв'язку давніх традицій демократичної самоорганізації українців із Революцією Гідності. У наукових розвідках вітчизняних учених М. Баймуратого, О. Задорожнього, І. Сліденко та інших розглянуто форми прямої демократії в добу Революції Гідності.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Аналіз літератури засвідчив, що недостатньо висвітленою є проблема значення мирних зборів у становленні реформи з децентралізації публічної влади України.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є з'ясування значення народного віча на запровадження реформи з децентралізації публічної влади.

**Виклад основного матеріалу.** Віче (походить від старослов'янського дієслова *въче* – «віщати») – це народні збори територіальної громади населеного пункту чи регіону, через які народ

виявляє свою волю в ухваленні важливих державних рішень. За правовим статусом віче є органом прямого народовладдя [1, с. 75].

Виникнення та розквіт віча припадає на періоди родоплемінного устрою й доби Київської Русі. Відродження в Україні віча відбулося під час Революції Гідності наприкінці 2013 – на початку 2014 рр.

Восени 2013 р. протестанти зібралися на Майдані Незалежності в Києві. Представник Громадянської ініціативи «Третя Українська Республіка» В. Горбач, характеризуючи причини акцій протесту зазначив, що коли система влади не виконує своїх функціональних обов'язків, тоді люди виходять на Майдан [2]. Намагання влади розігнати Майдан зазнали поразки та призвели до розгортання безпрецедентної в новітній історії України масштабної суспільно-політичної кризи. Спроби ж задіяти «диктаторські закони» від 16 січня 2014 р., що передбачали масові порушення прав і свобод громадян, викликали небачену ескалацію насильства з боку зрощених із криміналітетом силових структур. Останнє супроводжувалося численними жертвами серед мирних громадян, призвело лише до загострення кризи та протистояння між сторонами конфлікту [3, с. 4].

8 грудня 2013 р. більше одного мільйона людей вийшли на Майдан і провели перше народне віче, на якому накреслили шляхи виходу з кризи. Після цього народні збори на Майдані відбувалися щотижня до кінця революції. Віча виникли стихійно як демократична альтернатива злочинній владі й відіграли значну роль у подальшому реформуванні країни. Так, 21 грудня 2013 р. на київському вічі було оголошено вимоги до уряду: перезавантаження влади, європейський вибір, закон один для всіх, реформи, справедливий суд, демократія, детінізація економіки, політики, права і соціальні відносини тощо [4, с. 64-65].

Ініціаторами збирання віча були політичні партії та громадські організації (далі – ГО). З ініціативи ГО «Українське сучасне козацтво

(України)» сформовано ради майданів по всій Україні, створено загальні народні збори (віча) й електронне дистанційне голосування на них, проведено безстрокові загальноукраїнські акції «10 побажань кожного для оновлення життя на краще в Україні» [5, с. 202].

22 лютого 2014 р. В. Янукович утік з країни, й без Президента Українському народові завдяки самоорганізації вдалося запобігти хаосу (на київському вічі ухвалено рішення про створення уряду) та перемогти в революції. Юрист О. Задорожній наголосив, що Майдан завдячує своєю перемогою здатності українців до самоорганізації, ефективності взаємодопомоги та волонтерським рухам. Саме тому одним із феноменів Революції Гідності стало прагнення Майдану відбудувати нову систему взаємодії суспільства і влади, що втілилось у вимогу децентралізації [6, с. 10].

Віча Майдану вплинули й на створення децентралізованої публічної влади України після революції. Упродовж 2014-2016 рр. на підтримку децентралізації було ухвалено низку документів. Ратифіковано угоду про асоціацію з ЄС. Угода вимагає від України децентралізації публічної влади. У «Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні» зазначено, що однією з ключових цілей є становлення інституту прямого народовладдя [7, с. 18]. У президентській «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» зазначено, що метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської Хартії місцевого самоврядування [8, с. 14].

Проте перетворення в країні відбуваються повільними темпами. Причинами такого становища є такі:

- 1) тривале воєнне протистояння;

2) скрутне соціально-економічне становище в країні;

3) недосконалість законодавства з реформи. Експерти інституту стратегічних досліджень (далі – ІСД) відзначили, що «Стратегія-2020» не містить конкретних інструментів і часових рамок проведення реформи децентралізації. Стає очевидним, що реалізація програмних документів Президента, Верховної Ради в частині децентралізації влади відтермінується [9, с. 8];

4) недостатнє включення до обговорення законопроектів з реформ широких кіл громадян. Хоча в Указі Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» зазначається, що розвиток громадянського суспільства за системної державної підтримки дає змогу залучати додаткові людські, організаційні, фінансові та технічні ресурси для надання соціальних та інших суспільнозначущих послуг, сприяти процесу децентралізації державного управління і підвищити його якість, а також скоротити державні видатки та запобігти корупційним ризикам [10], однак після лютого 2014 р. численність і регулярність віча зменшилася.

Очевидно, що проведення постійних усенародних зборів – не завжди доцільна справа. Утім обговорювати законопроекти можна на місцевих зборах громад. Світовий досвід свідчить, що політика, яка на стадії вироблення мала широку підтримку громадськості, має більше шансів на успішне втілення ніж політика, що викликає значну громадську опозицію чи є просто не відомою громаді. Більшість рішень органів влади стосуються населення. Якщо люди знають про ці рішення та вважають, що також брали участь в їх розробленні, вони швидше за все дотримуватимуться такого закону чи такої політики [11, с. 11]. На заохоченні громадськості наполягають експерти ІСД, підкреслюючи, що цілеспрямоване відсування громадського сектору від важелів впливу на ухвалення рішень є небезпечним, оскільки призводить до спроб

розв'язання проблемних питань і конфліктів за правовими межами [12, с. 28].

Після революції вплив народовладдя на політику уряду змінився. У щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини названо найбільш проблемні регіони України, де переважають судові звернення про обмеження свободи зібрань. Перше місце 2014 року, як і 2013-го належить Харківській області: 25 позовів (22,5%), з яких усі задоволено [13, с. 521]. На другому місці – Одеська область, у якій порівняно з 2013 р. зросла кількість позовів про обмеження та заборону мітингів і демонстрацій. Упродовж 2014 р. в Одеській області було подано 23 (20,7%) позови, 21 (91,3%) з яких задоволено [13, с. 521-522]. Щодо кількості судових заборон на право проведення мирних зібрань, то лідерами 2014 року стали Харківський (24 заборони) та Одеський (21 заборона) окружні адміністративні суди. У доповіді наголошено, що Харків зберігає статус найбільш проблемного регіону у сфері реалізації права на мирні зібрання за останні п'ять років. Особливе занепокоєння викликає той факт, що впродовж тривалого періоду в Харкові діє узгоджувальна комісія, до відання якої належить розгляд повідомлень про проведення мирних зібрань та інших масових заходів. Комісія діє на підставі «тимчасового положення», що суперечить Основному Закону України [13, с. 522].

Ситуація кардинально не змінилася й 2015 року. Міжфракційним депутатським об'єднанням «На захист порушених конституційних прав громадян і проти політичних репресій «Заборонено забороняти» проведено моніторинг щодо порушень прав людини в Україні. У результаті виявлено кілька порушень. Так, деякі місцеві ради ухвалили рішення, що обмежують свободу зібрань усупереч Конституції України. На середину червня 2015 р. такі правила набули чинності в 33 містах і селищах України, при цьому частину з них визнано протиправними судовими рішеннями. Офісом

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини станом на червень 2015 р. спільно з неурядовими організаціями скасовано нормативно-правові акти в 14 містах [14].

У статистичній інформації Генеральної Прокуратури України зазначається, що впродовж січня-червня 2015 р. заявлено про 13 злочинів із перешкоджання організації або проведенню зборів, мітингів, походів і демонстрацій. За цими заявами лише шістьом особам було повідомлено про підозру [14].

Правозахисники та громадськість вважають прямим порушенням свободи зібрань київські події 6 жовтня 2015 р., коли працівники міліції міста Києва, застосувавши фізичну силу, розігнали активістів «Фінансового Майдану» [14].

**Висновки з даного дослідження.** Роль народовладдя в формуванні вимог щодо реформи з децентралізації публічної влади України в добу Революції Гідності є вагомим. Перемога Революції не стала гарантією того, що мирні збори стануть практикою обговорення широким колом громадян політичного курсу держави, зокрема децентралізації публічної влади. Після лютого 2014 р. в українському суспільстві різними урядовими та неурядовими організаціями зафіксовано випадки порушення права на мирні зібрання (народні віча). Заборона мирних зібрань є порушенням Конституції України. Подібні обмеження мають негативні наслідки для запровадження реформи з децентралізації публічної влади. Відсторонення громадян від обговорення та ухвалення рішень призводить до негативного сприйняття політичних програм влади й гальмування впровадження будь-яких реформ, зокрема й реформи з децентралізації публічної влади.

**Перспективи подальших розвідок.** У перспективі передбачаємо пошук позитивних прикладів застосування різних форм прямої демократії при обговоренні питань щодо децентралізації публічної влади.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Енциклопедія державного управління [Текст]: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К.: НАДУ, 2011, Т. 8: Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В.С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
2. Горбач В. Майдан – це активна форма існування громадянського суспільства / В. Горбач // Третя Українська Республіка [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.3republic.org.ua/ua/news/12180>.
3. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості: аналіт. доп. – К.: НІСД, 2014. – 78 с.
4. Головань И. Уважение и защита достоинства человека в Украине: проблемы внедрения европейской модели / Головань И., Кампо В. // *Ius et Administratio*. – №1. – 2015 – С. 60-79.
5. Ониськів М. В. Вплив «Майдану-2014» на формування феномену громадської мобілізації / Ониськів М. В. // Політологічні записки : збірник наукових праць. – Вип. 2 (10). – 2014. – С. 195-205.
6. Українська революція гідності, агресія РФ і міжнародне право : колективна монографія / упор. О. Задорожний – К.: Видавництво «К.І.С.», 2014. – 997 с.
7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р. // Офіційний вісник України від 18.04.2014 – 2014 р. – № 30. – Стаття 831. – код акта 72156/2014. – С. 18.
8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 // Офіційний вісник Президента України від 20.01.2015. – 2015 р. – № 2. – Ст. 154. – С. 14.
9. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні // Нова Україна: інститут стратегічних досліджень квітень 2015 – 44 с.
10. Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні від 26.02.2016 № 68/2016 // Офіційний вісник України від 11.03.2016 – 2016 р. – № 18. – Ст. 716. – код акта 80946/20166.
11. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування : навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Карий О.І., Панас Я.В. / Асоціація міст України – К., ТОВ «Підприємство «Віеней», 2015. – 176 с.
12. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості : аналіт. доп. – К.: НІСД, 2014. – 78 с.
13. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. – К., 2015. – 552 с.
14. Моніторинг деяких аспектів порушення прав людини в Україні за 2015 рік. 16.12.2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://forbidentoforbid.org.ua/uk/prava-lyudini-v-ukraini-2015-rik>

**Statement of the problem.** Today, the theme of decentralization of public administration is acutely necessary and very urgent reform in Ukraine.



Most experts tend to believe that this decentralization of authority will help to overcome armed conflict in eastern Ukraine and facilitate resolution of social and economic problems.

**Urgency.** The reform of decentralization of public authority in Ukraine is a logical line of modern Ukrainian society. An important focus on the creation of decentralized public authorities of Ukraine, in our opinion, is to further the formation of civil society and the rise of the institute of democracy at the local level.

**The purpose of the article.** The article aims to clarify the meaning of democracy (People's Chamber) arising on the Square at the end of 2013 to introduce reforms towards decentralization of public authority in Ukraine.

**Our task was to study** – to feature of the establishment and functioning of the national assembly in late 2013 – early 2014; to emphasize, that the Popular Assembly during the Dignity Revolution formed spontaneously.

**Summary.** The word means people council meeting of the territorial community of the locality or region through which people manifest his will in making important government decisions. According to the legal status of the council is a body direct democracy.

The emergence and flourishing of the Chamber is the age tribal system and Kiev Rus. Renaissance Chamber in Ukraine took place in the Revolution of dignity. People's Maidan Chambers arose spontaneously, as the only democratic alternative to the existing criminal authorities in the country.

December 8, 2013 more than one-ppm people took to the Maidan which was the first national assembly. Participants discussed the existing problems in the country and outlined the ways out of the political and economic crisis. Then people gathered on Independence Chamber weekly throughout the Revolution of dignity.

Kiev Chamber folk December 21, 2013 announced the government requirements, power overload, the European choice of one law for all, reform,

fair justice, democracy and legalization of economy, politics, law and social relations and more.

People's Maidan Chambers impact on, further reform of public administration in Ukraine. After the victory of the Revolution of dignity and election of the new President of Ukraine embarked on decentralization. The transformation taking, place in the country is very slow. The reasons for this situation: military confrontation in the east of Ukraine; the difficult socioeconomic situation in the country; imperfect legal framework of reforms; lack of inclusion in the discussion of reform bills and wide circles of people. After February 2014, the multitude and frequency of people's face significantly decreased. Practice discussing bills and search for compromise solutions to existing problems, can be applied, at the local level, including at a meeting of communities.

The article gives examples of violations of the right of peaceful national assembly in modern Ukraine.

**Conclusions and outcomes.** The role of the people in shaping legislative requirements and establishment of decentralization reforms of public power in the Ukraine Advantages period of the revolution rather weighty. The victory of the Revolution of dignity did not guarantee that peaceful national assembly will be usual practice to address the most pressing issues and discuss a wide range of policy the citizens of the state, including decentralization reform public authority. After 2014 in the Ukrainian, society by various governmental and non-governmental organizations documented numerous violations of the right to peaceful assembly (People's Chamber). The prohibition of peaceful assembly is a violation of the Constitution of Ukraine and a number of international instruments ratified by Ukraine. Restrictions on the right to public gatherings has negative consequences for the further democratic development of civil society. Dismissal of citizens from discussion and decision-making leads to a

negative perception of political programs braking power and implement any reforms, including the reform of the decentralization of public authority.