

О. Євтушенко

Інститут державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ – ІНСТИТУТ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ДЕМОКРАТИЧНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ

© Євтушенко О., 2009

Розглядається місцеве самоврядування як інститут політичної системи громадянського суспільства, через який держава транслює державну політику й державні інтереси на місцевий рівень, а жителі територіальної громади відстоюють інтереси свого співтовариства перед державною владою.

In the article local government is shown as the institute of the political system of civil society, through which state government realizes its policies and state interests to the local level, and local community defends its interests before state power.

Процес демократизації, який розпочався в Україні після здобуття незалежності, обумовив необхідність децентралізації державної влади та підвищення ролі місцевого самоврядування, за допомогою якого громадяни можуть якнайповніше реалізувати свої громадянські права й активізувати соціальні ініціативи. Усе це привертає увагу до політичної природи місцевого самоврядування та його місця у політичній системі. Місцеве самоврядування в умовах демократизації державної влади й будівництва громадянського суспільства з органу, що займається господарсько-економічною діяльністю, стає органом, що займається політичною діяльністю, тобто місцеве самоврядування в умовах демократії як інститут громадянського суспільства разом з державою, партіями, профспілками, громадськими організаціями стає інститутом політичної системи суспільства.

Мета роботи – показати, що місцеве самоврядування – це інститут політичної системи громадянського суспільства, через який держава транслює державну політику й державні інтереси на місцевий рівень, а жителі територіальної громади мають можливість відстоювати інтереси свого співтовариства перед державною владою.

Для вирішення поставленої проблеми у роботі використані праці учених: А. Васильчикова [1], С. Витте [2], Г. Гегеля [3], Р. Гнейста [4], Т. Гоббса [5], Г. Гроція [6], М. Драгоманова [7], Дж. Локка [10], Ш. Монтеск'є [11], Ф. Рудича [15], А. Токвіля [20], Б. Чичеріна [21–22], Р. Родеса [25] та ін.

Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства почало формуватися у першій половині XIX ст. в ліберальній політичній думці як результат ліберально-демократичних реформ. Саме в середині XIX ст. місцеве управління у межах державницької теорії Р. Гнейста [4, с. 41] дістало назву (local government) “місцеве самоврядування” [15, с. 29].

Що стосується терміна “громадянське суспільство” (civil society), то він вперше був використаний ще античними філософами для позначення сформованих у Стародавній Греції й Римі суспільних систем. Праці давньогрецьких учених поклали початок проблематиці громадянського суспільства у XVII ст. Особливої уваги заслуговують погляди таких учених, як: Г. Гроцій [6], Т. Гоббс [5], Дж. Локк [10]. У подальшому ця проблема отримала фундаментальний розвиток у роботах Ж.-Ж. Руссо [17], Ш. Монтеск'є [11], Гегеля [3] та ін.

Сутністю ідеї громадянського суспільства є те, що головною діючою особистістю стає людина, зокрема людина як особистість. На думку Гегеля, громадянське суспільство – це така форма людської спільноти, яка знаходиться між родиною й державою та забезпечує життєздатність суспільства й реалізацію громадянських прав, тому що тільки в останньому правові відносини мають дійсність [3, с. 206–207].

Громадянське суспільство – це вільне демократичне правове цивілізоване суспільство, де немає місця режиму особистої влади, класової ненависті, тоталітаризму, насильству над людьми, де в пошані закон і мораль, принципи гуманізму й справедливості, тобто це суспільство розумного балансу інтересів різних соціальних верст. Тому А. де Токвіль вважав право жителів громади на управління своїми справами таким

же невід'ємним і невідчужуваним правом, як і природні права та основні свободи людини, що дані їй від народження. Він писав, що «громадські інститути грають для встановлення незалежності ту ж роль, що й початкові школи для науки; вони відкривають народу шлях до свободи й навчають його користуватися цією свободою, насолоджуватися її мирним характером. Без громадських інститутів нація може сформувати вільний уряд, однак щирого духу свободи вона так і не придбає» [20, с. 65]. На його думку, місцеве самоврядування – це протидія надмірному індивідуалізму, який послаблює існуючі соціальні зв'язки, але не створює нових. Коли громадяни змушені займатися суспільними справами, вони неодмінно відволікаються від своїх особистих інтересів. Як тільки суспільні справи вирішуються спільними зусиллями, тоді кожна людина доходить висновку, що вона не настільки незалежна від себе подібних, як це уявляла собі раніше, і для того, щоб забезпечити собі підтримку оточуючих, вона сама повинна їм сприяти. Кожній території варто дати можливість жити своїм власним політичним життям. Це необхідно для того, щоб громадяни отримали необмежену кількість стимулів діяти спільно й відчували б щодня свою залежність один від одного [20, с. 380].

Ліберальна доктрина другої половини XIX – першої чверті XX ст. та ідеї «громадянського суспільства» стали основою формування крайових представницьких органів Галичини і Буковини, які знаходились у складі Австрійської імперії [8, с. 180], а також інституту місцевого самоврядування – земств в українських губерніях Лівобережжя та Півдня України [16]. Не дивно, що земства в межах абсолютної монархії ставали загрозою самодержавства, перетворившись у базу формування ліберальної опозиції правлячому режиму. Представники ліберального руху, наприклад Михайло Драгоманов, виступали за децентралізацію влади й самоврядування громад й областей [7, с. 37]. Російські ліберали, такі як А. Васильчиков, вважали місцеве самоврядування особливою формою самоорганізації жителів певної території, яке поєднує публічний характер державної влади й самоврядування як особливої форми цієї влади [1, с. 1–7].

Однак усі вони вважали місцеве самоврядування однією з форм державної влади. Так, Б. Чичерін підкреслював, що місцеве самоврядування – орган не політичний і має тільки господарсько-адміністративні обов'язки [21, с. 250–253], тому його діяльність, наголошує він, повинна погоджуватися з видами уряду й у багатьох відносинах йому підкорюватися [22, с. 517].

Земства так і не стали дієвим інститутом політичної системи. Їхня діяльність поступово обмежувалася, хоча, як справедливо відзначив міністр фінансів С.Ю. Вітте, «...і за чинності закону 1890 року земства не стали слухняним знаряддям уряду» [2, с. 151].

Посилення ролі держави на початку XX ст., встановлення у багатьох європейських країнах авторитарних, диктаторських режимів перервали процес розбудови громадянського суспільства. Його відродження починається після розвалу тоталітарних режимів та пов'язане з протестом проти одержавлення суспільства, проти надмірного розростання ролі й впливу держави у політичній системі. У другій половині XX ст. у післявоєнній Європі формуються недержавні інститути (політичні партії, профспілки, громадські організації, у тому числі й органи місцевого самоврядування), які починають грати активну політичну роль. Вони перетворюються у найважливіші елементи політичної системи, становлячи її недержавну, громадянську частину. Політична діяльність виходить за межі державного управління, адже формуються демократичні політичні системи, в яких найважливішою передумовою й одночасно фактором формування стає наявність громадянського суспільства, яке характеризує усю сукупність різноманітних форм соціальної активності населення.

Політична система громадянського суспільства виступає як сукупність політичної влади суб'єктів, відносин, політичної організації і політичної культури суспільства, яка забезпечує його соціальну стабільність й порядок і має певну соціально-політичну орієнтацію. Розвивається такий громадянський інститут як місцеве самоврядування, який поєднує людину й суспільство. Зростає кількість громадян, які добровільно беруть участь у різних громадських ініціативах на місцевому рівні. Створюються різні добровільні громадські комітети, об'єднання, асоціації (екологічні, жіночі, професійні, професійні тощо) для вирішення загальних проблем. Політична сфера виступає як область громадських відносин з приводу влади, де державні й громадські елементи виступають її підсистемами.

На відміну від недемократичних систем, в яких держава поглинає суспільство як самостійного суб'єкта соціальної діяльності, позбавляючи його функцій з самоорганізації й самоврядування своєї життєдіяльності, у демократичному громадянському суспільстві вона фіксує тільки мінімально достатній рівень політичних обмежень, що, з одного боку, не дає можливості державі втручатися у те коло питань, яке громадяни можуть вирішувати самостійно, без звернення до державних інститутів, а з іншого, – визначає прерогативи державних органів, які наділяються власною компетенцією у розв'язанні соціальних завдань.

У такий спосіб демократія забезпечує органічне поєднання механізмів влади й самоврядування, які в сукупності створюють належні передумови громадської стабільності й гармонії. Як писав А. де Токвіль, за таких умов «...чинність влади стає менш непереборною й не настільки небезпечною для людини» [20, с. 72].

У демократичному суспільстві відбуваються інституціональні зміни у сфері влади. Так в Україні сьогодні відбувається процес перерозподілу джерел і ресурсів публічної влади при організаційно відособлених від органів державної влади й діючих самостійно в межах своїх повноважень органів місцевого самоврядування. У кінці кінців в Україні буде створена політична система, в якій «контроль над ресурсами» буде здійснюватися не тільки державою, але й органами місцевого самоврядування, які вже сьогодні виступають найактивнішим суб'єктом місцевої політики.

Істотна ознака політичної системи – це формування та здійснення політичної, державної влади. Саме владні відносини характеризують політичну систему, яка є сукупністю інститутів та груп, які формують і розподіляють політичну владу, здійснюють управління суспільними процесами, а також репрезентують інтереси певних соціальних груп у межах відповідного типу правової системи і політичної культури.

У новій політичній системі основною функцією органів місцевого самоврядування є функція розподілу, тобто уміле розпорядження коштами, які їм довірені населенням громади. По суті, – це функція органів влади, тому що саме право розпоряджатися ресурсами призводить до конфлікту інтересів, політичної боротьби. Господарська функція (забезпечення роботи комунальних служб, муніципальних підприємств тощо) залишається, але вона стає лише вторинним проявом основної функції – функції розподілу ресурсів.

Влада на місцевому (муніципальному) рівні стає джерелом конфліктів інтересів і предметом боротьби соціально й політично структурованих груп. Органи місцевого самоврядування, вирішуючи місцеві проблеми, захищаючи певні інтереси, виконують політичну функцію, обсяг якої в різних країнах різний і залежить від моделі місцевого самоврядування.

Отже, для України доволі повчальним є досвід Франції. Особливістю французької моделі є те, що вона сформувалася шляхом поступового делегування повноважень місцевій владі від влади державної [12].

Німецька модель місцевого самоврядування відрізняється від французької тим, що органи місцевого самоврядування діють за дорученням держави, а громада, на основі законів і під свою відповідальність, розв'язує завдання на своєму рівні [9, с. 76–81].

Цікавою для України є скандинавська модель місцевого самоврядування, особливою ознакою якої є принцип колективного керівництва місцевою виконавчою владою шляхом використання такого специфічного самоврядного інституту, як “колективний мер”. Цей принцип знаходить практичне втілення у випадках, коли в громаді відсутній одноособовий політичний лідер, а його повноваження здійснюють кілька осіб із чітко визначеними функціями [13].

Що стосується північноамериканської моделі місцевого самоврядування, то тут сфера діяльності муніципалітетів порівняно вузька і орієнтована передусім на обслуговування інтересів бізнесу. Громада у цій моделі є лише постачальником різноманітних послуг.

Варто зазначити, що європейські моделі більше підходять для України, адже вони більше відповідають процесу європеїзації вітчизняної системи державного управління та місцевого самоврядування, прискорюючи євроінтеграційний рух України. Крім того, європейський досвід розбудови місцевого самоврядування може бути орієнтиром для вдосконалення вітчизняної системи державного управління та місцевого самоврядування [8, с. 184].

Аналіз місцевого самоврядування в Україні показує, що включення місцевого самоврядування до політичної системи дає змогу органам державної влади перекласти більшу частину проблем на місцевий рівень, переміщаючи на цей же рівень і невдоволення громадян владою. Також на місцевому рівні формуються політичні амбіції лідерів, починається їхня активна участь у політиці, тому що це є рівень, найближчий до населення. Крім того, й громадяни, які беруть участь у вирішенні місцевих питань, й накопичуючи відповідний політичний досвід, будуть більш лояльними до державної влади й політичної системи загалом.

Отже, місцеве самоврядування має усі ознаки політичної влади. По-перше, – це влада публічна, тому, контролюючи місцеві ресурси, вона має право на здійснення влади від імені населення; по-друге, вона має право збору податків у межах певної території. Якщо порівняти функції, які виконують державні органи й органи місцевого самоврядування, то можна зробити висновок, що вони подібні. Різниця полягає лише у масштабах розв'язуваних завдань і межах території, на яку поширюється влада органів місцевого самоврядування.

Створюється політична система – «цілісна, упорядкована сукупність політичних інститутів, політичних ролей, відносин, процесів, принципів політичної організації суспільства, підлеглих кодексу політичних, соціальних, юридичних, ідеологічних, культурних норм, історичним традиціям й установкам політичного режиму конкретного суспільства» [14, с. 273]), в якій органи місцевого самоврядування виконують функцію розподілу важливих для суспільства цінностей. Процес еволюції політичної системи – це процес поступового підвищення взаємовідповідності її елементів й завдяки цьому знаходження внутрішньої цілісності, а згодом і зниження якісної й функціональної визначеності за рахунок послаблення, деградації й розпаду базових елементів і взаємозалежних відносин.

Однак сьогодні, коли українське суспільство перебуває на шляху побудови демократичного громадянського суспільства, демократичні порядки можуть підтримуватися лише за рахунок домінуючого впливу державних інститутів, більш тісної взаємодії з міжнародними демократичними структурами, а з часом і за рахунок повнішого залучення до цих процесів об'єднань громадянського суспільства. Можна погодитись з А. Соловйовим, що політична система, пристосовуючись до впливу усіх цих чинників, повинна постійно вдосконалювати свою структуру, штучно добудовувати необхідні інститути й структури, сприяючи при цьому цілеспрямованим позитивним змінам суспільних відносин [19, с. 165].

Як бачимо, політична система насправді функціонує лише в політичній практиці людей на локальних місцевих рівнях. Місцеве співтовариство настільки ж структуроване й репрезентоване в судженнях й оцінках, як загальнонаціональне. Більше того, на місцевому рівні формується специфічна політична свідомість і політична культура. Саме усвідомлення місцевого інтересу й сприяє створенню інституту місцевого самоврядування як інституціональної підсистеми політичної системи.

З політологічної точки зору місцеве самоврядування – це взаємини політичних суб'єктів, що виникають у місцевих співтовариствах з приводу влади, у зв'язку з можливістю контролю над місцевими ресурсами. Успіх у боротьбі за владу й можливість цього контролю над ресурсами прямо залежить від того, наскільки ефективно політичним суб'єктам вдається поєднати свій приватний інтерес із інтересами усього місцевого співтовариства, яке підтримує або не підтримує їх. Якщо раніше «єдиним способом участі, доступним для громадян..., було голосування за лідерів і дискусії» [23, р. 5], то з розвитком інституту місцевого управління на місцевому рівні рядові члени політичної системи мають можливість впливати на результати її діяльності [24, р. 1–3].

По суті, процеси, що відбуваються на місцевому рівні, – це політичні процеси, де місцеве самоврядування з ознаки політичного устрою виступає найбільш активним суб'єктом місцевої політики, за допомогою якого громадяни змушують державу почути свої вимоги. Новим для України є те, що місцеве самоврядування стає політико-правовим інститутом, у межах якого здійснюється управління місцевими справами у нижчих адміністративно-територіальних одиницях, через самоорганізацію місцевих жителів.

Підсумовуючи, потрібно зазначити, що місцеве самоврядування – це система відносин, що складаються з приводу розподілу місцевої влади між політичними суб'єктами на місцевому рівні, де політичним центром виступають органи місцевого самоврядування, навколо яких діють місцеві партійні й громадські організації, засоби масової інформації, лобістські угруповання, політичні лідери тощо. Місцеве самоврядування як елемент політичної системи громадянського суспільства, який організовує діяльність людей зі здійснення контролю над ресурсами місцевого співтовариства, переданими йому державою й населенням, стає інститутом політичної системи суспільства, адже воно стає простором для спільного інтересу держави й громадянського суспільства. Для держави місцеве самоврядування – це спосіб трансляції державної політики й державних інтересів на місцевий рівень. Це є відносини співробітництва між державною владою (урядом) і місцевим самоврядуванням, що включають переговори, компроміси, обмін інформацією та інші неконфронтаційні засоби [25, р. 90–107]. Для громадянського суспільства – це артикуляція інтересів жителів територіальної громади і можливість відстоювати її інтереси перед державною владою.

Однак для створення в Україні ефективної політичної системи, здатної забезпечити динамічний розвиток країни, є подальше реформування інституту місцевого самоврядування щодо розширення прав місцевих громад з вирішення питань життєдіяльності, збільшення економічної самостійності та розширення можливостей впливу громадянського суспільства на формування і діяльність органів влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Васильчиков А. О самоуправлении. (Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений). – Т.1. – СПб.: Тип. Г. Мюллера, 1869. – 352 с.
2. Витте С.Ю. Самодержавие и земство. – Stuttgart, 1903. – 212 с.
3. Гегель Г.В. Философия права / Пер. с нем. Б.Г. Столпнера, М.И. Левиной; Авт. вступ. ст. В.С. Нерсисянц. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.
4. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии. – СПб.: Тип. В. Безобразова и К, 1896. – 379 с.
5. Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства, церковного и гражданского // Избранные произведения: В 2-х т. – Т.2; Пер. с англ. А. Гутермана; Ред. изд., авт. вступ. ст. и примеч. Е.М. Вейцман. – М.: Мысль, 1965. – 583 с.
6. Гроций Г. О праве войны и мира: Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права. – М.: Госполитиздат, 1957. – 868 с.
7. Драгоманов М.П. Чудацькі думки про українську справу // Літературно-публіцистичні праці: В 2 т., – Т.1. – К.: Наук. думка, 1970.
8. Євтушенко О.Н. Концепції державної влади і місцевого самоврядування та їх вплив на розвиток суспільно-політичних відносин в українських землях у другій половині XIX століття // Гілея (науковий вісник): Збірник наукових праць / Гол. ред.. В.М. Вашкевич. – К., 2008. – Вип. 12. – С.178–186.
9. Євтушенко О.Н. Демократизація державної влади і місцевого самоврядування на принципі субсидіарності: досвід Німеччини // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Т. 93. – Вип. 80: Політичні науки. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2008. – С. 76–81.
10. Локк Дж. О государственном правлении // Локк Д. Избранные филос. произведения: В 2 т. – Т.2. – М.: Соцэкгиз, 1960. – 734 с.
11. Монтескье Ш. О духе законов. – М.: Сириус, 1995. – 798 с.
12. Организация административной власти во Франции. L'Organisation administrative de la France / ФОТС. – 2-е изд. – М., 1993. – 131 с.
13. Павко А. Місцеве самоврядування в структурі політичних систем: вітчизняний і зарубіжний досвід // Журнал «Віче» Електронний ресурс / <http://www.viche.info/journal/1006/>.
14. Политология: Энциклопедический словарь / Общ. ред. и сост.: Ю.И. Аверьянов. – М.: Изд-во Моск. коммерч. ун-та. 1993. – 431 с.
15. Політична система сучасної країни: особливості становлення, тенденції розвитку / Редкол. Ф.М. Рудич (гол. ред.) та ін. – К.: Парламентське вид-во, 1998. – 352 с.
16. Редькіна О.А. Земства Лівобережної та Південної України як органи місцевого самоврядування та осередки ліберального руху в другій половині XIX – початку XX століття: Автореф. дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / Запорізький держ. ун-т. – Запоріжжя, 2002. – 19 с.
17. Руссо Ж.-Ж. Трактаты. – М.: Наука, 1969.
18. Семенов В.Г. Формування ідеї громадського суспільства та правової держави в західноєвропейській філософії XVII – XVIII ст. – К.: Либідь, 1995.
19. Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. – М.: Аспект Пресс, 2000. – 559 с.
20. Токвиль А. Демократия в Америке. – М.: Прогресс, 1992. – 560 с.
21. Чичерин Б.Н. Несколько современных вопросов. – М.: Изд. К. Солдатенкова, 1862. – 265 с.
22. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. – М.: Типография Грачева и Комп., 1866. – 552 с.
23. Pateman C. Participation and Democratic Theory. – Cambridge, 1970.
24. Nagel J.N. Participation. – N.Y., 1976.
25. Rhodes R.A.W. Control and power in central-local government relations – Farnborough; Cover, 1981. – P. 90–107.