

ББК С52, 336.354

**ВПЛИВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ФОРМУВАННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ***Ю.О.Коваль***АНОТАЦІЯ**

Представлене дослідження аналізує вплив громадянського суспільства на формування місцевого самоврядування у контексті теоретико-методологічних підходів. Визначено, що місцеве самоврядування є інститутом громадянського суспільства, який відображає стабільність та сталість суспільства. Доведено, що місцеве самоврядування являє собою складну модель представницької демократії, що відображає соціально-економічні й культурні зв'язки єдності суспільства, інститутів представницької демократії та державної влади.

Ключові слова: місцеве самоврядування, громадянське суспільство, представницька демократія, місцева громада, державна влада

Суспільно-політичний розвиток третього тисячоліття проходить під знаком розширення повноважень місцевого самоврядування як політичного інституту і форми державної політики на місцях (переважна більшість конституцій розвинених країн світу закріплює за місцевою громадою право формувати владу на місцях). Результатом такого розвитку є поява місцевого самоврядування як окремого інституту недержавного господарювання на певній території, але в межах цієї ж самої держави. Проте, розширення повноважень місцевого самоврядування ставить перед державою і громадою низьку складних і дискусійних запитань, а саме: чи є делегування центральною владою частини своїх повноважень місцевому самоврядуванню реалізацією принципу представницької демократії й чи є місцева громада компетентною при вирішенні місцевих питань. З однієї сторони, на думку А. Арініна, влада, що створює «умови для розвитку особистості, дозволяє особистості власноруч вирішувати певні задачі, то така влада наповнює суспільство харизматичною енергією, що дозволяє суспільству бути активним, стабільним і динамічним», тобто – залучати як можна більше активних громадян у сферу місцевого самоврядування [1]. Але, з іншої сторони, на думку Б. Андресюка, динамічне суспільство є конфліктним, оскільки в ньому індивідуальна ініціатива дорівнює реалізації власного інтересу [2]. У свою чергу, дослідник В. Григор'єв пропонує вести мову про участь громадянського суспільства, яке має відігравати одночасно три ролі – стабілізуючу (щоб сфера приватних інтересів не переросла у державну політику), інтегруючу (реалізації загальної мети) і комунікаційну (налагодження комунікації між центральним урядом та суспільством) [3]. Саме реалізація громадянським суспільством названих функцій повинна дещо послабити негативні явища соціальних конфліктів, але це не означає, на думку Б. Андресюка, що громадянське суспільство можна розглядати як засіб попередження конфліктів [4].

На нашу думку, переважна більшість досліджень місця громадянського суспільства у місцевому самоврядуванні зводять взаємодію між ними у формат вибору певної моделі співпраці, де ні держава, ні суспільство не мають вирішальної ролі у реалізації власних інтересів. Взагалі, така логіка не нова в політичній науці, також, на нашу думку, погляди вже згадуваних нами А. Арініна і Б. Андресюка багато в чому розвивають погляди Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є на питання концептуалізації «громадянського суспільства», проте у контексті сучасних умов [5]. У роботах названих класиків політичної думки, на нашу думку, громадянське суспільство

розглядається як складова державної політики, що формує собою ефективний інститут місцевого самоврядування з метою вирішення місцевих питань власними ресурсами і без втручання адміністративного апарату центрального уряду. Це означає, що місцеве самоврядування хоча і виступає зі сторони права як автономна одиниця, так чи інакше воно залишається структурним елементом державної влади, а це в свою чергу викликає дві теоретико-методологічні дискусії. По-перше, якщо місцеве самоврядування є інститутом громадянського суспільства, то відповідно до правових і юридичних наук головне питання участі громадян зводиться тільки у проблемі формування інститутів місцевого самоврядування, визначення функціональних зобов'язань та встановлення певного регламенту роботи інститутів представницької демократії на місцях. По-друге, якщо місцеве самоврядування є елементом державної політики, і не зважаючи на те, що держава має обмежений вплив на формування місцевого самоврядування, виконання своїх функціональних зобов'язань буде викликати у місцевого самоврядування дублювання функцій з центральною владою й дуже гострим стане питання звернення місцевої влади з проханням трансфертів з державного бюджету. Отже, місцеве самоврядування в такому випадку також виступає найменшою одиницею державної влади, проте у ролі структурного елементом центрального уряду.

Таким чином, з наведеного виходить, що центральне питання дослідження є форма участі громадянського суспільства у роботі місцевого самоврядування за ситуації, коли місцеве самоврядування являє собою інститут, що сформований громадянським суспільством для вирішення певних місцевих питань без втручання центрального уряду, або залишається продовженням влади центрального уряду. Особливо гостре останнє питання стоїть в Україні, яка обрала вектор євроінтеграції, котрий ставить перед державою нові виклики у формуванні сталого громадянського суспільства, котрого на думку і громадян, і політиків, і вчених – поки що немає, і додають також, що не може бути особливо за сучасних умов гострої соціально-економічної кризи.

Названий песимізм багато в чому відкидає позитив так званого розширеного самоврядування, де місцева влада є інститутом громадянського суспільства і має право на власну податкову політики, право на формування місцевого бюджету, і головне все це проходить під активним громадським контролем. Проте, варто зауважити, що в умовах перехідного стану в Україні, модель розширеного місцевого самоврядування буде залишатися ідеальною, тобто такою, що складно чи обмежено реалізується.

На думку вітчизняного дослідника В. Григор'єва однією з причин наведеного вище обмеження в реалізації розширеного місцевого самоврядування в Україні є факт того, що вітчизняна наука ще не виробила єдиного теоретико-методологічного підходу відносно громадянського суспільства, який дозволив би виявити основні закономірності виникнення, становлення й функціонування громадянського суспільства в українській умовах [5]. На нашу думку, попередній джерельний аналіз дозволив виявити, що в умовах України, дослідники і політики вважають за потрібним взяти за ідеальну модель громадянського суспільства досвід певної країни, і вести риторики з приводу того, що в Україні не існує інститутів сталої демократії, громадянське суспільство демонструє пасивність, а центральний уряд взагалі вбачає в ньому загрозу і впроваджує тезу, що громадянське суспільство варто формувати зверху. Доказом такої тези, на нашу думку, може слугувати відсутність у Конституції України терміну «громадянське суспільство», так і відсутність «громадянського суспільства» як певного юридичного явища в інших нормативно-правових актах України.

На нашу думку, задля визначення місця громадянського суспільства в суспільно-політичних процесах варто розуміти, що воно за К. Марксом, акумулює в собі усю сферу соціальних інтересів, як приватних, так і групових, і тому не можна розділяти

громадянське суспільство на індивідуальний інтерес (оскільки він найчастіше реалізується через групи тиску) та соціальну сферу (оскільки громадянське суспільство це не тільки активні його члени, чи пасивні його члени, а взагалі все суспільство, що діє в соціально-політичній комунікації) [6]. Отже, на думку В. Сіренко, громадянське суспільство змінює своє положення в залежності від:

- сфери реалізації потреб (групові, індивідуальні);
- засобів реалізації потреб (аналіз рівня комунікації між членами групи);
- свідомості дій в громадянському суспільстві при реалізації потреб (наявні, приховані) [7].

Наведений підхід дозволяє нам усвідомити, що першоосною громадянського суспільства є внутрішньогрупова мобільність громадян, і тільки потім, на нашу думку, мобільність держави та громадянського суспільства. Отже, на перший план має виходити власно взаємодія індивідів між собою. Саме після утворення в суспільстві певних соціальних, економічних, культурних та інших зв'язків між громадянами формує відповідний формат інститутів та моделі взаємодії з державою (саме від цього залежить рівень автономності місцевого самоврядування від центрального уряду). Іншими словами, ініціатива має утворюватися від того, наскільки індивіди розуміють власні потреби. Місцеве самоврядування в такому випадку виступає як інституціональне оформлення і закріплення внутрішньогрупових соціальних, культурних, економічних, політичних зв'язків. Тобто, на нашу думку, місцеве самоврядування тут є компромісною моделлю, котра з однієї сторони вирішує індивідуальні питання, а з іншої сторони залучає громадян до державної влади. Але тут варто розуміти, що місцеве самоврядування в цьому випадку не є панацеєю що вирішує всі соціально-політичні питання. Навпаки, в деяких випадках може тільки поглиблювати існуючі [8]. Тому, виходом з такої ситуації могло стати правове оформлення орієнтирів формування місцевого самоврядування, та хоча б на декларативному рівні закріплювати такий форму участі громадян, яка б хоча б на рівні громадських комісій дозволила б місцевій громаді брати участь у вирішенні місцевих соціально-політичних та інших питань.

В умовах України назване вище інституціональне оформлення, на думку В. Григор'єва та М. Орзиха, Конституція України (ст. 3, 14, 19, 23, 36, 38, 46, 48, 60) може лише зобразити законотворчі рамки створення громадянського суспільства, але механізм місцевого самоврядування в цьому випадку являє собою складну, незрозумілу пересічним громадянам систему представництва інтересів [9]. І взагалі, риторика влади в цьому випадку вбачає дихотомію – посилення до створення активного громадянського суспільства розуміється як «занепад держави», і навпаки, послаблення ролі громадянського суспільства також посилює «занепад держави», бо громадяни не маючи доступу до влади маргіналізуються і влада втрачає свою легітимність [10].

Але, як показує практика зарубіжних країн, держава не зникає в умовах громадянського суспільства, а навпаки, більш ефективно виконує свої функції, бо її роль змінюється принципово, і відходить від адміністративно-правової до процесуально-правової. Різниця полягає в тому, що держава в останньому випадку виконує організаційну функцію правого регламентування взаємовідносин, взаємодії суспільства з державою. Саме це, на нашу думку, і відображає Конституція України, і взагалі, на нашу думку, основний закон за своєю логікою не потрібен мати за мету формування громадянського суспільства та інститутів представницької демократії. Доказом цієї тези слугує аксіома, що головна мета громадянського суспільства це виконання державою прав людини, і на думку М. Баймурова, саме місцеве самоврядування формує локальну систему не тільки з захисту, але й з моніторингу та контролю дотримання прав людини [11]. Тобто, місцеве самоврядування не зважаючи на те, що являє собою інститут громадянського суспільства з навантаженням та

функціональними обов'язками «мікро уряду» не протиставляється державній владі, а навпаки, має утворювати з нею стійку, мобільну систему взаємовідносин задля реалізації спільної мети – добробуту громадян.

Отже, вивчення місцевого самоврядування як провідного інституту громадянського суспільства формує перед дослідником нові задачі евристичного пошуку, серед яких є як впровадження полідисциплінарної методології, так і вирішення проблеми концептуалізації місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства [12]. Розгляд останнього, на думку В. Григор'єва, ведеться в роботах О. Батанова, О. Петришина, В. Речицького та інших, проте, варто зауважити, що сенс місцевого самоврядування полягає ще й у тому, щоб якомога більше людей зацікавити справами суспільства [13]. Як ми вже зазначали, провідним елементом ефективної роботи місцевого самоврядування є активність місцевої громади. Відомий дослідник М. Божинов із цього приводу зазначає, що поняття і громадянського суспільства у сенсі їх породження громадою і громадською активністю набуває дещо іншої інтерпретації, аніж за тих соціально-політичних умов, коли все політичне життя визначається на рівні центральної державної влади; громадянське суспільство створюється не просто «знизу», а перш за все через громади з їх засадничим принципом самоврядування [14]. На практиці це означає, що місцеве самоврядування, місцева громада виступають і центральний уряд мають виступати єдиним компонентом представницької демократії. В свою чергу, зазначена логіка формує перед дослідником задачу аналізу конституційного механізму забезпечення такої єдності. На думку М. Бондара, місцеве самоврядування і так є «інституційним засобом реалізації громадянського суспільства», без розвитку якого неможливе ні становлення громадянського суспільства, ні забезпечення свободи і прав особи й громадянського суспільства, тому задача центрального уряду забезпечити місцеве самоврядування відповідними ресурсами для реалізації цієї мети [15].

Світовий досвід діяльності місцевого самоврядування, на нашу думку свідчить про те, що результатом його успішності є перехід від вертикальної системи до горизонтальної, яка залучає більшість населення до участі у вирішенні місцевих питань. Для цього необхідно визначити чіткі функції місцевого самоврядування, центральної влади на рівні конституції та інших нормативно-правових актів. І головне, встановити чіткі та зрозумілі орієнтири розвитку громадянського суспільства та надати йому право утворювати ефективний, стабільний та компетентний інститут місцевого самоврядування. При цьому варто зауважити, що в цілому успішність місцевого самоврядування зводиться не тільки до популярних ідей незалежності місцевих бюджетів, зменшення відрахувань до центрального бюджету і взагалі невтручання центральної влади у кадрову та іншу політику місцевого самоврядування (принцип субсидіарності) [16]. Також, ефективність місцевого самоврядування багато в чому залежить від активної позиції громадянського суспільства. Така залежність пояснюється тим, що місцеве самоврядування відбиває собою систему взаємозв'язків між членами громадянського суспільства [17]. Тобто, роль громадянського суспільства при формуванні місцевого самоврядування є вирішальною, і взагалі, саме створення громадянським суспільством сталого місцевого самоврядування додає йому нових імпульсів розвитку та визначає інструментарій здійснення влади і реалізації інтересів громадянського суспільства на місцях.

Таким чином, підсумовуючи результати дослідження варто зазначити, що місцеве самоврядування це автономний у своїх рішеннях політичний інститут, у фундаменті якого знаходиться стабільне громадянське суспільство, яке власною енергією активності спонукає центральну владу делегувати частину своїх повноважень на місця. Проте, громадянське суспільство є результатом культурного, політичного, економічного, соціального тощо розвитку суспільства, і тому, саме воно виступає ініціатором

творення інститутів представницької демократії. В інших випадках, місцеве самоврядування може змінювати свою роль залежності від центральної влади по лінії: механічна залежність (повна залежність) й обмежено-автономна (може мати право на місцеві податки і бюджети, проте рівень відрахувань до центрального бюджету залишається значним) [18].

З іншої сторони, недостатня розвиненість структури самого громадянського суспільства, пасивність громадських організацій навіть за умов декларування державою принципів та орієнтирів місцевого самоврядування перетворюють громадянське суспільство на маргінальну групу, оскільки наявність місцевого самоврядування не означає відсутність наявності вертикальної системи внутрішньо інституціональних зв'язків. Тому, на нашу думку, до енергії активної участі громадян варто додати її орієнтацію на утворення стійких горизонтальних зв'язків, бо саме вони дозволяють більшій кількості громадян здійснювати своє право на участь у політичному житті. Наведена теза означає, що при цьому докорінно змінюється уява місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства. В цьому випадку на перший план виходить зміна орієнтацій теоретичних підходів, які аналізують суто механічний, тобто правовий аспект участі громадян у місцевому самоврядуванні й визначення правових засад діяльності місцевого самоврядування. Названа ситуація потребує включення до аналізу як спонукальних мотивів участі громадян, так і більш змістовний аналіз загроз та орієнтирів, які несе в собі ціннісна орієнтація громадянського суспільства при реалізації свого права на політичну участь у форматі місцевого самоврядування. Саме цьому аспекту впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування будуть присвячені наші наступні наукові дослідження і розробки.

РЕЗЮМЕ

Представленное исследование анализирует влияние гражданского общества на формирование местного самоуправления в контексте теоретико-методологических подходов. Определено, что местное самоуправление является институтом гражданского общества, который отображает его стабильность и устойчивость. Доказано, что местное самоуправление представляет собой сложную модель представительской демократии, которая отображает социально-экономические и культурные связи единства общества, институтов представительской демократии и государственной власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, гражданское общество, представительская демократия, местная громада, государственная власть.

SUMMARY

The presented research analyzes influence of civil society on formation of local government in a context of teoretiko-methodological approaches. It is defined that the local government is institute of civil society which displays its stability and stability. It is proved that the local government represents difficult model of representative democracy which displays social and economic and cultural ties of unity of society, institutes of representative democracy and the government.

Keywords: local government, civil society, representative democracy, local bulk, government.

ПОСИЛАННЯ ТА ПРИМІТКИ:

1. Аринин А.Н. Гражданское общество и правовое государство // Общественные науки и современность. – 2000. - №6. – С.48.
2. Андрусюк Б. Розвиток громадянського суспільства і реформування системи територіального управління державою. – К., 1997. – С.15-16.

3. Григорьев В. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: Монография. – К.: Истина, 2005. – С.182-183.
4. Андрусюк Б. Розвиток громадянського суспільства і реформування системи територіального управління державою. – К., 1997. – С.16.
5. Григорьев В. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: Монография. – К.: Истина, 2005. – С.191.
6. Сиренко В. Интересы – власть – управление. – К., 1991. – С.6.
7. Сиренко В. Проблема интереса в государственном управлении. – К., 1980. - С.6-18.
8. Там само, С.16-17.
9. Орзих М. Конституционный строй государства и общества / Основы правоведения: Учебное пособие. – Одесса, 2000. – С.69.
10. Баймуратов М. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення / Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ): Збірник наукових праць. – Одеса, 1997. – С.96-101.
11. Там само. - С.97.
12. Там само. - С.99.
13. Там само. – С.99-100.
14. Бажинов М.А. Гражданское общество и местное самоуправление: опыт концептуального анализа // Вестн. МГУ. - Сер. 12: Политические науки. - 2002. - № 4. - С.82-90.
15. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учеб. пособ. - М.: Городец, 2004. – С.160-161.
16. Лісовий В. Феномен громадянства // Культура - Ідеологія - Політика. - К.: Вид-во ім. О. Теліги, 1997. - С.153-220.
17. Петришин О. Громадянське суспільство - підґрунтя формування правової держави в Україні // Вісн. Акад. прав. наук України, 2003. - № 2-3. - С.142-161.
18. Тодика О.Ю. Проблеми реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень в аспекті здійснення народовладдя // Держ. будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. - Х.: Право, 2004. - Вип. 7. - С.49-61.