

ОСОБЛИВОСТІ ДЕМОКРАТИЧНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

В Україні спостерігається потреба у визначенні стратегічних орієнтирів розвитку місцевої демократії, науковому обґрунтуванні реалізації ідеї демократичної участі населення у вирішенні питань місцевого значення, процесу демократизації громадсько-владних відносин на місцевому рівні.

Ключові слова: політичний процес, місцева демократія, місцеве самоврядування, принцип субсидіарності.

В Украине наблюдается потребность в определении стратегических ориентиров развития местной демократии, научном обосновании реализации идеи демократического участия населения в решении вопросов местного значения, процесса демократизации общественно-властных отношений на местном уровне.

Ключевые слова: политический процесс, местная демократия, местное самоуправление, принцип субсидиарности.

The article argues that Ukraine needs to determine strategic reference points of developing local democracy and to start a process of democratisation of public and authority relations on a local level. The author also asserts the need for a scholarly justification of the realisation of the idea of public democratic participation in solving of local issues.

Key words: political process, local democracy, self-government, principle of subsidiarity.

Сучасний вітчизняний політичний процес характеризується наявністю певних соціально-політичних, соціально-економічних, інституційних проблем. Актуального значення набувають питання реального втілення ідей демократичного суспільства, в основу якого закладена здатність та можливість населення до суспільної самоорганізації за місцем проживання. З утвердженням принципів місцевого самоврядування в українському суспільстві спостерігаються процеси колективної інтеграції та самоорганізації в межах місцевих громад. Але, зважаючи на те, що самоорганізаційний потенціал українського суспільства незначний, більшість модернізаційних процесів мають лише формальний характер. Відсутність системного підходу до розробки і впровадження в українські реалії механізмів включення громадянина в управлінський процес, починаючи з рівня локального і завершуючи загальнодержавним, спричиняє негативні явища: нестабільність у розвитку окремих форм участі; необізнаність населення щодо права участі в управлінні. Важливість даного дослідження пов'язана з усвідомленням того, що демократія визначається як синергетична сила розвитку суспільства, отже, успішність процесів соціально-політичних трансформації полягає в тому числі і у

включенні до моделі управління громадських інституцій як рівноправних суб'єктів політичної взаємодії. В таких умовах виникає необхідність розробки теоретичного забезпечення демократичних перетворень.

У першу чергу, слід зазначити, що поняття «місцева демократія», «місцевий демократичний процес» у контексті даного дослідження майже тотожні. Явище, що розглядається у даній статті, має наступні якісні змістовні характеристики. За рівнем організації суспільства цей процес – місцевий. З точки зору системних якостей організації політичної влади, даний політичний процес – демократичний, де поєднуються різні форми представницького та прямого народовладдя. Демократичний процес – це відкритий політичний процес: політичні інтереси груп і громадян виявляються через політичні вибори; під впливом громадської думки коректується політичний курс, обговорюються програми і засоби розвитку суспільства; доступність для громадськості різних фаз та етапів прийняття політичних рішень; відкритий добір еліт. Демократичний процес – це розвиток, перехід від певного політичного стану до якіснішого на базі вдосконалення політичних інститутів і підвищення рівня політичної культури суспільства [див.: 11].

Місцева демократія перебуває в колі зору не тільки науковців, а й громадських діячів та різного роду державних, громадських, міжнародних організацій. Так Рада Європи одним із напрямків свого функціонування визначає сприяння розвитку місцевої демократії в країнах Європи та в Україні зокрема. Через це численні нормативні акти даної організації, перш за все, Європейська Хартія місцевого самоврядування та декілька резолюцій моніторингового комітету Ради Європи щодо справ з демократичними перетвореннями в сучасній Україні, є офіційними джерелами інформації про міжнародні стандарти місцевої демократії. Щодо вітчизняного законодавства джерелами офіційної інформації є чинна Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», численні закони та підзаконні акти нашої держави, що регламентують здійснення тих чи інших процедур демократії в державі.

Незважаючи на свою актуальність у сучасному світі, цілісних наукових досліджень, монографій щодо розгляду місцевої демократії в Україні дуже мало. Сам термін «місцева демократія» («local democracy») не знайшов відповідного теоретичного обґрунтування. Звертаючись до іноземних джерел, зустрічаємо теоретичні концепції щодо особливого значення в осмисленні поняття «місцева демократія» ідеї місцевої автономії, яка часто вважається синонімом «місцевої демократії» тому, що без певного ступеня свободи участі громади у вирішенні своїх проблем навряд чи можливо розвивати демократичну практику [12]. Автономія не є дискретним товаром, яким володіють чи не володіють окремі особи або населені пункти. Автономія являє собою набір владних відносин. Населений пункт не може мати автономію, оскільки автономія може бути реалізована тільки через соціальні, політичні та економічні відносини, що відбуваються в певній місцевості. Розуміння місцевого самоврядування є дуже корисним для вивчення місцевої демократії, оскільки до представницької демократії додаються потенційні відносини представницьких інститутів на місцевому рівні. Місцеве самоврядування в такому розумінні – це не просто самостійні рішення, а й широкі соціальні та політичні відносини, які виникають у рамках спільноти [12].

Британські дослідники розуміють місцеву демократію як можливість жителів громади брати участь у виробленні місцевих політичних рішень. Як і будь-який політичний процес, місцева демократія може зазнавати кризових тенденцій. Низька електоральна активність, низький рівень громадської участі – тенденції кризи місцевої демократії, з якими Великобританія боролася наприкінці 90-х років, розширюючи права місцевої автономії та стимулюючи підвищення громадської активності [13, с. 78].

Спроба дослідити застосування концепцій «місцевої демократії» у політичних процесах країн Західної, Центральної та Східної Європи зустрічається у праці російського дослідника

О. Новосолова. Місцева демократія визначається дослідником як система з безліччю взаємопов'язаних і постійно мінливих компонентів, яка динамічно розвивається, в межах якої відбуваються процеси взаємодії на локальному рівні таких акторів, як наднаціональні сили та інститути, національні і місцеві уряди, громадянське суспільство, неурядові організації, а також різні групи тиску, в процесі вироблення загальнозначимих рішень [8]. Дане визначення узагальнює теоретичні підходи до забезпечення ефективності функціонування демократії на місцевому рівні і підкреслює взаємозв'язок політичних процесів на всіх рівнях, але не вказує на концептуальний зміст місцевої демократії.

Серед досліджень з питань функціонування демократії на місцевому рівні необхідно відзначити роботу української дослідниці Г. Музиченко «Демократичний процес на регіональному рівні» [7], де всебічно розглядається місцева демократія в умовах сучасного глобалізованого світу та в регіонах України зокрема. У даній роботі міститься аналіз терміна «місцева демократія» та стверджується, що саме місцеве самоврядування є територіальними та інституційними межами здійснення місцевої демократії в Україні.

Територіальну громаду як основу місцевого самоврядування та джерело місцевої демократії досліджували С. Саханенко, Ю. Наврузов, Є. Горяченко, О. Батанов та інші науковці. Монографія О. Батанова «Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні» [1] є на сьогодні найбільш ґрунтовною роботою українського дослідника щодо розгляду територіальної громади та її ролі в сучасному політичному процесі в Україні.

Серед українських дослідників слід відмітити концепцію, що використовується М. Лендсел. Місцева демократія визначається як соціально-політична система, в рамках якої на рівні громад відбувається взаємодія різних політико-владних суб'єктів – держави, регіональних владних інститутів, наднаціональних структур і місцевих соціально-політичних акторів – інститутів місцевого самоврядування, громадянського суспільства, груп інтересів – з метою вироблення спільних політичних рішень. [6, с. 138].

Авторка на основі даних дослідження «Nations in Transit», що проводяться неурядовою організацією «Дім Свободи», здійснює аналіз взаємозалежності між станом політичного режиму та станом місцевої демократії у вибраних країнах, оцінюючи демократичне врядування на національному та місцевому рівнях [6, с. 141-142].

Дослідження демократії на місцевому рівні тісно пов'язане із вивченням інституту місцевого самоврядування, оскільки він є ознакою демократичного правління в державі та виступає інституційною базою для здійснення влади народу на місцях.

Незаперечним є той факт, що основою самоорганізації суспільства є влада, що в ньому

панує. І тут має місце функціонування цієї влади в двох вимірах – державному та недержавному (громадському). Розвиток суспільства буде визначатися взаємопереходами владної ініціативи від громадянського суспільства до держави. Порівняно з державою, місцеве самоврядування виступає рівноправним суб'єктом управління, що володіє самостійністю в межах своїх повноважень. Тільки, на відміну від держави, місцеве самоврядування передбачає, що суб'єкти управління є ланками системи власного, а не державного управління [див.: 2, с. 124]. Таке визнання місцевого рівня публічної влади закріплено у провідних міжнародно-правових актах, перш за все, в Європейській Хартії місцевого самоврядування. «Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих влад у межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення» [9, с. 119].

Концептуальне значення в світовій практиці місцевого самоврядування має принцип субсидіарності. Принцип встановлює факт, що виконання повноважень органами місцевого самоврядування має відбуватися якомога ближче до громадянина. Основна ідея принципу полягає в тому, що політична влада має втручатися тільки в тих межах, при яких суспільство не може задовольнити своїх потреб самостійно. Ідея субсидіарності може бути застосована у відносинах між людиною та суспільством, між суспільством і інститутами влади. Таким чином, субсидіарність – це більша автономія і пошук рівноваги між свободою особистості та органами влади (місцевими і регіональними), органів влади різного адміністративного рівня між собою. Така рівновага і злагодженість дій має відбуватися на основі спільної мети існування – забезпечення суспільного блага [див. 10, с. 53-55].

Доволі часто в наукових дослідженнях зустрічається тлумачення ідеї місцевої демократії через просторові виміри демократії, а саме – демократію на загальнонаціональному та локальному, або місцевому рівнях, а також їх співвідношення. Саме тут прослідковується первинність місцевої демократії. Міста-держави Стародавньої Греції і середньовічні міські комуни представлені моделями, де поєднано два рівні демократії. Елементи демократичного ладу були зосереджені також на рівні міст і в період феодалізму. Міські комуни, народні збори, збори цехових майстрів, селянські збори, станові представницькі інститути феодальної знаті існували в рамках однієї держави.

Яскравим прикладом розвитку демократії «знизу вгору» – від малих просторів (общинної демократії) до загальнонаціональних масштабів є політична історія Сполучених Штатів Америки. Ще в перші десятиліття XVII ст., тобто в перші десятиліття колонізації Нового Світу, в північних районах стали формуватися міські збори, які

шляхом прямого і загального обговорення вирішували всі поточні господарські проблеми, а також питання, пов'язані з регулюванням відносин між самими колоністами. Згодом досвід обговорення і прийняття рішень в умовах прямої демократії був розповсюджений і на інститути представницької демократії на рівні штатів, а після війни за незалежність, завоювання незалежності і освіти Сполучених Штатів Америки був використаний і при складанні та прийнятті американської конституції. Приклад політичної історії США є наочною ілюстрацією розвитку демократії знизу – від малого локального простору до встановлення демократичних інститутів в загальнонаціональному масштабі. Однак даний варіант розвитку не є типовим для історії становлення західної ліберальної демократії. У переважній більшості випадків процес їх становлення відбувався зверху і стосувався становлення демократичної системи в масштабах нації – держави, часто не зачіпаючи процес демократизації на місцях. Тому й зараз, перебуваючи навіть у рамках однієї держави, можна спостерігати просторово-тимчасову невідповідність процесу демократизації та функціонування демократичних інститутів на загальнонаціональному та локальному рівнях. Причому ця невідповідність може виявлятися як в один, так і в інший бік [3, с. 10-12].

Принципи демократії проявляють себе на чотирьох рівнях: рівні конкретного індивіда; рівні нації; рівні громадянського суспільства та рівні держави. Ці рівні тісно взаємопов'язані між собою, вони то поглинають, то заперечують один одного, але в сукупності відображають усю глибину поняття демократії: від способу співіснування між людьми до форми державного управління.

На першому рівні, рівні конкретного індивіда, окреслюється можливість людини формувати в собі відчуття внутрішньої необхідності у демократії як формі правління, способі життя і сприйняття дійсності, а також усвідомлювати себе елементом політичної системи, яку він завжди внутрішньо бажає заперечити, навіть якщо вона є сутнісним виявом його самого. Це рівень, якому найбільше необхідна демократія, і одночасно вона найбільше губить сутність людини, вміщує її в категорію «демос» (народ).

Визначення сутності другого рівня демократії – рівня нації – залежить від розуміння та актуалізації кожною конкретною нацією таких атрибутивних означень даної категорії: по-перше, нація як носій певної культури; по-друге, політична і етнічно титульна нація; по-третє, політична нація, яка складається з багатьох етнічних націй. Способи поєднання цих трьох елементів нівелюють або атомізують індивіда, створюючи певну систему його існування.

Третій рівень, на якому відображає себе демократія, – це рівень громадянського суспільства, позаполітичної сфери буття. Тут найбільш

яскраво виявляються і одночасно встановлюються та формалізуються відносини між індивідами, що є основою формування правової держави. На даному рівні демократія переходить від способу співіснування людей у державі до форми правління. Це, у свою чергу, потребує певних умов: внутрішньої автономності людини та зовнішніх, правових гарантій збереження цієї автономності, структуралізованого суспільства, відповідної системи соціальних відносин, зокрема відносин власності, адекватної політичної системи тощо. Посадження зазначених елементів пом'якшує недоліки демократії на попередніх рівнях.

В Україні даний рівень повинен швидко реалізувати себе через внутрішню готовність суспільства до даної системи відносин, що була сформована упродовж усієї історії розвитку. Функціонування цієї системи органічно відповідає особливостям ментальності українців, характерними рисами якої є автономність особи і відстоювання власних інтересів при толерантному ставленні до інтересів інших, повазі до власності. У Конституції України закріплено систему відносин, політичну систему та систему власності, які є необхідними для існування громадянського суспільства, але на практиці даний процес постійно гальмується через недовіру громадян до існуючих політичних партій та громадських організацій, їх низьку ефективність роботи [див.: 6, с. 41-43].

Держава, як четвертий рівень існування демократії, формалізує основні принципи демократії, перетворюючи їх на закони, і забезпечує умови їх реалізації у конкретних життєвих ситуаціях. Формування самої держави, а точніше, державних інститутів з їх функціональним розподілом влади, також має відповідати історичній логіці та ментальним очікуванням населення.

Отже, на першому та другому рівнях демократії (рівні конкретного індивіда і рівні нації) визначається внутрішня логіка існування демократії, її національні характеристики, її функціональна необхідність для максимальної реалізації особистості. Ефективне поєднання першого і другого рівнів дає можливість реалізуватися, відображати дійсність через самого себе.

Сучасні теорія демократії та соціально-філософська думка спільно працюють над дослідженням наслідків демократизації в суспільстві. Найбільш дискусійним виявляється питання про громадське благо, суспільний добробут, які повністю нівелюються сучасними глобалізаційними процесами. Це негативно впливає і на демократичну теорію, оскільки ставить під сумнів правильність вибору демократії як політичного порядку та типу правління, і на соціально-політичну і культурну сфери життя сучасного суспільства, де значно модифікуються категорії «громадського інтересу», «суспільного блага» тощо. Як вихід пропонується перенесення акцентів на вдосконалення демократії як політичного порядку в межах територіальної громади, що

тракується науковцями як повернення демократичної теорії у вихідний стан – місто-державу, грецький поліс.

Проте, як стверджує Р. Даль, «створення безпечних місць для малих спільнот посеред бурь модерності та постмодерності – захоплююча мрія. Але в якості вирішення проблеми суспільного добробуту цей погляд має два недоліки. По-перше, в сучасному світі елементарні умови для добродійного життя не можуть підтримуватися досить компактними, гомогенними і внутрішньо однотайними політичними утвореннями. Утворення ж, досить великі для забезпечення хоча б деяких з цих вимог, практично завжди будуть надто великими, щоб виявитися гомогенними та внутрішньо однотайними. По-друге, навіть якщо більшість людей у демократичних державах буде жити в менших за розміром спільнотах – демократичних, більш гомогенних та схильних до консенсусу – всі проблеми, пов'язані з суспільним добробутом, будуть перенесені у велике політичне утворення, що поєднує такі малі спільноти» [4, с. 460].

Тому більшість дослідників сучасних демократичних перетворень вважають, що демократія як форма політичного правління повинна базуватися на більш широкому підґрунті демократії як способу життя громадян. Таке розуміння демократії було започатковано американським дослідником Д. Д'юї, який вбачав у ній соціальну ідею, що набагато ширша за систему політичного правління. «Чітке усвідомлення спільного (communal) життя в усіх його проявах складає ідею демократії. Демократія є дещо більшим, ніж форма правління. В першу чергу, це спосіб асоціативного життя, який комунікативно закріплений спільним досвідом» [цит. за: 5, с. 132].

Крім того, в умовах зародження демократичної, правової, соціальної держави існує потреба в узгодженні інтересів суб'єктів політичного процесу, у виробленні механізмів артикуляції державних, громадських та приватних інтересів. Отже, існує нагальна потреба в розробці властивого саме для конкретних історичних і культурних умов існування суспільства методики взаємодії інститутів громадянського суспільства та представницьких органів влади що є способом оптимізації такого процесу. У будь-якому разі вирішальним критерієм демократії виявляється не побудова політичних інститутів, а те, чи в змозі вона знайти та впровадити адекватні національним традиціям і культурі способи артикуляції та вираження багаточисельних інтересів і вподобань суспільства.

Демократичною інфраструктурою прийнято вважати систему різноманітних взаємодій, де існує традиційна форма політичної участі – голосування, та інші форми участі, так, як різноманітні види прямих політичних дій, петиції, маніфестації, політичні заходи, зібрання і дискусії, особливо місцеві. Також складовими елементами цієї інфраструктури виступають політичні партії та

неурядові організації, які стають центрами демократичного ланцюга, що пов'язує громадян (виборців) із процесами прийняття владних рішень. Очевидним тут є те, що слабкість таких структур, неучасть громадян у політиці позбавляє їх реального зв'язку із владою.

Як зазначалося вище, місцева демократія базується на принципі місцевої автономії. За демократичної політичної системи місцева влада відіграє дві ролі. Вважається, що вона вирішує питання місцевого розвитку, а також сполучає громадян з центральною владою, в даному відношенні не дуже відрізняючись від недержавних асоціацій. Із національним законодавчим органом громадян зв'язує голосування. Якщо, окрім голосування, народ з урядом нічого не зв'язує, то ланцюжок управління відсутній: влада далеко, а самі громадяни дуже слабкі. Завдання місцевої демократії – дати громадянам обґрунтоване відчуття, що вони включені в систему управління і в тривалі періоди часу між виборами. Дана тенденція справедлива і логічна у контексті даного дослідження, а також підкреслює необхідність впровадження нових уявлень про відносини громадян з владою, про їхні права, свободи, обов'язки та відповідальність за стан життя суспільства та відповідно зміни існуючої управлінської моделі, оскільки вона себе вже не виправдовує.

В контексті даної проблематики взаємодія неурядових організацій з органами місцевого самоврядування може бути представлена комплексом правил, способів, технологій з організації, забезпечення ресурсами і реалізації спільних програм, проектів, акцій неурядових організацій та органів місцевого самоврядування, що направлена на вирішення соціально значущих проблем. Цей процес є необхідною умовою ефективною та прозорою діяльністю органів влади, можливістю контролю за діяльністю, налагодження діалогу,

підвищення рівня довіри до влади та активної участі у виконанні функцій, покладених на органи місцевого самоврядування та неурядові організації.

Отже, особливості функціонування демократичних процесів на місцевому рівні характеризуються тим, що демократія визнається особливим способом життя суспільства з високим рівнем залучення до участі всіх акторів суспільно-політичного процесу, а місцевий рівень – провідний для здійснення демократії в країні. Зміцнення місцевого самоврядування як самостійної публічної влади, налагодження відносин між ним і неурядовими організаціями характеризуватиме розвиток громадянського суспільства та місцевої демократії в країні, зміцнення демократії на державному рівні тощо.

Територіальними межами функціонування демократичного процесу на місцевому рівні визнається інститут місцевого самоврядування, становлення якого відбувається в сучасній Україні. *Місцева демократія – це змістовний контекст політичного життя територіальної громади.* Для аналізу демократичного процесу на місцевому рівні, участь у якому беруть усі учасники суспільно-політичного життя, перш за все, інститути місцевого самоврядування та неурядові організації, застосовуватимуться розроблені Р. Далем та доповнені Ч. Тіллі критерії аналізу. Місцевий демократичний процес є важливим механізмом для створення сучасної демократичної держави.

Розглянуті в роботі питання і проблеми та їх системний аналіз дають змогу вдосконалювати технологію владних відносин на місцевому рівні, використовувати її при розробці нормативних документів у сфері діяльності органів місцевого самоврядування, неурядових організацій та інформаційної політики, методології прийняття управлінських рішень тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : [монографія] / О. В. Батанов – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
2. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право: навч. посібник [для вищих навч. закладів] / Біленчук П., Кравченко В., Підмогильний М. – К. : «Атіка», 2000. – 537 с.
3. Грачев М. Н. Демократия: методология исследования, анализ перспектив / М. Н. Грачев, А. С. Мадатов – М. : Изд-во «АЛКИГАММА», 2004. – 128 с.
4. Даль Р. Демократия и ее критики / Даль Р. [пер. с англ. ; под ред. М. В. Ильина]. – М. : «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2003. – 576 с.
5. Красин Ю. А. Метамарфозы демократии в изменяющемся мире / Ю. А. Красин // Политические исследования. – 2006. – № 4. – С. 127–138.
6. Лендьял М. Стан місцевої демократії в країнах Центральної та Східної Європи як чинник консолідації національної демократії: теоретико-методологічні засади / М. Лендьял // Наукові записки. – Острого : Видавництво Національного університету «Острозька академія». – Вип. 3. – 2008. – С. 134–145. – (Серія «Політичні науки». «Демократичний транзит в Україні : підсумки електорального циклу 2004–2007 рр.»).
7. Музиченко Г. В. Демократичний процес на регіональному рівні / Ганна В'ячеславівна Музиченко. – О. : Вид-во ОДЕУ, 2007. – 192 с.
8. Новоселов А. А. Применение концепции «местной демократии» в современном процессе государственного строительства европейских стран : дисс. канд. полит. наук : 23.00.02 / Новоселов Александр Алексеевич. – Н. Новгород, 2006. – 168 с.
9. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років / В. Пархоменко. – К. : Вид-во в СП «Українська книга», 1999. – 252 с.
10. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: навч. посіб. / [М. Пітцик, В. Кравченко, Е. С. Моньйо та ін]. – К., 2000. – 136 с.

11. Чемшит А. А. К вопросу о теоретико-методологических основаниях исследования политических процессов Грани. / А. А. Чемшит – 2004. – № 4. – С. 103–109/
12. Lawrence Pratchett Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism [Електронний ресурс] // Political studies: 2004 Vol 52, 358–375 p. – Режим доступа : http://mail.knu.edu.tw/~huangyu/_private/Seminar%20of%20Administrative%20Law/local%20autonomy.pdf Renewing local democracy?: the modernisation agenda in British [editor Lawrence Pratchett]. – 2000. – Political Science – 80 p., с. 78.
13. Renewing local democracy?: the modernisation agenda in British [editor Lawrence Pratchett]. – 2000. – Political Science – 80 p.

Рецензенти: Ярошенко В. М., к.політ.н, доцент;
Євтушенко О. Н., к.політ.н., доцент.

© Славко Т. О., 2010

Стаття надійшла до редколегії 04.11.2010 р.