

УДК: 352

Байрак С. О.

### МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ – ОСНОВА РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ

*Аналізуються основні риси місцевого самоврядування як інституту демократії. Визначено місце його органів у владній системі демократичної держави. Обґрунтована роль інститутів місцевого самоврядування як суб'єктів залучення громадян до управління справами держави та суспільства.*

*Ключові слова: демократія, місцеве самоврядування, розвиток.*

*Байрак С. А. Местное самоуправление – основа развития демократического государства.*

*Анализируются основные черты местного самоуправления как института демократии. Определено место его органов во властной системе демократического государства. Обоснована роль институтов местного самоуправления как субъектов привлечения граждан к управлению делами государства и общества.*

*Ключевые слова: демократия, местное самоуправление, развитие*

*Bayrak S. O. The local self-governing as the institute of the democratic state development.*

*The basic features of the local self-governing as the democracy's institute are analysed. It is defined the place of its bodies in the ruling system of the democratic state. The role of the local self-governing institutions' as the subjects of the citizen involvement to the governing of the country (state) and society affairs' is ascertained.*

*It is admitted, that the functioning of the local self-governing bodies' as the de-centralised form of the state power corresponds modern principle of the governing, according to which the effective decisions must nowadays be adopted at the lower level of the organization. Being close to an election or the bodies of the local self-governing are more accessible for the communications, and therefore the citizens have the possibility to estimate the results of their activity in the easier way. Taking into consideration this fact, the wide measured decentralization of the state governing the effectiveness of the governing decisions, and, thus, the level of the citizens' satisfaction with the political system in the whole. With the help of the local self-governing bodies it is possible to realize one of the fundamental principles of democracy – equal right and opportunity of the citizens' particpance in the governing of the community affairs, in the fullest measure. Among other things, the role in the democratization's processed are defined by the following: it acts as the counterbalance to centralize the power helps to origin of the civil society; helps to avoid the appearing of ethnic conflicts, and the strengthening of the authoritarian tendencies. It is defined that the admitting of the local self-governing system on the principles of the decentralization, subsidiarity, self-organisation, provides not only step by step development of the state to the taking up of the democratic traditions, bud stipulates the opportunities to realize the personal and collective potential of it citizens.*

*Key words: democracy, local self-governing, development.*

Постановка проблеми. Сучасна практика державного будівництва розвинутих країн світу доводить, що демократичний розвиток суспільства передбачає відповідний рівень децентралізації влади та управління. Основною складовою цього процесу є органи місцевого самоврядування.

Актуальність роботи обумовлена незадовільним станом розвитку демократії в Україні й недостатнім використанням потенціалу місцевого самоврядування у подолання цієї

проблеми.

Аналіз останніх досліджень. Окремі аспекти досліджуваної тематики висвітлені у працях М. Баймуратова, Н. Бондаря, О. Прієшкіної, В. Сенчука, О. Скакун, Г. Чапали, Я. Черниша тощо. Однак, незважаючи на існування значної кількості праць, стан наукового осмислення досліджуваної проблеми не можна вважати достатнім.

Мета статті – обґрунтувати місце та роль місцевого самоврядування у процесах розвитку демократії.

Демократія є одним з різновидів соціальної організації, що здійснюється за допомогою інститутів, які в процесі своєї діяльності забезпечують таке управління суспільством, при якому максимально були б враховані права та свободи людини і громадянина, їх законні інтереси, а також механізми, за допомогою яких відбувалася б їх реалізація. За Р. Далем, демократичне управління реалізується за допомогою двох різнонаправлених процесів: централізації і децентралізації влади [5, с. 90]. Пояснення цьому може бути наступне: не всі інститути, їх діяльність і специфіка, які необхідні в межах цілої держави, є настільки ж необхідними в масштабах її окремих територіальних одиниць. Тому демократичне управління здійснюється як через державні органи, так і за допомогою механізмів суспільної саморегуляції або самоуправління, які, за словами української дослідниці теорії держави і права О. Скакун, становлять суть демократії [6, с. 20].

Метою демократичної держави є не встановлення системи державного тотального контролю, а забезпечення максимально сприятливих умов для розвитку як особистості, так і суспільства в цілому. Тому усі питання, які можуть вирішуватися без втручання держави, передаються під відання органів місцевого самоврядування, інституту найбільш наближеного до громадян.

Такий розподіл функцій відповідає і сучасному принципу управління, згідно з яким «ефективні рішення повинні сьогодні прийматися на все більш низьких рівнях організації» [8, с. 462]. Адже, зважаючи на теперішні вимоги суспільства, центральна влада не здатна адекватно опрацювати великі об'єми інформації і достатньо швидко реагувати на будь-яку зміну ситуації у його середовищі. Реалізація більшості завдань, пов'язаних із забезпеченням належного життєвого рівня населення, здійснюється не на рівні держави, а в регіонах, місцях безпосереднього проживання громадян. Перебуваючи найближче до виборця, органи місцевого самоврядування є більш доступними для комунікацій, а тому громадянам легше оцінити результати їх діяльності. Зважаючи на це, широкомасштабна децентралізація державного управління підвищує ефективність управлінських рішень, а, отже, і рівень задоволення громадян політичною системою в цілому.

Визнання самоврядних інститутів одними з найважливіших елементів конституційного ладу демократичними державами означає встановлення системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення. А визнання місцевим самоврядуванням верховенства державної влади як такої означає конституювання його інститутів та повноважень шляхом конституційної та законодавчої легалізації і легітимації, створює відповідні системи його охорони, захисту і гарантування тощо. За цих умов зазначені інститути взаємодіють на засадах взаємодоповнення і взаємозалежності. Саме це і забезпечує розвиток демократичної правової державності.

Виступаючи структурним компонентом механізму управління державою, місцеве самоврядування є єдиною формою публічної влади, здійснюючи яку, суспільство безпосередньо реалізує надані йому владні повноваження.

Загально визнано, що для ефективного функціонування демократії на національному рівні вона має бути забезпечена на місцях, а це в свою чергу надасть змогу:

- 1) об'єднати суспільство в утвердженні його прав і свобод;
- 2) забезпечити реальну і постійну участь громадян у прийнятті суспільно-політичних рішень;
- 3) реалізувати самоврядність громад у питаннях власного соціально-економічного,

- суспільно-політичного, культурного розвитку;
- 4) протистояти свавіллям влади;
  - 5) сформувати механізм у вигляді сильної територіальної громади, який буде не лише виконувати повноваження, а й здійснювати контроль за діяльністю державних органів;
  - 6) залучити громадян до справ на місцевому рівні, а отже перерозподілити повноваження влади від центру до його джерела – народу, що і є запорукою справжнього суверенітету громадян, а отже і держави в цілому;
  - 7) активізувати джерела демократії у формі самоврядної практики місцевої громади;
  - 8) подолати пасивність населення, сформувавши почуття спільного інтересу та відповідальності місцевих жителів;
  - 9) створити умови для ефективного вирішення завдань локального значення;
  - 10) підвищити ефективність управління державою, замінивши його командно-адміністративні методи сучасними, демократичними.

Оптимізація демократичного управління полягає у пошуку державою такого балансу влади, за якого громадянам була б надана можливість і спроможність самостійно вирішувати справи місцевого значення, а до органів державної влади звертатися лише з приводу питань загальнодержавного значення чи з необхідності застосування специфічного інструментарію державно-владного примусу [6, с. 17].

Місцеве самоврядування виступає показником рівня демократичності держави, оскільки саме за допомогою його органів можливо найбільш повно реалізувати один з основоположних принципів демократії: рівне право і можливість участі громадян в управлінні справами спільноти. Ступінь розвитку самоврядування буде залежати від ступеня розвитку демократії в суспільстві: чим більше демократизоване суспільство, тим більш широко в ньому будуть розвинені самоуправлінські основи. Із цього випливає, що самоврядування має тісний зв'язок з демократією і є її проявом або частиною у вигляді конкретного інституту, механізму її реалізації.

Визначаючи місце інститутів місцевого самоврядування в процесі демократизації держави, не можна оминати і той факт, що утвердження демократичного політичного режиму неможливо реалізувати виключно за допомогою інститутів організації влади вищих рівнів. А. де Токвіль відзначав, що центральна влада, якою б освіченою та досвідченою не була, не в змозі одна охопити всі подробиці життя великого народу, оскільки таке завдання перевищує всі межі людських можливостей. Коли така влада намагається лише своїми силами створити і привести в дію незліченну багатоманітність різних суспільних механізмів, вона повинна або задовільнитися неповними результатами, або її зусилля будуть просто даремними. Централізація надає зовнішню впорядкованість справам суспільства і забезпечує можливість досягнути деякої одноманітності проявів людської активності. Коли ж «виникає необхідність привести у рух глибинні сили суспільства або ж різко прискорити його розвиток, централізована влада негайно втрачає свою силу» [7, с. 86].

Функціонування демократичної системи, що забезпечується розподілом влад по горизонталі, а також по вертикалі, передбачає наявність відносно автономних спільнот, які мають свої органи і компетенцію. Місцеве управління, таким чином, є необхідною демократичною протизагою центральній владі, яке сприяє своєю легітимною діяльністю обмеженню можливого свавілля з її боку.

Місцеве самоврядування є також досить ефективним і необхідним елементом удосконаленого механізму стримувань і протизаг між законодавчою та виконавчою гілками влади державного механізму, що є необхідною умовою поглиблення демократичних тенденцій в управлінні державою та функціонуванні її політичної системи. Постійне удосконалення місцевого самоврядування, яке відіграє роль механізму узгодження інтересів місцевих громад і державних інституцій, – основа стабільності й повноцінного розвитку держави. З цього випливає, що відсутність самостійності в місцевих громадах неминуче призводить до криз із можливою зміною державного ладу, а там, де розвинуте місцеве

самоврядування, панує і демократичне впорядкування, держава і влада підконтрольні громадянам, а не навпаки. У цьому контексті актуальною видаються думка А. де Токвіля, який зазначав: «Муніципальні інститути відіграють таку роль для встановлення незалежності, як і початкові школи для науки; вони відкривають народу шлях до свободи і вчать його користуватися цією свободою, насолоджуватися її вільним характером. Без муніципальних інститутів нація може сформувати вільний уряд, однак істинного духу свобод вона так і не набуде» [7, с. 65].

Як інститут з подвійною державно-громадівською природою, місцеве самоврядування виконує найважливішу роль сполучної ланки між суспільством і державною владою, між його договірними саморегулюванням й самоорганізацією і державним владно-примусовим регулюванням громадських відносин. Функціонуючи на їх межі, органи місцевого самоврядування, з однієї сторони, забезпечують оперативне реагування на суспільні потреби, відповідають на виклики суспільства, аналізуючи їх первинні причини, а не наслідки, що є закономірним для державного управління, запроваджують загальнодержавні демократичні стандарти на місцевому рівні найбільш швидким і компромісним способом тощо. А з іншої – є якісним виразником громадських позицій, можливості яких не виключають здійснення впливу на державну владу, перешкоджаючи її централізації, впровадженню недемократичних, або таких, що не схвалює громадськість, методів керівництва. Саме це і є запорукою підвищення ефективності влади та наближення її до свого джерела – народу.

Функціонуючи на основі принципу народовладдя та пріоритету прав й інтересів громадян над правами та інтересами держави, місцевому самоврядуванню відводиться визначна роль у становленні зрілого громадянського суспільства. Як зазначає чеський політичний діяч В. Гавел, специфіка інституту місцевого самоврядування полягає в тому, що він ґрунтується на трьох опорах: принципі добровільного об'єднання окремих громадян, децентралізації державної влади та делегування частини владних повноважень неурядовим організаціям [2, с. 117].

Особливу роль місцевому самоврядуванню у процесах інституалізації громадянського суспільства відводить український юрист М. Баймуратов. Визначаючи основою громадянського суспільства колективний інтерес, місцеве самоврядування дослідник розглядає як матеріальну форму його реалізації. Таким чином, інтерпретуючи даний інститут як похідний від громадянського суспільства, правознавець розглядає його таким, який у процесі свого становлення і розвитку легалізується державою і стає репродуцентом інтересів територіальних спільнот, котрі формуються на локальному рівні в процесі становлення, розвитку і взаємодії громадянського суспільства і демократичної правової держави [1, с. 51].

У трансформаційному суспільстві місцеве самоврядування відіграє також і роль «запобіжника» для можливості посилення авторитарних тенденцій у політичному житті; стає точкою відліку на етапі демократичного переходу, коли політичні актори починають розуміти незворотність змін, що відбулися, адже ні можливостей, ні політичної волі, які були в централізованому суспільстві, для внесення недемократичних коректив вони уже не мають.

Важливою ознакою органів місцевого самоврядування є їх інтеграційно-моделююча роль у вирішенні національно-етнічних проблем. В умовах існування багатонаціональної держави саме місцеве самоврядування виступає вірогідною або найбільш прийнятною формою і простором здійснення національно-культурної автономії, тобто направлено сприяє використанню національними меншинами своїх прав на культурні традиції, мови, релігію, інші прагнення. Не надаючи нікому національних привілеїв, цей інститут здатний, з однієї сторони, ефективно захищати і реалізувати права і свободи громадянина та людини, а з іншої – виступати могутнім чинником, який перешкоджає відцентровим тенденціям, здатним викликати роздроблення єдиної держави [1, с. 52].

Місцеве самоврядування є таким рівнем управління і демократії, де особисті і спільні інтереси знаходяться в найбільш нестійкій рівновазі. А це надає можливість населенню найбільш повно реалізувати ті потреби, які найчастіше втрачаються на загальнодержавному

рівні, адже: а) держава, хоча і декларує, що виступає від імені усього суспільства, фактично представляє лише певну його частину; б) в основному державні функції здійснюються через управлінський, бюрократичний апарат [9, с. 289]. Така ситуація спричиняє певне відчуження державної влади від її джерела – народу, знижує можливість контролю зі сторони останнього, а отже і провокує виникнення загрози для збереження стабільності політичної системи загалом. З іншої сторони, низький рівень політичної участі громадян спричинений їх недостатньою компетенцією з приводу все більш нарастаючих політичних проблем. Тому, як стверджує російський дослідник місцевого самоврядування В. Васильєв, «найбільшої по масштабах участі в управлінні громадян можна досягти там, де управління максимально наближене до населення» [4, с. 10]. Отже, отримавши досвід політичної участі щодо питань місцевого значення, які її безпосередньо стосуються і з приводу яких вона найбільш проінформована, громадськість зберігатиме велику ступінь лояльності до політичної системи загалом.

Розвиваючи інститути місцевого самоврядування за стандартами, встановленими розвиненими демократіями, будь-яка держава, по-перше, вдосконалює свою правову систему; по-друге, входить тим самим до числа країн, у яких демократичні принципи, громадянські свободи і правова прерогатива стали не лише засадами керівництва державою, а й способом життя її громадян.

Місцеве самоврядування як інститут, діяльність якого спрямована на становлення, розвиток і засвоєння демократичних традицій у перехідних суспільствах, також передбачає: перетворення соціальних спільнот з «учасників» управління у його первинних «суб'єктів»; забезпечення кваліфікованого розв'язання соціальними суб'єктами управлінських завдань на базі високої управлінської та політичної культури; створення загальнодоступної системи інститутів, які забезпечують не епізодичність, а постійну участь громадян в управлінській діяльності; більш високий рівень участі громадян у прийнятті, виконанні та здійсненні контролю за політичними рішеннями, адже в результаті прийняття колективних рішень досягається не тільки їх оптимальність, доцільність, але і ефективність виконання, підвищується відповідальність всіх членів колективу за їх реалізацію.

Ключовими для демократії принципами є також громадський контроль і політичне рівноправ'я на протиположний контроль за процесом прийняття рішень тільки вузькими групами тиску. Найбільш ефективно ці принципи реалізуються у невеликих групах і спільнотах, де кожен має право голосу та можливість безпосередньо висловлювати власну точку зору. Демократія на місцевому рівні також означає обов'язкову наявність виборних органів, що обираються членами цієї спільноти і є їм підзвітними. Інший критерій демократичності органів місцевої влади – постійна готовність до аналізу проведеної ними політики на основі громадської думки відносно конкретних питань, реагування на інтереси і потреби громадян, врахування їх побажань при ухваленні рішень.

Російський правознавець М. Бондар визначає, що демократія в системі місцевого самоврядування проявляється через сутнісну єдність співвідношення влади і свободи, в якій вона утворює політичну форму реалізації муніципальної влади і прав місцевого населення. Дану взаємодію дослідник вбачає в наступних ознаках місцевої демократії: по-перше, вона здійснюється в особливій сфері суспільних відносин, яку формують питання місцевого значення; по-друге, реалізується на низовому територіальному рівні організації публічної влади; по-третє, охоплюючи собою всю територію держави, місцева демократія проявляється у вигляді публічної влади місцевих спільнот, а отже своїми просторовими межами визначає території муніципальних утворень; по-четверте, ґрунтуючись на принципах самоуправління, вона передбачає максимальне зближення органів муніципальної влади та місцевого співтовариства, а відтак і безпосередньої та представницької демократії; по-п'яте, виступає організаційно відособленою від демократичних інститутів державної влади; по-шосте, муніципальна демократія не обмежується самоврядними відносинами до влади і включає також інститути громадського, не публічно-владного характеру [3, с. 19–20].

Таким чином, поняття «місцеве самоврядування» і «демократія» тісно пов'язані, оскільки, з однієї сторони, право особи на участь у самоврядуванні – одна з цінностей демократії, а з іншої – місцеве самоврядування виступає в якості її початкової школи.

Отже, якщо демократія – основа правової держави, а місцеве самоврядування – один з найважливіших її інститутів, то основою останнього є місцева демократія як один з рівнів загальнодержавної демократії. Таким чином, становлення і розвиток місцевого самоврядування сприяє:

- поступовій демократизації політичного режиму, ініціюючи її «знизу»;
- допомагає усвідомити громадянам, що демократія – це не просто набір процедур, а й особиста участь кожного в управлінні;
- активізує і об'єктивує питання розвитку і вибору найбільш ефективних форм самоорганізації і самоврядування населення на локальному рівні;
- детермінує процеси становлення правової демократичної державності на пострадянському просторі, переходу її на ринкові принципи організації суспільства і держави;
- прилучає населення до демократичних цінностей, виховує почуття відповідальності, надає членам місцевої громади широкі можливості участі в політичному процесі, сприяє подоланню відчуження особистості від держави виступаючи в ролі посередника між державою і суспільством;
- місцеве самоврядування виступає таким рівнем управління, де враховуються не лише спільні інтереси, але і особисті потреби громадян.

Отже, становлення системи місцевого самоврядування на принципах децентралізації, субсидіарності, самоорганізації тощо забезпечить не лише поступальний розвиток держави до встановлення демократичних традицій, але і створить можливості для виходу й реалізації особистого і колективістського потенціалу її громадян.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ

1. Баймуратов М. Місцеве самоврядування як фактор інтернаціоналізації національного та конституціоналізації міжнародного правопорядків / М. Баймуратов // Юридичний журнал. – 2011. – № 2. – С. 46–53.
2. Баранов Н. Современная демократия : эволюционный подход : монография / Н. Баранов. – СПб. : Балт. гос. техн. ун-т, 2007. – 208 с.
3. Бондарь Н. Местное самоуправление и конституционное правосудие : конституционализация муниципальной демократии в России / Н. Бондарь. – М. : Норма, 2008. – 278 с.
4. Васильев В. Местное самоуправление : учебное и научно-практическое пособие / В. Васильев. – М. : Юриформцентр, 1999. – 453 с.
5. Даль Р. О демократии / Р. Даль ; пер. с англ. А. С. Богдановского ; под. ред. О. А. Алякринского. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 208 с.
6. Сенчук В. Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації / В. Сенчук // Юридична Україна. – 2009. – № 6. – С. 17–23.
7. Токвиль А. Демократия в Америке: пер. с франц. / А. де Токвиль ; предисл. Гарольда Дж. Ласки. – М. : Прогресс, 1992. – 554 с.
8. Тоффлер О. Адаптивная корпорация / О. Тоффлер // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Academia, 1999. – С.448–464.
9. Чапала Г. Місцеве самоврядування – інститут демократії / Г. Чапала // Розвиток демократії та демократична освіта в Україні : Матеріали II міжнар. наук. конфер. / уклад. Л. Марголіна. – К. : Ай Бі, 2003. – С.288–294.