

АВТОНОМІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОБ'ЄКТИВНА ПЕРЕДУМОВА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ



ГУРЖИЙ

Тамара Олексіївна,
завідувач відділу аспірантури та докторантури Дніпродзержинського державного технічного університету,
м. Дніпродзержинськ.

Анотація: у статті здійснено спробу теоретичного осмислення наукових засад місцевого самоврядування та обґрунтування його автономізації як об'єктивної передумови формування та розвитку системи публічного управління в Україні.

Ключові слова:
державне управління,
соціальна держава,
соціальний розвиток,
механізми державного управління.

УДК 352/354-1

Постановка проблеми. Діюча система влади й управління в Україні не відповідає сучасним імперативам демократичного врядування і потребам суспільства в цілому. Державне управління і місцеве самоврядування не складають цілісну систему публічної влади й управління в країні. Місцеве самоврядування, як один з найважливіших засадничих інститутів демократичного врядування, в силу різних причин, не виконує своїх функцій по реалізації поставлених перед ним цілей – формуванню та розвитку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічної самореалізації людини, захисту її прав і свобод, надання їй в межах повноважень територіальної громади якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади [1]. З огляду на це, реформа державного управління і місцевого самоврядування є об'єктивною потребою сьогодення. Проте, здійснити системну реформу і досягти поставлених перед нею цілей не вбачається можливим на основі тих науково-теоретичних підходів, на яких формулася і розвивалася нині існуюча в Україні система державної влади й управління. Країна змінилася, соціально-економічні умови життя змінилися, поміннялися прерогативи в цінностях, влада стала інша, люди стали іншими. Очевидно, настав час, коли необхідно по-новому подивитися на організацію публічної влади й управління в цілому і, зокрема, на місцеве самоврядування як базовий інститут становлення та розвитку демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових праць вітчизняних науковців В.Бабаєва, С.Бабенкова, В.Борденюка, В.Вакулєнка, В.Куйбіди, В.Кампо, Ю.Куца, В.Мамонової, М.Пухтинського, С.Саханєнка, Ю.Шарова та ін. показує, що наукові дослідження велися і продовжують здійснюватися у контексті розвитку тієї системи місцевого самоврядування в Україні, яка давно потребує реформування. Підтвердженням цьому є малоефективна практика місцевого самоврядування і аналітичні висновки тих же науковців. Проте концепції реформування місцевого самоврядування в Україні розроблялися і продовжують розроблятися у контексті функціонування та розвитку надзвичайно централізованої системи державної влади й управління, яка також потребує не менш суттєвого реформування. З огляду на це, реформа місцевого самоврядування в Україні, з об'єктивною необхідністю цього процесу, вимагає пошуку нових підходів до його розвитку як базового інституту демократичного устрою країни. Очевидно, наукові розвідки щодо пошуку нових підходів до розвитку місцевого самоврядування слід починати з теоретичного осмислення глибинних характеристик його сутності.

Мета статті. Дана публікація спрямована на теоретичне осмислення наукових засад місцевого самоврядування і обґрунтування його автономізації як об'єктивної передумови формування та розвитку системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування як предмет наукового аналізу бере свій початок від спроби ще у XVII ст.

розв'язати чисто прикладну проблему, суть якої полягає в тому, наскільки влада в громаді (комуні) є відмінною від державної влади і наскільки територіальна громада є незалежним від держави публічно-правовим суб'єктом. Теоретичне осмислення цієї проблеми мало б дати відповідь на інше питання: наскільки міцно місцеве самоврядування має бути включене в систему державного управління для виконання функцій держави на місцевому рівні.

За останні триста років у науковій думці сформувалася ціла низка теорій, які з різних позицій пояснюють сутність місцевого самоврядування.

Відомо, що ще на початку XVII ст. німецький юрист і теоретик держави Йоганнес Альтузіус розробив федеральну теорію народного суверенітету. Суть її полягає в тому, що первинно добровільне об'єднання індивідів у сім'ї та корпорації (союз індивідів) утворює громаду, а вже потім союз громад утворює провінцію, а союз провінцій і міст утворює державу. Утворення на договірній основі таких союзів знизу (від територіальної громади) до гори (до союзу на рівні країни) Й.Альтузіус розглядав як систему федеральних утворень. За умов відсутності держави як інституту організації суспільної життєдіяльності індивідів така теорія має право на життя і в неї великі перспективи впровадження принципів самоврядування у здійсненні народовладдя або демократичного врядування на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства. За умов наявності держави з її централізованою системою влади впровадження такої теорії в життя навіть на рівні громади вимагає проведення реформи державної влади через здійснення її децентралізації. Теорія Й.Альтузіуса вимагає, аби децентралізовані громади мали якомога більше автономії щодо реалізації своїх прав в управлінні на принципі субсидіарності, коли нижчі «союзи» (політичні об'єднання) не в змозі виконати поставлені перед ними завдання і компетенція по реалізації права на його вирішення переходить до вищого рівня «союзу».

Наявність держави як політико-правового інституту, від волі якого залежить і політика децентралізації державної влади й управління, привела науковців до розроблення теорії місцевого самоврядування з огляду на існуючу світову практику державного розвитку. В результаті застосування такого підходу в науковій думці сформувався ряд теорій. Проте умовно усі їх можна поділити на дві групи:

1) ті, які виходять з пріоритету прав і свобод людини-громадянина – в їх основу закладена методологія індивідуалізму:

2) ті, які виходять з пріоритету держави – в їх основу закладена методологія холізму.

Першою, і це природно, з'явилася теорія природних прав вільної громади. Вихідним постулатом даної теорії було право територіальної громади самостійно (незалежно від існуючих зовнішніх соціальних утворень) вирішувати свої внутрішні справи. Ця теорія побудована на методології індивідуалізму, яка ставить людину як особистість по переду усіх можливих соціальних утворень. Права територіальної громади, які витікали з цього права мають такий самий природний і невідчужуваний характер, як і права та свободи людини. Місцеве самоврядування за даною теорією розглядалося як автономна публічна влада територіальної громади, яку здійснюють вільні і рівноправні громадяни. Як неважко помітити, в цій теорії ключова роль відводиться людині-громадянину даної громади.

Оскільки історично склалося так, що місцеве самоврядування, зазвичай, виникає всередині структурованої згори донизу системи державного управління, одноосібним суб'єктом якого є держава, то територіальна громада первинно вже не може бути самостійним суб'єктом вирішення своїх внутрішніх справ. За таких умов теорія природних прав вільної громади – це теорія «чистої води», коли окрім територіальної громади ніяких інших соціальних утворень ні поряд, ні всередині, ні зовні не існує. Тобто це потенційно існуюча теорія, яка має місце поза наявною практикою організації суспільної життєдіяльності громадян – це абстрактна теорія. Водночас – це наукова теорія, так, як вона спирається на об'єктивний розвиток суспільних процесів

в самоорганізовних соціальних системах, а не на суб'єктивно зумовлений розвиток суспільних процесів у штучно створених соціальних системах.

Виведення потенційно існуючої теорії природних прав вільної громади в практичну площину існування та розвитку останньої означає перехід цієї теорії в іншу якість, що привело до формування громадівської теорії місцевого самоврядування, в якій на перший план вже виходить не природний характер прав громади, а недержавна природа виникнення та функціонування місцевого самоврядування за умови наявності зовні по відношенню до громади такого інституту як держава. Вихідним постулатом даної теорії є протиставлення публічно-правового характеру існуючої державної влади і громадського характеру місцевого самоврядування як не державного інституту, а отже, інституту громадянського суспільства. За таких умов ми цілком можемо стверджувати, що в основі формування та розвитку теорії громадянського суспільства лежить громадівська теорія місцевого самоврядування, яка, як і громадянське суспільство в цілому, спирається на діяльність вільних і рівноправних громадян. Звідси випливає висновок: найбільш сприятливим соціальним середовищем для становлення та розвитку громадянського суспільства є місцеве самоврядування, що формується й розвивається на засадах громадівської теорії місцевого самоврядування.

В якості противаги громадівській теорії місцевого самоврядування прихильниками теорії держави і права була висунута державницька теорія місцевого самоврядування, побудована на методології холізму. Ця теорія розглядає місцеве самоврядування вже не як автономний вид публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як один із способів децентралізації державної влади і одну із форм організації державного управління на місцевому рівні. Звідси ми робимо висновок: місцеве самоврядування, що формується й розвивається на засадах державницької теорії місцевого самоврядування є менш сприятливим соціальним середовищем для становлення та розвитку громадянського суспільства і є керованим з боку держави. А отже, і сам процес становлення та розвитку громадянського суспільства за таких умов також є керованим, що вже спотворює самоорганізовну суть такого феномену як громадянське суспільство.

Спробою поєднання сильних сторін громадівської та державницької теорій є теорія муніципального дуалізму. Дана теорія виходить з подвійного характеру муніципальної діяльності як самостійного вирішення місцевих справ і, водночас, здійснення на місцевому рівні певних державних функцій. Місцеве самоврядування за таких умов є тим інститутом, який поєднує в собі діяльність двох протидіючих соціальних систем: системи державного управління, як система організації суспільної життєдіяльності громадян, що формується діє і розвивається згори донизу – від держави до людини; і система муніципального управління, як система самоорганізації суспільної життєдіяльності громадян на місцевому рівні, що формується діє і розвивається знизу вгору – від людини до територіальної громади. Такий підхід до розвитку місцевого самоврядування є обмеженим і не забезпечує системного поширення принципів місцевої демократії на регіональний і загальнонаціональний рівні як необхідної умови формування та розвитку громадянського суспільства в цілому. Звідси випливає висновок: впровадження теорії муніципального дуалізму в практику публічного управління обмежує становлення та розвиток громадянського суспільства рівнем територіальної громади і не забезпечує належного виходу його на вищі рівні – регіональний і загальнонаціональний.

Розвиток існуючих теорій місцевого самоврядування впродовж XIX–XX ст.ст. породив різні їх модифікації, що наприкінці XX ст. привело до виникнення на їх теоретичних постулатах новітньої концепції місцевого самоврядування, як такої, яка зберігає тенденції сприяння розвитку громадянського суспільства, а отже, зорієнтована, врешті-решт, на теоретичні засади громадівської теорії місцевого самоврядування. Найбільш характерними ознаками новітньої концепції місцевого самоврядування є:

- 1) зростання впливу жителів громади на діяльність органів місцевого самоврядування через розвиток громадянських ініціатив;
- 2) передача органами місцевого самоврядування права на надання частини публічних послуг неурядовим організаціям та бізнесу;
- 3) пошук недержавних джерела фінансування розвитку громади.

Попри те, що світова і теорія, і практика місцевого самоврядування досягли певного рівня розвитку і мають очевидні здобутки, для подальшого їх розвитку необхідно шукати інноваційні підходи, здатні забезпечити відповідний прорив не лише у сфері місцевого самоврядування, а й у сфері розвитку громадянського суспільства і демократичного врядування на рівні країни в цілому. Для цього місцеве самоврядування як базовий інститут громадянського суспільства через системне впровадження його демократичних принципів, форм і методів має вийти на регіональний і загальнонаціональний рівні як логічне продовження формування та розвитку системи демократичного врядування на рівні країни.

З огляду на це, в основу розроблення сучасної стратегії розвитку місцевого самоврядування необхідно покласти принцип його максимально можливої в даних умовах автономізації. Сучасні тенденції розвитку місцевого самоврядування свідчать саме про те, що його автономізація є необхідною передумовою демократичних перетворень в країні в цілому. Без місцевого самоврядування не має демократії. А реальне місцеве самоврядування територіальної громади може забезпечити лише його автономізація і свобода та рівноправ'я громадян об'єднаних шляхом їх самоорганізації в громаду. Суть сучасні тенденції розвитку місцевого самоврядування проявляються саме через формування та впровадження в практику різноманітних моделей, механізмів, систем, форм, методів самоорганізації вільних і рівноправних громадян в територіальну громаду як автономного суб'єкта місцевого самоврядування. Враховуючи те, що місцеве самоврядування є базовим інститутом демократичних перетворень, автономізацію місцевого самоврядування на основі формування та реалізації механізмів самоорганізації громадян знизу догори ми вправі розглядати як інноваційний напрям його розвитку в Україні.

Інноваційність такого підходу полягає в тому, що під тиском автономізації місцевого самоврядування змінюється внутрішня природа держави як інституту організації суспільної життєдіяльності громадян згори донизу. Розвиток автономії місцевого самоврядування забезпечує інституційні умови для формування принципово нового типу держави, самоорганізовно структурованої знизу догори, що і є демократія.

Автономізація місцевого самоврядування і формування на цій основі системи демократичного врядування на регіональному і загальнонаціональному рівнях надає цьому процесу публічного характеру і зумовлює формування системи публічного управління на рівні країни в цілому. І не випадково проблеми теорії і практики саме «публічного управління» особливої актуальності набули в Україні в останні 5-10 років, коли стало нагальною потребою і необхідністю проведення системних реформ, спрямованих на модернізацію держави в цілому. До цього широко і однозначно вживався термін «державне управління» як синонім «публічного адміністрування».

З початком становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні (середина 90-х років ХХ ст.) все частіше в науковому обігу починає з'являтися поняття «публічне управління», яке, на думку переважної більшості науковців, поєднує в собі державне управління і місцеве самоврядування. Проте, цілком очевидно, що це дві протидіючі системи, які не дають уявлення і розуміння системи влади й управління в країні як цілісної і такої, яка спрямована на досягнення загальної мети. Тому на сьогодні у вітчизняній науці залишається відкритим питання глибокого теоретичного осмислення проблем формування та розвитку публічного управління як цілісної системи.

Цікавий з наукової точки зору теоретико-методологічний підхід до вирішення проблеми формування та розвитку публічного управління як цілісної системи за-

пропонував В.М. Мартиненко. Зокрема, у своїй статті «Нова парадигма публічного управління – об'єктивний імператив ХХІ століття (теоретико-методологічний аспект)» він доходить висновку, що «зусилля влади сьогодні необхідно спрямувати не стільки на подальший розвиток держави та її інституцій, скільки на створення умов для формування інститутів громадянського суспільства. Дієво сприяти цьому може демократизація механізмів державного управління, підґрунтя якої закладається на рівні органів самоорганізації населення територіальних громад і системного формування та розвитку на їхній основі органів місцевого самоврядування, регіонального і державного управління. Формування єдиної і цілісної системи управління на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства є процесом і результатом трансформації державного управління в публічне (суспільне) управління» [2, с. 13]. Даний теоретико-методологічний підхід, з одного боку, цілком резонно має право на життя і може бути застосований в процесі модернізації Української держави, а з іншого боку, він вступає у глибоке протиріччя з діючою системою державного управління і місцевого самоврядування в Україні, а отже, матиме великий спротив і не сприйняття його цією системою. Проте, саме такий підхід, при відповідній політичній волі керівництва держави, здатний забезпечити здійснення системних реформ в організації публічної влади й управління в Україні на демократичних засадах. І саме такий підхід ми застосовуємо у своїх подальших дослідженнях.

Історично склалося так, що вітчизняна система влади (система державного управління та місцевого самоврядування) формувалася таким чином, що інституційну основу місцевого самоврядування в Україні складала система державного управління: місцеве самоврядування виникло з державного управління шляхом формування місцевих органів влади на рівні регіону і територіальної громади – органів місцевого самоврядування, та делегування їм певних повноважень. Водночас, не отримавши від держави для виконання цих повноважень відповідних ресурсів, місцеве самоврядування не набуло належної автономії і залишилося часткою державного управління. Так трапилося саме тому, що безпосереднім суб'єктом формування системи місцевого самоврядування була держава – інститут централізованої влади в країні, який внутрішньо не зацікавлений у створенні автономного інституту місцевого самоврядування. З огляду на це, у вітчизняній теорії і практиці державного управління такий стан речей дозволив на поверхні розгляду системи публічної влади в Україні сприймати місцеве самоврядування як складову системи державного управління, що й спричинило широке застосування терміну «публічне управління» саме у такому контексті. Проте, поглиблений теоретичний аналіз процесів становлення та розвитку державного управління і місцевого самоврядування як системи дає підстави стверджувати, що «державне управління є процесом прямо протилежним суспільному (public) управлінню: державне управління – це категорія, яка характерна для системи авторитарного врядування; суспільне (public) управління – це категорія характерна для системи демократичного врядування. І якщо державне управління спирається на систему авторитарного врядування, побудовану згори

донизу і базується на пріоритетах державних інтересів і інтересів людей, які уособлюють цю державу, то суспільне (public) управління спирається на систему демократичного врядування, сформовану знизу вгору, і базується на пріоритетах суспільних інтересів громадян на різних рівнях їх соціальної структуризації» [3, с. 19].

Отже, з точки зору демократичного врядування система публічної влади й управління має починати формуватися знизу – від «публіки» (суспільства), а не згори – від держави. Тому виникнення місцевого самоврядування з державного управління є процес алогічний, неприродний – такий, що не відповідає суті публічного управління – управління, яке здійснюється «публікою» (суспільством). Через це такий крок, коли держава виступає ініціатором і суб'єктом формування та розвитку місцевого самоврядування, ми розглядаємо не як об'єктивний процес, а як вимушений, суб'єктивно зумовлений історичним процесом.

Зазвичай, формування системи державного управління на всіх рівнях (загальнонаціональному, регіональному і місцевому) здійснюється державою і волею тих людей, які її уособлюють (представляють). Це алгоритм побудови авторитарної системи державної влади й управління в країні, коли держава утворює регіональні і місцеві органи влади згори донизу і делегує їм свої повноваження. Інституційну основу такої системи складає держава – інститут організації життєдіяльності суспільства, що діє із зовні по відношенню до суспільства і є суб'єктом утворення авторитарної системи державної влади й державного управління побудованої згори донизу. На регіональному рівні держава має свої представницькі органи через які і реалізує свої функції і захищає свої інтереси. Отже, суб'єктами державного управління на регіональному рівні є регіональні органи державного управління.

Зовсім інакше виглядає формування системи публічного управління на всіх рівнях (місцевому, регіональному і загальнонаціональному) здійснюється суспільством (публікою) і волею тих людей, які це суспільство представляють (усоблюють). Це алгоритм побудови демократичної системи публічної влади й управління в країні, коли суспільство формує місцеві і регіональні органи влади знизу догори і делегує їм свої повноваження. Інституційну основу такої системи складає територіальна громада – інститут забезпечення умов для самоорганізації життєдіяльності суспільства, що діє з середини суспільства і є первинним суб'єктом формування демократичної системи публічної влади й управління знизу догори. За таких умов, в усіх територіальних громадах країни шляхом самоорганізації громадян, що проживають на відповідній території, формуються органи місцевого самоврядування, яким ці громадяни делегують повноваження здійснювати публічне управління щодо організації їх суспільної життєдіяльності на даній території.

Проте, не всі проблеми суспільної життєдіяльності громадян (особливо ті, що виникають поза межами територіальної громади) органи місцевого самоврядування можуть самостійно вирішити, – вони вирішують їх разом з іншими органами місцевого самоврядування інших територіальних громад, формуючи, тим самим, відповідний регіональний рівень розвитку системи місцевого самоврядування. Для цього шляхом об'єднання своїх організаційних зусиль і ресурсів вони формують на регіональному рівні виконавчі органи публічного управління, делегують їм відповідні повноваження для здійснення такого управління процесами вирішення проблем суспільної життєдіяльності громадян, що проживають у даному регіоні і контролюють виконання цих повноважень.

Отже, суб'єктами формування регіональних органів публічного управління виступають органи місцевого самоврядування територіальних громад даного регіону. Фактично мова йде про формування вже системи органів публічного управління на регіональному рівні для виконання повноважних функцій і це є продовженням реалізації органами місцевого самоврядування своїх самоврядних функцій на регіональному рівні. В сукупності органи місцевого самоврядування територіальних громад і регіональні органи публічного управління формують на регіональному рівні систему публічного управління знизу догори. За таких умов, на регіональному рівні територіальні громади мають свої представницькі органи, через які і реалізують свої самоврядні функції і захищають свої інтереси і інтереси своїх громадян. Фактично регіональні органи публічного управління є суб'єктами місцевого самоврядування, які виконують свої управлінські функції на регіональному рівні.

Громадяни, які проживають у різних територіальних громадах різних регіонів мають проблеми не лише на рівні територіальної громади і регіональному рівні – вони мають певні проблеми і на загальнонаціональному рівні, які ні органи місцевого самоврядування, ні регіональні органи публічного управління вирішити не можуть. Для вирішення цих проблем органи місцевого самоврядування формують загальнонаціональні органи публічної влади і публічного управління, наділяють їх відповідними повноваженнями і контролюють виконання ними цих повноважень.

В сукупності органи місцевого самоврядування, регіональні органи публічного управління і загальнонаціональні органи публічного управління утворюють систему публічної влади і публічного управління в демократичній країні. Запропонований алгоритм формування такої системи змушує органи публічної влади і публічного управління на всіх рівнях діяти лише в межах своїх повноважень і компетенцій. Все, що знаходиться поза межами повноважень і компетенцій цих органів не є об'єктами їх владного і управлінського впливу.

Висновки та перспективи подальших досліджень.

1. Територіальна громада, яка через самоорганізацію її вільних і рівноправних громадян набуває ознак автономного суб'єкта місцевого самоврядування, самоврядні функції якого здійснює орган місцевого самоврядування, складає об'єктивну передумову формування та розвитку системи публічної влади і публічного управління в країні в цілому. У контексті даного висновку, очевидно, має формуватися і розвиватися як теорія, так і практика місцевого самоврядування і публічного управління в цілому.

2. Процес формування та розвитку системи публічного управління, в основі якої лежить принцип автономії місцевого самоврядування, здатний здійснити інституційний прорив на шляху розвитку демократії як системи народовладдя на всіх його рівнях. Через це сучасна стратегія розвитку місцевого самоврядування в Україні має передбачити і закласти такі реформаторські інституційні умови, які сприятимуть переходу від місцевого самоврядування, сформованого на засадах державницької теорії місцевого самоврядування, до місцевого самоврядування, подальший розвиток якого буде здійснюватися на засадах громадянської теорії місцевого самоврядування, як більш сприятливої для стрімкого становлення та розвитку в країні системи демократичного врядування (народовладдя) і громадянського суспільства в цілому.

Література:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://auc.org.ua/webform/kontsepsiya-reformuvannya-mistseвого-samovryaduvannya-ta-teritorialnoi-organizatsii-vladi-v>

2. Мартиненко В.М. Нова парадигма публічного управління – об'єктивний імператив XXI століття (теоретико-методологічний аспект) / В.М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика. – Збірник наук. праць Асоц. докт. наук з держ. упр. – Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2011. – № 3(7). – С. 4–16.

3. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії і практики / В.М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика. – Збірник наук. праць Асоц. докт. наук з держ. упр. – Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. – № 1. – С. 16–22.