

Петро ПЕТРОВСЬКИЙ

**ПРОБЛЕМА СУБ'ЄКТНОСТІ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ
МОДЕРНІЗАЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ**

Постановка проблеми. Актуальною темою сьогодення є розвиток місцевого самоврядування та надання більших повноважень місцевим громадам. Такий акцент визначається закріпленням за місцевим самоврядуванням функції механізму місцевого розвитку та всієї України. З цієї проблематики проводяться різні заходи від конкурсів студентських робіт до форумів фахівців-практиків та теоретиків. Безсумнівно, проблематика варта такої особливої уваги суспільства, а також потребує змістовного теоретико-методологічного аналізу. У контексті такого аналізу необхідність децентралізації влади та надання значно більших повноважень місцевому самоврядуванню фіксується як проблема визначення суб'єкта управління, меж його діяльності та узгодження різних рівнів активності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування вже тривалий час є важливою складовою реформування державного управління. Особливо актуальною ця проблема стала в процесі прийняття Україною євроінтеграційного курсу. Нормативно-правовою основою її вирішення є офіційно прийняті документи світового, європейського та вітчизняного рівнів [4; 6]. Проблема розширення повноважень громади та її делегованих представників розглядається як на загальнотеоретичному і філософському [2; 5; 8], так і на політичному та управлінському рівнях [1; 12]. Теоретичні положення обґрунтовують необхідність такого розширення в умовах розвитку демократичного влаштування суспільства, а політичний та управлінський підхід зосереджуються на організаційному та функціональному забезпеченні діяльності різних учасників вирішення місцевих проблем [3; 9; 10; 11]. Водночас відчувається дефіцит цілісного підходу до розгляду проблеми місцевого самоврядування, вміння поєднати глибокі теоретичні напрацювання з існуючою практикою управління, що проявляється у фрагментарності та частковості поглядів на цей складний процес розвитку демократії.

У контексті сказаного визначається **мета статті** – розкрити необхідні аспекти повноцінного функціонування суб'єктів місцевого самоврядування, обґрунтувати важливість досягнення стану полісуб'єктності у вирішенні місцевих питань.

Виклад основного матеріалу. У сучасній науковій літературі з державного управління значне місце відводиться проведенню адміністративно-територіальної реформи, де на перший план винесені питання визначенню територіальних об'єднань, обмеження чи розширення повноважень місцевих органів влади, їх матеріального забезпечення тощо. Значно менше уваги приділяється визначенню суб'єкта місцевого самоврядування, розгляду нормативного та організаційного вдосконалення його діяльності тощо. Проте вирішення невідкладних практичних завдань формування якісно нового рівня соціальної активності громадян неможливе без прояснення чисто теоретичних положень, до яких зокрема відносяться:

– визначення демократичного потенціалу основних концепцій місцевого самоврядування та можливостей їх застосування в процесі реформування влади в сучасній Україні;



**ПЕТРОВСЬКИЙ
Петро Михайлович,**

доктор наук з державного управління, професор, Заслужений працівник освіти України, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Львів.

Анотація: у статті розглянуто проблему розширення повноважень громади та органів місцевого самоврядування як складову сучасних процесів децентралізації влади та формування ефективного суб'єкта вирішення місцевих питань. Обґрунтована необхідність забезпечення суб'єктності місцевого самоврядування шляхом поєднання інтересів і участі громади, її різноманітних форм самоорганізації та органів самоврядування.

Ключові слова: суб'єктність, громада, самоорганізація, органи самоврядування, суб'єкт місцевого самоврядування, субсидіарність, дискреційна влада.

УДК 32.001.316

- розкриття особливостей поєднання легальності та легітимності (закону та права) в діяльності органів місцевого самоврядування;
- врахування взаємодії органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та спонтанної активності громадян;
- дотримання принципу субсидіарності, що у форматі нашого розгляду забезпечує розгляд і вирішення проблем місцевого значення починаючи з базового рівня активності громадян до органів самоорганізації населення та з наступним переходом на рівень компетенції органів місцевого самоврядування;
- пошук ефективних шляхів мінімізації ризиків партійного впливу на діяльність органів місцевого самоврядування;
- гарантування відкритості та прозорості діяльності всіх суб'єктів місцевого самоврядування;
- забезпечення дотримання принципу верховенства прав особи в діяльності органів місцевого самоврядування тощо.

На нашу думку, вирішення більшості із вказаних проблем, так само як і розширення сфери діяльності місцевого самоврядування своїм вихідним положенням торкається теоретичної проблеми суб'єктності, що має досить широкий контекст. Останній необхідно розкривати із врахуванням історії становлення соціальної та політичної свободи, а також генези розкриття теоретико-філософського змісту суб'єктності від підкорення підданого до суверенного суб'єкта [5, с. 160]. Суверенність або свобода (непідкорення) суб'єкта розкривається у філософії через такі інтелектуальні якості особи як усвідомленість меж своєї діяльності, значення критичного мислення, високий рівень відповідальності тощо. За І. Кантом суб'єкт повстає в сучасному значенні родової індивідуальності, що вільно покладає власний ряд причинності і своєю продуктивною здатністю судження формує новий світ предметності і надає йому суб'єктивний сенс. Якраз така єдність протилежностей (дійсного й мислимо продукованого, мислимого й предметного) притаманна цілепокладаючій діяльності людини. Вона набуває особливих форм у соціально-політичному вимірі сьогодення із зверненням до громадянського суспільства та забезпеченням його участі в місцевому самоврядуванні.

Подібна суперечність відтворюється вже у конституційному визначенні місцевого самоврядування, оскільки, з одного боку, стверджується, що це право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, а з іншого – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними колективами і сформованими ними органами [6, ст.140]. У цих визначеннях номінальна суперечність простежується між первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень – територіальною громадою та її представницькими органами – радами. Власне номінальність суперечності досить часто закінчується реальними колізіями та конфліктами коли втрачається розуміння домінування інтересів громади на користь ради, її виконавчих органів чи окремих представників. Не до кінця послідовно проводиться і положення про те, що права громади і громадян є базовим щодо діяльності рад й інших органів самоорганізації населення. Так, суверенність територіальної громади порушується вже в конституційному положенні про те, що «сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення...» [6, ст.140]. Зрозуміло, що тим самим фіксується залежність громади від дозволу власної ради або реєстраційний підхід підмінюється дозвільним. Ще одним типовим проявом застосування державницької (читай централізованої і в тенденції тоталітарної) концепції місцевого самоврядування є положення про те, що «повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування», що, як не дивно, пропонується Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [7].

Розкриття суб'єктності місцевого самоврядування дотичне до юридичної проблеми правосуб'єктності, що фіксує юридично закріплене право суб'єкта на певні дії. Теоретико-методологічний підхід з позицій державного управління суттєво відрі-

няється від юридичного, оскільки суб'єктність місцевого самоврядування (особливо спонтанні прояви активності громадян) неможливо однозначно звести до інституційно заданих норм і правил. Якщо органи місцевого самоврядування мають спеціальну правосуб'єктність, що регламентується нормативно-правовими актами, зокрема статутом відповідної ради, то громада та її окремі представники мають загальну правосуб'єктність, що за визначенням включає інший, ширший формат прав і обов'язків. Тут доречно навести слова П. Розанвалона про те, що тепер "завершується двохсотлітній основоположний період, протягом якого розбудова політичної сфери розглядалася здебільшого в її інституціональному аспекті" [13, с. 247.]. Іншими словами, сучасне трактування суб'єктності місцевого самоврядування орієнтує на відмову від чисто формалізованих (інституційно визнаних) способів організації громади та врахування низових проявів активності громадян, що не отримали нормативного закріплення. Власне така загальна правосуб'єктність активної громади виводить нас на розуміння первинності прав громадян і юридичне внормування їх свобод. У концептуальній площині це означає, що демократично структурована влада має спиратися на первинність природних прав громадян та громадянську теорію місцевого самоврядування. А надання місцевій раді права дозволяти /чи не дозволяти громадянам створювати органи самоорганізації є типовим проявом державницької (централізованої) концепції, що зберігає радянську практику організації влади.

Таким чином проблема суб'єктності місцевого самоврядування органічно впливає із трактування свободи, оскільки свобода є необхідною умовою діяльності суб'єкта як його самовизначення. У цьому контексті доречно послатися на положення відомого американського дослідника Браяна Таманаги, за яким самовизначення суб'єкта (і в соціально-управлінській площині особливо) узгоджується із трьома видами свободи – особистою, правовою та політичною [14, с. 45]. Відповідно можна констатувати, що самовизначення суб'єкта місцевого самоврядування базується на правильному погодженні трьох рівнів свобод – політичної (вибирати політиків і впливати на політичний курс держави), правової (посадовці мають діяти відповідно до законів) та особистої, що для держслужбовців визначається як дискреційна, тобто свобода діяти на власний розсуд в межах своїх повноважень.

Політична міра свободи може бути визначена в загальнодержавному контексті, як реалізоване право представників громади впливати на політичний курс держави шляхом голосування за певну політичну партію чи програму кандидати в президенти. Відповідно суб'єктність тут полягає у необхідності формувати й підтримувати демократично вибраний курс держави, імплементувати його на місцевому рівні. У контексті визначеної теми необхідно провести лінію відмінності між суб'єктом місцевого самоврядування і конституційно ствердженою нормою "народ є джерелом влади". Остання цілком планомірно шляхом представницької демократії може перерости у проголошену від імені народу тотальність закону, що досягається формально ствердженою та фактично відчуженою волею електорату. На відміну від абстрактного визначення джерела влади, суб'єкт влади характеризує значно інший підхід, коли громадяни (народ) є носієм права і можуть впливати не тільки на безпосереднє вирішення конкретних питань місцевого значення, але й на політичні рішення держави. Тому суб'єктність місцевого самоврядування включає в себе цей політичний аспект, передбачає пряму причетність місцевого самоврядування до управління державою.

Правова свобода суб'єкта місцевого рівня управління забезпечується набуттям реального правового статусу суб'єкта, з чітко окресленими повноваженнями та обов'язками. Змістовно це виливається в юридичне закріплення і практичну реалізацію низки прав, зокрема:

- право вирішувати питання місцевого значення;
- права територіальної громади на реєстрацію в якості конституційно визнаного статусу юридичної особи – суб'єкта публічного права;
- права власності громади на комунальне майно;
- права територіальних громад на самоорганізацію та об'єднання ресурсів і реєстраційну форму його реалізації;

– права громади на реалізацію форм прямої демократії – законодавче закріплення механізму проведення місцевих референдумів, тощо.

Правова свобода діяльності органів місцевого самоврядування означає також інституційну зумовленість всіх їх рішень і дій або визначеність сукупністю чинних законів і підзаконних актів, затверджених концепцій, стратегій, програм і планів. Тут можна послатися на типову в рамках неоінституціоналізму фіксацію залежності дії суб'єкта державного управління від інституціональних констант, що веде до визначення його як актора – виконавця раніше написаного сценарію. Зрозуміло, що правова регламентованість місцевого самоврядування є швидше обмеженням свободи, але можна констатувати й полівалентність інституціональної детермінації управлінської діяльності, що ставить перед її суб'єктом проблему вибору однозначного рішення. Для прикладу, можливі два цілком законні й водночас альтернативні рішення щодо пріоритету виділення бюджетних коштів. За цих умов рішення на користь однієї чи іншої альтернативи цілком може залежати від суб'єктивної позиції керівника чи колективного органу.

Із вищесказаного стає зрозумілим, що проблема суб'єктності місцевого самоврядування як самовизначення його посадових осіб тісно пов'язана із мірою поєднання інституційної заданості й особистісної свободи. У цьому відношенні К. Поппер вирізняє “два повністю різних методи” [8, с.332], за допомогою яких може здійснюватися втручання держави. Перший з них – це проектування “правової структури” на певну соціальну сферу, тобто застосування інституціонально визначеної політики. Іншими словами, це дії посадових осіб органів місцевого самоврядування в рамках дотримання положень законів про власну діяльність або самовизначення за формулою “Можна тільки те, що дозволено законом”. Другий – це метод надання органам державної влади та її посадовим особам свободи дії, тобто використання дискреційної влади (метод втручання в перебіг подій на основі наданих повноважень і власного розсуду) або (в поширеному на сьогодні варіанті) застосування суб'єктивно визначеної доцільності [8, с. 333]. На думку К. Поппера тільки перший метод є раціональним, робить публічну політику передбачуваною та гарантує впевненість у завтрашньому дні для більшості громадян. Дійсно, це з необхідністю стверджується коли «суб'єктивна доцільність» виявляється у прагненні задовольнити власну вигоду, а не інтереси громади.

Надання переваги інституціональному методу перед дискреційним (особистісно визначеним) означає також, що політична й управлінська діяльність демонструє дотримання чинних законів. Відповідно громадський контроль за органами місцевого самоврядування є “важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування” [12, с.8].

Можна також стверджувати, що суб'єктність місцевого самоврядування видозмінюється відповідно до рівня його здійснення. Так, якщо орган місцевого самоврядування як інституційно визначена (легальна) установа влади зобов'язана чинити відповідно до вимог законів, то громада та її окремі представники, в якості джерела і первинного суб'єкта влади та носія приватного права, можуть діяти за принципом “дозволено все, що не заборонено законом”. Останній суттєво змінює діяльність громади, піднімає її статус самодостатності до повної суверенності.

Розширення простору свободи суспільства в контексті розвитку місцевого самоврядування є реалізацією демократичного врядування та досить повно окреслюється принципом субсидіарності. Останній необхідно трактувати як забезпечення повноти суб'єктності (свободи і відповідальності) на первинному рівні суспільно-владних відносин, тобто ствердження мінімального можливого рівня вирішення місцевих питань та делегування повноважень з їх вирішення на більш високий рівень лише у випадку явної неефективності такого делегування. Це трактування принципу субсидіарності не повністю втілюється у таких декларованих раніше максимам як “близькість влади до громади” чи “приятна адміністрація”, оскільки у них основний

зміст залишається авторитарним і зводиться до добрих намірів влади (в тому числі й органів місцевого самоврядування) рахуватися з думками та інтересами громади й окремих громадян. Іншими словами, вказаний принцип вимагає щоб громадськість реалізовувала своє право бути повновправним суб'єктом соціальних змін насамперед на місцевому рівні вирішення конкретних життєвих питань.

Ще одним важливим аспектом визначення суб'єкта управління на місцевому рівні є проблема відповідальності. Розкриття можливостей громадянського суспільства відомий німецький дослідник Ульріх Бек (із посиланнями на ідеї класика американського прагматизму Джона Дьюї) здійснив через категорію “громадський простір”, який “формується лише через публічне осмислення наслідків” [1, с. 81] та “існує через сприйняття негарздів глобальних наслідків цивілізаційної діяльності” [1, с. 81]. Якраз такими дратівливими наслідками для української громадськості стали рішення уряду про відмову від євроінтеграції, що поступово переросли у катастрофічні соціально-політичні зрушення. На сьогодні гостро стоїть питання відновлення соціального простору як простору свободи й відповідальності. На нашу думку, громадський простір можна стабілізувати шляхом розширення простору свободи первинних суб'єктів політики, тобто громадян, їх об'єднань та органів місцевого самоврядування. Зрозуміло, що такий шлях – це заперечення уніфікації суспільства, його надмірної інституціалізації та патерналістського ставлення громадян до держави.

Необхідно пригадати, що жорстко централізований тип врядування своїм функціонуванням реалізує максимум “чим вищий рівень влади, тим вищий рівень суб'єктності”, тобто суб'єктність тут має нисхідний принцип розподілу, що цілком виправдано для виконавчих органів влади. Цей принцип втрачає свою дієвість на рівні самоврядування, де суверенність, як повнота управлінської самостійності належить якраз громаді. Ключовим моментом сьогодення у вирішенні проблеми суб'єктності місцевого самоврядування є процес обговорення проекту закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що визначається як частина проведення територіально-адміністративної реформи. Якраз це обговорення виявляє рівень усвідомлення ролі територіальної громади законодавцями та можливі ризики у подальшому впровадженні прийнятого закону. Головним проблемним моментом тут є бажання чиновників застосувати звичний адміністративний вплив і провести добровільно-примусове об'єднання територіальних громад без реальної участі їх членів. У цьому ключі звучать пропозиції замість проведення місцевого референдуму з визначення волевиявлення членів громади у питанні об'єднання у більш крупні громади провести громадські слухання із наперед сформованим позитивним рішенням. Зрозуміло, що в цьому випадку буде ще раз порушена суб'єктність місцевого самоврядування, простіше кажучи, завданий удар по паросткам громадянської активності та самоорганізації громадян.

Можна констатувати, що необхідними передумовами вирішення проблеми набуття місцевим самоврядуванням статусу повноцінного суб'єкта є такі, як:

1. Послідовне проведення законодавчо узгодженого поєднання діяльності основних суб'єктів місцевого самоврядування – органів місцевого самоврядування, об'єднань самоорганізованого населення, спонтанної активності громади та окремих її представників.

2. Дотримання принципу субсидіарності трьох основних суб'єктів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

3. Забезпечення пріоритетного значення прав громадян у діяльності всіх інституцій місцевого самоврядування.

4. Підпорядкування діяльності всіх суб'єктів місцевого самоврядування єдиному нормативно-правовому полю держави.

5. Урахування й дотримання органічної єдності прав, наданих повноважень і співмірних обов'язків, що доповнюється строгою відповідальністю суб'єктів за вчинені дії.

6. Наявність високої громадянської активності всіх представників громади та культури відстоювання своїх прав.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, проблема суб'єктності місцевого самоврядування може бути вирішена на основі глибокого теоретичного осмислення низки питань, системного розуміння взаємозумовленості діяльності всіх учасників соціальних процесів. До ключових положень такого розуміння необхідно, насамперед, віднести принципи суверенності громади і громадян, субсидиарності, дискреційності, підзвітності, політичної нейтральності тощо.

Реформування місцевого самоврядування має виконати модернізаційне призначення, тобто забезпечити права громадянина й громади на активну участь у вирішенні питань місцевого значення. Громада як правовий суб'єкт місцевого самоврядування – це ефективний господар, повноваження якого доповнюються високою відповідальністю та підкріплюються належним рівнем матеріального ресурсу.

Важливо також зафіксувати, що місцеве самоврядування функціонує в трохвимірному правовому (інституційному) полі – воно реалізує конституційне право громади й окремого громадянина, враховує регіональні особливості розвитку та дотримується загальнодержавних законодавчих норм і приписів. Якраз остання вимога має служити запорукою забезпечення від відцентрових тенденцій, різних спроб пошуку федералізму тощо. Власне, цей аспект потребує подальшого наукового дослідження.

Отже, органічне поєднання вказаних трьох вимірів – наповнення їх інституційно визначеними повноваженнями, правами та обов'язками зможе перетворити місцеве самоврядування в повноцінний суб'єкт управління на місцевому рівні.

Література:

1. Бек, Ульрих. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична екологія / Ульрих Бек ; пер. з нім. О. Юдіна. – К. : Ніка-Центр, 2011. – 408 с.

2. Вебер, Макс. Три чисті типи легітимного панування [Текст] / М. Вебер // Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика [Текст] / М. Вебер ; пер. з нім. О. Погорілий. — К. : Основи, 1998. — 534 с.

3. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс]: // Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/1508-18.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : // Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

5. Європейський словник філософій: Лексикон неперекладностей. Пер. фр. – Том перший. – Вид. друге, виправл. – К. : Дух і літера, 2011. -576 с.

6. Конституція України [Електронний ресурс] : Прийнята 28.06.1996 р. // Режим доступу : www.rada.kiev.ua.

7. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : [Концепція схвалена розпорядженням Каб. Мін. України від 01.04.2014 р.] // Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p

8. Поппер, К. Открытое общество и его враги [Текст] / К. Поппер // Філософія політики [Текст] : хрестоматія : у 4 т. Т. 3. — К. : Знання України, 2003. — 407с.

9. Проект закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс] : // Режим доступу: www.minregion.gov.ua/.../proekti.../proekt-zakonu-ukraini-pro-dobrovilne-obednannya-teritorialnih-gromad--765287/

10. Проект закону «Про засади державної регіональної політики» [Електронний ресурс] : // Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id...

11. Проект закону «Про органи самоорганізації населення» // [Електронний ресурс] : Режим доступу : www.auc.org.ua/.../nova-redaktsiya-zakonoproektu-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukraini-pro-organi-samoorganizatsii-

12. Радченко О. В. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / О. В. Радченко, М. М. Іжа // Публічне управління : теорія та практика. – 2012. – № 4(12). – С. 7 – 12.

13. Розанвалон, П'єр. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / Пер. з фр. Євгена Марічева. Вид. дім “КМА”, 2009. – 287 с.

14. Таманага, Браян. Верховенство права: історія, політика, теорія / Пер. з англ. А. Іщенко. – К. : Вид. дім «Киево-Могилянська академія», 2007. – 208 с.