

УДК 352.075

Р.Є. ІВЛЕВ

СОЦІОКУЛЬТУРНА СКЛАДОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ІДЕОЛОГІЧНЕ ПІДґРУНТЯ ТА ЗАКОНОДАВЧІ ПІДСТАВИ

Розглянуто ідеологічні та законодавчі підстави врахування соціокультурних аспектів щодо розбудови місцевого самоврядування в Україні, обґрунтовано необхідність застосування соціокультурного підходу та виявлення соціокультурних чинників місцевого самоврядування. Наголошено на недостатньому вивченні даної проблематики в сучасній науковій літературі, на декларативній гуманітарності, що спостерігається у сучасній Україні, при фактичній відсутності врахування соціокультурних аспектів при розгляді тих чи інших проблем у суспільстві.

In the article the ideological and legislative bases of socio-cultural component of the local self-government in Ukraine are considered. The author says about possibilities of the socio-cultural approach for revealing the socio-cultural factors, which are important for the local self-government. But this problem still not suffice studied in the modern scientific literature. And in situation, when the socio-cultural aspects are ignoring, we can observe in Ukraine only the declarative humanitarianism and social guarantees.

Актуальність розгляду соціокультурних чинників перш за все зумовлюється їхньою присутністю в усіх сферах життєдіяльності суспільства, оскільки вони становлять невід'ємну складову і одну з умов самого існування соціуму як спільноти, котра утворюється взаємодією людей як суб'єктів та об'єктів культурного впливу.

Нові форми розвитку місцевого самоврядування стикаються із позитивним і негативним досвідом самоорганізації населення і взаємодії різних управлінських структур, накопиченим за час функціонування радянської системи та в період перебудови другої половини 1980-х рр. Зрештою, реалії останніх шістнадцяти років незалежності теж багаті на уроки державного будівництва. Пов'язані не в останню чергу з намаганням громадян, організацій і цілих інституцій пристосуватися до складних нестабільних умов, зменшити свої ризики та втрати, іншими стратегіями та лініями поведінки. Не зважати на цей досвід, на всі ці обставини в сучасних умовах неприпустимо, оскільки довіра до влади після недовгого сплеску знову знизилася, ініціативність “на місцях” мінімальна, а серед населення ще досі переважають патерналістські настрої. Тож самим лише проголошенням цінності громадянського суспільства, апеляцією до передового досвіду розвинутих країн Європи та Америки, досягти бажаного навряд чи можливо і демократичні перетворення, про які звітують владні органи, так і залишатимуться на папері.

Метою даної роботи є розгляд ідеологічного підґрунтя та законодавчих підстав щодо врахування соціокультурної складової у принципах і засадах місцевого самоврядування.

Розгляд наявної літератури з теми дозволяє говорити про вкрай обмежене врахування соціокультурних аспектів при розгляді тих чи інших проблем

самоврядування в суспільстві (зокрема Українському). Приклади неуваги чи ігнорування соціокультурного чинника, умов функціонування самоврядування можна віднайти у вітчизняній монографічній [6] та навчальній літературі [5], програмах виступів конференцій чи програмах та проектах USAID [11]. У російській історіографії маємо серію публікацій, автори яких акцентують увагу на гуманітарній складовій місцевого самоуправління, на соціальних чи духовних гарантіях. Це, передусім, праці А. Балобанова, О. Генісаретського, О. Алексєєва, М. Каверзіна [3]. Як окремий вид розглядають духовні гарантії О. Кутафін та В. Фадєєв [7], але при цьому практично нічого не говорять про гарантії соціальні. О. Аборвалова [2] розкриває труднощі соціокультурного характеру, які перешкоджають сучасному розвитку даного феномену, серед яких відсутність соціальної бази із “самодіяльного населення”, власників, учасників ринкових відносин – з одного боку, а з іншого – втрачені традиції сільської общини та земства, які навряд чи можуть бути відновлені в умовах міста.

Тож зазначимо, що сама поява терміна “соціокультурний” була зумовлена неповнотою опису реальності словоутворами на основі кожного концептів “соціальний” чи “культурний” окремо і тому цей термін став використовуватися в соціальних науках як альтернатива цим двом. Як зазначає В. Ніколаєв [8], використання поняття соціокультурна система дозволяє забезпечити багатофакторний підхід до вивчення соціокультурної реальності та уникнути соціологічного (Е. Дюркгайм і французька соціологічна школа), технологічного (К. Маркс, В. Огборн, Т. Веблен) і культурного (Л. Вайт, А. Кардінер, М. Мід) детермінізму.

Саме неадекватність традиційних та деяких модерних універсальних моделей управління в їх застосуванні до конкретної ситуації ставить перед практиками та теоретиками проблему дослідження як змін самого феномену місцевого самоврядування, так і потребу його “акультурації” до конкретних соціальних умов.

До того слід зазначити, що одна із суттєвих проблем, яка виникає при роботі з темою і проблемами місцевого самоуправління, як зазначає О. Балобанов [3], полягає в тому, що термін “місцеве самоуправління” має цілу низку різних смислів. В. Виноградов у своїй “Історії слів” [4], аналізуючи історію поняття “самоуправління” як лексеми російської мови, звертає увагу на дві важливі речі: а) древність базових коренів слова “самоуправління” – “управління” і “сам” і б) появу сучасного поєднання цих коренів у слові “самоуправління” лише з 60-х рр. XIX ст. Старішою мовною констrukцією є самоуправство, семантична відмінність якої від самоуправління очевидна. Дійсно, як бачимо з розвідок В. Виноградова, споконвічність понять самостійності та відповідно права і правління лише недавно поєдналася на позначення новочасного феномену самоуправління.

Приклади побутування слова “самоуправління”, наведені В. Виноградовим, дозволяють достатньо чітко побачити природу входження цього концепту в нашу культуру. Вона пов’язана із популярними протягом XIX ст. просвітницькими та націонал-демократичними рухами. Їх розвиток в Україні пов’язаний із активними дискусіями загальноєвропейського характеру. Зокрема діяльністю Кирило-

Мefeldiївського братства, далі громадівцями, а на зламі століть представниками політичних рухів, публіцистами або ж науковцями.

Власне вітчизняна інтелектуальна традиція XIX ст. виводила питання добровільних об'єднань громадян, їх самоврядування, у ключові – як перспективи розвитку українського суспільства, а також обстоювала і його відмінності як більш схильного до саме такої форми управління через свідчення різниці соціальної організації за логікою громади на противагу общині в азійських культурах.

Надалі ця проблематика знов і знов виринає у текстах вітчизняних істориків, соціологів, політологів, економістів та правників початку XX ст. аж до остаточного встановлення радянської влади, котра своїм варіантом народовладдя через систему рад не лише зняла можливості подальших дискусій та експериментів, а й зробила їх небезпечними. Серед них варто пригадати хоча б М. Грушевського та М. Шаповала.

Як бачимо, ідеали свободи, рівності, братерства, самостійності особистості у вирішенні нею власної долі здавна наснажували Українську інтелігенцію у пошуці тих форм суспільного управління, котрі зробили б їх надбанням усіх громадян, а не окремої елітної групи чи правлячої верхівки. Лише за таких умов можливе самоврядування як організація спільноти вільних людей у вирішенні питань її життєдіяльності та розвитку.

Ці, хоч часом і доволі утопічні, а інколи занадто критичні, ідеї, з одного боку, опиралися на історичні практики самоорганізації Українського народу, а з іншого – закладали ґрунт для майбутніх побудов і проєктів. Тож маємо потужну інтелектуальну традицію, яка підкреслює наявність соціокультурних установок і зразків самоврядування на засадах громадських добровільних об'єднань, що слід враховувати при вибудовуванні сучасних стратегій розбудови системи місцевого самоврядування.

Звичайно, що соціокультурна складова місцевого самоврядування не вичерпується ідеями та загальною культурною настановою, а й передбачає постійний цінніснонормативний супровід даної системи самоорганізації та управління, проте роль цього ідеологічного підґрунтя неможливо переоцінити.

Подальший же аналіз буде стосуватися уже політико-практичного вжитку соціокультурної складової самоуправління, життєдіяльності та розвитку населених пунктів і територій, а не лише його загальної ідеології. Трансформації пострадянських республік спрямовувалися на реформу місцевого самоврядування багато в чому під впливом міжнародних дорадчих інституцій. Саме у виробленій протягом останніх двох століть європейській філософії демократизації суспільства ідея активної участі громадян та місцевих спільнот у житті держави займає чільне місце. Значущість цієї цінності підтверджує спеціальна програма “Ініціатива реформування місцевого самоуправління і державних послуг” (LGI), вона працює в рамках мережі організацій Інституту відкритого суспільства та Фонду Сороса. Проблематикою розвитку місцевого самоврядування, що включає активацію та демократизацію його соціально-культурних засад, опікуються також Рада Європи, Департамент міжнародного розвитку, Агентство міжнародного розвитку США, Програма розвитку ООН, Всесвітній банк.

Україна ще у 1997 р. ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування (Закон № 452/97-ВР від 15 липня 1997 р.) [1], тож не може стояти

осторонь загальноєвропейських процесів розбудови самоврядності та демократизації суспільства на проголошених у ній засадах. При цьому пов'язування уваги до системи місцевого самоуправління найперше із прагненням відповідати вимогам Європейського Співтовариства, міжнародних дорадчих та донорських організацій в їх вимозі побудови громадянського суспільства, призводить до відсутності оперття на власну інтелектуальну традицію щодо даного питання; неврахування місцевої специфіки, історичних форм постання самоврядних систем; зрештою слабку легітимізацію всіх цих ініціатив, оскільки вони приходять “згори”, “ззовні”.

Потенційна присутність соціокультурної детермінації в принципах і засадах місцевого самоврядування виявляється в ході аналізу офіційних джерел, наукових розвідок, звернення до досвіду учасників самоврядних і ширше управлінських систем.

Звернемося до головного правостановлюючого документа даних відносин – прийнятого у 1997 р. та із внесеними численними змінами чинного нині Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (далі Закон). Саме в ньому закладені ті визначення, норми, порядок дій та межі компетенцій, які дозволяють чи зобов'язують учасників самоврядних процесів до врахування соціальних та культурних чинників.

Найперше слід зауважити, що основним суб'єктом самоврядування визнається територіальна громада. Саме вона становить соціальну базу його здійснення. Як же розуміється і які особливості містить дана соціоструктурна одиниця суспільства. Звернемося до її визначення “територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр” [Розд. 1 ст. 1].

Таким чином, система місцевого самоврядування породжує поділ суспільства на громади відповідно до територіально-адміністративних одиниць, який, у свою чергу, стає одним з найважливіших в політико-правовому і економічному житті громадян і держави. Зважаючи на багатоаспектність і складність сучасної системи розселення в Україні, дане структурування має далекосяжні наслідки і породжує численні дискусії, в ході яких і проявляється роль соціальних та культурних чинників самоврядування.

Основним критерієм належності до спільноти стає територія мешкання. Він найбільш соціально нейтральний у суспільствах з великим коефіцієнтом переміщень і має можливість породжувати специфічні соціальні утворення у більш сталих щодо складу мешканців районах. Це впливає на самоусвідомлення громади себе, на перетворення її з номінальної в реальну групу з особливими соціальними зв'язками; на ефективність її дії як суб'єкта суспільних, у т.ч. правових, політичних, економічних відносин.

У той же час законодавством витісняються з соціально значущих поділів земляцтва, етнонаціональні та статусні групи. А тим часом представлення і реалізація інтересів громадян залежить саме від того, до якої громади вони належать і перераховані групи створюють додатковий соціальний капітал спільності за тією чи іншою рисою, внаслідок чого більшої консолідації, який може суттєво цьому сприяти.

Складність і розмаїття проблем культурної інтеграції національних меншин, різноманітних етнічних груп та численних мігрантів за умов заявленої цінності полікультурності в об'єднаній Європі описує Антоніо Перотті [9]. Україна також уже стикається з ними і тут варто згадати порівняльне дослідження Блера Рубла “Капітал розмаїтості” ко: [10].

Зрештою, активний розвиток приміського котеджного будівництва призводить до своєрідного парадоксу, коли представники заможного та середнього класів, часто корінні жителі того чи іншого міста, стають фактом розташування нового свого мешкання членами сільської громади певної області, хоча ні способом життя, ні інтересами не поривають із великим містом і угруповуються в досить закриті групи, мало чим подібні до “односельців”.

Як відомо, окрім органів самоврядування територіальна громада для місцевого управління може створювати органи самоорганізації населення, щодо них, то в Законі вони визначаються як “представницькі органи, створюються частиною жителів, які тимчасово чи постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста”. А ст. 3 п. 2 цього розділу наголошує на відсутності будь-яких інших обмежень – расових, політичних, релігійних, статевих, етнічних, майнових, соціальних тощо – для реалізації права на участь в самоврядуванні.

Таким чином, ще раз утверджено основоположність саме мешкання і відсутність будь-яких цензів щодо тривалості проживання, не кажучи вже про статус корінного жителя і сподівані на рівні масової свідомості, внаслідок цього, привілеї. Справді, хоч і скасований інститут прописки, будь-яке лімітування чи, згадаймо, межі осілости, або ж сумнозвісний 101 кілометр, – але серед жителів сіл, містечок і навіть великих міст по сьогодні побутує уявлення про закоріненість як більшу правомочність людини на тій чи іншій території, її переваги перед переселенцями. Потужне ціннісне навантаження має дихотомія свій-чужий, значення якої в групотворчих процесах неможливо переоцінити і воно тим більше, чим яскравішою стає культурна відмінність між осілими і прибулими. Тому дане визначення територіальної громади як соціальної основи та головного суб'єкта системи місцевого самоврядування в Українському суспільстві, напевне, існує де-юре, і не скоро стане де-факто, адже як кількість мігрантів, так і рівень ксенофобії в суспільстві поки не мають тенденції до зниження.

Загалом соціальні та культурні аспекти дуже рідко коли з'являються безпосередньо у тексті Закону, як і на рівні державного управління, вони асоціюються скоріше з відповідно соціальною та культурною політикою, де за першою криється гарантований державою мінімальний рівень соціальних благ, а під другою розуміється дотаційна підтримка окремих діячів культури та мистецтва.

Можливо тому дані чинники відсутні в переліку принципів, на яких здійснюється місцеве самоврядування (ст. 4), а також не прописані як основа самоврядування: у ст. 16 дається тлумачення лише організаційно-правовій, матеріальній і фінансовій основам – єдине, часом завважається, що ті чи інші повноваження органів місцевого самоврядування мають здійснюватися “з урахуванням місцевих умов і особливостей”, а що під цим розуміти, не сказано. Культурна специфіка територіальної громади в процесі реалізації нею

самоврядування безпосередньо чи через представницькі органи згадується у випадках необхідності продовження тяглості та опори на традиції: при затвердженні статуту, символіки, віднесенні певних об'єктів до культурних надбань задля кращого їх збереження, запровадженні додаткового вивчення тієї чи іншої мови у місцях компактного проживання її носіїв (ст. 19, 22, 26, 32).

Серед основних напрямів роботи місцевих органів самоврядування значиться виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку території, тож логічним видається наголошення на розумінні і процедурах вивчення та аналізу соціально-культурної структури, специфіки територіальної громади, з метою раціонального розподілу ресурсів, включення до уваги тих особливостей, які вирізняють саме цю місцевість чи актуальні процеси. Замість цього в Законі маємо перелік уже ustalених пріоритетів для вітчизняної соціальної політики (материнство та дитинство, підтримка села тощо) і як результат соціально-культурні характеристики конкретної територіальної громади для органів місцевого самоврядування із своєрідності перетворюються в проблемність.

Отже, проведений аналіз законодавчих підстав самоврядування в Українському суспільстві, продемонстрував що прописані далеко не всі з соціокультурних ознак, критеріїв як чинників його реалізації, так і спектр соціокультурних наслідків, часом неочевидних для самих законотворців, дискусійних, чи навіть дразливих для суспільства ті чи інші правові положення. Усе це дає змогу з впевненістю говорити про значущість порушеної проблематики соціокультурної детермінації самоврядних процесів на сучасному етапі, чіткіше окреслити її сфери прояву, з одного боку. А з іншого ще раз переконатися у недостатній соціокультурній чутливості та увазі до згаданих аспектів правників та політиків-практиків.

Література:

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. – К.: Парламент. вид-во, 1997. – 100 с.

2. *Аборцова О.Н.* Территориальное общественное самоуправление в системе самоуправления современной России: Автореф. дис. ... к.соц.н. – Саратов, 1999. – С. 19.

3. *Балобанов А.Е.* Социокультурные и управленческие составляющие местного самоуправления // Симпозиум “Время культурологии” (Российский институт культурологии). – 23-26 мая, 2007. – Режим доступу: http://www.riku.ru/confs/vrem_cul/BalobTxt.htm; *Алексеев О.Б.* Активный город и местное самоуправление // <http://www.i-u.ru/biblio/archive/alexeyev%5Faktivgorod/>; *Генисаретский О.И.* Кое-что о местном самоуправлении. – Режим доступу: http://www.procept.ru/publications/koe-4to_o_mestnom_samoupravlenii.htm; *Генисаретский О.И.* “Гражданское” и “местное” в городском самоуправлении. – Режим доступу: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/13457>; *Каверзин М.Ю.* Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. – 2003. – № 4 – С. 13 – 19. – (Сер.: Политология).

4. *Виноградов В.В.* История слов. – М.: Толк, 1994.

5. *Козюра І.В., Лебединська О.Ю.* Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція): Навч. посіб. – Ужгород: Патент, 2003. – 224 с.

6. Козюра І.В. Місцеве врядування в Канаді. – К., 2001.
7. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Юристъ, 1997.
8. Николаев В.Г. Социокультурная система // Культурология XX век. – СПб.: Универс. книга, 1997. – С. 438-439.
9. Перотті А. На захист полікультурності. – Л.: Кальварія, 2001. – 128 с.
10. Рубл Б. Капітал розмаїтості. – К.: Критика, 2007. – 335 с.
11. USAID Ukraine. Місцеве самоврядування // http://ukraine.usaid.gov/ukr/lib/Fact_sheets/localgov_ukr.pdf.

Надійшла до редколегії 04.08.2008 р.