

УДК 351

О. Г. ПУХКАЛ

ПОЄДНАННЯ ДЕРЖАВНИХ І ГРОМАДСЬКИХ ЗАСАД У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Проаналізовано особливості взаємодії державного управління та місцевого самоврядування в сучасній Україні, визначено основні проблеми становлення ефективної демократичної політичної системи.

The cooperation features of public administration and local government in modern Ukraine are analysed in this article. The basic problems of effective democratic political system formation are identified.

Ключові слова: модернізація, трансформація, політична система, державне управління, місьцеве самоврядування, суспільне управління, інновації, політика.

Актуальність теми обумовлена тим, що з початку 90-х рр. ХХ ст. в Україні відбувається перехід від соціалістичної форми організації суспільства та держави до демократичної. Головною проблемою цього процесу постає зміна відносин між державою та суспільством, владою та громадянами. Одним з найважливіших напрямків цих змін є політичні відносини.

В Україні було утворено два рівні влади: перший – державний, другий – місьцеве самоврядування. Найбільш наближеним до громадянам рівнем влади є другий, а саме – місьцеве самоврядування. Це той рівень, на якому відбувається формування інтересів населення.

Місьцеве самоврядування виступає тим фактором, який поєднує людей, що проживають на території муніципального утворення. Саме на рівні місцевого самоврядування громадяни безпосередньо знайомляться з місцевими проблемами та беруть участь у суспільних справах.

Місьцеве самоврядування допомагає громадянам усвідомити, що демократія – це не формальність, а соціальне партнерство, особиста участь кожного. Абстрактне право на свободу реалізується в конкретному праві на здійснення місцевого самоврядування. Участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування сприяє подоланню патерналізму, формує цивільну культуру й новий тип особистості.

У зв'язку із цим вивчення політичної участі населення у здійсненні місцевого самоврядування є актуальним в українських реаліях, оскільки допомагає зрозуміти та пояснити ті політичні процеси, які відбуваються на інших рівнях владних відносин.

Вагомий внесок у розробку питань проблеми трансформації та модернізації політичних системи державного управління зробили як зарубіжні, так і вітчизняні автори, серед яких Г. Алмонд, Д. Пауелл, Ж. Блондель, С. Хантингтон, Д. Растоу, Г. Зеленько, І. Кресіна, А. Пшеворський, В. Гельман, Р. Кортарело, Г. Доннел, Ф. Шміттер, Е. Шнайдер, С. Телешун [9] та ін.

Після здобуття незалежності в Україні посилюється інтерес до проблематики

громадянського суспільства. У зв'язку з цим слід виділити роботи А. Карася [4], І. Паська [7], А. Колодій [5], С. Грабовського, В. Андрущенко. В останні роки з'явилася низка досліджень переважно правового та політичного характеру з проблематики соціальної держави. Заслужують на увагу також роботи О. Скрипника, П. Кравченка та Ю. Павленка, які піддають аналізу соціально-філософські виміри держави.

Низька політична участь населення у здійсненні місцевого самоврядування обумовлена економічними, політичними та соціальними проблемами, які переживає Україна. Разом з тим відбувається якісна трансформація політичної участі населення у здійсненні місцевого самоврядування у бік більшої усвідомленості.

Мета статті полягає у визначенні ступеня розвитку політичної участі населення у здійсненні місцевого самоврядування та формування громадянського суспільства.

Основні завдання статті полягають у необхідності розглянути теоретичні основи й виявити особливості політичної участі населення у здійсненні місцевого самоврядування і формування громадянського суспільства.

Відтак, логікою викладення матеріалу обумовлена необхідність сформулювати практичні рекомендації з поліпшення та подальшого розвитку політичної участі населення в здійсненні місцевого самоврядування.

У широкому розумінні суспільство – це сукупність усіх способів взаємодії та форм об'єднання людей, в якій виражається їхня всебічна і взаємна залежність. У більш вузькому розумінні, суспільство визначається як генетично й структурно визначений тип спілкування, що постає як історично обумовлена цілісність або як відносно самостійний елемент подібної цілісності. [6, с. 132]. Важливою характеристикою суспільства є суспільні відносини – різноманітні зв'язки, що виникають між соціальними групами, класами, націями, а також усередині них у процесі їх економічної, соціальної, культурної та політичної діяльності [10, с. 435].

Виділяють такі елементи суспільних відносин:

- суб'єкти з їх статусами і ролями, цінностями й нормами, потребами й інтересами, стимулами та мотивами;
- зміст діяльності суб'єктів і їх взаємодій, характер цих взаємодій;
- оцінка відносин, здійснювана суб'єктами шляхом порівняння елементів своїх відносин з елементами відносин інших суб'єктів, які брав вступали у подібні відносини;
- структури й норми, що забезпечують стійкість відносин, інституціоналізація їх відтворення в повсякденному житті [6, с. 177].

За предметним змістом суспільні відносини диференціюються відповідно до основних сфер життєдіяльності суспільства на такі: економічні, соціальні, політичні, моральні, ідеологічні та інші. Кожний із цих типів суспільних відносин має свою специфіку, що відрізняє його від інших. Конкретний зміст кожного типу суспільних відносин історично змінюється разом зі зміною всього суспільства.

У сучасній політичній теорії термін “політика” вживається в таких значеннях:

- 1) програма, метод дії або самі дії, здійснювані людиною або групою осіб для осмислення й розв'язання проблеми, яка стоїть перед співтовариством;
- 2) сфера суспільного життя, де конкурують або протиборствують різні політичні напрямки, особистості або групи, які мають свої власні інтереси або світогляд;

3) інститути влади й інституціональний вимір суспільного устрою [6, с. 177].

Як сфера суспільного життя, політика містить у собі відносини між її суб'єктами, владно-управлінську й організаторську діяльність і поведінку людей, їх соціально-політичні інтереси, потреби, мотиви, традиції, функціонування політичних інститутів і організацій, політичні ідеї й погляди. При цьому політика є невіддільною від взаємодії людини із владою, від соціального визнання інститутів влади і від здійснення влади людьми.

Таким чином, політика є частиною життєдіяльності суспільства, а політичні відносини – частиною суспільних відносин. Відмінність політичних відносин від інших видів суспільних відносин полягає у зв'язаності із владою: будь-яка суспільна проблема набуває політичного характеру, якщо її розв'язання прямо або опосередковано пов'язане із проблемою влади, з реалізацією основних інтересів тих або інших соціальних груп і їх організацій.

У структуру політичних відносин включають політичну поведінку, під якою розуміється різна поведінка індивіда вербального чи невербального характеру, яка характеризує його роль як члена певної політичної спільноти [2, с. 108].

Є. Вятр поділяє політичну поведінку на три складові: політичну соціалізацію; участь громадян у політичному житті; політичну поведінку індивідів і груп, які приймають рішення [Там же, с. 374–375].

Тим самим, політична участь є однією зі складових частин політичного життя суспільства і його вивчення відіграє величезну роль у розумінні тих політичних процесів, які відбуваються в сучасному світі.

Розглянуті в статті механізми функціонування політичної комунікації, її типи, канали й засоби змушують дійти висновку, що участь громадян у політичному процесі – як безпосередньо, так і опосередковано – є невід'ємним атрибутом демократичного суспільства. У демократичному суспільстві влада не може встановлювати регламент у спілкуванні із громадянами, не може бути відкритою тією мірою, в якій потрібно, не може ухвалювати управлінські рішення, не співпрацюючи із громадянами і їх об'єднаннями. Але комунікація в політичній сфері накладає свою специфіку: владні ресурси громадян не можна порівняти з ресурсами держави (виключеннями можуть бути дійсно демократичні суспільства ліберального зразку). Замість рівноправного діалогу тут набагато частіше може мати місце просування з боку структур влади потрібних їй установок і моделей поведінки. Залежно від цього можна визначити характер зв'язків у системі “влада-суспільство” і рівень демократичності. Адже тільки справді демократичні режими потребують діалогу зі своїми громадянами, тобто у двосторонньому збалансованому типі комунікативних зв'язків.

Очевидно, що українську демократію не можна віднести до зрілих. Фахівці називають український політичний режим “транзитним” (маючи на увазі невизначеність кінцевого результату), “неконсолідованою демократією”. У кращому разі, вони вважають, що це демократія, яка характерна для багатоскладних суспільств. Серед ознак, що характеризують такий режим, є формальність і нестабільність самої демократії (за А. Лейпхартом). Ці характеристики дозволяють дати адекватну оцінку українській демократії. Формальність демократії полягає в тому, що створені

такі інститути й процедури, як вибори, незалежні ЗМІ, партії-конкуренти. Однак їх зміст не наповнений відповідною діяльністю. Необхідні зміни в політичній культурі, практиці формування підвалин демократії, які дотримуються неухильно й добровільно всіма політичними суб'єктами, реалізуються в діяльності владних структур, політичних еліт, громадян. Нестабільність демократії пов'язана із зайвою політизованістю суспільства, відсутністю довіри до інститутів політичної системи, низькою політичною компетенцією громадян.

Взаємини громадян і держави, описані в науковій літературі, розвиваються в трьох напрямках: 1) антагоністичні – конкурентні; 2) переважно політизовані – переважно неполітизовані; 3) патронажні – партнерські (засновані на самостійності, свободі вибору, самоконтролі громадянського суспільства й взаємному контролю).

Такий стан справ вимагає детального розгляду взаємин громадян з інститутами влади як на державному, так і на регіональному рівні.

Аналіз політичних систем показує, що в сучасних демократичних державах політична сфера втрачає суспільну підтримку. Розглянемо, у чому виражається ця тенденція й спробуємо оцінити, яку загрозу для взаємних дій вона несе.

Багато дослідників говорять про те, що проблема демократизації держави стикається не лише з будь-чим небажанням, але й неготовністю громадян включитися в процес управління й прийняття рішень органами влади, у контроль над їхнім виконанням (як особисто, так і через відповідні структури й у рамках відповідних процедур). Подібна ситуація є відповідною реакцією значного ступеня відчуження у взаєминах держави, суспільства й індивіда.

Для визначення сутності функціонального представництва, його особливостей, місця й ролі в системі суспільного управління необхідно, по-перше, уточнити поняття “суспільне управління”, “механізм суспільного управління”. Ця необхідність викликана тим, що зазначені поняття використовуються в досить різноманітному спектрі, що й різнить їх значення.

По-друге, суспільне управління виділяється і за предметною сферою, тобто за тим, що предметом управління є суспільні процеси, на відміну, скажімо, від внутрішньогрупових або міжособистісних процесів. Масштаб цих процесів – усе суспільство, а не окремі організації.

По-третє, про суспільне управління можна говорити в значенні недержавного управління, безпосереднього здійснення населенням своїх управлінських функцій, скажімо, при проведенні всенародного загальнонаціонального референдуму. У цьому випадку основою для виокремлення виступає спосіб здійснення управлінської діяльності.

По-четверте, суспільне управління виділяється й на суб'єктній підставі, тобто по тому, що його суб'єктом виступає саме суспільство, а точніше – громадянське суспільство.

Не заперечуючи правомірність використання поняття “суспільне управління” у всіх цих значеннях, будемо використовувати його в четвертому значенні. Суспільне управління – це управління, в якому суб'єктом виступає громадянське суспільство.

Дотепер відомі два основні механізми суспільного управління – механізм безпосереднього управління, тобто громадське самоврядування і механізм

опосередкованого управління, тобто державне управління. У будь-якій суспільній системі діють обидва ці механізми управління, причому в одних суспільствах більш активно працює механізм громадського самоврядування, в інших – механізм державного управління. Причому діють вони не самі по собі, а взаємодіють. І ця взаємодія особлива, очевидно, в демократичному суспільстві, яке здійснюється у формі представництва громадянського суспільства в органах державної влади. Традиційно це представництво здійснюється за допомогою цивільного і політичного представництва. У першому випадку ми маємо справу з рівноправним представництвом усіх громадян у виборних органах державної влади, у другому – з їхнім представництвом через політичні партії, які утворюють окремі фракції у виборних органах влади. Якщо цивільне представництво припускає ідентичність громадян і їх інтересів, то політичне представництво – їх диференційованість. Якщо в першому випадку громадяни виступають від імені всього суспільства й представляють усе суспільство в цілому, то в другому – вони виступають від імені своєї партії і являють собою тільки частину суспільства. Цивільне представництво більш стійке й довгочасне, політичне – менш стійке й короткочасне. Люди частіше змінюють свою приналежність до тієї або іншої політичної партії, ніж цивільну приналежність. В умовах постійно поглиблюваної демократизації громадського життя виникають ще більш короткочасні й мобільні соціальні структури – групи інтересів. Їхня взаємодія з органами державної влади викликає функціональне представництво.

Функціональне представництво відрізняється від політичного представництва, по-перше, порівняно більшою мобільністю й короткочасністю; по-друге, порівняно більшою диференційованістю інтересів, що представлених соціальних груп; по-третє, конкретнішим характером декларованих інтересів і націленістю на їх практичне задоволення; по-четверте, порівняно більшою орієнтованістю на рішення повсякденних завдань.

Якщо в політичному представництві акцент робиться на рішення стратегічних завдань, то у функціональному представництві – на рішення тактичних завдань.

Функціональне представництво є невід'ємним елементом будь-якої демократичної системи управління, а оскільки демократизація суспільного устрою стала фактом лише в умовах зрілого капіталізму, то інтенсивний розвиток функціонального представництва групових інтересів – це соціальне явище зі ще порівняно короткою історією. Саме з переходом розвинених країн Заходу до сучасних цивілізованих форм організації громадського життя, здійснюваних через будь-який інститут функціонального представництва групових інтересів, контакти громадян з державою стали поширюваним і визнаним засобом формального й неформального впливу об'єктивно існуючих груп інтересів на владні структури з метою прийняття задовольняючих ці групи рішень. Одночасно вони поширюються з часом каналом соціально-політичної суб'єктивності суспільства, в ньому розвиваються самоврядування й самодіяльності.

У силу цього функціональне представництво стає все більш значущою й діючою підсистемою політичної організації сучасних суспільств і одночасно одним із щаблів в ієрархії, що забезпечують розвиток соціально-структурних відносин суспільства.

У країнах розвинутої демократії функціональне представництво стало вже одним із трьох основних каналів впливу суспільства на державу, на його владні структури. Якщо перший канал носить загальнонаціональний характер, другий – відображає територіальне й соціальне представництво й обидва вони виводять на прийняття загальнозначущих законодавчих актів, то третій (функціональне представництво групових інтересів) відрізняється конкретністю й спрямованістю й покликано забезпечувати врахування специфічних запитів і потреб діючих у суспільстві сил.

Особливо значиме це в тих життєво важливих для суспільства сферах, де відбуваються битви за податкові пільги й бюджетне фінансування. Високий ступінь зацікавленості й, відповідно, компетентність учасників цих битв, їх підготовленість до них, озброюють органи влади вичерпною інформацією із усіх бюджетних статей. Це веде до підвищення ролі інститутів функціонального представництва групових інтересів у формуванні оптимального бюджету в кожній країні.

Більш наочну демонстрацію місця функціонального представництва в системі суспільного управління надано у структурній схемі (рисунок).



Рисунок. Місце функціонального представництва в системі суспільного управління

Схема зображує місце функціонального представництва в системі “громадянське суспільство – державне управління”.

Як покаже аналіз світового досвіду, перед Україною стоїть непросте завдання розвитку інститутів суспільної взаємодії та функціонального представництва групових інтересів і певне відставання, яке спостерігається в Україні, обумовлене або соціально-політичними причинами, або некомпетентним небажанням верхів “ділитися владою”. І можна вже зараз зробити висновок, що наслідками неприйняття законів, які сприяють розвитку місцевого самоврядування, механізмів та інститутів суспільної взаємодії та функціонального представництва групових інтересів (у тому числі і закону про лобізм), буде таке: зниження рівня життя більшої частини населення; поглиблення соціальної аномії (руйнування однієї ціннісно-нормативної системи й несформованість іншої) і соціальна депревація (обмеження або позбавлення доступу до матеріальних і духовних ресурсів, можливостей, необхідних для задоволення основних життєвих потреб індивідів і груп).

Для українського суспільства вже характерними стають інтенсивні

дезінтеграційні процеси, розмитість ідентичностей і соціальних статусів, що сприяє аномії, що не може не сприяти поглибленню кризових явищ. Трансформаційні процеси змінили колишню конфігурацію соціально-класової структури суспільства. Сьогодні – це поглиблення соціальної нерівності, поляризація й маргіналізація значної частини населення. Основні інститути суспільства (власність, влада, освіта, охорона здоров'я) сприяють поглибленню соціальної нерівності. Виходячи з цього, дослідження особливостей взаємодії інститутів державного управління з інститутами місцевого самоврядування в контексті формування громадянського суспільства залишаються актуальними.

Література:

1. *Арато Е.* Відродження, занепад та реконструкція концепції громадянського суспільства / Е. Арато, Дж. Коген // Політична думка. – 1996. – № 1.
2. *Вятр Е.* Социология политических отношений / Е. Вятр. – М. : Прогресс, 1979. – 462 с.
3. *Ігнат'єв М.* Про громадянське суспільство / М. Ігнат'єв // Сучасність. – 1995. – № 10.
4. *Карась А.* Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях : [монографія] / А. Карась. – Львів : ВЦ ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. – 520 с.
5. *Колодій А.* На шляху до громадянського суспільства / А. Колодій. – Львів : Червона калина. – 2002. – 276 с.
6. Новая философская энциклопедия : в 4 т. – М. : Мысль, 2001.
7. *Пасько І. Т.* Громадянське суспільство і національна ідея: Україна на тлі європейських процесів. Компаративні нариси / І. Т. Пасько, Я. І. Пасько / НАН України ; Центр гуманітарної освіти. – Донецьк : Східний ВД, 1999. – 184 с.
8. *Проценко О.* Походження свободи (осмислення витоків та розвитку концепцій громадянського суспільства) / О. Проценко, В. Чепінога. – К. : Смолоскип, 1996. – 142 с.
9. *Телешун С. О.* Що це було? / С. О. Телешун // День. – 2004. – № 226. – 10 грудня.
10. Философский энциклопедический словарь. – М. : Сов. энциклопедия, 1989. – 815 с.

Надійшла до редколегії 01.03.2010 р.