

УДК 352:32

**В. П. Березинський***Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара***ДО ПИТАННЯ ПРО ПОЛІТИЧНУ СУТНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

У статті визначаються причини, по яких місцевому самоврядуванню надається перевага перед іншими формами організації управління на місцевому рівні: 1) місцеве самоврядування надає певну свободу територіальній громаді; 2) місцеве самоврядування найбільшою мірою гарантує рівність в участі громадян в управлінській діяльності; 3) місцеве самоврядування є більш ефективним за інші форми організації місцевого управління оскільки, з одного боку, забезпечує найвищий ступінь відповідності між реальними потребами й здійснюваною політикою, а з іншого боку – стимулює конкуренцію між різними одиницями місцевого управління, які прагнуть шляхом поліпшення якості надаваних ними послуг залучити нових громадян і додаткові ресурси; 4) місцеве самоврядування створює більш сприятливі за інші типи організації умови для координації інтересів усередині місцевого співтовариства.

Розглядаються підходи до визначення політики: 1) політика як відносини, що ґрунтуються на силі й впливі (згідно з цими уявленнями будь-які силові методи є політичними); 2) політика як особлива форма панування, а саме: панування громадян над такими ж громадянами (згідно з цими уявленнями влада однієї людини над іншою ґрунтується не на якійсь унікальній професійній компетенції, а лише на тому, що на певний час ця людина обрана рівними їй людьми для роботи на посаді, що створена для вирішення суспільних завдань.

Наголошується твердження про те, що політична діяльність відіграє провідну роль у зміні існуючих у суспільстві ситуацій, коли люди самі беруть участь у створенні тих умов, у яких живуть, може привести до формування суто інструментального погляду на політику як на процес, у ході якого суспільства й інститути створюються подібно до того, як будуються мости чи будинки. Проте, інструменталістське прагнення до точних рішень здатне знищити політику, оскільки при наявності точних рішень політика не потрібна.

Політика також має конфліктогенний характер, оскільки не існує суспільств, які повністю позбавлені конфліктів. Не можна знайти формули, за допомогою якої можна було б підрахувати, який з інтересів заслуговує більшої підтримки в порівнянні з іншими й наскільки. І саме це служить найважливішим обґрунтуванням ролі політики в суспільстві.

Стверджується, що політика опікується питаннями, що не мають однозначно правильних рішень, її головне завдання – відшукати рішення проблеми, яке, можливо, не є найкращим, але, у будь-якому разі, прийнятним для більшості. Тому політичним процесам притаманні не тільки «хрестові походи за щирю віру», але й переговори, створення коаліцій, компроміси, умовляння тощо. Усі ці методи використовуються для досягнення певного рівня консенсусу в суспільстві по важливих для громадян питаннях. Тобто, політика одночасно вимагає й конфліктів, і консенсусу. Через переговори, торг, компроміси тощо, політичний процес із часом створює консенсус: формує певні загальні норми справедливості і породжує терпимість до людей, чия думка відрізняється від власної.

Вказується, що в політиці цілі рідко є чіткими: вони ґрунтуються на компромісах і мають тенденцію згодом змінюватися. Також для політики притаманний високий ступінь невизначеності свого предмета. У політика, на відміну від експерта, немає спеціальної сфери компетенції. Важко провести межу між тим, що входить у сферу компетенції політики, і тим, що перебуває за її межами, оскільки більшість форм суспільної діяльності може в той чи інший момент стати політичними. Це означає, що, на відміну від експертів-професіоналів, політики не можуть обмежитися розглядом якого-небудь одного аспекту проблеми. Приймаючи рішення, вони повинні врахувати всі сторони питання.

У зв'язку з цим, продуктивним є визначення політики не з позицій інструментальної раціональності, а з погляду вироблення обґрунтувань. У політиці мова йде не про раціональність, а про обґрунтованість (reasonableness).

Обґрунтовувати означатиме, що оцінювати проблему можна з урахуванням думок і почуттів інших членів співтовариства, чим власне і займаються політики. Вони вислуховують і наводять

аргументи, одні із яких будуються на розрахунках, а інші – являють собою звичайні думки й суб'єктивні відчуття. Приймаючи рішення, політики повинні публічно його обґрунтувати. Релевантність і силу їх аргументів оцінюють громадяни.

Визначається, що концепція обґрунтованості близька до концепції «логіки відповідності» (logic of appropriateness) американських дослідників Дж. Марча і Дж. Олсена, які використовували її положення при описі організаційних процесів. Проте, «логіка відповідності» більшою мірою стосується засобів, ніж цілей; тоді як «обґрунтованість» має відношення як до засобів, так і до цілей.

Одна з небезпек для політики полягає в тому, що багато політичних діячів, вважаючи своїм обов'язком виконувати рекомендації експертів, намагаються самі стати подібного роду вузькими фахівцями. Отже, політики мають довіряти численним експертам, яких наймають для розробки політичного курсу, однак вони повинні також бути в силах переглянути пропозиції експертів, якщо, проаналізувавши всі супровідні обставини, дійдуть висновку, що їх поради є нездійсненними. Інша небезпека для політиків полягає в тому, що вони нерідко бачать у собі лише делегатів, зобов'язаних додержуватися громадської думки. В обох випадках варто враховувати, що величезна безліч проблем у суспільстві виникає на перетині інтересів, що обумовлений подібними проблемами конфлікт лежить в основі політики, що неможливо задовольнити кожний інтерес і що політик, якщо в чомусь і є експертом, так це в досягненні прийнятних рішень щодо такого роду проблем.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, політика, інструменталістський підхід, концепція обґрунтованості, концепція «логіки відповідності».

Определяется, что при разработке моделей местного самоуправления необходимо в первую очередь исходить из того, что местное управление входит в сферу политики.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, политика, инструменталистский подход, концепция обоснованности, концепция «логики соответствия».

Determined that the development of models of local government should first come from the fact that local government is the sphere of politics.

**Keywords:** local government, policy, instrumentalist approach, the concept of reasonableness, the concept of 'the logic of appropriateness'.

*Постановка проблеми у загальному вигляді.* У науковому середовищі сформувалася думка, що місцеве самоврядування є скоріше адміністративною формою управління, а політика реалізується лише на вищих рівнях управління. Проте, демократичний розвиток України неможливий без потужного місцевого самоврядування, сила якого визначається спроможністю територіальних громад безпосередньо або через демократично обрані ними органи, вирішувати самостійно і під свою відповідальність місцеві проблеми. Проте, мистецтво управляти власною громадою не є легким і потребує чималих знань як у сфері законодавства, так і в сфері розуміння традицій громади, потреб її мешканців та їх зацікавленості у долі своєї громади.

Місцеве самоврядування являє собою структуру, яка ґрунтується на універсальних одиницях з відносно високим ступенем автономії від центрального уряду, що керуються обраними на місцевому рівні представниками територіальної громади. Останнє саме і робить дану організацію політичною. Якщо прибрати з місцевого управління виборного законодавця, тобто політика, у більшості випадків залишиться лише якийсь різновид адміністративної організації за типом, наприклад, периферійних осередків центральних урядових органів.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* У вітчизняній науці проблему визначення політичної (громадської) сутності місцевого самоврядування розглядалися такими дослідниками: Ю. Абдурахимов, А. Ант, В. Артеменко, В. Бабаєв, П. Бабич, О. Батанов, А. Гошко, Д. Криворучко, В. Куйбіда, С. Саханенко, Ю. Шаров та ін. Проте все ж такі наголос робився на переважно адміністративні функції місцевого самоврядування.

*Формулювання цілей статті.* Метою даної статті є визначення політичної сутності місцевого самоврядування.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Існує декілька причин, по яких місцевому самоврядуванню надається перевага перед іншими формами організації управління на місцевому рівні. По-перше, передбачається, що місцеве самоврядування надає певну свободу територіальній громаді – тут немає різниці чи це свобода індивідів або груп (див.: [6; 8]). По-друге, місцеве самоврядування найбільшою мірою гарантує рівність, тобто створює найкращі умови для участі громадян в управлінській діяльності. По-третє, місцеве самоврядування є більш ефективним за інші форми організації місцевого управління, оскільки, з одного боку, забезпечує найвищий

ступінь відповідності між реальними потребами й здійснюваною політикою, а з іншого боку – стимулює конкуренцію між різними одиницями місцевого управління, які прагнуть шляхом поліпшення якості надаваних ними послуг залучити нових громадян і додаткові ресурси. Крім того, місцеве самоврядування створює більш сприятливі за інші типи організації умови для координації інтересів усередині місцевого співтовариства. Це важливий аргумент на користь самоврядування, яке не обмежене окремими галузями, а є широкий масив, що охоплює різні види діяльності й завдань. Дане міркування поряд з доводом щодо представництва громадян дають також вагомий підстави стосовно твердження, що місцеве самоврядування є тим простором, де громадяни вчаться діяти політично. Саме участь в управлінні (традиція, яке йде ще з Аристотеля) забезпечує реалізацію громадянського потенціалу, без якої неможлива повноцінна особистість.

Більшість дослідників сприймають місцеве самоврядування як структуру поза політикою, що існує або для того, щоб якнайкраще забезпечувати потреби громадян, що проживають у межах місцевого співтовариства, або для того, щоб виконувати вимоги центрального уряду. При цьому, очевидно, вихідним є припущення, що усередині місцевого співтовариства відсутні розходження інтересів, тобто там немає конфліктів, а якщо є, то вони є породженням політики й політиків.

Аналогічні міркування лежать в основі використання понять «місцеве управління» і «місцева адміністрація» як синоніми, хоча насправді вони такими не є. Адміністрація, принаймні теоретично, перебуває поза сферою політики, тоді як управління є політичним й ґрунтується на розмаїтості конфліктуючих інтересів.

Тут варто уточнити значення понять «політика» і «політичне». Частіше всього під політикою розуміють використання сили й влади, здатність нав'язувати свою волю іншим людям і примушувати їх до її виконання. Наприклад, такі автори, як К. Маркс, М. Вебер, Р. Даль, вважають силу основою політики. Тим самим увага акцентується на її інструментальному аспекті.

Інша лінія тлумачення політики належить американському досліднику Д. Істону, який також розглядає політику, як інструмент, проте робить наголос, перш за все, на її змістовну сторону, розглядаючи її як політичний курс (policy). Політика повинна займатися наступними питаннями: хто, що, коли і як одержує. Встановлюючи зв'язок між політикою й владою, Д. Істон підкреслює легітимність політичного курсу й тим самим фактично, відкриває іншу сторону політики, а саме: політика як самостійна форма діяльності. Тобто увага акцентується на процесуальному аспекті політики, коли вона розуміється як специфічний шлях вирішення певних завдань. По суті, політика – це єдиний спосіб регулювання конфліктів у суспільстві. Як зазначає американський дослідник М. Волзер, «політика є спосіб регулювання конфліктів, властивий демократіям» [7, р. 14].

Коли політика визначається як відносини, що ґрунтуються на силі й впливі, будь-які силові методи є політичними. Наприклад, влада офіцерів над своїми підлеглими, диктаторів над народами, лікарів над пацієнтами й батьків над дітьми – всі ці взаємини виявляються політичними. Абсолютизація силового тлумачення політики може привести до того, що поняття «політика» втрачає свій зміст.

У рамках політичного аналізу сформувалася інша традиція, коли політика розглядається як особлива форма панування (rule), а саме: панування громадян над такими ж громадянами [4, s. 180]. У цьому випадку влада однієї людини над іншою ґрунтується не на якійсь унікальній професійній компетенції, а лише на тому, що на певний час ця людина обрана рівними їй людьми для роботи на посаді, що створена для вирішення суспільних завдань. Подібну посаду може займати, у принципі, будь-який громадянин. У політиці кожний має право на те, щоб його сприймали всерйоз і до його аргументів прислухалися. Якби політика вимагала особливого типу спеціальних знань, то необхідно було б говорити про те, що володарі знають, що є правильним, а підвладні – цього не знають. Але така форма правління не була б демократичною, а політика власно не була б політичною (якщо виходити у тлумаченні політики з попередніх міркувань).

Твердження про те, що політика вимагає спеціальних знань, обумовлене тим, що люди, які беруть участь у політичному процесі, намагаються реформувати, перетворити, створити або спроектувати суспільство, якого не існує. Політична діяльність відіграє провідну роль у зміні існуючих у суспільстві ситуацій. Люди самі беруть участь у створенні тих умов, у яких живуть. Визнання цього факту може, однак, привести до формування суто інструментального погляду на політику як на процес, у ході якого суспільства й інститути створюються подібно до того, як будуються мости чи будинки. А це, у свою чергу, здатне навести на думку про існування точного знання, якоїсь технології конструювання суспільства. Але де є точні знання й технології, там є й люди, які ними володіють – експерти-технологи.

Логічним наслідком такої лінії міркувань, швидше за все, виявиться платонівська держава, де правлять філософи-фахівці. Згідно з цими уявленнями політичні процеси мають бути визнані

застарілими, а самі політики як учасники політичного конфлікту виявляються «п'ятим колесом» в автомобілі чи піском у двигуні. Тобто, інструменталістське прагнення до точних рішень здатне знищити політику, оскільки при наявності точних рішень політика не потрібна.

Другий аспект у тлумаченні політики орієнтований на регулювання конфліктів. Суспільство, яке повністю позбавлене конфліктів, де всі мають однакові інтереси, не існує. Зрозуміло це не свідчить про те, що будь-який конфлікт має бути пов'язаний із принциповими розбіжностями в думках. У місцевих громадах приводи до конфліктів можуть бути дуже прозаїчні: чи варто встановлювати світлофори на маленьких вулицях, щоб убезпечити школярів або чому одній людині, що потребує соціальної допомоги, не надали помічницю по господарству, тоді як іншій людині, що мешкає по сусідству її надали. Суть полягає в тому, що в жодній з подібних проблем немає точного рішення. Не можна знайти формули, за допомогою якої можна було б підрахувати, який з інтересів заслуговує більшої підтримки в порівнянні з іншими й наскільки. І саме це служить найважливішим обґрунтуванням ролі політики в суспільстві.

У політиці громадяни намагаються вирішити проблеми, що не мають точної відповіді. У зв'язку з цим політику можна визначити як «таку практику, відповідно до якої рішень домагаються шляхом створення позицій влади в тих випадках, коли науковим або якимось іншим шляхом знайденого розуміння положення речей виявляється недостатньо, щоб зробити очевидним для всіх зацікавлених, що є правильним» [4, s. 177].

Політика займається питаннями, що не мають однозначно правильних рішень. І тому її головне завдання полягає у пошуку рішення проблеми, яке, можливо, не є найкращим, але, у будь-якому разі, прийнятним для більшості. Тому для політичних процесів притаманні не тільки «хрестові походи за щирю віру», але й переговори, створення коаліцій, компроміси, умовляння тощо. Усі ці методи використовуються для досягнення певного рівня консенсусу в суспільстві по важливих для громадян питанням. Тобто, виникає парадоксальна ситуація – політика одночасно вимагає й конфліктів, і консенсусу. Необхідний певний ступінь духовної близькості між утворююче співтовариство громадянами, бо конфлікти можуть зруйнувати саме співтовариство. Дана ситуація набагато менш парадоксальна, ніж здається, оскільки через переговори, торг, компроміси тощо політичний процес із часом створює консенсус: формує певні загальні норми справедливості (іноді їх називають здоровим глуздом) і породжує терпимість до людей, чия думка відрізняється від власної.

Американський дослідник Бернард Крік вважає, що доля політики залежать не тільки від обставин, але й від волі людей. Майбутнє політики в розвинених країнах буде визначатися вибором, що зробить більшість населення між політикою й технологією. Реальність політики як процесу – це реальність партій і фракцій; реальність політики в структурі – це реальність інститутів, конституцій і законів. Б. Крік категорично відкидає ідею демократичного, конституційного надзакону («режиму») як гаранта політики. «У політиці не може бути гарантії. Жоден закон не може встояти проти такої сили, як нові потреби» [3, p. 147]. Принципи політики – це тільки сума її конкретних сьгоднішніх закономірностей, як її процедури є тільки місцеві й часові звичаї. Але без принципів і без процедури немає політики.

Зрозуміло, що це не означає, що раціональність і інтелект не відіграють жодного значення в політичних процесах. Але політична раціональність відрізняється від технологічної й економічної. Прийнято вважати, що раціональність пов'язана з обчисленим співвідношенням між засобами й цілями. Подібна раціональність – інструментальна. Виходячи із чітко визначеної мети (або сукупності цілей) розглядаються альтернативні засоби її досягнення. Для кожного з варіантів підраховується, наскільки він сприяє реалізації поставленого завдання. Потім вибирається рішення, яке найбільшою мірою забезпечує бажаний результат. Високий рівень реалізації мети означає високий ступінь раціональності процесу.

Численні дослідження процесу проведення в життя політичного курсу показують, однак, що використання аналогічних моделей при ухваленні політичного рішення, приводить, як правило, до невтішних результатів. Відповідальність за такий поворот подій часто покладається на політиків. У політиці цілі рідко є чіткими: вони ґрунтуються на компромісах і мають тенденцію згодом змінюватися. Крім того, у політичному (і соціальному) процесі співвідношення між цілями й засобами не є настільки чітким, як у техніці. Якщо можна гарантувати, що технологічно бездоганно зроблений автомобіль не розвалиться на дорозі, то це неможливо сказати про створення соціального об'єкта, наприклад, якої-небудь організації, подібної до школи, з усією системою пов'язаних з нею соціальних відносин або будь-якого іншого суспільного інституту.

Ще одна проблема, що утрудняє використання інструментальної раціональності в політиці, полягає в невизначеності предмета, про який іде мова. У політика, на відміну від експерта, немає спеціальної сфери компетенції. У цьому є його як слабкість, так і сила. Не так просто провести межу між тим, що входить у сферу компетенції політики, і тим, що перебуває за її межами,

оскільки більшість форм суспільної діяльності може в той чи інший момент стати політичними. Це означає, що, на відміну від експертів-професіоналів, політики не можуть обмежитися розглядом якого-небудь одного аспекту проблеми. Приймаючи рішення, вони повинні врахувати всі сторони питання. Як виробляються подібні рішення, щоб врахувати всі сторони питання, не завжди можуть пояснити ні вчені, ні самі політики.

У зв'язку з цим продуктивним є визначення політики не з позицій інструментальної раціональності, а з погляду вироблення обґрунтувань. У політиці мова йде не про раціональність, а про обґрунтованість (reasonableness). Раціональність лише частково передбачає соціальну залежність. При з'ясуванні того, чи є те чи інше рішення раціональним, виходять зі здатності обраних засобів забезпечувати досягнення бажаної мети. Подібні позасоціальні критерії не придатні для визначення ступеня обґрунтованості. Обґрунтовувати означатиме, що оцінювати проблему можна з урахуванням думок і почуттів інших членів співтовариства. Саме цим і займаються політики. Вони вислуховують і наводять аргументи, одні із яких будуються на розрахунках, а інші – являють собою «просто» думки й суб'єктивні відчуття. Приймаючи рішення, політики повинні публічно його обґрунтувати. Релевантність і силу їх аргументів оцінюють громадяни (див.: [1-2]).

Концепція обґрунтованості близька до концепції «логіки відповідності» (logic of appropriateness) американських дослідників Дж. Марча і Дж. Олсена, які використовували її положення при описі організаційних процесів (див.: [5]). Проте «логіка відповідності» більшою мірою стосується засобів, ніж цілей; тоді як «обґрунтованість» має відношення як до засобів, так і до цілей.

Одна з небезпек для політики полягає в тому, що багато політичних діячів, вважаючи своїм обов'язком виконувати рекомендації експертів, намагаються самі стати подібного роду вузькими фахівцями. Отже, політики мають довіряти численним експертам, яких наймають для розробки політичного курсу, однак вони повинні також бути в силах переглянути пропозиції експертів, якщо, проаналізувавши всі супровідні обставини, дійдуть висновку, що їх поради є нездійсненними. Інша небезпека для політиків полягає в тому, що вони нерідко бачать у собі лише делегатів, зобов'язаних додержуватися громадської думки. Але якби справа полягала в цьому, то їх функцію можна було б доручити фірмі, що займається соціологічними опитуваннями, яка вимірить весь спектр думок громадян набагато краще, ніж політики. В обох випадках варто враховувати, що величезна безліч проблем у суспільстві виникає на перетині інтересів, що обумовлений подібними проблемами конфлікт лежить в основі політики, що неможливо задовольнити кожний інтерес і що політик, якщо в чомусь і є експертом, так це в досягненні прийнятних рішень щодо такого роду проблем.

*Висновки.* З огляду на вищевикладене, при виробленні моделей місцевого самоврядування треба, в першу чергу, виходити з того, що місцеве управління входить у сферу політики. Відповідно, будь-яка модель місцевого самоврядування повинна ґрунтуватися на визнанні значимості політики. Тому, головним для інституційного дизайну органів місцевого управління є питання про забезпечення умов для розвитку процесів, що відкривають нові шляхи пізнання механізмів функціонування організації й способів її зміни, виходячи із цього нового практичного знання.

### Бібліографічні посилання

1. Arendt H. The Life of the Mind / H. Arendt. – San Diego: Harcourt Brace & Co, 1978. – 485 p.
2. Beiner R. Political Judgement / R. Beiner. – London: Methuen, 1983. – 398 p.
3. Crick B. In Defence of Politics / B. Crick. – L: Penguin books, 1976. – 199 p.
4. Hennis W. Politik und praktische Philosophie. Schriften zur politischen Theorie / W. Hennis. – Stuttgart: Klett-Cotta, 1977. – 243 s.
5. March J. Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics / J. March, J.P. Olsen. – N.Y.: The Free Press, 1989. – 227 p.
6. Sharpe L.J. Theories and Values of Local Government / L.J. Sharpe // Political Studies. – 1970. – Vol. 18, № 2. – P. 153-174.
7. Walzer M. Spheres of Justice, a Defense of Pluralism and Equality / M. Walzer. – N.Y.: Basic Books, 1990. – 345 p.
8. Wickwar W.H. The Political Theory of Local Government / W.H. Wickwar. – Columbia: University of South Carolina Press, 1970. – 245 p.