

РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

В.А. ПРЕДБОРСЬКИЙ,
д.е.н., професор, НАВС МВС України

Інституційний потенціал розвитку в Україні місцевого самоврядування: детінізаційний аспект

Стаття присвячена аналізу запровадження історично ефективних детінізаційних форм національної суспільної організації – місцевого самоврядування.

Ключові слова: соборна організація, самоврядування, історія місцевого самоврядування в Україні, засади розвитку місцевого самоврядування.

Стаття посвящена аналізу внедрения исторически эффективных детенизационных форм национальной общественной организации – местного самоуправления.

Ключевые слова: соборная организация, самоуправление, история местного самоуправления в Украине, основы развития местного самоуправления.

This article analyzes the historical introduction of effective national detenizatsion forms of social organization – the local government.

Keywords: catholic organization, government, history of local government in Ukraine, the foundations of local self-government.

Постановка проблеми. Системна тінізація соціально-економічних відносин тісно пов'язана з дисфункцією існуючих ланок суспільної організації, які виявили свою неефективність та високий тінізаційний потенціал. Найважливішими факторами посилення цієї дисфункції виступають неадекватні, хибні політичні та соціально-економічні засоби її подолання. Ця неадекватність протидії викликана, зокрема, недостатньою увагою до особливостей розвитку вітчизня-

них інституційних процесів. У зв'язку з цим звернення до дослідження історично ефективних форм національної суспільної організації можуть підсилити теоретико-методологічний рівень існуючих досліджень тіньової економіки, ефективність практичних заходів економічної політики щодо детінізації економічних процесів і становить мету даної статті.

Необхідність протидії тіньовій економіці та корупції знайшла відображення в ряді важливих законодавчих, нормативно-правових актах держави, таких як Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» (2011), Указ Президента України «Про Національну програму боротьби з корупцією» (1997, №319/97), Указ Президента України «Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки» (1998, №367/98), Указ Президента України «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією» (2003, №84/2003), проект Державної програми детінізації економіки, комплексної програми профілактики злочинності на 2001–2005 роки, затверджений Указом Президента України (2000, №1376/2000), Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції» (2005, №1615/2005) тощо, постанови Кабінету Міністрів України з питань відстеження процесів тінізації економіки та розроблення рекомендацій щодо обмеження її зростання.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. До вітчизняних дослідників цих небезпечних соціально-економіч-

них явищ відносяться праці В.Д. Базилевича, А.В. Базилюка, О.І. Барановського, В.М. Бородюка, Г.С. Буряка, З.С. Варналія, А.С. Гальчинського, С.О. Коваленка, І.І. Мазур, В.О. Мандибури, О.В. Турчинова та ін. Значний внесок у розробку адміністративно-правових та кримінально-правових аспектів протидії корупції зробили вітчизняні вчені-юристи. В той же час у зв'язку з недостатнім системним вивченням явища тіньової економіки, недостатнім зверненням до історично ефективних детінізаційних форм національної суспільної організації виникає потреба у врахуванні їх висновків при аналізі особливостей сучасних вітчизняних проблем тіньових дисфункцій.

Мета статті – проаналізувати запровадження історично ефективних детінізаційних форм національної суспільної організації – місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Проведення ефективних соціально-економічних реформ у процесі трансформаційних процесів як засобу протидії тінізації економіки, обмеження та ліквідації паразитичного елітного сектору спирається насамперед на низку факторів, серед яких базове місце займає форма держави.

Сучасна держава має будуватися на основі моделі, якій, з одного боку, відповідають загальноцивілізаційні прагнення, що тією чи іншою мірою є визнаними та домінуючими у світі; з іншого боку, вона має враховувати умови, фактори, генетичний код, що визначають історію існування та розвитку конкретної держави на основі її політичного, економічного та духовного життя як у минулому, так і в сучасному й майбутньому, тобто цивілізаційні особливості [1].

Криза східноєвропейського суспільства кінця XIX – початку XX ст. – це криза, яка викликана, на думку західників, необхідністю появи незалежної, автономної особи, яка одна могла б бути носієм модернізаційних спрямувань прозахідних моделей розвитку та базуватися на наявних соборних коріннях цього суспільства. На початку XX ст. Росія опинилася у глухому куті: на думку західників, для того, щоб розблокувати становлення автономної особи як масового суспільного типу, потрібне було прискорення економічної і соціальної модернізації. Але здійснення такої модернізації було можливим за наявності тільки «нових людей», а їх якраз і не було, і з'явитися вони не могли через соборний базис суспільства. Ця колізія, по суті, визначила весь розвиток Росії, СРСР, країн СНД у XX ст. Вихід з цього протиріччя було знайдено в інструментальній, консервативній модернізації або консервативній революції.

Російські реформи державного управління, орієнтовані на західний досвід, зокрема німецький шлях, йшли в напрямі його вестернізаційної модернізації замість пошуку ефективних механізмів трансформації в логіці традиційних форм. Століпінська «революція зверху» й була спрямована на те, щоб усунути перепони, пов'язані з системною організацією суспільства і державного управління на шляху розвитку капіталізму. Однак замість того, щоб забезпечити адекватність змін у системі державного управління станом суспільства, її організації, була здійснена зворотна спроба – для ре-

алізації західних моделей розвитку капіталізму провести глибокі зміни у системних підвалинах економічного життя – знищити общинне коріння селянської традиційної економіки, що призвело до глибокої системної кризи суспільства. Невідповідність, розрив, що утворився між штучно впровадженими державою девіантними структурами (насамперед в аграрному секторі) і традиційно-генетичним апаратом суспільної організації, нездатність у зв'язку з цим державного управління забезпечити ефективне регулювання суспільних процесів, поведінки головних економічних агентів призвели до масштабного поширення кризових, тіньових процесів, розвитку неформальної, експлоярної структури економіки.

У консервативно-революційній перспективі місце соборного селянина займає не індивідуалістичний буржуа західного типу, а соборна пересічна людина, яка внаслідок трансформації селянина по соціальних нішах суспільства займає домінуючі позиції в сучасній соціальній структурі суспільства. Це викликає розпач у частини симпатиків про західні шляхи розвитку східнослов'янських суспільств, які б хотіли бачити результатом соціальних перетворень появу соціального атомізму вільного індивідуума. Так, А. Вишневський у розпачі зазначає: «Дійсні або удавані успіхи радянської консервативної модернізації породжували деякі ілюзії щодо подолання кризи соборного ідеалу і його відродження під прапорами соціалістичного колективізму, перетворення радянського суспільства на промислове та міське вибивало опору з-під ніг соборного синкретизму, але деякий час він подовжив своє існування у проміжній культурі громадян першого покоління, в їх системі цінностей, спогадів, ностальгії тощо. Тою мірою, якою революційно-консервативний задум вдалося здійснити в СРСР, утворилася проміжна «культурна суміш» з внутрішніми суперечностями, яка освячувала нездійснений ідеал людської особи: поєднання інструментальних переваг сучасного міського мешканця з колективістськими селянськими чеснотами соборної людини» [2].

Якщо коротко сформулювати основні переваги соборності суспільства у сенсі детінізаційних властивостей порівняно з атомізмом західного у сучасному контексті, зокрема наявності органічного імунітету проти тінізації, то це і ствердження переваги органічного розвитку суспільства перед насильницькими революціями, адміністративним тиском тощо; відстоювання солідарності (соборності) проти роз'єднуючого індивідуалізму, клановості і колективізму, що придушє свободу особи, нехтує її інтересами; підкреслена роль моральності у відшукуванні раціональних шляхів розвитку суспільства, її економіки; критика меркантилізму, абстрактного раціоналізму, механістичних поглядів на людину та суспільство; неприйняття масової культури, споживацької ідеології; переконання в тім, що Україна, українство можуть і повинні розвиватися спільно з іншими культурами, спираючись при цьому на коріння власних традицій.

У суспільстві традиційного типу люди пов'язані цілою системою, множиною зв'язків залежності. Акти обміну між ни-

РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

ми переважно не є конституюючими для цього суспільства і не набувають характеру вільної і еквівалентної купівлі–продажу, ринок регулює лише невелику частину суспільних відносин. Замість цього велике значення мають відносини типу служіння, виконання обов'язку, турботи і примушування. Всі ці відносини з точки зору ліберала невільні і не піддаються раціональному розрахунку, вони переважно мотивуються етичними цінностями (що теж є імунітетом проти девіантної поведінки). Загальною метафорою суспільного життя у традиційному суспільстві є сім'я.

Реалізація принципів соборності у реформуванні українського суспільства як адекватної його генетичному корінню форми організації влади, зокрема з урахуванням досвіду інших країн селянської цивілізації, має величезне значення для загального підвищення ефективності держави, детінізації економічної структури за рахунок обмеження паразитизму елітного сектора, зниження бюрократичного навантаження на систему державного управління, посилення внутрішньосистемної узгодженості дій та інтересів й взаємного контролю. Застосування цих принципів до проведення політичної реформи дає підстави зробити висновок про те, що парламентська форма правління ближча, адекватніша організаційній пам'яті вітчизняного суспільства. У той же час неможливо не враховувати транзитний перехідний стан сучасного суспільства та необхідність застосування таких форм організації влади, які відповідають саме цій стадії розвитку. Принципи соборності у територіальному аспекті, детінізаційні їх властивості реалізуються, зокрема, у розвитку місцевого самоврядування, муніципальної влади.

В енциклопедичному словнику Брокгауза й Ефрона самоврядування визначається як управління яким–небудь колом справ самими зацікавленими громадянами (безпосередньо або через обрані ними органи) без втручання сторонньої влади. Це дозволяє трактувати самоврядування двозначно. У широкому плані як самоврядну організацію можна розглядати будь–яку державу, де уряд чи інше керівництво обирається і залежить від народу. Але частіше самоврядування розглядається у вузькому значенні щодо самоврядних співтовариств, утворених і функціонуючих у державі. Як правило, таке поняття є синонімом місцевого самоврядування, при якому справами адміністративно–територіальної одиниці управляють їх мешканці [3, с. 82; 4].

У такому розумінні термін «самоврядування» був сприйнятий як загальноприйнятий в Україні, Росії та інших країнах. Так, Ю. Панейко визначив його як сперту на приписи закону децентралізовану державну адміністрацію (державно–владні управлінські повноваження), що виконують локальні органи, ієрархічно не підпорядковані іншим органам і самостійні в межах закону, загального правопорядку [5].

Можна виділити такі ознаки самоврядування: 1) це різновид соціального соборного управління; 2) влада належить усій громаді; 3) влада здійснюється громадою безпосередньо або через виборні органи; 4) суб'єкт і об'єкт управління єдині, збі-

гаються; 5) саморегулювання відбувається за допомогою соціальних норм; 6) загальні справи ведуться спільно, разом приймаються рішення; 7) інтереси співтовариства відстоюються і захищаються на основі самодіяльності.

Комплексне визначення поняття самоврядування, що враховує більшість його ознак, пропонує М.В. Цвік. Це заснований на саморегуляції різновид соціального управління, в основу якого покладене спільне вирішення учасниками суспільних відносин їх справ, що поєднується з виконанням прийнятих рішень [6, с. 44].

Так, ядром соціальної організації регіону, його соціального простору виступає регіональна соборна громада. Вона повинна мати не тільки юридичний статус як формальний носій влади в регіоні, а й набути реального соціального змісту завдяки інституціалізації, процесу формування чітких норм поведінки та відносин, призначених упорядкувати життєдіяльність громади та забезпечити відтворення її головних компонентів. Процеси інституціалізації регіональної громади тільки починають розгортатися, тому важливо розглянути їх закономірності, для своєчасного урахування в управлінській діяльності.

Із певними особливостями українська історія місцевого самоврядування пройшла етапи самоорганізації, легітимації та становлення, активного поступального розвитку, радянський та сучасний періоди. В цілому українське суспільство пережило багато моделей організації публічної влади, які часто мали протилежне забарвлення. І хоча на перший погляд здається, що значна частина з них не мають відношення до сучасної моделі публічної влади в Україні, втім таке судження є досить помилковим: ніщо не минає безслідно. В Україні протягом її новітньої історії взаємовплив різних моделей організації публічної політичної влади більш чи менш помітний. Наприклад, для більшості з них характерним є правління бюрократії, влада якої політично та юридично практично не була обмежена [7, с. 564].

На відміну від північно–східних сусідів в українському суспільстві переважали прагнення до децентралізації та самоврядування, державні інститути завжди мали вторинний, похідний характер. Інститути суспільного соборного ладу, часто перебуваючи у тіні, були стабільнішими за державний лад. Навіть якщо національна державність в українських землях на певний час переривалася, різноманітні інститути самоврядування залишалися завжди. Український народ мусив у силу бездержавності реалізовувати себе на локально–індивідуальному рівні, внаслідок чого витворював своєрідні форми самозбереження. Якщо російський народ намагався утвердити «цілісне общинне тіло», був проинятий єдиним державним і навіть релігійним духом, то український народ утверджував добровільні громади, компанії, які були зв'язані між собою настільки, наскільки це було необхідно з практичного погляду і наскільки це не суперечило праву особистої свободи [8].

Незважаючи на відсутність безперервності історії щодо процесів формування місцевого самоврядування на тери-

торії України, стохастичності її проявів, зумовлених особливостями розвитку країни та її геополітичною орієнтацією, звертання до процесу та результатів континуїтету місцевого управління та самоврядування має не тільки науково-теоретичне, а й прикладне значення для сучасного етапу муніципальної реформи [9, с. 76]. Так, П. Музиченко зазначає, що реформи місцевого самоврядування, які здійснюються нині в Україні, не могли виникнути «з нічого», не маючи для цього основи в минулому [10, с. 21].

Традиції місцевого самоврядування в Україні набагато старші за традиції держави. Як ще у 1995 році наголошувалося Лігою історичних міст України та підтверджується в науковій літературі, історія України свідчить, що коли Європа ще дрімала на уламках Римської імперії, сповідувала варварство, в Україні вже пишню розквітали цивілізовані міста та містечка зі своїми статутами та гербами, магістратами та цехами, з упорядкованою територією, культурними традиціями, і жителі яких були господарями на своїй території.

На додержавному етапі формування політичної організації українського суспільства відносини у сфері місцевого самоврядування розвивалися на основі звичаєвого права. На рівні міст та регіону елементи народовладдя та муніципальної влади мали свій вияв у вічах. Для вічової організації влади був характерним відносно чіткий розподіл повноважень між князем та вільним населенням регіону. Так, віча віддали питаннями війни та миру, закликали або виганяли своїх політичних лідерів, брали участь у формуванні адміністративних та судових органів тощо. Траплялися випадки, коли віче здійснювало функції правосуддя. Але воно розглядало тільки судові справи політичного значення. Як зазначає В. Сергеевич, воно «...не було навіть верховним апеляційним судилищем. Але як найвища влада волості, віче давало захист громадянам у надзвичайних ситуаціях, коли звичайні суди виявлялися недостатніми» [11, с. 84]. Крім того, за допомогою віче інколи добивалися заміни посадників, тіунів та інших княжих урядовців.

Сьогодні не викликає сумнівів те, що саме територіальна громада є тим самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане передумовою становлення муніципальної влади, а також вихідним засобом побудови громадянського суспільства та соборної держави, зняття тінзаційних протиріч деформації суспільних відносин в Україні. Місцева спільнота – це частина громадянського суспільства, яке являє собою велику самоорганізовану суперсистему, що складається з багатьох інститутів і асоціацій громадян. При цьому не тільки громадянське суспільство, а й його спільності на місцях репрезентовані значною сукупністю самоврядних громад, спільностей і асоціацій громадян, що кооперуються, і кожний з цих суб'єктів має свої інтереси. Рівень розвитку муніципальної влади залежить від ступеня розвитку демократії у територіальній громаді, узгодження різних асоціацій громадян і соціальних груп жителів, що складають її, на основі взаєморозуміння, взає-

модопомоги, взаємних домовленостей, на основі прагнення кожного допомогти одне одному реалізувати свої надії та інтереси – це шлях до того, щоб вільний розвиток кожного став умовою вільного розвитку всіх.

Політико-економічним чинником, який утворює в місцевій спільноті належне середовище існування, є панування принципів взаємної підтримки та допомоги. В ній влада спільноти має бути неодмінною та вище тінзаційних протиріч влади особистостей та апарату, щоб місцева керівна еліта не стала тінговою владою над територіальною громадою. Водночас доміантною ідеєю вітчизняної доктрини місцевого самоврядування має стати те, що територіальна громада як первинний системотвірний елемент муніципальної влади насамперед є «природною» соборною корпоративною одиницею, автономність якої виходить не з державної влади, а із суверенітету народу. Держава лише визнає її діяльність, яка реалізується жителями – членами територіальних громад як їх природна соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від ступеня правового припущення; за допомогою правових засобів впорядковує самоврядну активність місцевого населення, не встановлюючи її; санкціонує ті муніципальні функції і повноваження, які пов'язані з регулюванням питань місцевого життя територіальних громад. Ці питання мають не державний, а громадський характер, оскільки своїм існуванням зобов'язані громадянському суспільству [12].

Слід констатувати, що в муніципальному житті сьогоденної України територіальні громади існують лише де-юре: по суті, у нормах Конституції та законів. Де-факто сучасні територіальні громади, умовно кажучи, володіють лише «муніципальною правоздатністю», тобто вони потенційно мають комплекс муніципальних прав та свобод. Однак усвідомлення себе первинним носієм цих прав та свобод, спроможності своїми діями набувати та реалізувати їх у реальному житті у місцевих громадах немає. Фактично місцева спільнота є недієздатною; за винятком періодичних політичних заходів (як місцеві вибори), до яких «залучаються» громадяни – члени територіальних громад, населення, по суті, «випадає» з муніципального соборного механізму, позбавляючи його «життєвої енергії», подолання тінзаційних протиріч.

Для того щоб підійти до створення такої спільноти, насамперед слід відмовитися від розуміння територіальної громади як простої математичної сукупності жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Це природна, заснована на генетичному корінні, особливий цивілізаційній якості розвитку, свідомо сформована людська спільнота, самодостатня у своєму існуванні й розвиткові з погляду забезпечення фінансовими, природними ресурсами, соціально-політичної активності. Саме завдяки цій активності, а також муніципальній ініціативі така спільнота здатна на врядування своїми справами. Тому слід наголосити на доцільності детального закріплення в конституційному законодавстві статусу територіальних громад. Зокрема, пропозиції щодо необхідності прийняття спеціального закону про самовряду-

РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

вання територіальної громади останнім часом вносяться експертами Асоціації міст України та громад. Доцільність прийняття закону «Про самоврядування територіальної громади» навряд чи викликає сумнівів. Актуальність такого законодавчого акта в сучасній Україні полягає у створенні законодавчих умов для реалізації передбачених Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» принципів, згідно з якими в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування, первинним суб'єктом та основним носієм функцій та повноважень якого є територіальна громада.

За сучасних умов пріоритетним напрямом діяльності органів місцевого самоврядування стає функція соціально-економічного захисту населення від тінізаційної кризи. Конституція України визначає державу соціальною, тобто яка зобов'язана піклуватися про соціальну справедливість, достаток своїх громадян, їх соціальний захист, і головне її завдання – досягнення суспільного прогресу, який засновується на закріплених правом принципах соціальної рівності, загальної солідарності і взаємної допомоги та відповідальності.

Висновки

Проведення ефективних соціально-економічних реформ в процесі трансформаційних процесів як засобу протидії тінізації економіки, обмеження та ліквідації паразитичного елітного сектора спирається насамперед на низку факторів, серед яких базове місце займає форма держави.

Реалізація принципів соборності у реформуванні українського суспільства як адекватної його генетичному корінню форми організації влади, зокрема з урахуванням досвіду інших країн селянської цивілізації, має величезне значення для загального підвищення ефективності держави, детнізації економічної структури за рахунок обмеження паразитизму елітного сектора, зниження бюрократичного навантаження на систему державного управління, посилення внутрішньосистемної узгодженості дій та інтересів й взаємного контролю. Принципи соборності у територіальному аспекті, детнізаційні їх властивості реалізуються, зокрема, у розвитку місцевого самоврядування, муніципальної влади. На відміну від північно-східних сусідів в українському суспільстві переважали прагнення до децентралізації та самоврядування, державні інститути завжди мали вторинний, похідний ха-

рактер. Інститути суспільного соборного ладу, часто перебуваючи у тіні, були стабільнішими за державний лад.

Пріоритетним напрямом діяльності органів місцевого самоврядування є функція соціально-економічного захисту населення від тінізаційної кризи. Конституція України визначає державу соціальною, тобто яка зобов'язана піклуватися про соціальну справедливість, достаток своїх громадян, їх соціальний захист, і головне її завдання – досягнення суспільного прогресу, який засновується на закріплених правом принципах соціальної рівності, загальної солідарності і взаємної допомоги та відповідальності.

Список використаних джерел

1. Предборський В.А. Детнізація економіки у контексті трансформаційних процесів / В.А. Предборський. – К.: Кондор, 2005. – 614 с.
2. Кризис русской соборности и консервативная модернизация в СССР [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://scd.centro.ru/5.htm>.
3. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец. – М., 1995. – 301 с.
4. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // Право України. – 2002. – №3. – С. 48–54.
5. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Мюнхен, 1963. – С. 130–135.
6. Цвик М.В. Теория социалистической демократии (государственно-правовые аспекты) / М.В. Цвик. – К.: Вища школа, 1986. – 159 с.
7. Кампо В.М. Політичні моделі розвитку місцевого самоврядування в Україні: історія, проблеми, перспективи / В.М. Кампо // Правова держава: Щорічн. наук. праць. – К., 2003. – Вип. 14. – С. 563–569.
8. Горбатенко В.П. Традиції українського самоврядування / В.П. Горбатенко, О.В. Батанов // Українське слово. – 2004 (15–21 січн.).
9. Григорьев В.А. Идеиные и институциональные истоки местного самоуправления в Украине (до середины XX века) / В.А. Григорьев // Юридический вестник. – 1998. – №2. – С. 76–81.
10. Музиченко П. Історичні джерела сучасного етапу розвитку самоврядування в Україні / П. Музиченко // Юридический вестник. – 1995. – №2. – С. 21–27.
11. Сергеевич В.И. Вече и князь. Русское государственное устройство и управление во времена Рюриковичей (Исторические очерки) / В.И. Сергеевич. – М., 1869. – 414 с.
12. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики / О.В. Батанов. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2010. – 656 с.