

УДК 352.075

В. Я. Зимогляд, кандидат філософських наук, доцент

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОБ'ЄКТ ПОЛІТИЧНОЇ НАУКИ

Проаналізовано питання становлення і розвитку демократичного місцевого самоврядування, його природа, цінності, завдання, що вирішуються, і основоположна роль у розвитку української державності.

Ключові слова: демократія, місцеве самоврядування, конституціоналізм, влада, політика, якість життя.

Актуальність проблеми зумовлена перш за все недостатнім вивченням наслідків докорінних перетворень політичної системи України, відсутністю чіткого і узгодженого розмежування повноважень і відповідальності на всіх рівнях влади — центральній, регіональній та місцевій, що відбулися за роки становлення Української держави і в умовах соціально-економічних перетворень.

Аналіз джерел і публікацій показує, що дана проблематика є об'єктом досліджень, які проводяться представниками різних галузей наукового знання, зокрема соціологами, політологами, юристами, економістами, істориками. Проблеми місцевого самоврядування перебувають у центрі уваги значної частини вчених і практиків. Такий широкий інтерес викликано насамперед соціально-політичною та юридичною значущістю місцевого самоврядування для розвитку демократичної, правової держави в цілому та демократичного громадянського суспільства зокрема.

Проте, незважаючи на свою актуальність, політичні аспекти розвитку місцевого самоврядування в контексті сучасних проблем демократизації суспільного життя, розвитку політичних відносин України або соціально-політичної системи ще не стали предметом широкого дослідження і глибокого аналізу. Тому **метою** статті є аналіз специфіки розв'язання політичних проблем засобами місцевого самоврядування, яке у системі самодіяльних організацій населення є, безумовно, найважливішим компонентом громадянського суспільства, основою будь-якого демократичного ладу [4, с. 170]. Під місцевим самоврядуванням слід розуміти право і реальну здатність органів місцевої влади регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи у межах закону, відповідно до своєї компетенції і в інтересах місцевого населення [4, с. 171]. Це форма управління з боку місцевої (територіальної) громади локальною господарською, політичною, соціальною та іншою діяльністю з певною господарською, політичною, соціальною та іншою автономією.

Соціальний капітал, нагромаджений у процесі участі громадян у місцевому самоврядуванні, стає вирішальним чинником формування і розвитку

демократичної політичної культури — основи стабільності демократії. Інтегральна (внутрішня) специфіка місцевого самоврядування полягає в тому, що в його організаціях і структурах у громадян формуються навички співробітництва, солідарності та колективізму, артикуються і агрегуються соціальні інтереси, необхідні для ефективного демократичного управління країною. Усе це разом природним чином розвиває політичну систему суспільства, актуалізує проблематику перспектив розбудови демократії та національного громадянського суспільства, зокрема чинників, елементів, сегментів і структур його самоорганізації та саморозвитку.

Головна мета і пріоритетний напрям стратегічного розвитку самоорганізації та самодіяльності місцевої громади — облаштувати свою територію, забезпечити сприятливі умови життя для себе і наступних поколінь, підвищити якість життя, тобто матеріальний статок, рівень громадської безпеки та ін. [7; 5, с. 351]. У межах такого суто інтелектуального і прагматичного завдання українська проблема якості життя є абсолютно новою, своєчасною і актуальною з огляду на стратегічні напрями соціального розвитку країни.

Нині людина і суспільство мають повне право на ту якість життя, яка їм видається найбільш комфортною і відповідною до їхніх життєвих потреб. Йдеться про якість життєдіяльності українського соціуму і людини. Власне, проблема полягає у створенні національного демократичного громадянського суспільства як дуже якісної організації життєдіяльності людей із високими стандартами життя кожного громадянина. Таке спрямування політики має всі шанси стати програмою та ідеологією відродження країни, загальнонаціональною ідеєю. У цьому аспекті соціально-економічної політики завдання щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування перетворюється нині на реальний механізм підвищення якості життя населення України, його розвитку і процвітання.

Ідея реалізації місцевого самоврядування полягає насамперед у притаманних йому першорядних цілях — це забезпечення пріоритету місцевих інтересів, а також реалізація конституційних прав громадян на участь в управлінні справами держави шляхом саморегуляції. Суспільна природа організованого самодіяльного населення полягає в тому, що від моменту свого виникнення самодіяльні та самокеровані організації існують і як «соціоекономічні», і як «політичні» одиниці, що практикують пошуки альтернатив та їх оптимальний вибір.

Із цими пошуками пов'язують унікальну можливість місцевих самокерованих організацій концентруватися на розв'язанні місцевих проблем, знаходити консенсус і усувати локальні конфлікти за умов існування протилежних груп, які мають свої специфічні установки, цінності, орієнтири та інтереси. При такому підході місцеве самоврядування можна охарактеризувати і кваліфікувати як політичне керівництво.

Поза всяким сумнівом, суспільству взагалі притаманне управління, що розуміється як складний тип свідомого конструювання дійсності, яке здійснюється особливим прошарком людей — управлінцями. Самоврядування здійснюється тоді, коли функція управління не закріплена за певними особами, а реалізується самою людською спільнотою у своїх власних інтересах. Отже, місцеве самоврядування виникає там і тоді, де і коли з'являється можливість для будь-якої адміністративної одиниці самостійно і незалежно від центру розв'язувати свої внутрішні проблеми [1, с. 120].

Достатній соціальний досвід розвинених демократій переконливо свідчить про те, що сучасна політична система у теперішньому її вигляді не могла скластися без впливу інституту місцевого самоврядування. При цьому питання існування і розвитку системи місцевого самоврядування є діалектичним перетворенням усієї системи владних відносин у країні, а його локальна господарська (економічна), політична та інша локальна і автономна діяльність служить потужним джерелом змін у цих сферах. За такого підходу місцеве самоврядування слід характеризувати як владу. Але це влада особливого виду — влада народу, яка має всі необхідні можливості для власної самоорганізації на локальній території, без тиску жорстких нормативів, здатна до реалізації своєї функції управління.

Попри дискусивність, неоднозначність конкретних підходів до концептуалізації місцевого самоврядування дослідники переважно розуміють його як організацію і діяльність місцевих органів, що безпосередньо формуються локальним населенням на виборчих засадах, а місцеве управління — як організацію і діяльність місцевих органів, призначених центральною владою [3, с. 409–410; 9].

Проблема місцевого самоврядування — це значною мірою його співвідношення із центральною владою і керівництвом. Водночас в організації місцевого самоврядування найбільш яскраво відображується ідея наближення влади до народу. «Народ є джерелом влади у суспільстві, — писав А. де Токвіль, — однак більш безпосередньо, ніж у громаді, він ніде не здійснює свою владу» [10, с. 66].

Проте ключова проблема відносин центральної влади та автономного самоврядування полягає у тому, щоб зрозуміти причини і по можливості знайти шляхи подолання традиційної моделі безвідповідальності влади усіх рівнів за прийняті рішення. Біда української політики сьогодні в тому, що сучасний політичний клас не відмовляється від традиційної можливості утвердити своє право на безвідповідальність. Ця вада притаманна нині всім гілкам влади — її «вертикалі» і «горизонталі», усім владним інституціям України, включаючи, вочевидь, і місцеві органи самоврядування.

Приватизувавши ключові ролі і статуси в системі державної влади, номенклатурно-бюрократичний клас нашої країни спільні інтереси політич-

ного класу приніс у жертву приватним і груповим, клановим інтересам, що аж ніяк не сприяє його консолідації як політичного класу. Тому сьогодні дуже важливим для позитивних інституційних змін, сучасного ліберального демократичного дизайну, нормативно-прикладної установки і ліберального конституціоналізму стає питання про плідну роботу механізмів представництва громадянських інтересів у політико-владних структурах і посилення контролю за діяльністю управлінців, що дозволить визначити й оцінити можливості реалізації різних альтернатив, зняти високий рівень суперечностей між правлячим класом і більшістю населення.

Жити за законом — головне завдання системного реформування України. Але нашому національному політикуму навіть не спадає на думку, що владою треба ділитися — і не тільки по горизонталі (у трикутнику: президент — парламент — уряд), а також по вертикалі (держава — область — район — громада). Весь цивілізований світ розглядає місцеве самоврядування як такий рівень влади, який за обсягом повноважень іноді навіть переважає державу [2].

Хитромудра практика конституційного розвитку незалежної України демонструє надто легковажне ставлення центральної влади до публічної влади, місцевого самоврядування. Конституціоналізм у теорії і на практиці існує там, де є глибоке поважання зв'язку держави і суспільства правом, законом; де підтримується високий авторитет особистості, поважання її гідності; де гарантуються реальна участь безпосередньо народу у здійсненні владних функцій, демократичний порядок їх формування і підпорядкованість їхньої діяльності інтересам народу; де вироблено механізми захисту прав і свобод громадян, діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Конституціоналізм — це суспільна свідомість, що ґрунтується на переконанні стосовно корисності і необхідності інститутів центральної влади та влади організацій локальних спільнот місцевого самоврядування, які забезпечують розвиток соціуму і локальної громади, задоволення їхніх інтересів та потреб, рівня та якості життєдіяльності.

Недивно, що означені цінності демократичного конституціоналізму акумулюють в собі теорія і практика демократичного місцевого самоврядування. Отже, доречно припустити, що, виступаючи як самостійний вид публічної влади, демократичне місцеве самоврядування є доволі ефективним чинником у формуванні і розвитку теорії та практики демократичного конституціоналізму в демократичній, правовій державі. Адже воно покликане допомагати громадянам усвідомити те, що демократія — це не тільки формальне запровадження необхідного набору виборчих технік і технологій електорального процесу, а й соціальне партнерство, особиста участь кожного у справах соціуму, частиною якого він є. «Громадські інститути, — писав А. де Токвіль, — відіграють для встановлення незалежності ту саму роль, що й початкові школи для науки: вони відкривають народові шлях до свободи і вчать його користуватися цією свободою» [10, с. 65].

У демократичній державі народ здійснює владу безпосередньо як через органи державної влади, так і через органи місцевого самоврядування. Це є конституційна норма демократичних країн. Однак залишається сумнів: чи будуть доповнені конституційні норми практикою самоврядування? «Сучасний лібералізм, — зазначає оксфордський професор-політолог Ларі Зідентоп, — був побудований на внутрішньому моральному переконанні, що зрештою самоконтроль, самоповага і самоврядування мають іти пліч-о-пліч. У цьому й полягають... принципи «рівної свободи»» [8, с. XLII].

Як демократичний інститут місцевого самоврядування має засадничі ознаки і якості. По-перше, це функція перерозподілу державної влади, її децентралізації та мінімізації ролі держави у розв'язанні місцевих проблем. Як один із видів публічної влади, місцеве самоврядування має служити щонайповнішому розкриттю, самовираженню особистостей, які складають таку функціональну організацію. По-друге, виражаючи весь спектр інтересів різноманітних соціальних груп, рухів та громадських організацій, органи місцевого самоврядування здатні гнучко реагувати на соціальні напруження, керувати ними, запобігати конфліктам і конструктивно їх врегульовувати. По-третє, маючи значні ресурси, місцеве самоврядування набуває необхідну можливість розвивати економічну, соціальну, політичну, духовну інфраструктури, забезпечувати високий рівень політичної участі громадян, створювати механізми дієвого контролю, з урахуванням місцевих особливостей уміло й гнучко проводити політику соціальних і національних компромісів і в такий спосіб уособлювати самоврядування і демократію.

Викладене переконливо підтверджує, що існування місцевого самоврядування органічно пов'язане з проблемами влади, її становленням і розвитком. Найважливішими ознаками такого виду влади слід вважати те, що вона, по-перше, є влада публічна; по-друге, відрізняється від публічної державної влади своїми демократичними якостями; по-третє, народ здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади і органи місцевого самоврядування (муніципальної, місцевої влади), які є первинною ланкою народовладдя [6]; по-четверте, виступає муніципальною владою і управлінням [9, с. 3]; по-п'яте місцева (муніципальна) влада, що не входить до системи органів державної влади, самостійно з урахуванням загальнонаціональних інтересів виробляє, обговорює та ухвалює рішення з питань місцевого значення, а також контролює втілення цих рішень у життя.

Місцеве самоврядування і державна влада наділені суверенітетом, але провідна роль правомірно належить державі, яка визначає політику у сфері місцевого самоврядування, створює умови для ефективної діяльності цього інституту. Механізми відносин державної та місцевої влади слід розглядати за спрямованістю дії: «згори донизу» і навпаки. Політика, як відомо, присутня скрізь, де є влада, організація та управління. На рівні окремої організації місцевого самоврядування політика виявляється щонайменше у п'яти аспектах:

1) як стратегія локальної спільноти, яку вибудовують органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих інтересів і пріоритетів та суспільних перетворень;

2) як ухвалення легітимними і компетентними органами самоврядування локальної спільноти обов'язкових для виконання рішень, які мають ціннісний характер і відображують цілі, інтереси та потреби місцевої громади;

3) як діяльність з реалізації цілей локальної спільноти і подолання різноманітних конфліктних ситуацій та протидій;

4) як дискурс — аргументоване обговорення важливих для громадян проблем пріоритетів розвитку, забезпечення їх всебічного розуміння, варіантів досягнення консенсусу та угод;

5) як політика соціалізації, що здійснюється у вільному від організаційного регламентування просторі.

Вичленування локальної політики зі світу політичного елементу дозволяє докладніше вивчити сутнісні характеристики локальної спільноти, її інститути, цінності та відношення, структури та цілі, напрями розвитку, чинники життєздатності та функціонування. Поставлені цілі дають можливість локальній спільноті набувати духовності, а її діяльність стає узгодженою і солідарною. Люди оцінюють політику держави і місцевого самоврядування крізь призму задоволення своїх потреб та інтересів, саме на місцевому ґрунті зароджується почуття причетності до справ державних. У рамках такої інтелектуальної проблематики можна простежити трансформування політичної ролі інституту місцевої влади у системі новітньої української правової державності та становленні демократичного громадянського суспільства. Саме у цьому контексті набуває ваги твердження про те, що місцеве самоврядування — одна з демократичних засад системи управління суспільством, найважливіший елемент облаштування влади.

Висновки. Політика — одна з найбільш гострих тем буденної сучасної масової і наукової свідомості. Особливо зростають роль і значення політики в критичні епохи. У перехідних швидко змінюваних і суперечливих процесах сучасного українського суспільного життя різко зростає потреба у розв'язанні політичних проблем як на центральному, так і на місцевому (локальному) рівні. Допомогти у вирішенні цих питань покликана політична наука, яка охоплює різноманіття виявів політичних явищ. Об'єктом політичної науки виступає все політичне життя людей, їх організацій, партій та інших інститутів. У архітектоніці процесів демократичного транзиту в Україні особливе місце посідає політика розвитку місцевого самоврядування, активного формування територіальних підвалин державності у контексті проблем становлення національного демократичного громадянського суспільства. Реалізація місцевого самоврядування як ідеалізованого образу місцевої демократії, як рівня влади народу, як форми самоорганізації населення, як чинника станов-

лення демократичного громадянського суспільства прямо пов'язана з проблемою регіонального (локального) рівня перебігу суспільно-політичних процесів і способів їх вивчення засобами політичної науки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Абрамов В. Ф. Местное самоуправление: идея и опыт / В. Ф. Абрамов // Социс. — 1997. — № 1.
2. Ганущак Ю. Местним властям — шанс для признания / Ю. Ганущак // Зеркало недели. — 2007. — № 16. — 28 апр. — 11 мая.
3. Государственное право буржуазных и освободившихся стран : учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. И. П. Ильинский и Л. М. Энтин. — М., 1988. — 480 с.
4. Европейская Хартия местного самоуправления и ее значение // Полис. — 1998. — № 4.
5. Про основи національної безпеки України: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 39.
6. Конституція України. — Х. : ПП «ІГВІНІ», 2007. — 64 с.
7. Концепція основ державної політики національної безпеки України // Зеркало недели. — 1997. — № 2. — 18–24 янв.
8. Лари Зидентоп. Демократия в Европе : пер. с англ. / Зидентоп Лари ; под ред. В. Л. Иноземцева. — М. : Логос, 2001. — 360 с.
9. Муніципальне право України : підручник / Ф. В. Погоріло, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 352 с.
10. Токвиль А. де. Демократия в Америке : пер. с франц. / А. де Токвиль ; пред. Гарольда Дж. Ласки. — М., 1992. — 554 с.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ

Зимогляд В. Я.

Проанализированы вопросы становления и развития демократического местного самоуправления, его природа, ценности, решаемые задачи и основополагающая роль в развитии украинской государственности.

Ключевые слова: демократия, местное самоуправление, конституционализм, власть, политика, качество жизни.

LOCAL SELF-GOVERNMENT AS OBJECT of POLITICAL SCIENCES

Zimoglyad V. Ya.

In the article the questions of becoming and development of democratic local self-government, his nature, values, solvable tasks and fundamental role, are analysed in development of the Ukrainian state system.

Key words: democracy, local self-government, constitutionalism, power, policy, quality of life.

