

УДК 352(477)

Р. М. Мінченко

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЛОКАЛЬНИЙ ВИМІР ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Будь-яке суспільство, поза залежністю від того внутрішнього або зовнішньополітичного курсу, який обирає держава — основний репрезентант суспільних інтересів, — багатогранне та складне явище, яке включає різні форми інтеракцій людей, різноманітні явища та процеси. Надзвичайно багатоманітним є й соціально-політичний спектр українського суспільства. Перманентні політико-правові перетворення в суспільстві та державі призвели до того, що деякі політико-правові інститути пішли в небуття, не витримавши випробування часом або втративши свої потенційні можливості впливати на подальший розвиток суспільства. Інші інституції внаслідок певних демократичних перетворень тільки народжуються або перебувають у стадії перманентного становлення, треті — є вимогою часу або далекою перспективою.

Зокрема, сучасна політична реформа в Україні, як складова процесу демократичної модернізації національної державності, це передусім визнання людини серцевиною та мірилом усіх державотворчих та правотворчих процесів, тому вона (політична реформа) об'єктивно передбачає посилення ролі місцевого самоврядування і децентралізації державної влади. Це і має бути певною передумовою забезпечення процесу демократичної трансформації українського суспільства та політичної модернізації національної державності, у тому числі та насамперед через зміцнення місцевого самоврядування в Україні [1].

У зв'язку з цим значний теоретико-методологічний потенціал має позиція одного з найбільш видатних теоретиків демократичної державності та місцевого самоврядування XIX століття Л. Штейна, який, акцентуючи увагу на пріоритетності територіальної громади як «еволюціонуючої організації місцевого самоврядування» у процесі становлення муніципальної демократії, зазначав, що «її призначення і здатність незначною мірою, для своєї обмеженої сфери, — утворювати основні форми

й органи держави і таким чином застосовувати в себе великі принципи згідно з державним устроєм урядового права... Саме тому громадський устрій є зерном будь-якого самоврядування, громада є батьківщиною вільного управління, а народ без вільної громади за будь-якого вільного державного устрою не буде вільним, а адміністративно рабським народом». Тобто «державний устрій є тільки першим, а вільне управління в громаді другим кроком до свободи народу» [2, с. 27–30].

Не менш ілюстративною є позиція видатного американського теоретика демократії Алексіса де Токвіля, ідеалом якого було суспільство, що функціонує як сукупність багатьох вільних і самоврядних асоціацій та громад. Теорія природних прав вільної громади, яку сформулював він та його послідовники, виникла на початку ХІХ століття як реакція на чиновницьке управління з усіма негативними сторонами, коли увага теоретиків філософії держави та права перемістилася з конституційної монархії на представницьку демократію як більш прогресивне втілення ідей правової держави, коли в політичній та філософсько-правовій думці відбулися суттєві зміни поглядів на проблеми демократії та суспільної свободи. У своєму знаменитому творі «Про демократію в Америці» А. де Токвіль писав: «Громадські інститути відіграють для встановлення незалежності ту саму роль, що і початкові школи для науки; вони відкривають народу шлях до свободи та вчать його користуватися цією свободою, насолоджуватися її мирним характером. Без громадських інститутів нація може сформувати вільний уряд, однак істинного духу свобод вона так і не здобуде. Швидкоплинні пристрасті, хвилинні інтереси, випадкові обставини можуть утворити лише видимість незалежності, однак деспотизм, загнаний усередину суспільного організму, рано чи пізно знову з'явиться на поверхні» [3, с. 65].

Далекоглядність великого мислителя, універсальність його поглядів у контексті становлення демократій у будь-яких країнах та в будь-які часи вражає. Зокрема, свідченням державного визнання та підтвердження колосальної ролі місцевого самоврядування в процесах еволюції національної державності, як «особливо важливого фактора становлення громадянського суспільства», є не тільки його проголошення як «одного з найпріоритетніших напрямів державної політики України», яка має бути спрямована на «вдосконалення управлінської вертикалі та структури органів виконавчої влади на місцях, розмежування і збалансування повноважень та відповідальності органів влади та місцевого самоврядування у сфері державних і громадських послуг», приводити до «зміни відносин між місцевим самоврядуванням та державою», «збільшення обсягу послуг для людей» та на основі цього «формування системи ефективною, відповідальною, по-справжньому народної влади, здатної діяти в інтересах людей», а й визнання того, що майбутнє об'єднаної Європи неможливе без сильної місцевої демократії, та через це — концептуальне обґрунтування глобальності впливу місцевого самоврядування на майбутнє людства. Не випадково одним із визначальних концептуальних вимірів сучасної державної

політики у сфері місцевого самоврядування, який має стати не тільки одним із десяти кроків назустріч людям, а й одним із визначальних чинників еволюції сучасної державності, за словами Президента України В. А. Ющенка, є формування «нації самоврядних громад» [4].

Така висока та відповідальна місія муніципальної демократії в державотворчих процесах є не лише офіційним підкресленням значення місцевого самоврядування, його системоутворюючої ролі в демократичних перетвореннях, а і його легалізацією та піднесенням у ранг національного інтересу. Відображення цього інтересу в Конституції України: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» (ст. 7), а також законах та інших актах — це правове визнання, піднесене в ранг конституційної доктрини муніципальної демократії в Україні, по суті — концептуально-конституційне оформлення національної муніципальної ідеології [5, с. 51].

Слід наголосити, що місцеве самоврядування вимагає не тільки такого державного визнання, а й обов'язково передбачає готовність та здатність органів місцевого самоврядування взяти на себе повноваження щодо захисту інтересів пересічної людини. Тому й процес удосконалення місцевого самоврядування в Україні становить важливий, складний (бо йдеться про виховання людей) складовий етап політичної реформи. Без цього етапу не можна, як видається, говорити про реальний прогресивний регіональний розвиток в Україні, повноцінну демократизацію українського суспільства, у тому числі й систему державного управління, а отже, про ефективну політичну реформу. Тобто цей етап, по суті, має стратегічний характер, бо без забезпечення належної організації державної влади та місцевого самоврядування в Україні не можна говорити про неї як сучасну демократичну країну [6].

Отже, демократична модернізація України включає як трансформацію вищих та центральних і місцевих органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, безпосередньо пов'язаних з територіальними громадами — первинними суб'єктами місцевого самоврядування. На цій ділянці конституційного будівництва в суверенній Україні тривають перманентні спроби знайти оптимальне поєднання зазначених державних та місцевих інтересів через створення ефективного механізму взаємодії органів державної влади, зокрема місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. Існування сьогодні в Україні неузгоджених систем організації державної влади на місцях і місцевого самоврядування є результатом передусім суперечностей в актах чинного законодавства, що визначають функції і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Через неконкретність цих норм, певну концептуальну неузгодженість, у деяких випадках — і їх відсутність, виникають суперечності в діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що спричиняє неефективність дій цих органів у процесі вирішення проблем розвитку сіл, селищ, міст та регіонів.

Без органічної взаємодії державної влади та місцевого самоврядування не може бути правової, соціальної держави, не може бути демократії. Демократизація українського суспільства має розглядатися найефективнішим засобом його стабілізації. А це, як видається, означає обов'язкове системне бачення і розуміння України як демократичного державно упорядженого суспільства, що передбачає, як зазначалося раніше, застосування системного підходу як до пізнання, так і до перетворення вітчизняних, зокрема, права і держави.

Важливе теоретико-методологічне значення для розуміння системоформуючої ролі місцевого самоврядування в процесах еволюції сучасної державності має аналіз її органічного взаємозв'язку з радянським минулим. Адже радянський державно-конституційний устрій, становлення якого в цілому відбувалося на теоретичному ґрунті марксизму в його більшовицькому тлумаченні, практично втілював ідеал людини як функції економіки. Відповідно до однієї з основних засад державної економічної політики, яку проводила більшовицька влада у сфері народного господарства, економіка визначала весь спектр людського життя — як матеріальні відносини, так і відносини у сфері ідеології, духовної культури. Абсолютизувався лінійно-висхідний розвиток суспільства і, відповідно, лінійно-висхідний підхід до аналізу й оцінки руху суспільних відносин — за капіталізмом обов'язково мав наставати історичний період розвитку соціалізму. Така абсолютизація була однією з основних ідей радянської правової доктрини, що мала в цілому примусовий характер, основою радянської юридичної ідеології правового прогресу та державної практики. Такий методологічний підхід позбавляв можливості усвідомлювати об'єктивну багатофункціональну сутність реально існуючої в конкретно-історичний час правової форми соціального буття. Ця форма розумілася лише як суб'єктивний політичний чинник і засіб подальшого суспільного руху, а вдосконалення такого засобу начебто залежало від державної влади і політики. Тим самим, незважаючи на ідеологічне гасло, що радянський державний устрій спрямований на формування нової, вільної людини, насправді відбувався процес поступової дегуманізації, деморалізації людського життя на догоду зміцнення радянської держави. Найвищою соціальною цінністю визнавалася не людина, не її унікальність, не її особистість, а знеособлена маса, інтереси якої мала представляти держава, і, безумовно, не йшлося про закріплення в Основному Законі положення про людину як найвищу соціальну цінність.

В умовах реформи інститутів державної влади та еволюції вітчизняної державності особливо важливе значення має проблема теоретико-правового та політичного аналізу одного з ключових інститутів демократичної державності — місцевого самоврядування. Можна без перебільшення сказати, що без відповідного з'ясування питання про анатомію, конфігурацію та інституціональні суб'єкти політичної системи, їх структурні взаємовідносини не може бути й серйозної розмови про мету, завдання, об'єкти та функції держави, державної влади та політичної системи

в цілому, її взаємодію з іншими системами суспільства (економічною, соціальною, духовною), умови та принципи поділу та реалізації публічної влади та багато інших ключових проблем модернізації суспільства і держави.

Водночас абсолютно правомірними та конструктивними є висновки про те, що стрижнем всієї теорії місцевого самоврядування є місце та функції самоврядних структур в існуючій політичній системі, механізм здійснення ними політичної влади, а наявність і ступінь розвиненості інституту місцевого самоврядування є одним із найважливіших показників зрілості держави і суспільства, демократичності її політичної системи.

Отже, можна дійти висновку, що саме розвинуте місцеве самоврядування є одним із ключових інститутів демократичної державності, її іманентною ознакою та неодмінним атрибутом. Адже процеси становлення місцевого самоврядування нерозривно пов'язані з демократизацією державного і громадського життя, з розвитком в Україні інститутів громадянського суспільства і правової держави, що об'єктивно приводить до самообмеження держави, прерогатив державної влади та органів, які її реалізують на користь інших суб'єктів політичної системи, а також детермінує визнання та легалізацію державою інших, недержавних інтересів, які продукують локальні соціальні утворення — територіальні громади. Ці глибинні процеси привели до модифікації та докорінної перебудови відносин у політичній системі: у формулі соціальних та політичних зв'язків типу «державна — громадянин» починає змінюватися домінуюча роль держави, квінтесенцією якої є принцип, за якого «не людина для держави, а держава для людини», тобто звужується сфера державного впливу на визначення поведінкових настанов інших суб'єктів політичної системи, передусім громадян та територіальних громад, розширюються можливості вибору останніми різнопланових варіантів поведінки в умовах правовільного простору, утвореного громадянським суспільством.

Важливість інститутів місцевого самоврядування в процесі модернізації державності в Україні обумовлена також тенденціями розвитку Конституції України. Адже більшість конституційно-проектних пропозицій щодо внесення змін до Конституції України, які були підготовлені протягом останніх років, прямо або опосередковано стосуються інститутів місцевого самоврядування

Достатньо чітко роль місцевого самоврядування в процесі еволюції національної державності простежується в контексті дослідження прав та свобод людини і громадянина. Адже визнання державною владою прав людини — не абстрактний факт, не умоглядне твердження, а офіційна акція, яка знаходить своє підтвердження в політичному курсі держави, її правовій політиці, публічних заявах посадових осіб щодо прихильності до відповідної ідеології. У правовій, демократичній, соціальній та екогуманістичній державі права людини, з одного боку, утворюють самостійний напрям загальнонаціональної політики, а з іншого — прони-

зують як мета, цінність та принцип усі інші види державної політики — економічну, соціально-культурну, військову, міжнародну тощо.

Слід урахувати, що на рівні місцевого самоврядування, у межах територіальної громади, знаходить прояв і реалізацію переважна частина прав і свобод людини і громадянина. Цивілізаційна роль прав та свобод людини відбивається передусім у впорядкуванні політичних, економічних, соціальних та інших суспільних відносин, забезпеченні автономії та свободи особи та її асоціацій — територіальних громад. Потреба в загальновизнаному порядку та справедливості закономірна для будь-якого соціуму, у тому числі такого локально організованого соціуму, яким є територіальна громада. Право та права людини встановлюють певні норми поведінки людей, які не повинні порушуватися, щоб не виникало конфліктів та ущемлення прав та свобод інших членів суспільства. Тому права людини відбивають загальний масштаб і рівну міру свободи та відповідальності. Тільки в умовах послідовної реалізації принципу «людина — найвища соціальна цінність» національна державність отримує «людське обличчя» та створюються конституційні передумови формування громадянського суспільства [7, с. 13–14].

Про пильну увагу європейського співтовариства до становлення і функціонування інститутів місцевого самоврядування в державах — учасниках Ради Європи як важливого інструменту демократичного розвитку свідчить той факт, що в Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 вересня 1995 року № 190 щодо вступу України до цієї організації процес вступу передбачав виконання ряду зобов'язань, значне місце серед яких належало реформуванню системи місцевого самоврядування.

Отже, актуальність дослідження проблем місцевого самоврядування в контексті еволюції державної влади в сучасній Україні не викликає сумнівів. Місцеве самоврядування стосується або може зачіпати практично всі елементи політичної системи суспільства та навіть може виходити й іноді виходить за рамки власне політичної системи суспільства. По суті, місцеве самоврядування, будучи одним із найважливіших інститутів демократичної державності, є своєрідною політичною системою суспільства в мініатюрі, хоча не будь-яке самоврядування носить політичний характер. У зв'язку з цим заслуговує на увагу позиція О. М. Кокотова, який визначає місцеве самоврядування як процес управління низовими територіальними спільнотами жителів, який заснований на таких принципах: розумне поєднання представницьких інститутів та інститутів безпосередньої демократії, а також представницько-професійного управління та самоздійснення людьми своїх запитів, надання всім суб'єктам місцевих спільнот широких можливостей заявляти, відстоювати та проводити в життя власних інтересів; політико-правова прив'язка органів місцевого самоврядування до корінних потреб населення [8, с. 33].

З вищезазначеного також випливає істотне значення місцевого самоврядування в соціологічному аспекті. Варто враховувати, що сфера

місцевого самоврядування формується, діє та поширюється на «нижніх поверхах» соціуму, де функціонує конкретна особистість, мікро- й мезо-колективи людей (трудовий колектив підприємства, установи, організації; локальні асоціації індивідів, утворені за різними ознаками; суб'єкти міжособистісного спілкування; нарешті, сам територіальний колектив, місцеве співтовариство) — жителів певної території, об'єднаних єдиними інтересами, що носять колективний характер.

Щодо цього муніципальна влада як форма реалізації місцевого самоврядування має системні властивості: вона сама формується територіальним колективом з його ж членів; вона насамперед відображає, продукує, охороняє та захищає законні інтереси, права і свободи членів територіального колективу та компетенційні повноваження органів, які він утворює; вона має структуроутворюючі властивості, тобто функціонує зовні у вигляді системи органів місцевого самоврядування та організаційно-правових форм діяльності самого територіального колективу; у результаті її функціонування утворюється локальна сфера соціального управління, що збігається з територіальними межами, у рамках яких діє місцеве співтовариство.

На завершення можна виділити ключові, найбільш важливі концептуальні питання, які ілюструють демократичну та багато в чому державоформуючу сутність місцевого самоврядування:

по-перше, під час аналізу еволюції вітчизняної моделі місцевого самоврядування під кутом розвитку вітчизняної державності, оскільки тільки через проникнення в гносеологію національного державотворення можна більш-менш точно спрогнозувати і розвиток місцевого самоврядування, показати безпосередній зв'язок між моделлю політичної системи суспільства та моделлю місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства;

по-друге, характеристика суб'єктно-об'єктних та функціональних властивостей місцевого самоврядування в їх порівнянні з аналогічними параметрами державної влади;

по-третє, аналіз особливостей організації та функціонування державної влади в умовах становлення реального місцевого самоврядування;

по-четверте, концептуальне бачення ролі місцевого самоврядування в процесі еволюції механізму сучасної держави.

Л і т е р а т у р а

1. Горбатенко В. П. Політична модернізація і місцеве самоврядування / *В. П. Горбатенко* // *Правова держава : збір. наук. пр. конф. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.* — К., 1996. — Вип. 7. — С. 199–205.
2. Штейн Л. Ученіє объ управленіи и право управленіе: съ сравненіемъ литературы и законодательствъ Франціи, Англіи и Германіи / *Л. Штейн.* — С.Пб., 1874. — 230 с.
3. Токвиль А. Демократія в Америке / *А. Токвиль.* — М. : Прогресс, 1992. — 559 с.

4. З виступу В. А. Ющенка на Майдані Незалежності в Києві 23 січня 2005 року в день інаугурації Президента України // *Голос України*. — 2005. — 25 січ. — С. 1–2, 7.
5. Батанов О. В. Демократична муніципальна ідеологія та проблеми формування муніципальної влади в Україні / *О. В. Батанов* // *Вісник Запорізького національного університету*. Сер. «Юридичні науки». — 2005. — № 2. — С. 36–41.
6. Мінченко Р. М. Взаємодія державного управління і місцевого самоврядування як сутність демократизації вітчизняної державної влади / *Р. М. Мінченко* // *Актуальні проблеми держави та права*. — 2008. — Вип. 39. — С. 11–20.
7. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 — конституційне право / *П. М. Любченко* ; Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого. — Х., 2008. — 40 с.
8. Выдрин И. В. Муниципальное право России : учеб. для вузов / *И. В. Выдрин, А. Н. Кокотов*. — М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1999. — 368 с.

А н о т а ц і я

Мінченко Р. М. Місцеве самоврядування як локальний вимір демократичної державності. — Стаття.

У статті розкривається роль місцевого самоврядування в модернізації української державності і впливу місцевого самоврядування на розвиток громадянського суспільства. Зроблено висновок, що муніципальна влада має системні властивості: вона формується територіальним колективом, відображає, продукує, охороняє та захищає законні інтереси, права і свободи членів колективу.

Ключові слова: місцеве самоврядування, демократична влада, самоорганізація населення.

S u m m a r y

Minchenko R. M. Local Self-government as a Measuring of Democratic State System. — Article.

In the article open up role of local self-government in modernization of the Ukrainian state system to influence of local self-government on development of civil society. A conclusion is done, that municipal power has system characteristics: it is formed by territorial collective, represents, products, guards and protects legal interests, rights and freedoms of members of collective.

Keywords: local self-government, democratic power, self-organization of population.