

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ярослав Черниш,

*аспірант кафедри філософських та соціальних наук
факультету банківської справи
Київського національного
торгово-економічного університету*

У статті розглядаються перспективи розвитку місцевого самоврядування в сучасних умовах. Наголошується, що на характер його існування та функціонування сьогодні, насамперед, впливають глобалізація, послаблення відчуття локальності та підвищення рівня партизації місцевих органів. Підкреслюється, що держава повинна активно працювати над поверненням місцевої легітимності органам самоврядування, оскільки це є однією із передумов успішної демократизації.

Ключові слова: *міське самоврядування, демократія, глобалізація, територіальна громада, легітимність.*

The article is focused on distinguishing a perspective of the development of local government in contemporary world. It is emphasized that the peculiarity of its existence and functioning today is, above all, influenced by globalization, loss of the sense of locality and increase of party influence. It is also stressed that the government should work more actively to ensure local legitimacy of local government as it is one of the prerequisites of successful democratization.

Keywords: *local self-government, democracy, globalization, local community, legitimacy.*

Демократизація політичної системи є важливим підґрунтям для формування ефективного місцевого самоврядування в сучасній державі. У такому випадку створюються умови для врахування інтересів не лише більшості, а й меншості громадян, розвиваються принципи відкритості, прозорості, гласності, законності, передбачається гнучкість та багатоманітність механізмів комунікації територіальної громади із владою. Сьогодні міське самоврядування потрібне будь-якій державі, оскільки центральні органи влади не спроможні контролювати усі аспекти суспільного життя та ефективно розв'язувати нагальні проблеми.

Правові, історичні, економічні та політичні проблеми самоврядування досить добре розроблені у науковій літературі.

Започаткували дослідження у цій галузі такі вітчизняні вчені, як М. О. Баймуратов, В. М. Кампо, М. І. Козюбра, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, М. П. Орзих, В. П. Погорілко, О. Ф. Скакун, Ю. М. Тодика, В. М. Шаповал, О. Ф. Фрицький та багато інших. У їхніх працях розглядається сутність місцевого самоврядування, основні підходи до його розуміння, його функції, концепції, моделі тощо. Проте дуже мало уваги приділяється перспективам майбутнього розвитку місцевого самоврядування в сучасних умовах, з'ясування яких і є метою даної статті.

Насамперед, місцеве самоврядування, навіть у розвинутих демократичних країнах зі сталими традиціями автономії територіальних громад, перебуває під впливом загальносвітових тенденцій до глобалізації та подальшої інтеграції світових держав. Глобалізація суттєво впливає на взаємовідносини держави та громадянина, відповідно модифікуючи характер існування та функціонування місцевого самоврядування. Її результатом є укрупнення державних утворень, а чим більшою є держава, тим менш представницьким є її уряд. Відповідно, інститутам політичної влади не вистачає гнучкості і рішення не приймаються достатньо оперативно.

Інтеграція держав та подальше зближення їхніх економік призводить до зменшення репрезентативності уряду. Як наслідок, ланцюг комунікації громадян із владою стає довшим, а можливостей такого спілкування – дедалі менше. Якщо у Стародавніх Афінах кожен громадянин міг прямо повідомити про свої преференції та інтереси посадовцям, то у сучасному світі президент однієї держави може одночасно передавати свої повідомлення мільйонам, однак зворотній зв'язок він отримує лише від невеликої групи людей [7, р. 957].

Сучасні політичні процеси дедалі більше ускладнюються. Як наслідок, центральному державному апарату стає складніше вирішувати місцеві та індивідуальні проблеми. Прагнучи максимально задовольнити інтереси громади, з часом уряд прагнутиме охопити своїм регулюванням якомога більше аспектів життя спільноти, починаючи від забруднення довкілля до расової дискримінації і розробки та застосування ядерної зброї. Загальнодержавний рівень політики потребує додаткової уваги, що може мати своїм наслідком або розростання державного апарату, або передання частини повноважень на місця. Перша альтернатива не є прийнятною, оскільки для сучасних демократій важливу роль відіграє раціональне використання громадських коштів і збільшення кількості бюрократів не вважається доцільним. Через це єдиним виходом із ситуації, що склалась, може бути локалізація як уповноваження громадян на місцях самоорганізовуватися задля

вирішення політичних, економічних чи будь-яких інших проблем [8, р. 22].

Якщо уявити, що світ врешті об'єднається та утвориться один владний апарат, то кожен індивід претендуватиме на одну шестимільярдну часточку його уваги. Демократія шести мільярдів людей просто не зможе існувати без ефективного місцевого самоврядування, яке створює реальні можливості участі громадян у процесі прийняття політичних рішень. Тобто, глобалізація супроводжується паралельним та незворотним процесом локалізації. Іноді її називають «глокалізацією», оскільки глобальні та локальні тенденції доповнюють одна одну та відбувається їхнє взаємне проникнення.

Таким чином, серед перспектив місцевого самоврядування, перш за все, варто виокремити його активний розвиток під впливом глобалізації (яка за своєю суттю є, насправді, глокалізацією). Місцеве самоврядування стає тією першою та основною інстанцією, до якої громадяни можуть звертатися у разі виникнення побутових чи особистих проблем. Тому дедалі більше повноважень передаються саме на локальні інституції та установи, які не просто слугують ланкою між індивідом і державою, а є центром прийняття рішень на місцевому рівні.

Не менш вагомою є ще одна тенденція розвитку сучасного світу, яка безпосередньо впливає на місцеве самоврядування – послаблення відчуття локальності. Вона зумовлена подальшим розвитком постіндустріального суспільства та впровадженням інформаційно-комунікаційних технологій не лише у професійне, а й в особисте життя індивідів. Відповідно, змінюється і соціальна структура суспільства та поширюється «радикальний індивідуалізм», який негативно відбивається на місцевому самоврядуванні.

Коли місцеве самоврядування було в періоді свого найбільшого розквіту, термін «громада» передбачав низку явищ. Насамперед, громада – це не просто арифметична сума окремих індивідів. Це – група людей, пов'язаних відчуттям причетності. Через це, у спільнотах традиційно не лише вирішували спільні проблеми, а й розвивали та поглиблювали взаємозв'язок між окремими індивідами, наприклад, через організацію спільного відпочинку. Тому у мешканців даної території з'являлась ідентифікація себе як частини чогось значного [5, р. 7].

Таке відчуття причетності ґрунтувалось також і на тому, що історично територіальні спільноти виникали там, де у групи людей було спільне коріння, звичаї та традиції. Місце, де ця громада проживала, набувало особливого, символічного значення, сприяючи подальшій інтеграції окремих індивідів та формування спільної ідентичності. До того ж територіальна громада, як

правило, передбачала максимально можливий рівень залученості [5, р. 7]. Усі мешканці даної території входили у цю спільноту: люди різного віку, етнічного походження, соціального статусу, із різною освітою, релігійними чи політичними переконаннями тощо. Головним тут було почуття причетності та спільна діяльність, а будь-які розбіжності нівелювалися. Це не означало створення повного конформізму та підкорення волі більшості. Відбувалися суперечки з приводу способів та засобів досягнення цілей, однак стосовно самих цілей мешканці без особливих зусиль досягали однакості, оскільки ці цілі повністю ґрунтувалися на інтересах громади.

Натомість, сьогодні відчуття належності до локальної спільноти втрачається. Сучасна людина оточена настільки великим потоком інформації в тих сферах, як стосуються безпосередньо її, що часто їй не вистачає сил та ресурсів цікавитися ще й справами та інтересам громади і турбуватися про загальне благо. Крім того, сучасне суспільство надзвичайно диверсифіковане. Якщо у традиційних громадах окремі родини могли бути їх членами протягом декількох поколінь, то сьогодні через різні причини (географічна та соціальна мобільність, динаміка цін на нерухомість тощо) люди, які характеризуються спільною етнічною належністю, віком, рівнем освіти, мовою, якою вони розмовляють, рівнем доходів, інтересами, досвідом можуть бути фрагментовано розкидані між різними спільнотами [5, р. 8].

Як наслідок, навіть проживаючи поруч, індивіди можуть мати абсолютно відмінні потреби та інтереси. І якщо раніше вони були змушені якимось чином співпрацювати із сусідами, щоб вирішити проблему чи проводити разом час, то сьогодні, використовуючи інформаційно-комунікаційні технології, вони можуть ідентифікувати себе із тими, хто розділяє їхні преференції чи має змогу допомогти із вирішенням певних проблем.

Тобто, замість взаємодії з громадою, в якій вони проживають, мешканці часто починають шукати контакту з організаціями, що безпосередньо зайняті захистом прав цієї конкретної групи. Такі утворення уже не мають територіального підґрунтя, а тому частково підміняють функції місцевого самоврядування, руйнуючи його основи. Наприклад, мешкаючи у християнській спільноті, мусульманин може прагнути максимально інтегруватися у регіональну організацію мусульман, незважаючи на те, що для вирішення побутових проблем доцільніше було б співпрацювати із сусідами.

Люди дедалі менше схильні турбуватися про проблеми своїх громад, обмежуючись суто особистими потребами та егоїстичними міркуваннями. Так, незважаючи на переповнені класи у школах,

мешканці міст старшого віку, діти яких уже виростили та переїхали в інші населені пункти, голосують проти збільшення кількості шкіл, оскільки прямо ця проблема їх не стосується. Часто трапляється, що людина бачить, як сусідська дитина грається на автомобільній дорозі, але не звертає на це уваги. Більш того, не розповідає про це батькам, вважаючи, що не варто втручатися в особисті справи іншої сім'ї, навіть якщо це може зберегти життя та здоров'я дитини. Якщо підлітки репетирують рок-музику після 22-ї години, сусід не повідомляє їм про свої незручності, а одразу телефонує у поліцію [5, р. 6].

До переліку проблем, зумовлених активним розвитком інформаційно-комунікативних технологій, часто відносять і «авторієнтований стиль життя» [5, р. 8]. Люди проводять дедалі більше часу в автомобілях дорогою на роботу та з роботи, і у них заледве залишається час на сім'ю та дітей, не кажучи уже про громадську діяльність. До того ж сьогодні можна повністю прожити життя, не виходячи з дому. Є можливість замовити усе необхідне із доставкою додому, вдома можна переглядати фільми, займатися спортом, спілкуватися із друзями тощо. Слід враховувати також сучасні погано облаштовані райони проживання, що практично ізольовані від інших важливих місць: магазинів, офісів, ресторанів, майстерень. Це призводить до дедалі рідших зустрічей із сусідами, руйнуючи територіальні громади.

Тобто, сучасні взаємовідносини в більшості територіальних громад навіть у розвинених демократичних державах характеризуються байдужістю до справ та проблем спільноти в цілому. Місцеві громади уже не є тим місцем, де люди знайомляться, заводять нових друзів, проводять разом час та розв'язують спільні проблеми. Люди надто зайняті своїми сімейними справами та перевантажені стресом на роботі [5, р. 6]. Тому у цей процес повинна активно втрутитися держава та повернути терміну «громада» його первинне значення.

Неодмінно слід зазначити, що розвиток інформаційно-комунікаційних технологій може сприяти розвитку місцевого самоврядування. Цей ресурс дозволяє активніше залучати індивідів до управління своїм містом чи селом (у погану погоду замість проведення зборів у приміщенні муніципалітету можна провести віртуальне зібрання, а референдум для вирішення локальної проблеми практично нічого не коштуватиме, якщо буде проведений із використанням Інтернету).

Місцеве самоврядування, без сумніву, виступає постачальником певних послуг для територіальних громад. Система його органів покликана виявляти політичні інтереси окремих індивідів, які проживають на цій території, та працювати над їх якнайповнішим

задоволенням. Утім, головне призначення місцевого самоврядування – гарантувати політичну свободу громадян та сприяти їхньому саморозвитку та самореалізації через створення можливостей для активної участі у процесах прийняття важливих локальних рішень. Якщо зберігається причинно-наслідковий взаємозв'язок між участю та вирішенням тієї чи іншої проблеми, громадяни прагнуть і в майбутньому діяти на благо своєї спільноти. Тобто, роль місцевого самоврядування полягає не лише у наданні певних послуг, а й допомозі громадськості самостійно вирішувати місцеві проблеми [5, р. 6]. І активне впровадження інформаційно-комунікативних технологій може дозволити забезпечити максимально високий рівень залученості та ідентифікації.

Тож варто зазначити, що місцеве самоврядування потенційно може еволюціонувати в напрямку підвищення його ролі та значення як для окремого індивіда, так і для держави в цілому. Сучасні технології та наукові досягнення сприятимуть цьому у разі їх вірного використання. Центральні органи влади в державі мають стимулювати збереження та продовження традицій місцевого самоврядування, оскільки без цього демократія не зможе існувати. Держава повинна активно сприяти його розвитку, надаючи необхідну підтримку, в тому числі і необхідні фінансові ресурси для впровадження в життя найновіших досягнень науково-технічного прогресу, які можуть позитивно вплинути на рівень та якість локальної демократії. Це дозволить відновити відчуття причетності через створення інституційної основи – сильних та демократичних місцевих рад.

Ще одним актуальним питанням у цьому контексті є партизація органів місцевого самоврядування, особливо колективних органів – міських та сільських рад. Провідні західні вчені-політологи схиляються до думки, що сучасна демократія стає демократією партійною. Політичні партії сьогодні посилюються та збільшують свій вплив на політичні процеси як загальнодержавного, так і місцевого рівня. Через це інститути місцевого самоврядування починають розглядатися як локальні представництва партій, а не територіальних громад.

Такий стан справ особливо характерний для парламентських політичних систем. Їхньою атрибутивною ознакою є те, що верховенство парламенту тут – формальне, а дійсним главою держави є прем'єр-міністр. Це вимагає відповідної централізації партій, що призводить до посилення впливу партійної ієрархії на всіх рівнях та, як наслідок, партизації місцевих рад [6, р. 29]. Політичні партії потребують чіткої структури та організації від регіональних осередків і до центрального апарату. Це посилює дисципліну та нагляд за рядовими партійцями, які змушені

максимально дотримуватися головної лінії, визначеної політичною партією, навіть якщо це інколи суперечить перевагам жителів територіальної громади, яку вони представляють.

Крім того, діяльність в органах місцевого самоврядування розглядається лише як один перехідний шабел на шляху до політичної кар'єри у центральних органах влади. Тому участь у місцевих інституціях, насамперед, цікавить членів локальних осередків політичних партій. Прагнучи подолати наступну сходинку політичної кар'єри, локальні посадові особи звертатимуть більшу увагу на переваги вищих партійних функціонерів, а не локальних громад, ставлячи інтереси власної політичної партії вище за потреби та інтереси певних територій.

Місцеве самоврядування повинно базуватися на окремій, «місцевій» легітимності. Лише тоді воно буде сильним та ефективним, інакше втрапить мандат довіри населення, що і призвело до послаблення відчуття локальності у багатьох державах із даною формою державного правління [6, р. 28]. Мета місцевого самоврядування полягає не у збільшенні кола та обсягу повноважень службовців на місцевому рівні, а у їхній діяльності на основі місцевої легітимності. У випадку надмірної партизації рад влада передається суто від одної інституції до іншої, від центру на локальний рівень, що суперечить характеру місцевого самоврядування, яке покликане уповноважити людей самостійно господарювати і керувати власним життям.

Говорячи про партизацію органів місцевого самоврядування, як взірць найчастіше наводять Велику Британію. Тут це стало особливо очевидним, оскільки політичні партії цієї держави еволюціонують у напрямі авторитаризму і навіть частково вождизму. Однак ця проблема не є виключно прерогативою Великої Британії, а потенційно може виникнути у всіх державах, де відбувається посилення політичних партій у результаті глобалізації, зовнішньополітичної інтеграції в ті чи інші структури, чи навіть становлення або трансформації партійної системи або форми державного правління.

Щоб уникнути такої ситуації, варто впроваджувати нову ідеологію місцевого самоврядування, яка передбачатиме зміну ставлення до індивіда як до споживача послуг, клієнта, який завжди має рацію. Це посилить зв'язок між територіальною громадою та посадовою особою, яка її представляє на локальному рівні, нівелюючи негативний вплив партизації місцевих рад, та навіть дозволить у майбутньому скерувати цей процес у зворотному напрямі.

Таким чином, місцеве самоврядування є атрибутивною ознакою будь-якого демократичного суспільства. Саме на рівні

самоврядування громадянин може найповніше застосувати базовий принцип демократії: право на участь у керуванні справами співтовариства. Ступінь його розвитку залежить від рівня розвитку демократії в даному суспільстві. Чим демократичніше суспільство, тим краще у нього розвинуте самоврядування і тим доступніше воно для пересічних громадян. Тому зі становленням демократії в Україні неодмінно потрібно приділяти увагу місцевим інституціям. Оскільки наша держава уже проголосила прагнення продовжувати та, врешті, успішно завершити процес демократизації, наступним кроком мають бути відповідні реформування того інституту, від якого безпосередньо залежить реалізація політичних інтересів громадян та захист їхньої політичної свободи, – місцевого самоврядування.

1. Любченко П. М. Розвиток місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства / П. М. Любченко // Проблеми законності. – 2006. – № 80. – С. 38-46. 2. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку / В. В. Кравченко, Н. В. Кравченко, В. П. Лисюченко, В. А. Негода, М. В. Пітцик. – К.: Арарат-Центр, 2000. – 206 с. 3. Мороз О. Природа місцевого самоврядування: теорії минулого і сучасність / О. Мороз // Ефективність державного управління. – 2006. – № 11. – С. 365-371. 4. Фільчашкін С. С. Місцеве самоврядування як один з чинників консолідації українського суспільства / С. С. Фільчашкін // Уряду України, Президенту, законодавчій, виконавчій владі: Аналіт. розробки, пропозиції наук. та практ. працівників: Зб. – К., 1999. – Т. 15. – С.114-129. 5. Benest F. Reconnecting citizens with citizens: what is the role of local government? / Frank Benest // Public Management. – 1999. – № 81.2. – P. 6-12. 6. Bogdanor V. Bringing power back home (local government in UK) / Vernon Bogdanor // New Statesman. – 1996. – № 125.4313. – P. 28-32. 7. Dahl R. A. The City and the Future of Democracy / Robert Alan Dahl // The American Political Science Review. – 1967. – № 4.61. – P. 953-970. 8. Goldsmith Z. How local can we go? / Zac Goldsmith // The Ecologist. – 2001. – № 31.3. – P. 20-28.