

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У ПРОЦЕСАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

*Досліджено значення місцевого самоврядування у процесах демократизації суспільства. Визначено роль громадянського суспільства у здійсненні суспільного вибору територіальними громадами. Проаналізовано роль місцевого самоврядування як фактору становлення громадянського суспільства. Встановлено взаємозв'язок процесів розвитку місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Визначено напрями активізації участі населення у місцевому самоврядуванні з метою досягнення суспільно значущих результатів.*

**Ключові слова:** громадянське суспільство, демократичні процеси, місцеве самоврядування, механізми взаємодії, територіальна громада, теорія суспільного вибору.

Україна здійснює складний демократичний перехід до політично організованого, відповідального суспільства нової якості, в якому поступово підвищується рівень ділової активності та політичної участі громадян, забезпечення їхніх прав і свобод, формується нова структура соціального простору. Головною передумовою демократичного розвитку нашої країни є становлення та успішний розвиток інститутів громадянського суспільства, про що наголошується у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [1].

Місцеве самоврядування як обов'язкова складова будь-якої демократичної держави є першоосновою в справі формування громадської ініціативи. З цієї точки зору місцеве самоврядування розглядається не тільки як складова публічної влади, а й передусім як явище суспільного життя і стратегічно важливий ресурс для розвитку громадянського суспільства.

Однак у даний час в Україні система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства, про що свідчать: недостатня спроможність органів місцевого самоврядування створювати та підтримувати сприятливе життєве середовище, в якому людина мала б усі можливості для розвитку; неналежна відкритість та прозорість діяльності; недовіра населення. За цих умов все більшої значущості і гостроти набуває «проблема вибору», в аспекті визначення механізмів підвищення ступеню участі населення в управлінні суспільними справами та прийнятті управлінських рішень, що й обумовлює актуальність теми статті.

Питанню визначення ролі, місця та значення місцевого самоврядування у демократичних процесах присвячують дослідження зарубіжні та українські науковці у сфері юридичних, політологічних наук та державного управління.

Зокрема питання конституційно-правового регулювання взаємовідносин місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства висвітлюються у працях П. Любченко, Ю. Мірошніченко, Г. Петриашвілі. Місцеве самоврядування розглядається як інститут громадянського суспільства такими авторами, як О. Батанов, В. Григор'єв, І. Дробот, А. Колодій, О. Петришин, В. Речицький, В. Селіванов, О. Скрипнюк, Ю. Тодика, як фактор становлення громадянського суспільства – М. Бажинов, Л. Герасина, В. Зимогляд, А. Карась, Р. Мельникова, А. Савел'єв, Г. Чапала, О. Чувардинській, Н. Широкова. Однак складність та багатогранність цієї проблеми вимагає продовження наукових пошуків у цій сфері, оскільки вивчення громадянського суспільства та місцевого самоврядування як єдиного комплексу суспільних взаємо-

дій допоможе виявити ефективні інструменти впливу різних суб'єктів управління на процеси перетворення України у дійсно демократичну державу.

Метою статті є визначення ролі місцевого самоврядування у процесах демократизації суспільства в Україні.

Сучасні тенденції демократизації України, а також міжнародні процеси, які відбуваються у світі змушують принципово по-новому підійти до розуміння ролі публічної влади в цілому, та місцевого самоврядування, зокрема, у демократичних процесах.

Тривалий час існувало переконання, що рішення, які приймаються державними, політичними організаціями та окремими політиками, повинні мати мету принесення всьому суспільству найбільшої користі. К. Віксель у 1897 р. вперше визначив політику як взаємовигідний обмін між громадянами та суспільними структурами. Згодом ця думка була розвинена і знайшла відображення у теорії суспільного (громадянського) вибору. Впродовж 60 – 70 рр. XX ст. на базі В'єрджінського університету (США) та однойменного політехнічного інституту сформувалася «В'єрджінська школа», так ще називають засновників теорії суспільного вибору. Провідним розробником її є лауреат Нобелівської премії з економіки 1986 р. Джеймс Б'юкенен. До активних прихильників належать Г. Таллок, У. Натер, Дж. Бреннан та інші вчені. Дж. Б'юкенен досліджував проблему, що лежить на стику економічної теорії та теорії державного управління. Все активніша участь держави у бізнесі та господарському регулюванні піднімає питання про практику прийняття рішень. І головним є розуміння того, як добитися, щоб прийняття законів, встановлення податків, розподіл бюджетних коштів, інші рішення владних органів насправді відповідали потребам суспільства, а не окремих осіб чи бізнес-груп. Він вважав, що мову слід вести не про пріоритет чи вибір певної політики (неокейнсіанської, монетарної або іншої), а про шлях обмеження державного регулювання та регламентації [2].

Предметом теорії суспільного вибору (ТСВ) є вивчення взаємозалежності і взаємодії політичних та економічних явищ. У полі зору ТСВ знаходяться державні фінанси, процес голосування, контроль за економікою, підтримка гарантованих цін на сільськогосподарську продукцію, орендна плата, приватизація майна підприємств, податкова система, діяльність уряду та ін.

Теорія суспільного вибору ґрунтується на таких методологічних засадах [3].

По-перше, вивчає методи і способи, за допомогою яких люди використовують державні заклади у своїх власних інтересах. Люди, які діють у політичній сфері, переслідують свої власні інтереси.

По-друге, базується на концепції «економічної людини», яка передбачає, що поведінка індивіда є раціональною. Це означає, що всі – від простого виборця до президента – керуються під час прийняття рішень правилом порівняння граничної вигоди і граничних витрат.

По-третє, розглядає політику як процес обміну голосами і передвиборчими обіцянками. Політика – це складний інституційний процес, на основі якого люди обирають різні альтернативи, зіставляючи їх зі своїми цінностями, оскільки вони на ринку обирають товар, керуючись лише власними перевагами. Це положення передає суть «методологічного індивідуалізму» Дж. Б'юкенена і школи суспільного вибору.

На політичному ринку існує конкуренція між людьми за вплив на прийняття рішень, за доступ до розподілу ресурсів, за місце в ієрархії управління. Тут діють три основні фігури: виборці, депутати і чиновники. У зв'язку з цим сферами аналізу ТСВ є виборчий процес, діяльність депутатів і бюрократів, політичне регулювання та конституційна економіка.

По-четверте, використовує мікроекономічний підхід для пояснення процесу прийняття політичних рішень. За цієї позиції влада – це засіб обміну, торгівлі, символ вартості, який використовується задля досягнення окреслених завдань. Звідси випливає, що не тільки влада є товаром, а й політичні відносини загалом є ринком влади. Прихильники ринкового тлумачення влади уявляють її як форму раціональної організації

людських прагнень. Тут панує активна конкуренція, що демонструє ділову компетентність, підприємливість, намагання просунутися в суспільній ієрархії нагору, силу волі тощо. Ринок влади, як і будь-який інший ринок, не вільний від розгулу пристрастей, пороків, демагогії.

Суспільний вибір являє собою зведення індивідуальних, приватних переваг в колективні рішення таким чином, щоб з мільйонів думок скласти одне рішення. Отже, найважливішою характеристикою колективного рішення є його неподільність, оскільки зачіпаються інтереси всіх. Воно стає обов'язковим для всіх і в разі необхідності його примушують виконувати. Державна політика є результатом діяльності індивідів, який виходить з усвідомлення власних інтересів і прийняття відповідних рішень для досягнення вигоди. Результати колективного вибору можуть мобілізувати суспільство на вирішення значних і досить важливих завдань, які були б не під силу навіть найбільшим монополістичним об'єднанням. Однак, якщо рішення прийнято неправильно, а це трапляється, тоді суспільство відстає у своєму розвитку, деградує, відступає назад, і, кажучи економічною мовою, держава не використовує всі свої виробничі можливості [3].

Пошук згоди між учасниками політичного процесу набагато складніший, ніж в економіці. За ТСВ на «формулу згоди» може претендувати конституція, тобто основний закон громадянського суспільства, в якому зафіксовано загальні «правила гри», перед якими всі рівні. Крім того, представники ТСВ вбачають схожість між громадянським суспільством і ринковою економікою, яка полягає у наявності взаємовигідних договірних або контрактних відносин.

Обов'язковою умовою поглиблення тенденції демократизації суспільства та функціонування політичної системи визначається місцеве самоврядування. Прогресивний розвиток місцевого самоврядування, яке має дедалі активніше укріплювати позиції щодо узгодження інтересів громад і державних інституцій, складає підвалини повноцінного розвитку держави. Адже розвинуте місцеве самоврядування свідчить про демократичне державне управління та забезпечення конституційного принципу підконтрольності держави громадянам.

Така підконтрольність репрезентує засади демократії як форми державно-політичного устрою суспільства, що ґрунтується на визнанні народу джерелом і носієм влади, на прагненні забезпечити справедливість, рівність, добробут усіх громадян держави. Провідне місце в системі такого політичного устрою належить місцевому самоврядуванню – інституту, на який покладається завдання здійснення державного управління «знизу». Ставши безпосередніми учасниками цього процесу, громадяни усвідомлюють, що можливість здійснення такого управління – не гасло, а реальна участь кожного індивіда в справах своєї громади. За таких умов видається можливим об'єднання суспільства в утвердженні його конституційних прав і свобод, забезпечення постійної участі громадян у прийнятті суспільно важливих рішень та формування активної територіальної громади, яка зможе не лише брати участь у суспільних процесах, а й оцінювати діяльність державних та місцевих органів управління, впливати на покращення їхньої роботи.

Очевидно, що можливість результативно відстоювати власні інтереси у державній владі залежить від того, наскільки розвиненим є місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування, що представляє інтереси громади, у такому контексті слід розглядати як найяскравіший виразник інтересів громади.

При цьому воно не є противагою державній владі, виступаючи інститутом, що забезпечує більш оперативне, ніж органи державного управління, реагування на суспільні потреби. Його розвиток як інституту громадянського суспільства є запорукою підвищення репрезентативності державної влади та наближення її до народу.

Сама проблема формування та розвитку громадянського суспільства обумовлена об'єктивними практичними потребами сьогодення, насамперед, утвердженням ідеї демократизації суспільних процесів як глобальної тенденції, що поступово охоплює все більше країн світу, розгортається на теренах України з наростаючою активністю. Цей

рух репрезентує владу народу, громадян власноруч сформованого суспільства. Очевидно, що влада народу взаємодіє з державною в один з двох способів: «наштовхується або на опір державної влади», або «взаємодіє з нею, внаслідок чого формується авторитарний або демократичний стиль суспільного життя і управління, утверджується різний рівень свободи людини як громадянина і особистості» [4, с. 3]. Не викликає сумнівів і те, що кожен громадянин зацікавлений в утвердженні найвищого ступеня громадської свободи. Для цього він має об'єднати свої зусилля з іншими громадянами. Таке об'єднання утверджується як «громадянське суспільство» – «механізм і одночасно засіб волевиявлення активності громадян в реалізації власних прав і свобод, наближення демократичного майбутнього» [4, с. 3].

Становлення в Україні громадянського суспільства нерозривно пов'язане з розвитком місцевого самоврядування. Останнім часом усе більшою підтримки серед науковців отримує думка про те, що однією з основних дійових інституцій, здатних потужно впливати на процес формування громадянського суспільства, є саме місцеве самоврядування, яке має широкий набір організаційних форм залучення населення до управління громадськими справами. Саме на рівні місцевого самоврядування виявляється одна з найважливіших форм екзистенції людського буття, яка знаходить свій прояв у громадянській самодіяльності, самовираженні особистостей та їх територіальній організації. В цьому аспекті місцеве самоврядування, первинним і активним суб'єктом якого виступають жителі певної території, у рамках якої реалізується комплекс важливих устремлінь людини, служить найважливішим чинником становлення й відтворення громадянського суспільства [5].

Процеси розвитку місцевого самоврядування і громадянського суспільства взаємопов'язані. Існує взаємозалежність громадянського суспільства і місцевого самоврядування. З одного боку, затребуваність місцевого самоврядування пов'язана з рівнем розвитку громадянського суспільства. З іншого – розвиток системи місцевого самоврядування і буде означати формування громадянського суспільства. З погляду О. Тодики, місцеве самоврядування відіграє особливу роль у становленні громадянського суспільства в Україні, будучи при цьому одночасно й механізмом його формування, і його невід'ємною частиною. Залучення членів місцевого співтовариства у процес прийняття суспільно значущих рішень – один з важливих механізмів реального здійснення народовладдя [6].

Місцеве самоврядування є найбільш ефективною легальною формою участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Вимогливість до себе й до органів публічної влади, уміння використовувати весь потенціал місцевого самоврядування сприятимуть формуванню в Україні основних складових каркасу громадянського суспільства.

Сенс місцевого самоврядування полягає ще й у тому, щоб якомога більше людей зацікавити справами суспільства. Так, А. Карась із цього приводу зазначає, що поняття і громадянського суспільства, і громадянина у сенсі їх породження громадою і громадською активністю набуває дещо іншої інтерпретації, аніж за тих соціально-політичних умов, коли все політичне життя визначається на рівні центральної державної влади. Громадянське суспільство створюється не просто «знизу», а, перш за все, через громади з їх засадничим принципом самоврядування. В останніх ефективніше можуть бути реалізовані принципи рівності й демократії, тому сила громади в суспільстві, по суті, має бути первинною щодо політичної влади й контролю над нею [7].

Процес демократизації, який розпочався в Україні після здобуття незалежності, обумовив необхідність децентралізації державної влади та підвищення ролі місцевого самоврядування, за допомогою якого громадяни можуть якнайповніше реалізувати свої громадянські права й активізувати соціальні ініціативи. Усе це привертає увагу до природи місцевого самоврядування та його місця у політичній системі.

Відповідно до ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Це означає, що ор-

гани місцевого самоврядування не є складовою частиною державного механізму, вони становлять окрему форму реалізації народовладдя. Виходячи з цього, місцеве самоврядування не є елементом державної влади, однак це не забезпечує його повної автономності від державної влади, що дає підстави розглядати місцеве самоврядування в політичній системі як самостійну форму публічної влади, за допомогою якої вона «адапується до нових соціальних вимог» [8].

Однією з особливостей місцевого самоврядування є широта спектру його діяльності в питаннях оптимізації суспільного життя.

По-перше, посилюється фінансова самостійність територіальних утворень, органи місцевого самоврядування наділяються правом контролю за формуванням та розподілом бюджетних коштів. Наявність у органів місцевого самоврядування власного бюджету стимулює їх фінансову активність, підвищує рівень соціальної захищеності населення, стимулює господарську діяльність, розвиток виробництва, розширення сфери послуг на даній території.

По-друге, в умовах місцевого самоврядування територіальні утворення локального масштабу наділяються правами і можливостями вирішувати політичні, економічні, соціальні питання місцевого рівня, враховуючи інтереси населення даної території. При цьому територіальні колективи та утворені ними органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями (сукупністю прав і обов'язків), що зачіпають практично всі сторони життя населення. Серед них основні: формування та наповнення місцевого бюджету, управління комунальним господарством, розвиток транспорту, інфраструктури населеного пункту, житлове будівництво. Настільки широкий спектр повноважень надає органам місцевого самоврядування можливість своєчасно і адекватно реагувати на нагальні потреби місцевих громад.

По-третє, місцеві територіальні утворення позиціонуються як повноправні суб'єкти господарських відносин, набувають реальне право самостійно володіти, користуватися та розпоряджатися на свій розсуд муніципальною (регіональною) власністю. Здійснення органами місцевого самоврядування самостійної господарської діяльності сприяє зміцненню їх економічної бази, від стану якої безпосередньо залежить якість життя не тільки конкретної територіальної одиниці, але і всієї країни.

По-четверте, місцеве самоврядування формує сприятливі умови для розвитку справжнього народовладдя, населення наділяється свободою вибору і використання різноманітних форм безпосереднього волевиявлення. Через систему виборів формуються місцеві представницькі органи, які в своїй діяльності враховують думку виборців. Реальна участь громадян, жителів конкретних територій, вирішенні питань місцевого значення підвищує рівень їх політичної культури, інтегрує кожного конкретно взятого людини в процес управління державою.

Органи місцевого самоврядування – індикатор громадської думки, канал зворотного зв'язку держави з населенням. Вони повинні інформувати органи державної влади про конкретні інтереси громадян, задоволення яких можливо лише силами держави. Вони мають право звертатися з різними ініціативами, для реалізації яких необхідна державна підтримка. Держава, вивчивши ці ініціативи і пропозиції, може виділити у разі їх схвалення матеріальні і фінансові кошти для вирішення конкретних завдань.

Однією з найважливіших складових місцевого самоврядування є безпосередня участь населення в управлінні, а також право контролю за діяльністю влади з боку жителів.

Роль громади у виробленні управлінських рішень на місцевому рівні та здійснені контролю за їх реалізацією є визначальною. Вона залежить від міри залученості громади до процесів місцевого управління.

Лише активна громада спроможна поставити владу в умови підзвітності, відповідальності та підконтрольності. Постійний громадський контроль, спрямований на запобігання порушенню прав людини, усунення зловживань, порушень законодавства, привернення уваги органів влади та громадськості до існуючих проблем і стимулюван-

ня їх вирішення, підвищення якості надання послуг органами місцевого самоврядування, підвищення публічності та прозорості органів місцевого самоврядування сприятиме підвищенню якості та ефективності управління на місцевому рівні. Адже через громадський контроль влада отримує зворотний зв'язок від суспільства та може коригувати свої дії, реагуючи на потреби та інтереси мешканців. Влада, яка зацікавлена у підвищенні свого авторитету і у громадській підтримці своїх дій, не зможе ігнорувати результати громадського контролю.

У практичній діяльності та в багатьох вітчизняних публікаціях систему місцевого самоврядування зводять до звичних представницьких й адміністративних органів місцевого рівня. Тим часом найважливішою ланкою цієї системи є різні форми прямого волевиявлення місцевого населення, тобто безпосередньої демократії: збори, сходи громадян, місцеві референдуми. Законодавство не виключає й інші можливості для здійснення громадянами прямої участі в управлінні, які слід було б використовувати з урахуванням місцевих умов і особливостей. Безпосередня демократія відкриває для громадян широкі можливості для прийняття ними рішень у питаннях місцевого значення, для прояву самостійності й ініціативи народних мас в управлінні, їх прямої і безпосередньої участі в проведенні в життя державних рішень і в здійсненні контрольних функцій за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Отже, висока громадянська свідомість і активність населення є необхідним елементом процесу формування та реалізації ефективної соціально-економічної політики місцевими органами публічної влади.

Серед основних завдань, які стоять перед Україною, є необхідність підвищення рівня залучення громадян до процесу прийняття рішень. Часто громадяни не розуміють своїх прав та обов'язків і, як наслідок, вони не в змозі висловлювати свої думки з приводу діяльності органів публічної влади. Залучення ж громадян до вироблення та впровадження політики сприяє посиленню ролі громадян в демократичних перетвореннях держав. Участь громадськості збільшує прозорість процесу прийняття рішень, а також підвищує відповідальність посадових осіб перед своїми виборцями.

Участь громадськості є процесом, що відбувається в межах громади і полягає в організації громадян та їх цілей через діяльність недержавних організацій з метою здійснення впливу на процес прийняття рішень. Громадяни найбільше долучаються до справи, якщо проблема, яку необхідно вирішити, стосується їх безпосередньо. Більше того, участь громадськості має місце, коли всі зацікавлені сторони співпрацюють задля здійснення змін.

Таким чином місцеве самоврядування має прояв як основний демократичний інститут, що характеризує ступінь розвинутої громадянського суспільства, його зрілість. Саме цей інститут здатен підтримати різноманітні прояви громадянської активності й спрямувати енергію розрізнених об'єднань громадян на місцевому рівні в єдине русло для досягнення суспільно значущих результатів.

### Список використаних джерел

1. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : указ Президента України від 24 бер. 2012 р. № 212/2012. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)
2. Довбенко М. Теорія суспільного вибору / М. Довбенко // Економіка України. – 2003. – № 10. – С. 83–86.
3. Пискунов В.В. Теория общественного выбора Джеймса Бьюкенена / В.В. Пискунов. – Режим доступу: <http://liber.rsuh.ru/Conf/Sociocult/piskubov.htm>
4. Чувардинський О.Г. Громадянське суспільство в Україні: становлення, функціонування, перспективи розвитку: автореф. дис. ... д.п.н. : 23.00.02 / Олександр Георгійович Чувардинський; ЛНУ. – Л., 2008. – 35 с.
5. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: моногр. / В.А. Григорьев. – К.: Истина, 2005. – 424 с.

6. Тодика О.Ю. Проблеми реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень в аспекті здійснення народовладдя / О. Ю. Тодика // Держ. будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. – Х.: Право, 2004. – № 7. – С. 49–61.

7. Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях: моногр. / А. Карась. – Львів: ВЦ ЛНУ ім. І. Франка, 2003. – 520 с.

8. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.: зі змінами згідно із законом України від 8 груд. 2004 р. – № 2222. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

*Рассмотрено значение местного самоуправления в процессах демократизации общества. Установлена роль гражданского общества в реализации территориальными общинами общественного выбора. Осуществлен анализ роли местного самоуправления как фактора становления гражданского общества. Установлена взаимосвязь процессов развития местного самоуправления и гражданского общества. Определены направления активизации участия населения в местном самоуправлении с целью достижения общественно значимых результатов.*

**Ключевые слова:** *гражданское общество, демократические процессы, местное самоуправление, механизмы взаимодействия, территориальное сообщество, теория общественного выбора.*

*The value of local self-government in the processes of society democratization is investigated. The role of civil society into the public choice implementation by communities is defined. The role of local self government as a factor of civil society development is analyzed. The interrelation of local government and civil society processes is determined. The ways of enhancing the public participation in local government in order to achieve socially meaningful results are given.*

**Key words:** *civil society, democratic processes, local self-government, cooperation mechanism, territorial community, public choice theory.*

*Одержано 21.02.2014.*