

УДК [316.75+321.014] : 342.571

М. В. Гришук

*кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
(Національний університет "Острозька академія")*

ВДОСКОНАЛЕННЯ ІДЕОЛОГІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – ШЛЯХ ДО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Поняття основ місцевого самоврядування є порівняно новим у політичній і правовій вітчизняній літературі. Воно, включаючи в себе декілька взаємозв'язаних структурних елементів, набуло закріплення і тлумачення як у вітчизняних, так і в іноземних, міжнародних законодавчих актах. Зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування вперше на міжнародному рівні було закріплено конституційні та законодавчі основи, положення про територіальні кордони та фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, проголошена Інтернаціональною спілкою місцевих влад 23-26 вересня 1985 р., закріпила основи та концепції розвитку місцевого самоврядування.

Відповідно до міжнародних правових актів Конституція і Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначили політичні, організаційно-правові, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування.

Актуальність зазначеної проблеми зумовлюється тим, що у вітчизняній правовій науці вона ще не набула достатнього висвітлення, зокрема відсутнє ґрунтовне дослідження основ місцевого самоврядування. На заході ще в 60-х роках ці проблеми набули глибокого вивчення. Так ще в 1963 р. професор Ю. Панейко важливі положення з цього приводу виклав у праці "Теоретичні основи самоврядування", виданій у Мюнхені. Процеси розвитку демократії в другій половині 80-х – 90-х рр. минулого століття сприяли вивченню проблеми формування та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

На нашу думку під основами місцевого самоврядування слід розуміти об'єктивно сформовані у громадянському суспільстві ідеологічні, політичні, соціальні, економічні, фінансові, правові та інші можливості й умови, сукупність яких створює опорну структуру системи місцевого самоуправління України. У зв'язку з цим постає потреба визначення головних, основних, корінних принципів, що становлять сутність основ місцевого самоврядування. Враховуючи, що місцеве самоуправління, як вираження влади громадян громадянського суспільства, становить не лише одну із основ конституційного ладу України, але і є складовою конституційного ладу України, відповідно значна частина основ конституційного ладу України одночасно становить і основи місцевого самоуправління України.

Керуючись цим, основи місцевого самоврядування можна визначити як сукупність встановлених Конституцією України норм-принципів, які закріплюють та регулюють найбільш суттєві докорінні громадянські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення місцевого самоуправління на всій території України, у відповідності з якими повинні знаходитись усі інші самоврядно-правові норми нормативних правових

▪ Вдосконалення ідеологічних і політичних основ місцевого самоврядування – шлях до громадянського суспільства / М. В. Гришук // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11hmvdhs.pdf>.

актів. Під основами місцевого самоуправління розуміють об'єктивно сформовані правові, політичні, територіальні, економічні, соціальні, гуманістичні, фінансові та інші можливості, сукупність яких створює опорну структуру системи місцевого самоуправління України.

З огляду на вищесказане, можна виділити такі структурні елементи, які у своїй сукупності становлять поняття основ місцевого самоврядування. До них зокрема належать правові основи; ідеологічні основи; соціальні основи; політичні основи; організаційні основи; територіальні основи; гуманістичні основи; фінансово-економічні основи.

Аналіз ідеологічних і політичних основ місцевого самоврядування неможливий без вивчення системи поглядів та ідей, якими пізнаються та оцінюються ставлення членів територіальних громад до сьогодення і один до одного, до соціальних проблем і конфліктів, до соціальної діяльності тощо.

Ідеологічна багатогранність означає право кожного члена територіальної громади, самої територіальної громади, політичної партії або громадського об'єднання розробляти, сповідувати та пропагувати теорії, концепції про політичну, соціальну, економічну основу та облаштування суспільства, пропагувати практичні рекомендації органам влади і управління та самому суспільству, привселюдно захищати свої погляди та світогляд.

Політичне багатограння в суспільстві, як правило, проявляється в багатопартійності та існуванні різних громадських об'єднань, що виступають як форма політичної демократії і є основою здійснення народовладдя, формування органів місцевого самоврядування та організації їх діяльності.

Ідеологічними та політичними основами місцевого самоврядування виступає сукупність норм-принципів, що закріплюють та регулюють ідеологічну та політичну багатоманітність у територіальних громадах, політичні права і свободи людини та громадянина.

Політичні права і свободи виконують у системі місцевого самоуправління подвійну роль. Вони виступають як суб'єкт правового регулювання місцевого самоуправління, а також як важливий принцип здійснення і розвитку місцевого самоуправління.

Загальновизнано, що складовою політичних прав та свобод людини і громадянина є право на участь у референдумі, право вибирати та бути обраним, право на об'єднання, проведення зборів, мітингів та демонстрацій, право на участь в управлінні справами держави і здійсненні місцевого самоуправління, право на звернення в державні органи та органи місцевого самоуправління.

Вищеназвані політичні, як і інші права та свободи людини і громадянина, як правило, найперше реалізуються на місцевому рівні, там, де вони живуть та здійснюють свою трудову, громадсько-політичну та іншу діяльність. А тому їх реалізація багато в чому залежить від діяльності органів та посадових осіб місцевого самоуправління, які зобов'язані забезпечити дотримання та захист на своїй території всіх прав і свобод людини, створити всі необхідні умови для їх вільного здійснення.

Крім того, політичні права і свободи передбачають активне включення членів територіальних громад у їх життя та управління справами. Причому, ці права створюють умови для зміцнення зв'язків між громадянами та територіальною громадою. І від стану політичних прав і свобод, багато в чому залежить міцність основ місцевої влади, реальність

демократизму в територіальній громаді, рівень політичної та правової культури її членів.

Місцеве самоврядування потенційно надає широкі можливості кожному члену територіальної громади брати участь у вирішенні питань місцевого значення безпосередньо формами прямого волевиявлення, а також через органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

Діалектика взаємовідносин органів місцевого самоврядування і територіальних громад свідчить, що їх вплив на розвиток один одного взаємозалежний. Місцеве самоуправління схильне до тенденції набувати форми і характеру, який відповідає рівню розвитку та характеру територіальної громади та її громадських об'єднань. Суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією громадянами права на об'єднання, регулюються Законами України ", від 23 квітня 1991р. "Про свободу совісті та релігійні організації", від 16 червня 1992 р. "Про об'єднання громадян "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" від 15 вересня 1999 р. та від 11 липня 2001 р. "Про органи самоорганізації населення".

Наявність і кількість об'єднань громадян безпосередньо впливає на оригінальне та реальне здійснення місцевого самоуправління. І це закономірно, адже діяльність територіальної громади не буде успішною якщо її члени перебувають в стані апатії, дезорганізації, не створивши в ній мережі громадських структур, які здатні мобілізувати та чітко виразити волю більшості, перетворити її в ефективний інструмент місцевого самоуправління.

Розвиток суспільних відносин, політичної організованості й активності у сфері місцевих об'єднань відбувається як з ініціативи органів місцевого самоврядування, так і в результаті дії на них суспільних

▪ Вдосконалення ідеологічних і політичних основ місцевого самоврядування – шлях до громадянського суспільства / М. В. Гришук // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11hmvdhs.pdf>.

структур місцевих громадських об'єднань. Ступінь розвитку демократії, політичної і правової культури територіальної громади впливає на розвиток місцевих об'єднань і стимулює діяльність самих органів місцевого самоврядування.

Політична основа місцевого самоврядування не може ефективно розвиватися без зростання політичної активності громадян. Важливим засобом формування цієї активності є забезпечення права громадян на отримання і поширення інформації будь-якими законними способами та гарантії свободи масової інформації. Здебільшого це право реалізується через засоби масової інформації, в тому числі регіональні та місцеві. У свою чергу органи місцевого самоуправління повинні надавати інформацію про свою діяльність через радіо, телебачення та пресу, проводити прес-конференції, поширювати довідкові та статистичні матеріали [7, с. 115-120].

Відкрито і гласно повинна вестися діяльність органів та посадових осіб місцевого самоуправління. Мається на увазі забезпечення доступу громадян до ознайомлення з документами та матеріалами, що безпосередньо торкаються прав і свободи людини та громадянина, а також отримання ними іншої повної і достовірної інформації про діяльність органів місцевого самоуправління [Див.: 6, с. 79].

Однак органи місцевого самоврядування та їх представники діють у відповідності до інтересів та волі населення. Тому постійний ефективний контроль за діяльністю органів публічної влади з боку якнайширших верств населення вкрай доречний та необхідний [Див., наприклад, 10, с. 33]. Цьому відповідатиме забезпечення прозорості функціонування політико-правової системи, постійний діалог з населенням [14, с. 55].

Ефективний громадський контроль за діяльністю влади – важливий показник рівня розвитку демократії. Його складовими можуть бути наглядові комісії, створені політичними партіями та громадськими організаціями за діяльністю окремих галузевих управлінь і відділів, контролем за витратою бюджетних коштів. Проте на сьогодні ще незначна частина населення охоплена мережею громадських утворень. Серйозним гальмом цього процесу постають традиції та пережитки етатизму, неналежний рівень політичної освіченості та культури, апатія значної частини населення. Але саме розв’язання цих проблем значним чином сприятиме нашому рухові до цивілізованого громадського суспільства з його пріоритетами [9, с. 26-27].

Від здатності владних структур швидко і ефективно налагодити конструктивну взаємодію з громадськими організаціями та об’єднаннями, залучити громадськість до розробки і здійснення економічних та соціальних програм, забезпечити громадську експертизу управлінських рішень, визначальною мірою залежатиме успіх демократичних перетворень в Україні. Немаловажним чинником є активність громадян в урядуванні, що, в свою чергу, вимагає створення адміністративних одиниць, які оптимально сприяють кожному громадянину брати участь у прийнятті рішень, пов’язаних з розвитком місцевого самоврядування. У зв’язку з цим є цікавим зарубіжний досвід трьох ярусів урядування: загальнодержавний (національний), проміжний і різноманітні варіанти місцевого самоврядування [13, с. 7-8]. Багаторівнева і децентралізована структура управління дозволяє ефективно вирішити поширену дилему управління – "централізоване державне управління для ефективності, децентралізоване державне управління для збереження демократичних цінностей" [15, с. 85]. Разом з тим механізми втілення в життя ефективної

▪ Вдосконалення ідеологічних і політичних основ місцевого самоврядування – шлях до громадянського суспільства / М. В. Гришук // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11hmvdhs.pdf>.

структури управління максимально мають врахувати існуючі в суспільстві соціальні та політичні чинники. Не виключено, що політичні чинники деструктивного характеру, соціальна поляризація суспільства та створена нею соціальна напруга негативно позначаються на розвитку місцевого самоврядування та флотування громадянського суспільства в Україні.

Серйозним недоліком в цьому процесі є відсутність ідеології, яка об'єднувала б населення різних регіонів України. Сьогодні панують часто діаметрально протилежні погляди на вирішення проблем ринкової економіки, подолання економічної кризи. Все це негативно впливає на регіональний та місцевий розвиток.

Крах колишньої ідеології, відмова від досвіду радянського періоду та відсутність новосформованого на тлі економічної, політичної та соціальної кризи спричинили втрату думки про необхідність існування обов'язкових цінностей, що містили уявлення про сенс життя і діяльність суспільства, владні відносини, моральні устої, цілісність картини світу, межі відліку і як результат – непередбачуваність, ірраціональність поведінки, поглиблення прірви між думкою та ідеєю, ціннісний хаос.

Стає нормою думка про те: у кого сила або влада, той і правий, як результат – конвертація влади у грошовий прибуток і капітал для одних, щоденна загроза звільнення для інших. На жаль, здобута суспільством свобода обивателем не розцінюється найвищою цінністю, не стала основою для досягнення інших цінностей. Пострадянський середній українець сповідує зовсім інші цінності і зразки поведінки, які роблять його стороннім, навіть інфантильним спостерігачем реформ, ініційованих вузьким колом осіб. При цьому він дивовижно пристосовується до будь-яких умов повсякдення, але перебуває у своєрідній "громадській сплячці" [12, с. 17].

▪ Вдосконалення ідеологічних і політичних основ місцевого самоврядування – шлях до громадянського суспільства / М. В. Гришук // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11hmvdhs.pdf>.

За умови поглиблення суспільного правового, політичного нігілізму в інтересах виживання держави, подолання тотальної кризи, що затягнулась, і переходу до висхідної фази розвитку з усією гостротою постає необхідність у суспільному ідеалі [8, с. 20].

Вихід з цього становища – пошук основ об'єднуючої ідеології, ідеї, здатної об'єднати територіальні громади з врахуванням їх своєрідностей тощо. У територіальних громадах потрібно робити все для усвідомлення загальнонаціональної ідеї і на цій основі формувати суспільну цілісність із різних суспільних та соціальних груп з врахуванням спільних цінностей, за допомогою яких може бути забезпечений суспільний діалог націлений на визначення загальноприйнятого устрою і сенсу розвитку. Тут має відіграти свою роль система ключових цінностей, таких як: спільна вітчизна, соціальна справедливість, гідність людини і держави. Важливим моментом при цьому є створення ненасильницьких форм комунікації між ідеологіями окремих соціальних верств, за яких узгоджені рішення досягаються демократичним шляхом. Це стане можливим лише тоді, коли буде усвідомлено кожним членом територіальної громади, діяльність якого буде свідомою, і з'ясовано, в ім'я чого і кого вона здійснюється. Без створення позитивного ідеалу і розуміння суспільних потреб та врахування досвіду спадковості поколінь не слід розраховувати на успіх. Не можна досягти прогресу без врахування здобутків минулого. Категоричне заперечення колективістської моделі, насадження індивідуалізму, егоїзму, швидке власне збагачення окремих осіб поряд з нерозбірливістю у виборі засобів, девальвація цінностей продуктивності праці, деформації у трудовій орієнтації, участь дітей та молоді у кримінальному і напівкримінальному бізнесі не приведе до суспільного успіху. Подібні тенденції відштовхують громадян від влади за її бездіяльність, породжують недовіру до прийнятих

▪ Вдосконалення ідеологічних і політичних основ місцевого самоврядування – шлях до громадянського суспільства / М. В. Гришук // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11hmvdhs.pdf>.

нею правових актів. Так, більшість громадян Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" не знає, не сприймає і не вірить в реальне існування самоврядування. Населення України втратило менталітет свідомого суб'єкта місцевого самоврядування. Доречною з цього приводу є думка А. Газаряна про те, що посттоталітарні суспільства взагалі починають будівництво демократичної держави не "з нуля", а з рівня "нижче від нуля", намагаючись вибратися з болота тоталітарної свідомості і трясовини старих відносин" [2, с. 9]. За цих умов марно сподіватися, що Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" швидко запрацює. Без усвідомлення його цінності, без подолання поширеної соціальної апатії та розчарування багатьох верств суспільства у реформах, подолання психологічної невідповідності значної частини населення до сприйняття ринкових відносин та правового нігілізму не можливий рух вперед.

Характерною рисою сучасного правового нігілізму є його масовість, навіть глобальність. Він охопив не тільки свідомість пересічних громадян, соціальних груп, кланів, а дедалі глибше проникає в структури влади, в тому числі у її вищі ешелони, в органи, які мають стояти на сторожі правопорядку, набуваючи тим самим характеру, загрозливого для становлення демократичної правової держави [5, с. 11]. Змінити подібну ситуацію може глибоко продуманий комплекс екстраординарних заходів, в тому числі і реалізація Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", який став би зрештою чинником нашого життя та мірою реальної поведінки, невід'ємним елементом національного менталітету, душі народу.

Фактично сьогодні територіальна громада майже не бере участі в процесі розв'язання завдань місцевого значення. Це створює ґрунт для розвитку авторитарних тенденцій на місцевому рівні, причому

▪ Вдосконалення ідеологічних і політичних основ місцевого самоврядування – шлях до громадянського суспільства / М. В. Гришук // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11hmvdhs.pdf>.

обґрунтовується, як правило, це тим, що територіальна громада не готова взяти на себе відповідальність за вирішення місцевих справ, бо як така вона ще не сформована. Можна лише говорити про сукупність тих, хто проживає на певній території. Справжня територіальна громада виникне тільки тоді, коли така сукупність стане жити, як справжня сім'я, яка буде бачити і знати свій інтерес [11, с. 31].

Для цього потрібне існування певного економічного підґрунтя. Власність має належати людині чи то індивідуально, чи то як членові колективу власників [1, с. 14-24].

Все це можливо лише тоді, коли, реалізуючи Закон "Про місцеве самоврядування в Україні", буде сформовано територіальну громаду не теоретично, а практично, яка буде провідним суб'єктом системи місцевого самоврядування, дієздатною у своєму функціонуванні. Причому, під цією дієздатністю розуміється свідомо сформована, соціальна активна людська спільнота, самодостатня у своєму існуванні і розвиткові з точки зору забезпечення фінансовими, економічними, природними ресурсами. Така спільнота повинна бути здатною на врядування, нести відповідальність за діяльність створюваних нею органів та обраних посадових осіб [3, с. 12].

Політична активність громадськості можлива тільки через захист політичних прав і свобод, націлених на активізацію участі громадян в житті територіальних громад і управління їх справами. Реалізація зазначених прав створює умови для зміцнення зв'язку між громадянином і територіальною громадою, стимулює діяльність місцевої влади, є реальним показником демократизму в територіальних громадах, рівня політичної і правової культури населення. Діяльність територіальної громади не буде ефективною лише за умови громадської апатії, дезорганізації та об'єднання в мережу громадських структур, які здатні

▪ Вдосконалення ідеологічних і політичних основ місцевого самоврядування – шлях до громадянського суспільства / М. В. Гришук // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11hmvdhs.pdf>.

мобілізуватися та чітко виразити волю більшості, перетворити в ефективний інструмент місцевого самоврядування.

Важливе значення для територіальних громад, зміцнення їх матеріальної бази відіграє меценатство, яке сьогодні переживає своє відродження, а точніше, друге народження. За колишнього режиму воно було репресоване як атрибут буржуазного суспільства [4, с. 15].

Список використаних джерел

1. Бетел Т. Роль права власності в досягненні економічного прогресу / Т. Бетел // Економічні реформи сьогодні. – 1998. Спец. вип. – С. 14-24.
2. Газарян А. Некоторые теоретические предпосылки и проблемы организации местного самоуправления в посттоталитарном обществе / А. Газарян. – Клайпеда : Центр исследования проблем самоуправления, 1992. – С. 9-79.
3. Закон "Про місцеве самоврядування в Україні": Науково-практичний коментар за ред. д. юрид. наук., професора В.Ф. Опришка. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. – 397 с.
4. Ковалинський В. Меценати Києва – хто вони? / В. Ковалинський // ПЖ. – 2000. – № 1. – С. 15.
5. Козюбра М. Теоретичні проблеми реалізації нової Конституції України / М. Козюбра // Українське право. – 1996. – № 3. – С. 11.
6. Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 2000. – 732 с.
7. Костецька Т. А. Інформаційні аспекти місцевого самоврядування / Т. А. Костецька // Юридичний вісник. – 1995. – № 1. – С. 115-120.

8. Кузьменко Б. Правління права, політична демократія, громадянське суспільство: перспективи інтегративної ідеології / Б. Кузьменко // Право України. – 1999. – № 11. – С. 20.

9. Лилик С. Регіональне самоврядування: деякі аспекти історії і сучасність / С. Лилик // Місцеві Ради: Проблеми місцевого самоврядування і місцевого господарства: Львівська регіональна науково-практична конференція. Тези доповідей і повідомлень. – Львів : Сполом, 1990. – С. 26-27.

10. Лінник Л. Дисциплінує статут територіальної громади / Л. Лінник // Віче. – 2000. – № 10. – С. 33.

11. Пітцик М. На перехрестях влади / М. Пітцик // Українське місто. – 1998. – № 1. – С. 31.

12. Полохало В. Україна 1991-2000: Рух у часі, що зупинився / В. Полохало // Дзеркало тижня. – 2000. – № 8 (306). – С. 17.

13. Саєнко Ю.І. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози / Ю. І. Саєнко, А. Ф. Ткачук, Ю. О. Привалов. – К. : Інститут соціології НАНУ, 1997. – 148 с.

14. Тодика Ю. Конституційний принцип гласності: поняття та сутність / Ю. Тодика, В. Серьогін // Вісник Академії правових наук України. – Х. : Право, 1998. – № 1 (12). – С. 55.

15. Терличка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Терличка. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.

Грищук М. В.

Вдосконалення ідеологічних і політичних основ місцевого самоврядування – шлях до громадянського суспільства

Стаття присвячена дослідженню проблеми розвитку ідеологічних і політичних основ місцевого самоврядування та вплив цих складових основ місцевого самоврядування на становлення громадянського суспільства в Україні.

Висвітлена створена автором концепція понять основ місцевого самоврядування. Досліджено ідеологічні та політичні основи місцевого самоврядування, визначені пріоритетні напрямки їх політико-правового та організаційного забезпечення.

Спрогнозовано тенденції розвитку ідеологічних та політичних основ місцевого самоврядування в сучасних умовах вітчизняного державотворення та їх вплив на становлення громадянського суспільства

Ключові слова: політичні та ідеологічні основи, місцеве самоврядування, децентралізація, громадянське суспільство

Грищук Н. В.

Усовершенствование идеологических и политических основ местного самоуправления – путь к гражданскому обществу

Предметом исследования данной статьи являются политические и идеологические основы местного самоуправления. Отмечается, что переход от теории местного самоуправления к их практической реализации предусматривает создание соответствующих идеологических, политических и правовых условий, так как формирование сознательных членов территориальной громады осуществляется на определенной социально-экономической и политической основе и необходимо оказать

внимание "культивированию" своих, отечественных определенных ценностей.

Спрогнозировано направления развития политических и идеологических основ местного самоуправления в современных условиях и их влияние на становление гражданского общества

Ключевые слова: политические и идеологические основы, местное самоуправление, децентрализация, гражданское общество

Hryshchuk M. V.

The refinement of ideological and political basis of local governing as the way to civil society

The article deals with the investigation of the development of ideological and political basis of local governing and the influence of its components on civil society formation in Ukraine. The author elucidates his own concept of notions as for the formation of the basis of local governing. Ideological and political basis of local governing are investigated and priority lines of their politico-legal and organizational assistance are set.

The main tendencies of development of ideological and political principles of local governing in current political state of affairs and their influence of civil society formation are predicted

Key words: political and ideological basis, local governing, decentralization, civil society