

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МОДЕЛІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

*Запропоновано багатовимірну модель місцевого самоврядування, що відповідає вимогам громадянського суспільства.*

**Ключові слова:** громадянське суспільство, самоврядування, природне право, представницька влада.

*Предложена многомерная модель местного самоуправления, отвечающая требованиям гражданского общества.*

**Ключевые слова:** гражданское общество, самоуправление, природное право, представительская власть.

*The multimeasuring model of local self-government which correspond to requirements of civil society is offered.*

**Keywords:** civil society, local self-government, natural law, representative power.

Становлення громадянського суспільства в добу Нового і Новітнього часів, пов'язане з формуванням концепції невід'ємних прав і свобод людини, відбувалось у нерозривному зв'язку з розвитком самоврядування, яке, власне, є основою формування базових засад правової держави європейського типу. Адже сучасна демократія, насамперед, характеризується небаченим розширенням соціальної бази політичного процесу і, на противагу будь-яким архаїчним формам влади, позначена принциповою спрямованістю вектору політичного управління не «згори вниз», а навпаки, «знизу вгору».

Саме місцеве самоврядування сучасного типу, формування якого відбувалось більшою мірою на засадах неписаного і некодифікованого права, у тісному зв'язку з культурно-історичними традиціями і формуванням національної ідентичності, часто у

протистоянні до будь-яких форм владного унітаризму і централізму, нарешті, у першу чергу, на основі міжособистісних неформальних, а не статусно визначених, зв'язків, виступає потужним каталізатором формування і, водночас, запорукою забезпечення ефективності діяльності інститутів громадянського суспільства. «Громадянське суспільство синергіє з місцевим самоврядуванням, муніципальною владою. Більше того, між ними проявляється взаємозв'язок і взаємозалежність – муніципальна влада, місцеве самоврядування виступає як найважливіший інститут громадянського суспільства, що інституціоналізує конституційний устрій країни. Без муніципальної влади немає громадянського суспільства» [6, 199].

Саме внаслідок свого статусу добровільного співтовариства існуючі форми самоврядування в різних країнах і, навіть, регіонах однієї держави, є виключно багатоманітними. Це посилюється існуючими етнічно забарвленими традиціями, неформальними нормами не стільки політичного, скільки соціального співжиття. А це робить виключно складним створення «ідеального типу» (Вебер) – оптимальної моделі місцевого самоврядування, яка б відповідала принципам і нормам сучасного громадянського суспільства.

Які ж проблеми взаємодії місцевих громад як безпосередніх осередків громадянського суспільства і центральної влади виникають навіть у розвинених демократичних країнах (а в Україні й поготів)? По-перше, попри постійні декларації про необхідність децентралізації влади і максимальної передачі влади на місця як однієї із головних ознак розвиненого демократичного суспільства і на рівні окремих національних європейських держав (і, навіть, на рівні ЄС), за останні десятиліття спостерігається протилежна тенденція, а саме: переважають унітаристські підходи, які реалізуються, здавалося б, під антитоталітарними гаслами. «...Причиною втручання центру в муніципальні справи оголошується необхідність забезпечити однорідні високі стандарти в керівництві галузями, що отримали загальнодержавне значення. Насправді, контроль державної влади над

муніципалітетами, передусім, слугує забезпеченню її інтересів у галузі освіти, комунального господарства та інших галузях місцевого життя. ...Все більша чисельність суттєвих рішень ухвалюється центром, який залишає на долю місцевого представництва органів беззастережно виконувати їх. Це означає, що місцеві представницькі органи перетворюються у механізм виконання директив центрального уряду, в придатак загальнодержавної адміністрації» [16, 323].

З іншого боку, заходи, спрямовані на подальшу лібералізацію суспільного життя, запровадження норм і стандартів ринкової економіки, які сприятимуть зменшенню владного впливу та стимулюванню розвитку економічної самоорганізації, також нерідко ведуть, в тому числі і в нашій державі, до протилежних декларованим наслідкам: відходу від європейської моделі соціальної держави і навіть зрощенню місцевого бізнесу і центральної бюрократії. Зокрема, «з'явилися муніципальні концепції, пов'язані з теорією «держави загального добробуту». Муніципалітет оголошуються інструментом соціального обслуговування, що забезпечує і охороняє рівною мірою інтереси всіх класів і прошарків суспільства» [16, 323]. У дійсності – нерідко «...державна влада веде лінію на підтримку і розвиток головним чином тих муніципальних служб, які відповідають інтересам великого підприємця. Посилюється... прагнення влади лімітувати сферу муніципальної активності переважно тим, що вигідно приватному підприємництву. За рахунок розширення місцевого підприємництва згортаються муніципальні соціальні програми – житлові, охорона здоров'я та інші. Відповідно скорочується матеріальна база соціальних органів місцевого управління» [16, 324].

Крім того, попри всі інтеграційні зусилля як на рівні окремих держав, так і ЄС в цілому, посилюються відцентрові тенденції, прагнення до певної регіональної автаркії, перебирання на себе місцевою владою повноважень центру, яке відбувається на основі підкреслення етнічної своєрідності і культурного традиціоналізму. Тому цілком логічно, що реальна практика сучасного

політичного життя навіть розвинених європейських країн свідчить про постійні пошуки більш оптимальних форм розвитку прямої або безпосередньої (неформальної) місцевої демократії, як, перш за все, складової системи громадянського самоврядування.

Вирішення проблеми взаємозв'язку між державним центром і периферією вельми актуальне для сучасної України, яка прагне подолати важкий тоталітарний спадок недемократичного існування у позаєвропейському правовому просторі і в стислі строки інтегруватися до ЄС.

Сучасний європейський етатизм спирається на вчення Т. Гоббса, перу якого належать такі видатні твори, як «Елементи права», «Про громадянина», «*De cive*» («Громадянськість») і який вважається одним із творців теорії сучасної правової держави. Згідно з цією концепцією, будь-який природний стан додержавного існування нерозривно пов'язаний з хаосом і анархією – «війною всіх проти всіх», а навіть абсолютистська, гранично унітарна та авторитарна влада є наслідком свідомого суспільного договору, що делегує державі практично необмежені права по захисту громадян. Вони, між іншим, зберігають за собою право військового спротиву владі, яка, перетворившись на тиранію, починає загрожувати їх безпеці і життю. А тому у правовій державі має бути забезпечено неухильне виконання так званої диктатури закону, яка є необхідною передумовою існування сучасної демократії, передбачає регламентацію і кодифікацію суспільних відносин, унеможливорює суспільну сваволю та гарантує законслухняність громадян.

Ця модель отримала назву французької або континентальної і часто асоціюється із своєрідним президенталістським баченням механізмів місцевого самоврядування. Згідно з таким підходом, основний закон в межах формальної або процедурної демократії за допомогою норм прямої дії покликаний мінімізувати неуніфікованість прецедентного права, що дозволяє поступово замінити нерегламентні відносини звичаєвого права чітким виконанням не тільки законів, а й підзаконних актів, наказів,

інструкцій тощо. Ідеалом співвідношення влади і громадянського суспільства тут виступає механізм «public relations» – забезпечення постійного інформаційного зворотного взаємозв'язку влади з громадськістю, дотримання принципів свободи слова за умови беззастережного виконання вимог чинного законодавства. За такого підходу місцеве самоврядування оцінюється, насамперед, в категоріях адміністрування: «місцева муніципальна влада», «місцеве територіальне урядування» тощо; а муніципальна влада розглядається не як влада громад, а як найнижча ланка загальнодержавної структури влади.

Отже, етатистська модель громадянського суспільства акцентує увагу на необхідності взаємозв'язку позаурядових інституцій з офіційною владою, що є тією базою, яка забезпечує громадський порядок (у тому числі й завдяки силовим інститутам), а, значить, і створює всі необхідні передумови для реалізації невід'ємних базових прав і свобод.

Згідно зі своєю концепцією стримувань і противаг щодо самоврядної периферії, центральна влада використовує відпрацьовані механізми. Виключно адміністративним шляхом головою місцевої влади призначають бюрократів-функціонерів із місцевих адміністрацій. На рівні місцевого самоврядування типовою ознакою етатистського підходу є прагнення не обрання прямим голосуванням, а призначення згори до місцевих адміністрацій посадових осіб. Причому, подібний механізм і сьогодні використовується в деяких розвинених країнах Європи. «В деяких адміністративно-територіальних одиницях державна адміністрація може функціонувати і в чистому вигляді. Зокрема, в округах Німеччини (за винятком землі Баварія і одного з округів землі Рейнланд-Пфальц) представницькі органи не формуються, а управлінські функції доручаються урядовим президентам, які призначаються виконавчою владою землі й підпорядковані міністру внутрішніх справ відповідного суб'єкта федерації» [1, 244].

В окремих країнах Європи в муніципальних органах відсутні колегіальні інститути, зокрема, мери або голови рад не обираються

місцевими радами. Не мають виборного управління кантони і департаменти у Франції тощо. Причому нагляд за діяльністю місцевих рад у Франції й Італії здійснює міністерство внутрішніх справ [16]. У тій же Британії і США, окрім ретельного перерахування повноважень місцевих органів влади, передбачених законодавством, працює так званий принцип «*ultra vires*» («перевищення повноважень»), який трактує спірні питання на користь центральної влади.

Широко практикується делегування повноважень місцевими радами органам державної адміністрації. Тенденція до унітаризму, прагнення до патерналізму простежується і в економічній сфері: великий відсоток надходжень до місцевих бюджетів спочатку передається до центрального бюджету, а потім – з метою більш міцної прив'язки регіонів до центру – держава фінансує різноманітні проекти на місцевому рівні, надає гранти і субсидії. Згідно з розповсюдженою практикою виділення урядових субсидій в європейських країнах, вони складають до 50-60% місцевих бюджетів, збільшуючи фінансову залежність місцевої влади від центру. «Залежність муніципалітетів від державного апарату забезпечується і системою державних дотацій виборному місцевому управлінню, що отримало розвиток особливо з 1930-х рр. У США ці дотації складають приблизно одну чверть муніципальних доходів, а в Англії сума дотацій перевищує розміри надходжень від місцевих податків» [16, 353].

Всі ці механізми не можна назвати повністю антидемократичними, адже проблема збереження національного суверенітету, протидії можливим сепаратистським тенденціям сьогодні є вкрай актуальною. Послаблення національного суверенітету європейських країн відбувається навіть внаслідок реалізації концепції «Європа регіонів», за якої фактично «через голову» центральної влади здійснюється не тільки культурне співробітництво, а й співробітництво економічне, яке далеко не завжди достатньо враховує загальнонаціональні інтереси держав – членів ЄС. Тим більше, що задеклароване в програмних документах

ЄС формування спільного ринкового простору, створюваного для забезпечення кумулятивного ефекту економічного розвитку, поки що на практиці не рідко веде до протилежних наслідків: збільшення економічної і соціальної нерівності країн європейського центру і периферії, породжує кризові тенденції в економіці ЄС.

Навіть у таких країнах як Італія, Британія, Іспанія (вже не кажучи про держави балканського регіону, а також Україну і Росію) залишається реальною загроза виникнення потужних відцентрових тенденцій на етнічно-культурному і релігійному ґрунті. Не виключено, що в Україні подібного роду етнічний сепаратизм і в Криму, і на Сході держави, і в західних регіонах (Закарпаття) у недалекій перспективі може привести до розколу країни, перш за все, за етнічною ознакою.

Але небезпідставними є і нарікання на те, що існуюча система надкраїнної бюрократичної заорганізованості і зарегламентованості всіх сфер національного життя є однією з вагомих причин нинішньої вже не просто економічної, а, значною мірою, загальноцивілізаційної кризи, а головне – гальмом у створенні ефективних механізмів її якнайшвидшого подолання. При цьому фахівці відзначають, що проголошення принципу субсидіарності, згідно з яким «у сферах, які не є виключно компетенцією Співтовариства, воно має право діяти на основі принципу субсидіарності лише настільки, наскільки поставлене завдання не може бути повною мірою розв'язане окремими державами-членами, і тому, зважаючи на його масштаби і наслідки, буде краще виконане Співтовариством. ...Щодо природи й обсягу його дій – встановлені норми повинні залишати якомога більше простору для прийняття національних рішень» [12, 241]. Експерти зазначають також, що запровадження цього принципу у його нинішньому вигляді у кращому випадку дозволило лише частково вирішити проблему співвідношення центру і периферії на рівні новоствореного геополітичного союзу, а механізм реалізації вказаного принципу все ще залишається занадто загальним і невизначеним [12, 239 -255].

Тому поява ліберальної моделі самоврядування (дуже спорідненої з поширеним трактуванням громадянського суспільства як сфери позадержавних відносин у спільнотах, що самокеруються, асоціацій, захищених від прямої регламентації з боку держави) базується, перш за все, на економічній моделі демократії, яка полягає в тому, що «...кожна діюча особа (виборець, партійний функціонер, член уряду і навіть організація в цілому) прагне максимізувати результат своєї діяльності в економічному сенсі, тобто отримати більший результат при найменших витратах... За такого підходу політика розглядається у вигляді ринку, де відбувається конкурентна боротьба та взаємний обмін з метою отримати найбільш вигідний результат для діючої особи» [24, 160].

В основу цього підходу покладено ідеї А. Сміта та Дж. Локка. Відомий французький дослідник місцевого самоврядування (як форми прояву сучасного громадянського суспільства) П. Розанвалон з цього приводу відзначає: «Таким чином, Сміт вважає дії уряду кроком до побудови громадянського суспільства, яке буде ринковим суспільством. Відкидає він державу як паразитарний організм. Мотивом є побудова ринку. Після вирішення цього завдання на порядку денному може постати відмирання держави, коли тільки ринок керуватиме суспільством» [22, 91].

П. Розанвалон справедливо вважає, що ідеал громадянського суспільства в концепції А. Сміта нерозривно пов'язаний із так званою детериторизацією економіки, в процесі якої відбувається поглинання «економічним простором» «політичної території» і формується наддержавна відкритість світу: «Адам Сміт повертає західному світові його відкритість, провіщаючи повільний, хоча і нелегкий відхід у бік перехідної фігури національної держави. Він – перший послідовний інтернаціоналіст. У цього нового відкритого світу є вже його перші громадяни в особі апатридів – купців...» [22, 91].

Видатний соціолог Ю. Габермас у параграфі під назвою «Громадянське суспільство як сфера приватної автономії: приватне право і лібералізований ринок» відомої книги «Структурні



перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії «громадянське суспільство» наголошує: «Разом з великою кодифікацією громадянських прав розвивається система норм, яка забезпечує приватну сферу в прямому розумінні цього слова, тобто стосунки приватних осіб між собою, котрі тенденційно звільняються як від станових, так і від державницьких нашарувань. Ці норми гарантують інституціонування приватної власності та пов'язані з нею основні договірні свободи, свободу промислів та успадкування» [5, 121]. В якості ідеалу документу «громадянського приватного права» Ю. Габермас розглядає Цивільний кодекс Наполеона.

Політологічним відповідником ліберальної моделі влади (і, в першу чергу, саме самоврядування) є концепція поліархії Р. Даля, сутність якої зводиться до того, що політичні актори у своїй політичній діяльності повинні мати максимальну кількість ступенів індивідуальної свободи від будь-яких управлінських сигналів згори. Про це свідчить сама назва запропонованої моделі самоврядування «полі-архія» – «багатовладдя», завдяки чому політичні актори мають максимально розв'язані руки для того, щоб використовувати будь-які політичні процеси й інститути у своїх власних «громадянських», а, по суті, бізнесових, інтересах. Показово, що одним із найважливіших показників розвитку поліархії є шкала добробуту, а точніше, рівня життя громадян [8, 235-236].

Цікаво, що головна ідея більшості політико-адміністративних реформ, як зазначають Н. Меннінг, Н. Парісон, у розвинених країнах в останні десятиліття пов'язана саме з аналізом ефективності бюджетних витрат на діяльність різноманітних політичних інституцій та вироблення кількісних критеріїв оцінки ефективності цих інституцій як своєрідних аналогів бізнесових структур [17].

Демократизація місцевого самоврядування забезпечується, насамперед, за рахунок того, що за відомим принципом «невидимої руки» А. Сміта ринкове суспільство функціонує в режимі самоорганізації, а середній клас зацікавлений не стільки

у соціальній мобільності, скільки в соціальній стабільності. По суті, роль політичної системи та «раціональної бюрократії», завдяки приватним інтересам потужного середнього класу, полягає лише у дотриманні правил гри. Держава при цьому виконує наглядові функції «нічного сторожа», не втручаючись у діяльність місцевих громад, якість діяльності яких оцінюють, перш за все, позаурядові організації.

На противагу етатистській моделі існує ліберальна модель, яка, в силу її орієнтації на позаурядові інституції, здебільшого базується на децентралізаторському баченні місцевого самоврядування. Спирається ліберальна модель не стільки на федеральний устрій, скільки на позаурядовий контроль відповідності діяльності місцевих органів влади уніфікованим критеріям правової держави. Причому, виходячи насамперед з необхідності розвитку регіонального ринкового простору, в межах ліберального підходу, здебільшого, надається перевага триланковій структурі владної вертикалі: місцева громада – регіональна виборна колегіальна рада – нижня палата національного парламенту (законодавчі збори).

Оскільки пріоритет надається саме законодавчій владі, яка, згідно з ліберально орієнтованою політологією, повинна мати пріоритет над завжди схильною до директивності виконавчою владою, на місцевому рівні обрання до органів муніципальної влади має відбуватись на основі пропорційного представництва, позаяк саме партій, які «за визначенням» найкраще представляють економічні інтереси різноманітних груп населення, структурують суспільство ринкового типу.

Ліберальне бачення громадянського типу самоврядування, яке відповідає англосаксонській моделі, пов'язане з різноманітністю конкретних форм самоорганізації на місцях, розмаїттям форм індивідуальної і групової діяльності, насамперед, орієнтованої на забезпечення покращення приватного життя окремого індивіда. До таких видів діяльності можуть належати різноманітні опитування, проведення анкетування і референдумів з питань навіть не регіонального, а місцево-локального рівня, перш

за все, спрямовані на покращення комунального обслуговування та надання інших послуг на місцевому рівні.

Через це активізується не просто надання переваги «парламентській» складовій у співвідношенні з центром за рахунок «президентської», віддзеркалене у моделі «сильна рада» – «слабкий мер», а й запровадження, перш за все, в США ще більш ліберальної моделі муніципальної влади: «рада» – «менеджер». Причому, інститут регіональних менеджерів також використовується в Норвегії, Швеції, Фінляндії.

Водночас, ліберальна модель самоврядування має також «слабкі місця», причому, як це не дивно, пов'язані вони з тим, що принципи економічної демократії не в усьому відповідають ідеалам громадянського суспільства в частині загальної гарантованості невід'ємних прав і свобод. Сам Р. Даль був вимушений визнати, що розуміння західної демократії, передовсім як базованої на власності демократії економічної, веде до дискримінації демократії політичної: «...Право власності та управління фірмами вносять свій вклад у створення більшої нерівності між громадянами у багатстві, доході, статусі, кваліфікації, обізнаності, контролі над інформацією і пропагандою, у доступі до політичних лідерів і, в цілому, у прогнозованій ймовірності життєвого успіху... Подібні відмінності, своєю чергою, сприяють появі помітної нерівності громадян в можливостях і шансах на рівних взяти участь в управлінні державою» [7, 46-47].

Подібна заангажованість на часто дріб'язкових питаннях «місцевого рівня» посилюється виключно ліберальною практикою відносин між центром і муніципальними органами влади. Йдеться про відхід від жорсткої директивності центральних органів за рахунок так званого законодавчого меню – можливості вибору декількох варіантів закону «на вибір», яке пропонується центральними органами місцевим (США), або альтернативного законодавства (Великобританія). Насправді, у поєднанні з вищезгаданою політичною нерівністю, обумовленою контролем бізнесу як над місцевою, так і над центральною владою (що, знов таки, притаманно Україні значно більше, ніж розвиненим

країнам), ця практика утилітарних взаємовідносин між верховною та місцевою владою породжує на рівні комун пасивність і утриманські настрої. Це призводить до абсентеїзму, внаслідок якого у муніципальних виборах європейських країн інколи беруть участь не більше 25% виборців (в середньому ця цифра не перевищує 60%).

В цілому, базові етатистська і ліберальна моделі місцевого самоврядування часто описуються за аналогією з формами політичного правління як парламентарні або президентські. «Першим притаманне обрання місцевої адміністрації місцевими представницькими органами зі свого складу, причому нерідко голова адміністрації (мер і т.п.) є одночасно головою представницького органу. Для інших є типовим обрання населенням не тільки членів представницького органу (депутатів, радників, гласних і т.п.), а й голови місцевої адміністрації, а також деяких інших посадових осіб виконавчої та судової влади (скарбника, прокурора, мирового судді і навіть шерифа – начальника поліції)» [13, 397]. Подібний розподіл притаманний навіть окремим країнам: «аналіз розподілу владних повноважень в організаційній структурі органів місцевого самоврядування дозволяє говорити про існування в Іспанії змішаної моделі – за аналогією з відповідними формами державного правління – парламентської і президентської» [11, 374].

Утім, враховуючи те, наскільки питання про оптимальне співвідношення парламентсько-президентської і президентсько-парламентської моделі центральної влади є дискусійним в сучасній політології (як відомо, саме зі зміною цих моделей були пов'язані поправки до Основного закону України), можна зробити припущення про те, що саме намагання провести аналогії між моделями місцевого самоврядування (так званим змішаним або напів-президентським) є свідченням незавершеності процесу оптимізації механізмів місцевого самоврядування у сучасній Європі.

Враховуючи історичну традицію формування європейських держав у подекуди непримиренному антагонізмі королівської влади і парламенту, така класифікація навіть мимоволі посилює

не стільки відчуття взаємного стримування місцевої та центральної влади, скільки їх жорсткого поділу.

Яскравим свідченням сказаного є той факт, що в модернізації механізму співвідношення між компетенцією місцевої і центральної влади нерідко спостерігається нестійкість і коливання відцентрової та центральної тенденцій. Зокрема, це стосується Франції, де завжди були потужні унітарні традиції, які виникли ще за часів конфлікту монархічного абсолютизму з феодалними князівствами, – етнічно своєрідними утворами автаркічного типу. А потім, на етапі форсованого розвитку національного ринку за часів Наполеона, державні дирижистські позиції, спрямовані на руйнування феодалних бар'єрів так званих субетносів лише посилились, внаслідок чого процес створення оптимального балансу між центром і провінціями і по сьогодні відбувається дуже не просто.

У 1973 р. у Франції було проведено адміністративно-територіальну реформу (поглиблену у 1982 р.), яка в урізаному вигляді відтворювала проект Ш. де Голля зі створення проміжної регіональної влади, котра у федеральних європейських країнах відповідає рівню провінції, землі, графства або співтовариства. Згідно з законом про децентралізацію, регіони, подібно до комун і департаментів отримали статус «територіальних колективів». Одним з елементів цих змін було скасування запровадженої ще Наполеоном посади префекта, який фактично виконував функцію нагляду і контролю з боку центру за діяльністю місцевих громад. Але згодом назву «префект» і до певної міри функції цієї посадової особи було відновлено.

Нарешті, третій, етнічно орієнтований підхід вбачає реальну демократію у підтриманні і розвитку етнічних традицій общинного типу, він пов'язаний з опозиційністю до ліберальної відкритості не тільки в межах загальнонаціонального, а й глобального позадержавного економічного і політичного простору. На регіональному рівні спостерігається тенденція до створення політичних інституцій, які фактично є аналогами верховних форм влади (недавнє створення парламентів Ірландії і Шотландії).

Нерідко, як це відбувається в сучасній Італії або колишній Югославії, представники одних етнічних регіонів або провінцій вважають, що вони в економічному плані фактично утримують менш промислово розвинені регіони. Як відомо, подібні небезпечні сепаратистські тенденції були розвинені в Радянському Союзі, а також мають місце в сучасній Україні.

Підводячи підсумки розвитку європейської концепції самоврядування як найбільш повного втілення громадянського суспільства, В. Ачкасов та Б. Гризлов справедливо зазначають: «Проте, повною мірою сподіванням Алексіса де Токвіля і Джона Стюарта Мілля на те, що місцеве самоврядування стане головним життєвим джерелом ліберальної демократії, не судилося справдитися в повному обсязі. Навпаки, від органів МСВ, затиснутих між державою і ринком, подекуди очікували дій в інтересах держави, чи-то в галузі економічного планування чи управління соціальною сферою, інколи в інтересах ринку (скажімо, в процесі стимулювання економічної діяльності місцевих співтовариств), а часто – в інтересах обох акторів» [2, 176].

Отже, попри постійні заяви про те, що система самоврядування є надзвичайно важливим елементом сучасних політичних систем і що саме тому аналіз її еволюції і структури потребує поглибленої уваги вчених, проблема побудови цілісної моделі самоврядування в сучасній політології залишається дискусійною. Втім, ряд дослідників, даючи визначення громадянському суспільству, безпосередньо його пов'язують з інститутами самоврядування: «...громадянське суспільство – це ... позадержавні (інституціоналізовані суспільні об'єднання) асоціації людей з соціальною, етнічною, релігійною та ін. належності, політичним, економічним, професійним та ін. інтересами ... суспільні (позадержавні) відносини, що формуються на цих засадах, які розвиваються і функціонують на самоврядних засадах...» [25, 69].

Для ефективного розв'язання проблеми так званого дуалізму владної вертикалі, яке для сучасної України також є вкрай актуальним, необхідно взяти до уваги, що попри зовнішню протилежність ліберального і етатистського розуміння особливостей

функціонування громадянського суспільства на місцевому і регіональному рівні обидва ці підходи дуже близькі концептуально в одному суттєвому моменті.

І лібералізм, і етатизм акцентують увагу на вирішальній ролі правових механізмів як юридично кодифікованих форм суспільної самоорганізації, чіткої унормованості функціонування будь-яких демократичних інститутів у межах правової держави. А тому в обох випадках спостерігається дуже насторожене, а подекуди і відверто негативне ставлення до будь-яких традиціоналістських етнічно забарвлених позаправових форм суспільної самоорганізації, яка і в ліберальному, опозиційному до жорсткої політичної централізації так званого авторитарного типу, і в етатистському, спрямованому на, насамперед, політико-правове бачення соціальної реальності оцінюється однаково негативно. (Різниця полягає лише в тому, що, як зазначалося вище, позаурядовий ліберальний підхід спирається, насамперед, на цивільне і господарське право, а етатизм – переважно на право публічне або державно-адміністративне).

Причому, на перший погляд, з позицій сучасної правової держави протиставлення права кодифікованого (писаного) так званому природному (звичаєвому) праву цілком виправдане. Адже, «народні й станові звичаї відносяться по-різному до моралі й права. Народні звичаї являють собою подоланий етап розвитку. В них мораль і право перебували ще невіддільно одне від одного» [20, 171]. Зокрема, в Україні на місцевому рівні ще у XIX столітті функціонували різноманітні форми традиційного суду (і навіть покарання), які функціонували в межах все тих же морально-правових і виконавчих повноважень самоврядних общин і спирались на авторитет традиції, звичаю і навіть ритуалу, які часто-густо перебували у жорсткому конфлікті як з офіційною владою, так і всіма формами конституційно кодифікованих правових актів [19, 231-250].

Не випадково, виразно етнічно забарвлене місцеве самоврядування (що особливо проявляється в країнах так званої наздоганяючої індустріальної модернізації) взагалі вступає в доволі

жорстке протистояння не тільки з центральною владою, а й з модерними формами національного державотворення. У ряді випадків розвинені культурно-економічні автономії, що значною мірою спираються на потужні місцеві традиції, носієм яких і є різноманітні форми самоврядних об'єднань, навіть стимулюють сепаратистські тенденції (сучасні Британія, Іспанія, Італія).

Тому, на перший погляд, виглядає цілком логічним, що формування сучасної політичної нації, яке відбувалося майже синхронно зі становленням національних ринків (і сучасних національних кордонів), було нерозривно пов'язане зі знищенням економічної і етнокультурної фрагментарності, утвореної бар'єрами феодальних автаркій, що заважали централізації середньовічних європейських держав. Сільські і міські комуни доби Середньовіччя, які були економічною культурною основою окремих етнічних територій, часто чинили жорстокий опір абсолютистській централізованій владі, в тому числі й так званим конституційним монархіям буржуазного взірця.

Здається, саме тому в країнах пізнього розвитку капіталізму на місцевому рівні збереглися потужні автономні етноутворення, які призвели в Іспанії, Італії, Британії, Німеччині до появи феномену своєрідного федералізму в межах унітарної державності.

Водночас, у тій же Франції, де боротьба нових капіталістичних відносин з традиційним феодальним укладом набула особливо жорстких форм, становлення модерної держави було нерозривно пов'язане з силовим нав'язуванням централістсько-унітарної структури, з активною асиміляційною політикою якої традиційні самоврядні комуни перебували в непримиренному конфлікті.

У зв'язку з цим виникає запитання, чи доцільно формувати модерну демократичну політичну систему шляхом відновлення у повному обсязі традиційних форм самоврядування? Наприклад, у сусідній Польщі, перед якою, як і перед Україною, стоїть нагальне завдання форсованого переходу до постіндустріалізму і глобалізму, подібне реформування в офіційних дослідженнях визначається саме як «децентралізація в Польщі»: «У 1990 р.,



після 40-річної паузи, було відновлене самоврядування на рівні «гмін». Відповідно до принципів деконцентрації, гміни утворюють базовий і найбільш важливий елемент державного управління. Саме тут задовольняються найбільш важливі колективні потреби місцевих общин» [17, 62].

Тим більше, що сьогодні в країнах Східної і навіть Центральної Європи на тлі кризи неоліберальної моделі ЄС, що передбачає домінування наддержавних політичних і економічних інституцій над національними, взагалі спостерігається різке зростання ролі націоналістичних політичних сил не тільки антиєсівського, а й відверто регіонально-етноцентричного спрямування.

За такого підходу стає зрозуміло, чому ліберально і унітаристсько орієнтовані правознавці ставляться до природноправових форм місцевого самоврядування не тільки як до таких, що не мають перспективи та історично вичерпали себе, а навіть як до реакційних, несумісних із механізмами модерного державотворення і правосвідомості.

І це зрозуміло, адже за ситуації, коли за неоліберальною моделлю сучасного глобалізму національні кордони неминуче стають все більш проникними для ТНК, державний суверенітет стає більш умовним, а політичні нації – все більш етнічно розмитими. Тому підготовка національної держави до повної адаптації права національного міжнародно-правовим нормам, базованим на універсальних «правах і свободах» людини, зафіксованих у «Всесвітній декларації прав людини», є вкрай доцільною і корисною. Не випадково ліберальні ідеологи сучасного громадянського суспільства практично будь-які форми навіть модерного націоналізму розглядають як деконструктивні і екстремістські, вбачаючи в них зародок тоталітаризму і тероризму [15, 81-113]. Більше того, етатистський унітаризм лише зовні змістовно протистоїть громадянській децентралізації сучасного лібералізму ринково-фундаменталістського типу. Адже обидві ці ідеологічні стратегії сповідують економічний утилітаризм, глобалістський космополітизм, знаходяться в опозиції до етнокультурного традиціоналізму.

Водночас, існує альтернативна існуючій модель місцевого самоврядування, яка повністю відповідає головній ідеї західної демократії – формуванню влади «знизу», від найнижчих ланок суспільного життя і дозволяє синтезувати існуючі концептуальні підходи до розвитку громадянського суспільства на місцевому рівні, уникнувши їхніх недоліків.

Йдеться про те, що людина за своєю природою не тільки раціональна, розсудкова, а й емоційно-вольова істота. У так званих пасіонарних суспільствах, або в державах, які динамічно розвиваються, люди можуть на свій страх і ризик ухвалювати рішення, які виходять за межі правового поля, і навіть формально здійснювати вчинки, які не відповідають чинному законодавству, але в той же час спрямовані на користь, а не на шкоду державі. А тому постає нагальна необхідність враховувати не букву, а дух закону, діяти не тільки за регламентом, інструкцією, нормою, а й за совістю, голосом серця тощо, адже буквальне виконання посадових обов'язків, без жодного вияву власної ініціативи перетворюється на форму прихованого саботажу. З цього приводу відомий дослідник філософії права зазначає: «...аспект вихолощеної моралі, яка спирається на право: неприпустеність у моральному сенсі випадків, коли дій виконується більше, як того вимагає обов'язок. ...Власне, немає жодного зобов'язання, яке б спонукало діяти, перевищуючи вимоги обов'язку...» [21, 201].

Навпаки, у креативному суспільстві людина часто діє на власний розсуд і навіть ризик. Вона проявляє ініціативу навіть за ситуації, коли внаслідок інерції суспільної свідомості оточуючі ставляться до її вчинків або актів творчої діяльності байдуже або й відверто вороже. Не випадково, природне право має виражений екзистенційний і навіть інтуїтивістський вимір [23, 160-168]. І цей вимір реалізується, перш за все, через зв'язок громадянського суспільства і місцевого співтовариства. «Саме на рівні місцевого самоврядування проявляється одна з найважливіших форм екзистенції, людського існування, яка знаходить свій прояв і вираз у громадянській самодіяльності, самовираженні і

самопрояві особистості та територіальній асоціації особистості... Саме таке співтовариство вільних, діяльних і відповідальних особистостей і є реальне, живе, а не міфічне громадянське суспільство» [6, 198].

Причому, в даному випадку ідея громадянського суспільства набуває особливого альтруїстично-комунітаристського забарвлення, на що звертали увагу такі видатні фахівці в цьому питанні, як Ж. Маритен у своїй книзі «Людина і держава», або той же Ю. Габермас у дослідженнях зв'язку громадянського суспільства із неформальними вимірами демократії. Не випадково один із основоположників модерної концепції правової держави Т.Пейн, виступаючи проти владної централізації («що досконаліше цивілізація, то менше вона потребує уряду, тому що вона сама регулює більшість своїх справ і сама визначає своє життя» [18, 153]), водночас вважав, що головним механізмом самоорганізації суспільства має виступати не індивідуальний інтерес і не економічні мотиви, а солідаристська орієнтованість людської природи: «Але на цьому природа не зупинилася. Вона не тільки змусила людей жити спільноту, в якій вони задовольняють потреби один одного й тим полегшують собі життя, а й також вселила в них систему соціального потягу, який, хоч і не є життєво необхідним для їхнього існування, проте є невід'ємним від людського щастя. У житті людини немає періоду, коли б цей потяг до суспільства перестав діяти. Він народжується і помирає з нами» [18, 151-152].

До речі, такий підхід повністю відповідає українським традиціям громадівства, які сформулював М. Драгоманов [9, 301;318; 322].

Сказане означає, що природне або звичаєве право зовсім не відноситься до архаїчної форми регламентації суспільного життя. Воно є невіддільною складовою будь-яких правових і політичних процесів. Навпаки, питома вага природноправових відносин у розвинених суспільствах невинно зростає. Це відбувається не лише внаслідок необхідності протистояти проявам тоталітаризму після Другої світової війни, коли активізувались

дослідження природноправових явищ, а й тому, що воно більш адекватно відповідає особливостям суспільно-політичного й економічного життя саме постіндустріального типу.

Що ж до традиціоналістської форми прецедентного права, то в оболонці стародавності містяться гранично гуманістичні мотивації діяльності; природне право є общинно-архаїчним і етнографічним лише за формою, що обумовлено необхідністю максимально дистанціюватись від історично віджилих форм суспільної самоорганізації задля радикальних епохальних реконструкцій стадіального масштабу [27].

Саме тому місцеві вибори мають бути формою не партійного, а особистісного представництва і проходити за мажоритарною системою в одномандатному окрузі абсолютної більшості: виборці мають отримати право самовисування й участі у формуванні списку претендентів, а також дострокового відкликання через місцевий референдум тих, хто не виправдав довіри громади.

За подібного підходу повністю змінюється уявлення про так званий поділ влади, адекватний демократії у широкому сенсі, або справжньому народовладдю («демос» – «народ»). Морально-правова мотивація як своєрідна представницька гілка влади має системно, функціонально і інституційно доповнювати і водночас стримувати виконавчу і законодавчу владу, при чому базові принципи природного права, працюють по всій владній вертикалі: комуна («громада») – культурно-політична автономія («земля») – Сенат.

Ідея подібного типу федералізму, розповсюдженого в Європі, не тільки не має сепаратистської спрямованості, а, навпаки – дозволяє досягти граничної конструктивної унітарності держави не через посилення бюрократично-централістської складової політичних інститутів, а шляхом збільшення ефекту консолідації. Саме тому Ш. Де Голль у критичні для його країни дні політичної кризи 1968 р., намагаючись збільшити соціальну базу очолюваного політичного режиму, зробив відчайдушну спробу через референдум реформувати Сенат. Ідея

реформування сенату була нерозривно пов'язана з реформою системи самоврядування гранично забюрократизованого типу, яка дісталась Ш. де Голлю у спадок від Третьої і Четвертої Французьких республік. «... З урахуванням уроків травня 1968 р. генерал де Голль висунув проект прямої участі представників громадянського суспільства в процесі прийняття рішень на рівні підприємств, регіонів і парламенту» [26, 409-410]. Це була спроба реалізувати реформи не тільки влади, а й фактично всього суспільного устрою на засадах об'єднання неокорпоративної парадигми («система участі») і солідаристської стратегії шляхом створення особливої морально-правової вертикалі влади. Зокрема, «на рівні регіонів малось на увазі відійти від традиційно притаманної французькій державі граничної адміністративної централізації, передавши частину повноважень від призначених урядом префектів виборним регіональним радам. ... Нарешті, на вищому рівні передбачалося об'єднати верхню палату парламенту, яка представляє органи місцевого самоврядування, з економічною і соціальною радою, перетворивши цей новий інститут в постійний майданчик для діалогу між соціальними партнерами, з одного боку, і громадянським суспільством та державою – з іншого» [26, 410]. Актуальність цієї проблеми зберігається і в наш час: «іспанський сенат фактично... виконує функції, типові для верхніх палат унітарних держав. Саме тому в сьогоднішній Іспанії все частіше розмірковують про необхідність реформи сенату для посилення його ролі як палати регіонів» [11, 368].

На жаль, поки що ця проблема залишається ще не вирішеною. Зокрема, реформа Палати Лордів у Великій Британії 2005 р., яка завершилася у 2009 р. створенням Верховного суду цієї країни, відбувалась у річищі розпочатого ще М. Тетчер неоліберального курсу реформи влади шляхом її максимальної комерціалізації. «Ще одним способом комерціалізації державного управління стало запровадження технологій менеджменту, що використовуються в межах приватних корпоративних структур» [4, 45].

І хоча реформа дозволила звільнити верхню палату від рудиментарних інституціональних ознак (посади пожиттєвих і спадкових перів), суттєва дебюрократизація механізму взаємодії центру і місцевого самоврядування, що є одним із головних завдань громадянського суспільства, на наш погляд, не відбулася. Адже повноцінний федеративний Сенат так і не було створено. І це за ситуації, коли за визнанням фахівців, фактична зміна державного устрою з формули «Об'єднане Королівство Велика Британія та Північна Ірландія», на «Об'єднане Королівство Англії, Шотландії, Уельса і Північної Ірландії» вже значною мірою підірвало унітарність цієї країни (традиційно загальні положення муніципального управління формулювалися передусім Високим та Апеляційним судом Палати лордів).

Шкода, що всі вищезгадані проблеми так і не стали предметом серйозного обговорення в процесі підготовки так званої політреформи в Україні. А всі існуючі проекти двопалатного парламенту не мають нічого спільного із функціями повноцінного сенату.

Більше того, вищезгадані механізми максимального залучення морально-правових мотивацій до процесу державотворення повинні розповсюджуватись не тільки на державні, а й на наддержавні політичні інститути геополітичного типу (наприклад ЄС): необхідно лише доповнення представницької вертикалі на одну ланку вгору. Якщо в межах суверенної держави відбуватиметься переструктуризація по лінії комуна – культурно - політична автономія – Сенат, то в наддержавній структурі ця переструктуризація здійсниться через встановлення управлінського зв'язку по лінії комуна – «культурно-політична автономія» – національний Сенат – Євросенат, що формується з депутатів, кандидатури яких після консультацій з обома палатами національних парламентів рекомендують глави держав (урядів), а затверджують на всенародних референдумах.

Що ж стосується вдосконалення механізму субсидіарності, то окремі відомі дослідники справедливо пов'язують його саме зі створенням європейського Сенату. Л. Зідентоп, зокрема відзна-

чає, що структура інститутів Європейського Союзу і по сьогодні не має завершенного характеру. Він пропонує створити для цього саме європейський Сенат, Верхню палату Європарламенту, яка б стала ланкою, що пов'язує міжнародні політичні еліти і Брюссельську адміністрацію ЄС. До складу цієї установи мають увійти представники існуючих національних парламентів, провідні національні політики, які за моральними і професійними якостями переважають нинішніх європарламентарів, обраних за системою ступеневого (непрямого) голосування. «Юрисдикція Європейського сенату... полягає в наданні національним державам всередині Європейського Союзу більш надійних гарантій проти централізації влади, проти засилля брюссельської бюрократії, яка заважає розосередженню влади і може знизити здатність до сприйняття Союзу до різних звичаїв і поглядів, що побутують в Європі. ... Основним завданням Європейського сенату повинен стати контроль за тим, щоб власті в Брюсселі встановлювали тільки мінімальні загальноєвропейські норми, які відповідали б фундаментальним уявленням про справедливість, але не виходили за їх межі» [10, 183]. Саме це і забезпечить створення реальних механізмів реалізації субсидіарності на рівні як співтовариства, так і окремих його членів.

Отже, на наш погляд, створення такої наддержавної інституції як європейський Сенат дозволить різко знизити рівень бюрократизації і централізації загальноєвропейських органів законодавчої і виконавчої влади, розмежувати повноваження не просто центру і периферії, а національних держав і політичних інститутів ЄС, підвищити якість політичних еліт на всіх рівнях влади. Все це забезпечить більш ефективну реалізацію на практиці принципу субсидіарності, за ігнорування якого «брюссельські бюрократи» піддаються все більшій критиці як з боку вчених, так і політиків.

Таким чином, важливим аспектом інноваційної трансформації ефективної моделі влади, в якій набули б повноцінного розвитку всі основні інститути системної самоорганізації, є

розуміння ролі верхньої палати парламенту в системі бікамералізму як повноцінного Сенату, що не має нічого спільного ані з палатою регіонів, ані з палатою мажоритарного представництва.

Із проведеного аналізу випливають концептуальні висновки, які певною мірою можуть розглядатися і як рекомендації, спрямовані на вдосконалення взаємодії місцевої і центральної влади в Україні на основі базових принципів європейського громадянського суспільства.

Протягом більше десяти років в Україні було зроблено декілька невдалих спроб здійснити конституційну реформу і реформу адміністративно-територіальну. Сьогодні, як відомо, готуються нові зміни до Конституції держави. У зв'язку з проведеним аналізом необхідно відзначити необхідність синхронізації цих двох процесів. Зокрема, необхідно повернутись до ідеї створення Верхньої палати парламенту, з приводу функцій якої точились і продовжують точитися гострі дискусії.

Залишається на часі дуже актуальна і проблема переходу України до федералізму європейського типу, заміни радянського спадку – територіального поділу на області – повноцінними культурними автономіями, які б дозволили створити третю, проміжну між центром і громадами, ланку владної вертикалі.

На законодавчому рівні функціонування місцевих громад не повинно обмежуватися їхнім трактуванням лише як форм місцевого територіального устрою, згідно з яким масштаб повноважень і компетенції органів самоврядування визначається, насамперед, відповідно до кількості населення, яке проживає на певній території, а проблема компетентності обмежується нескінченними дискусіями про кількість податкових надходжень, які повинні перераховуватись до загальнодержавного бюджету.

Діяльність громад повинна передбачати принцип добровільної участі і пов'язуватись, перш за все, з політичною активністю їх членів, реальною участю громадян у житті неформальної спільноти або первинного територіального колективу. А це, своєю чергою, передбачає існування чітких правових механізмів впливу громад на органи не тільки місцевих адміністрацій,



а й державної влади взагалі, які, на думку фахівців із проблем самоврядування, сьогодні прописані не чітко. Тому, зокрема, чинне законодавство у цьому питанні, згідно з існуючою європейською практикою, особливо на регіональному рівні, має передбачати і право законодавчої ініціативи місцевих громад, розширення їхніх повноважень в ініціюванні референдуму з висловлення недовіри призначеним центром посадовим особам (головам місцевих адміністрацій) і навіть участь у ініціюванні процедури імпичменту відносно до глави держави, порушувати яку згідно з практикою багатьох розвинених країн, повинна верхня палата парламенту або Сенат.

### **Використані джерела та література:**

1. Автономов А., Савицкий В., Черкасов А. Конституционное (государственное право) зарубежных стран. – М.: Юриспруденция, 2001. – 396 с. 2. Ачкасов В., Грызлов Б. Институты западной представительной демократии в сравнительной перспективе. – СПб.: ИВЭСЭП, Знание, 2006. – 263с. 3. Вебер М. Избранные произведения. – М.: «Прогресс», 1990. – 805 с. 4. Великобритания. Эпоха реформ. – М.: ВЕСЬ МИР, 2007. – 533 с. 5. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство. – Львів: Видавництво «Літопис», 2000. – 318с. 6. Григорьев В. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика. – К.: Издательство «Истина», 2005. – 424 с. 7. Даль Р. А. Введение в экономическую демократию. – М.: Наука, СП «ИКПА», 1991. – 124 с. 8. Даль Р. А. Полиархия: участие и оппозиция. – М.: Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. – 287 с. 9. Драгоманов М. Вибране. – К.: Либідь, 1991. – 685 с. 10. Зидентоп Л. Демократия в Европе. – М.: Логос, 2004. – 360 с. 11. Испания. Анфас и профиль. – М.: ВЕСЬ МИР, 2007. – 474 с. 12. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу. – К.: Знання, 2002. – 381 с. 13. Конституционное (государственное право) зарубежных стран. Том 2. Часть общая: конституционное право и публичная власть. – М.: Издательство

БЕК, 1995. – 438 с. **14.** Нерсесянц В. Философия права. – М.: Норма, 2008. – 835 с. **15.** Кін Дж. Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення. – К.: К.І.С., 2000. – 192 с. **16.** Мишин А. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Белые альвы, 1998. – 456 с. **17.** Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. – М.: Издательство ВЕСЬ МИР, 2003. – 495 с. **18.** Пейн Т. Права людини. – Львів: Літопис, 2000. – 288 с. **19.** Правовий звичай як джерело українського права IX – XIX ст. – К.: Наукова думка, 2006. – 279 с. **20.** Радбрух Г. Філософія права. – К.: ТАНДЕМ, 2006. – 316 с. **21.** Раз Д. Моральні засади свободи. – К.: «Веселка», 2001. – 431 с. **22.** Розанвалон П. Утопічний капіталізм. Історія ідеї ринку. – К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 246 с. **23.** Сливка С. Природне та надприродне право: У III-х частинах. – Ч. I: Природне право: історико-філософський погляд. – К.: Атіка, 2005. – 224 с. **24.** Сморгунов Л. Современная сравнительная политология. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2002. – 470 с. **25.** Орзих М. Конституционный строй государства и общества. – Одесса: 2000. – 427с. **26.** Франция в поисках новых путей.– М.: ВЕСЬ МИР, 2007. – 621 с. **27.** Шморгун О. Проблема створення спільного комунікативно-цивілізаційного простору між Україною і ЄС // Інтеграційні процеси в сучасному світі: регіональні виміри. К.: Центр соціальних комунікацій, 2012. – 390 с.