

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ТА ІНСТИТУТИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Розглядається взаємовплив громадянського суспільства і публічної влади. Показано, що в умовах розбудови громадянського суспільства відбувається поступовий перехід від вертикальної структури бюрократичного адміністрування до горизонтальної системи управління. Розвивається інститут місцевого самоврядування, який є необхідною умовою формування і розвитку громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: громадянське суспільство, публічна влада, інститути публічної влади, державна влада, місцеве самоврядування, політична система.

Рассматривается взаимовлияние гражданского общества и публичной власти. Показано, что в условиях развития гражданского общества происходит постепенный переход от вертикальной структуры бюрократического администрирования к горизонтальной системе управления. Развивается институт местного самоуправления, который является необходимым условием формирования и развития гражданского общества в Украине.

Ключевые слова: гражданское общество, публичная власть, институты публичной власти, государственная власть, местное самоуправление, политическая система.

The reciprocal influence of civil society and public authority are discussed in the article. It is shown that gradual transition from vertical structure of bureaucratic administration to horizontal managerial system occurs during the development of civil society. The institute of local government develops, which is a necessary condition for the formation and development of civil society in Ukraine.

Key words: civil society, public authority, institutes of public authority, state power, local government, political system.

Постановка проблеми. Процес демократизації, який почався в Україні після здобуття незалежності, обумовив необхідність зміни взаємовідносин держави й суспільства, держави й особистості, побудови громадянського суспільства, в якому держава відіграє службову роль стосовно людини.

Розбудова громадянського суспільства в Україні дозволяє забезпечити права і свободу людини й громадянина, створити умови для затвердження демократії, тому що чим більше воно розвинуто, тим легше громадянам захищати свої інтереси. Отже, громадянське суспільство є механізмом забезпечення нормальних і гідних умов життя громадян, гарантом демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти порушеної в статті проблеми вивчаються такими зарубіжними і вітчизняними вченими, як М. Кармазіна [4], П. Минаков [7], А. Саватєєв [8], А. Токвіль [9], В. Четвернін [10], С. Патмен [11] та ін.

Мета статті – показати, що розбудова громадянського суспільства – це шлях до розвитку

ефективної публічної влади, яка є інституціоналізованою легальною соціальною владою, що реалізує артикульовані суспільні інтереси територіально-організованого співтовариства та консолідує дане співтовариство як цілісну систему відповідно до пануючих у суспільстві цінностей.

Виклад основного матеріалу. Розбудова громадянського суспільства відбувається разом з розвитком інститутів публічної влади, які в системі відносин «держава – громадянське суспільство» є ланкою, що об'єднує державу і громадянське суспільство.

Однак перш ніж почати розглядати проблему взаємозв'язку громадянського суспільства та інститутів публічної влади, треба визначитися із самим поняттям «громадянське суспільство», яке сьогодні широко використовується іноді в суперечливих значеннях. Ми розуміємо, що різні чинники можуть обумовлювати основні непорозуміння й навіть некоректне використання терміна. Особливо це стосується його визначення щодо західних моделей громадянського суспільства

й проблем, що виникають, коли саме таке розуміння поняття «громадянське суспільство» використовується в інших регіонах світу, в тому числі і в Україні. Проблема полягає також у тому, що термін постійно еволюціонує, і це теж ускладнює знаходження основи для його загального розуміння.

Початок проблематиці громадянського суспільства поклали праці античних філософів Платона, Аристотеля та ін. У XVII ст. над цією проблемою працювали Г. Гроцій, Т. Гоббс, Дж. Локк, які розглядали громадянське суспільство як сферу діяльності різних суспільних інститутів, у якому держава – лише інститут, основне завдання якого полягає в охороні громадянського суспільства, прав і законних інтересів особистості. Подальший розвиток ідеї громадянського суспільства отримали в працях І. Канта, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є, Гегеля та інших мислителів. Так, за І. Кантом, основою громадянського суспільства є свобода члена суспільства як людини, рівність його з іншими як підданого, а також самостійність члена суспільства як громадянина [3, с. 121]. Вже тоді основою громадянського суспільства, його головною діючою особистістю стає людина, зокрема людина як особистість.

Розвиток ідеї громадянського суспільства вплинув на розуміння публічної влади і її інститутів. Ще в часи середньовіччя поряд з державною владою починає формуватися інститут місцевого самоврядування як форма громадського самоврядування, як прояв громадянської самодіяльності.

У XIX ст. ліберальна доктрина й ідеї «громадянського суспільства» сприяли посиленню автономізації місцевого управління в Європі і стали основою децентралізації державної влади та формування муніципальної влади (місцевого самоврядування) в європейських країнах. В цей час з'явилися нові підходи до організації інститутів державної влади і місцевого самоврядування. Були запропоновані методи рішення місцевих питань законодавчими механізмами через визнання самостійності, незалежності місцевого самоврядування, під контролем закону й суду, але без підпорядкування уряду і його органам, як у центрі, так і на місцях.

Указані процеси посилили прагнення українців до державного самовизначення, до створення власної держави, оскільки саме з її «утворенням пов'язувались надії на подолання як соціально-економічного, так і національного гноблення» [4, с. 14]. У другій половині XIX ст. інститут місцевого самоврядування розглядається вже як демократичний інститут, який представляє інтереси територіальних громад й основою функцією якого стає право розпоряджатися ресурсами, які довірені йому населенням громади.

Посилення ролі держави, тоталітарні тенденції у політичному житті на початку XX ст., прихід до влади у багатьох європейських країнах авторитарних, диктаторських режимів перервали процес розбудови

громадянського суспільства, але ненадовго. Після падіння тоталітарних режимів у другій половині XX ст. у Європі починається процес відродження громадянського суспільства, формуються недержавні інститути (політичні партії, профспілки, громадські організації, у тому числі й органи місцевого самоврядування), які починають відігравати активну політичну роль у суспільстві. Вони перетворюються в найважливіші елементи політичної системи, у її недержавну, громадянську частину, яка стає передумовою й одночасно фактором формування політичної системи демократичного типу.

Політична діяльність виходить за межі державного управління, формуються демократичні політичні системи, в яких найважливішою передумовою й одночасно фактором формування стає наявність громадянського суспільства, яке характеризує всю сукупність різноманітних форм соціальної активності населення [1, с. 68]. Збільшується кількість громадян, які добровільно беруть участь у різних громадських ініціативах на місцевому рівні. Політична сфера виступає як область громадських відносин з приводу влади, де державні й громадські елементи виступають її підсистемами [1, с. 69].

Як правило, «громадянське суспільство» формується на основі розвитку горизонтальної активності населення й виступає у вигляді різного роду добровільних асоціацій, об'єднань, комітетів громадян. Однак, якщо у недемократичних політичних системах і режимах влади держава практично контролює всі форми громадської активності, позбавляючи громадян функцій щодо самоорганізації своєї життєдіяльності, то у демократичних політичних системах держава лише фіксує мінімально достатній рівень політичних обмежень і не втручається в коло питань, що громадяни можуть вирішувати самостійно, без звернення до державних інститутів. У громадянському суспільстві через посвідчення державного управління і самоврядування «сила влади стає менш непереборною й не настільки небезпечною» для людини [9, с. 72].

Важливими компонентами громадянського суспільства стають демократія й місцеве самоврядування, яке є окремою формою публічної влади поряд з державною владою. Тобто місцеве самоврядування – це інститут (від лат. *institutum* – установлення, установа) політичної системи громадянського суспільства, значимість і специфіка якого визначаються, по-перше, його місцем і роллю в політичній системі суспільства як максимально наближеного до громадян і відповідального перед ними рівня публічної влади, по-друге, визнанням полікорпоративності публічних інтересів, по-третє, дуалістичною суспільно-державною природою, що зв'язує державу й громадянське суспільство в єдиний соціально-політичний організм.

У політичному реформуванні українського суспільства місцеве самоврядування, як складова

частина політичної системи, покликане задіяти конструктивний потенціал населення у здійсненні модернізації країни. Європейський досвід показує, що активність, ініціатива місцевого самоврядування, дозволяє ефективніше вирішувати багато соціально-побутових, житлово-комунальних й інших питань.

Із вищевикладеного можна припустити, що розвиток такого інституту публічної влади, як місцеве самоврядування, веде до подальшого розвитку демократії в суспільстві. З погляду зовнішніх, формальних атрибутів демократичного режиму, це дійсно так. Однак з позиції відповідності внутрішнього змісту інституту самоврядування суті політичного режиму політичні системи це не зовсім так, тому що демократичні режими можуть використовувати насильницькі методи не менш часто, ніж диктаторські й авторитарні. Крім того, наявність у політичній системі формальних демократичних процедур, таких як вибори, й інститутів, таких як місцеве самоврядування, не робить її демократичною. Досвід показує, що факт виборів в органи влади, що формально надає населенню право на політичну участь, реально аж ніяк не гарантує демократизму політичної системи. Це можливо лише за допомогою громадянського суспільства як системи недержавних суспільних відносин та інститутів, які гарантують людині (громадянину) реалізацію його природних, соціальних прав [10, с. 21], у тому числі через органи державної влади і місцевого самоврядування.

Громадянське суспільство в сучасному розумінні – це сукупність горизонтальних зв'язків, наявність автономних від держави інститутів, об'єднань, добровільних некомерційних організацій (наприклад, благодійних, правозахисних), груп інтересів (профспілки, підприємницькі, селянські асоціації, культурні, спортивні), соціальних рухів (екологічні, антивоєнні тощо), створених вільними й відповідальними індивідами для захисту своїх інтересів.

Інститут місцевого самоврядування, який виражає інтереси територіальних громад у громадянському суспільстві, відіграє величезну роль у забезпеченні автономії суспільства від держави, але, з іншого боку, він поєднує суспільство з державою, забезпечуючи вирішення соціально-політичних функцій на місцевому рівні, тому що держава і її інститути не в змозі досить повно охопити приватні інтереси, які досить динамічні й різноманітні.

Розвиток місцевого самоврядування в країнах класичних моделей самоврядування пов'язаний із взаєминами індивідів-власників (так званого середнього класу), які є основною, зацікавленою стороною функціонування локальної місцевої влади. В Україні на сьогодні «середній клас» достатньо малочислений, він не є владоутворюючим класом, тому західна ідеологія середнього класу, закладена в основу законодавства про місцеве самоврядування, не спрацьовує. Також цьому процесу заважають державні структури, які не

зацікавлені у втраті частини своїх повноважень, та неготовність українських владних і ділових еліт зрозуміти, що основою їх безпеки й стабільності в суспільстві якраз і є середній клас власників. Середній клас цементує населення територіальних громад, тобто формує його як місцеве співтовариство, як суб'єкт громадянського суспільства. Існування заможного середнього класу є соціальною опорою місцевого самоврядування, яке являє собою інструмент формування громадянського суспільства.

Принципово важливо те, що відносини усередині громадянського суспільства засновані не на владних повноваженнях одних стосовно інших, тому що влада нібито винесена за межі громадянського суспільства й використовується лише як гарантія дотримання громадянами загальних для всіх правил і законів. Державна влада – всього лише інструмент, що має певні строго окреслені функції, але вона діє під контролем громадянського суспільства.

Отже, громадянське суспільство – це вільне демократичне правове цивілізоване суспільство, де немає місця режиму особистої влади, класової ненависті, тоталітаризму, насильству над людьми, де в пошані закон і мораль, принципи гуманізму й справедливості, тобто, це суспільство розумного балансу інтересів різних соціальних верств [1, с. 67]. Громадянське суспільство – це суспільство людей, які в змозі самостійно задовольняти свої соціальні потреби, без тиску ззовні самоорганізовуватися для того, щоб зробити своє життя в суспільстві кращим.

Розбудова громадянського суспільства в Україні після отримання незалежності відповідала намірам значної частини суспільства сформулювати демократичні інститути влади, кардинально змінити відносини держави й громадян, дати людям можливість самим робити вибір. Починаючи з 1992 р., в Україні приймається низка законів, які визначають межі функціонування інститутів публічної влади, але тільки прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України запропонувала термін «публічна влада», який став уживатися в якості узагальнюючого поняття, що поєднує державну владу і місцеве самоврядування, і визнала, що права й свободи людини є невідчужуваними й непорушними [6]. Конституційне закріплення отримав підхід, згідно з яким державна влада і місцеве самоврядування – це дві форми публічної влади, які становлять собою систему установ, інституцій та закладів, що управляють справами суспільства в цілому, або його окремими сегментами, і в якій виражається внутрішній устрій державної організації. В Конституції України (1996 р.) у ст. 5 вказується, що народ здійснює владу безпосередньо через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [6]. Виходячи з цього положення, місцеве самоврядування – окрема, самостійна форма реалізації народовладдя, яка спрямована на забезпечення реалізації прав і свобод громадян. Ознаками державної влади є: володіння правом застосовувати легалізоване

насильство в масштабах усього суспільства; верховенство; суверенність; можливість органів державної влади встановлювати загальнообов'язкові податки й збори, а також делегувати дане право іншим органам, наприклад, органам місцевого самоврядування; переважне право нормотворчості, порівняно з іншими видами публічної влади [7, с. 15].

Усе це посилює роль і значення інститутів державної влади й місцевого самоврядування в становленні громадянського суспільства у сучасній Україні, особливо роль місцевого самоврядування, яке, з одного боку, є інститутом публічної влади, безпосереднім джерелом якої є населення місцевого співтовариства, а з іншого – вважається одним із найважливіших інститутів громадянського суспільства. У такому контексті діалектика взаємин публічної влади й громадянського суспільства дозволяє зрозуміти взаємозв'язок співвідношення інститутів державної влади й місцевого самоврядування в єдиній системі управління, розкрити взаємозалежність і взаємозумовленість державного й місцевого (муніципального) будівництва в процесі реформування державних і самоуправлінських структур.

Організація місцевого самоврядування входить у коло фундаментальних проблем, функціонування демократичного суспільства й держави. Процеси реформування всіх сторін громадського життя у сучасній Україні проходять в умовах кардинальних змін політичної системи, принципів політичного й державного управління, з одного боку, з іншого боку – необхідності зміни громадської свідомості, коли демократичні форми організації життя суспільства стикаються з консервативними устремліннями до спрощеного розуміння відносин людини й суспільства, громадянина й держави.

Історія становлення інститутів публічної влади (державної влади й місцевого самоврядування) після отримання незалежності свідчить, що зміцнення української державності може відбуватися лише на шляху демократизації державної влади і розвитку місцевого самоврядування, але при цьому важливим є те, що демократизація повинна була бути пов'язана з підвищенням можливостей громадян впливати на політичні рішення, з розвитком активної й усвідомленої участі місцевого співтовариства в політичних процесах.

Однак поки що нічого не зроблено для підвищення ролі інституту місцевого самоврядування у розбудові громадянського суспільства. Не забезпечена матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування, як це передбачає ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування» [2]. Поділ управлінських ресурсів між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями відбувається на користь місцевих державних адміністрацій. Не вирішено питання відносин між громадами, їх органами й органами державної влади на рівні області та району. Залежність інституту місцевого самоврядування

від політичних процесів на загальнодержавному рівні перетворює його на об'єкт маніпулювання з боку як місцевих чиновників, так і представників центральної влади. Ці процеси гальмують розвиток громадянського суспільства, яке створюється, перш за все, через громади (місцеві співтовариства).

Інститут місцевого самоврядування, який представляє інтереси територіальних громад, знаходиться між державою і громадянським суспільством, реально поєднує в собі й державну, і суспільну складові, тим самим має як політичний, так і неполітичний характер, і як форма публічної влади займає «центральну позицію» між державою й громадянським суспільством [8, с. 12]. Тобто інститут місцевого самоврядування, існуючи поряд із розвинутою мережею різноманітних автономних у своїх діях суб'єктів (окремих громадян та соціальних груп), суспільних інститутів (громадських організацій, профспілок, незалежних ЗМІ та ін.), є однією з основних рис демократичної форми самоорганізації суспільства, тому що визнає основні права громадянина і людини, без яких не може бути громадянського суспільства.

Отже, діалектика взаємин інститутів публічної влади та громадянського суспільства дозволяє зрозуміти взаємозв'язок співвідношення державного й місцевого управління в єдиній системі управління, розкрити взаємозалежність і взаємозумовленість державного й місцевого (муніципального) будівництва в процесі реформування державних і самоуправлінських структур. В умовах розбудови громадянського суспільства змінюються взаємовідносини між формами публічної влади у бік місцевого самоврядування, яке артикулює й акумулює інтереси населення, виступає «посередником» між територіальним співтовариством й органами державної влади (центральної й регіональної) та забезпечує реалізацію політичної активності всіх членів співтовариства, незалежно від їхніх політичних переваг.

Незважаючи на те, що державна влада як форма публічної влади діє в масштабі країни, а місцеве самоврядування – на рівні громади і (суб)регіональному рівні, місцеві справи не байдужі державі, тому не випадково деякі державні питання реалізуються на рівні місцевого самоврядування. Такі дослідники, як М. Баглай, Ю. Лейбо, Л. Ентін, вважають, що місцеве самоврядування націлене на виконання тих або інших адміністративних повноважень, які мають винятково місцеве значення, без втручання в політику держави, відповідно до доктрини «муніципальна влада – поза політикою» [5, с. 289]. З цього приводу слід висловити заперечення, тому що органи місцевого самоврядування в громадянському суспільстві спрямовані на захист соціальних прав та інтересів індивідів й створення необхідних умов для їх самореалізації, самоорганізації, а це вже сфера політична.

Місцеве самоврядування як категорія політична характеризує відповідну форму держави, політичний

режим, політичні цінності, політичний рух. Поєднання цих характеристик дозволяє вважати існування в країні інституту місцевого самоврядування показовим у плані переходу від авторитарного до демократичного суспільства, в якому створюються рівні можливості й умови для задоволення різноманітних матеріальних і духовних інтересів громадян.

У розвиненому громадянському суспільстві державна влада та місцеве самоврядування (інститути публічної влади) спрямовані на забезпечення прав і свобод громадян, створення необхідних умов для ефективного надання державних та громадських послуг. У цих взаємовідносинах інститут місцевого самоврядування займає особливе місце, тому що, по-перше, він формується безпосередньо територіальними громадами; по-друге, він знаходиться найближче до громадян, які проживають на відповідній території, тому може швидко і з найменшими витратами вирішити значну кількість їх питань; по-третє, інститут місцевого самоврядування поєднує риси інститутів громадянського суспільства й публічної влади. Як і громадські організації, він є самоврядним органом, але його діяльність спрямована на забезпечення не вузьких, окремо визначених інтересів (як політичні партії), а на забезпечення життєдіяльності та розвитку територіальних громад. По-четверте, інститут місцевого самоврядування (поряд із державною владою) має певні владні повноваження, але політичні моменти у місцевому самоврядуванні зводяться до мінімуму, їх заміщує самодіяльність, яка призначена для задоволення повсякденних людських потреб, насамперед на місцевому рівні. Отже, якщо раніше «єдиним способом участі, доступним для громадян... було голосування за лідерів і дискусії» [11, с. 5], то з розвитком інституту місцевого самоврядування рядові члени політичної системи мають можливість впливати на результати її діяльності.

Процеси, що відбуваються на місцевому рівні, – це політичні процеси, де інститут місцевого самоврядування виступає найбільш активним суб'єктом місцевої політики, за допомогою якого громадяни змушують державу почути свої вимоги. Розвинуте місцеве самоврядування здатне ініціювати перебудову всього суспільного організму й сприяти поступовому становленню в Україні демократичної політичної системи, тому що

вбудоване у загальну систему політичних структур, відносин і взаємозв'язків, воно є формою узгодження інтересів й активності жителів відповідних територіальних громад і влади. Функціонуючи у складній системі відносин і взаємозв'язків, що виникають у політичному просторі на локальному рівні, органи місцевого самоврядування випробовують на собі тиск різних груп інтересів, стають об'єктом впливу з боку політичних сил, тому перерозподіл публічної влади у бік місцевого самоврядування зміцнює публічну владу, роблячи її більш гнучкою, ефективною, та сприяє забезпеченню соціального миру і формуванню громадянської самосвідомості.

Підбиваючи підсумки, треба зазначити, що громадянське суспільство і публічна влада мають взаємозалежність – чим більше розвинутою є така форма публічної влади, як місцеве самоврядування, тим більше розвинутим є громадянське суспільство, в якому державна влада існує на центральному й регіональному рівнях, а місцеве самоврядування – на рівні територіальних громад (села, селища, міста) та на (суб)регіональному рівні і є активним суб'єктом місцевої політики, здійснюючи управління місцевими справами в інтересах місцевого співтовариства.

В умовах розбудови громадянського суспільства змінюється система взаємовідносин серед інститутів публічної влади (державної влади й місцевого самоврядування) у бік більшої автономії місцевого самоврядування, а також поступовий перехід від вертикальної структури бюрократичного адміністрування до горизонтальної системи управління, яка базується на чіткому визначенні функцій, взаємних прав та обов'язків державної влади, місцевого самоврядування та інших інститутів громадянського суспільства. Громадянське суспільство зміцнює публічну владу, роблячи її більш наближеною до громадян. Водночас розвиток інститутів публічної влади (в першу чергу, інституту місцевого самоврядування) є необхідною умовою формування і розвитку громадянського суспільства в Україні, у якому громадяни мають більше можливостей захищати свої інтереси в різних сферах громадського життя.

Подальших розвідок потребує досвід розвитку громадянського суспільства в європейських країнах. Урахування цього досвіду може стати базою для розбудови громадянського суспільства в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування – інститут громадянського суспільства та демократичної політичної системи / О. Н. Євтушенко // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – Вип. 21. – Львів : Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2009. – С. 66–70.
2. Зелена книга української конституційної реформи : матеріали для громадського обговорення / ШПА при НАУКМА, ЦППР, УНЦПД, КВУ ; [за заг. ред. І. Коліушка, Ю. Кириченко]. – К. : «Лікей», 2007. – 32 с.
3. Кант І. Критика практического разума. / И. Кант // Основы метафизики нравственности. Критика практического разума. Метафизика нравов. – СПб. : Наука, 1995. – С. 121–258.
4. Кармазіна М. С. Ідея державності в українській політичній думці (кінець XIX – початок XX століття) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук : 23.00.01 «Теорія та історія політичної науки» / М. С. Кармазіна. – К., 1999. – 36 с.
5. Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / [под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина]. – М. : Норма, 2000. – 832 с.

6. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – Офіц. вид. – К. : М-во юстиції України, 2006. – 126 с.
7. Минаков П. А. Публичная власть: политологический аспект : автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. полит. наук : спец. 23.00.01 «Теория политики, история и методология политической науки» / П. А. Минаков. – Уфа, 2007. – 20 с.
8. Савватеев А. И. Местное самоуправление как институт развития гражданского общества : автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты и процессы» / А. И. Савватеев. – Екатеринбург, 2005. – 25 с.
9. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль ; [предисл. Гарольда Дж. Ласки]. – М. : Издательство «Весь Мир», 2000. – 560 с.
10. Четвернин В. А. Понятия права и государства. Введение в курс теории права и государства / В. А. Четвернин. – М. : Дело, 1997. – 118 с.
11. Pateman C. Participation and Democratic Theory / C. Pateman. – Cambridge, The University Press, 1970. – 122 p.

Рецензенти: Іванов М. С. – д.політ.н., професор;
Шкляж Й. М. – д.і.н., професор.

© Євтушенко О. Н., 2011

Стаття надійшла до редколегії 09.03.2011 р.