

УДК 352:342.2 (477)

І.В. КОСТЕНОК

ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ МЕХАНІЗМ ОПТИМІЗАЦІЇ СПІВВІДНОШЕННЯ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ ТА МІСЦЕВИХ ГРОМАД У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Костенок Ігор Володимирович – к.е.н., доцент кафедри загального та адміністративного менеджменту Донецького державного університету управління, заступник директора регіонального центру з інвестицій та розвитку Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України, Президент ЗАТ «Технологічний парк «Вуглемаш»

У статті розглянуто сучасне розуміння публічної влади та деталізовані такі її сутнісні характеристики, як прозорість, легітимність та демократичність. Органи місцевого самоврядування розглядаються як основа місцевої публічної влади. Охарактеризовано ситуацію в Україні як країні «нової демократії», що перебуває у транзитивному стані, відтак стикається з проблемою недостатньої розвиненості демократичних інститутів як провідників громадської участі у процесах управління. Наголошується на важливості вивчення інституційного середовища, всередині та на фоні якого відбувається становлення практик місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічна влада, публічне управління, соціальне управління, прозорість, легітимність, демократія, громадськість, відповідальність.

В статье рассмотрены современное понимание публичной власти и такие ее детализированные существенные характеристики, как прозрачность, легитимность и демократичность. Органы местного самоуправления рассматриваются как основа местной публичной власти. Охарактеризована ситуация в Украине, как в стране «новой демократии», которая пребывает в транзитивном состоянии, поэтому сталкивается с проблемой недостаточной развитости демократических институтов как проводников общественного участия в процессах управления. Отмечается важность изучения институциональной среды, внутри и на фоне которого происходит становление практик местного самоуправления.

Ключевые слова: публичная власть, публичное управление, социальное управление, прозрачность, легитимность, демократия, общественность, ответственность.

The article deals with the modern understanding of public authority and its essential properties such as transparency, legitimacy and democracy. Local government institutions are considered as the basis of local public authorities. The article describes situation in Ukraine as a country of «new democracy» that is in the transitive condition, that's why it faces the problem of underdevelopment of democratic institutions as leaders of civic participation in governing processes. It is stressed on the importance of studying the institutional environment within and on the background of which the formation of practices in local governing happens.

Key words: public authorities, public administration, social governing, transparency, legitimacy, democracy, public, responsibility.

© І.В. Костенок, 2013

Основним джерелом ефективної діяльності інституту місцевого самоврядування може бути опора на наявні соціокультурні та політичні особливості суспільства, на наявний історичний досвід, на вироблення оптимальної стратегії розвитку щодо поставлених цілей. Історично та культурно зумовлений регіональний поділ України залишається найбільш вагомим чинником самоідентифікації українського суспільства (відзначені у попередньому розділі особливості соціокультурного контексту розвитку інституту місцевого самоврядування). На загальнонаціональному рівні ситуація виглядає поміркованою, досить компромісною, але регіональний підхід демонструє значну поляризацію (максимальну на Заході та Сході). Це стосується проблеми зовнішньополітичних пріоритетів, уподобань в питанні інтеграційної політики тощо. На цьому тлі зростає значущість місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, як політичних інститутів та інститутів громадянського суспільства, що максимально наближені до громадянина і територіальної спільноти.

Для даної статті важливого значення набува-

ють праці Ю. Габермаса, зокрема описана ним модель комунікативної демократії, Д. Норта, що є яскравим представником сучасної інституційної теорії, А. Мелвіля (вивчення демократичних транзитів) та інших. Серед українських авторів плідно працюють у цьому напрямку М. Баймуратов, Т.Безверхнюк, О. Власенко, В. Григор'єв, В. Кампо, М. Пухтинський, О. Стогова та інші.

Метою даної статті є з'ясування сутності державно-управлінського механізму оптимізації співвідношення інтересів держави та місцевих громад у системі публічної влади в Україні.

Система публічної влади України складається з державної влади та місцевої публічної влади. Місцева влада – «вид публічної влади, яка реалізується від імені суб'єктів, які функціонують у межах певних адміністративно-територіальних одиниць, а також здатність її носіїв упорядковувати поведінку мешканців цих одиниць та впливати на розвиток місцевого життя» [1].

Публічна влада, що втілюється у формі державної та місцевої влади, здійснюється системою органів, яка має відповідну назву – органи публічної

влади. Зазначене поняття охоплює як сукупність державних органів усіх гілок влади, так і систему органів місцевого самоврядування. Зважаючи на багатогранність та масштабність суб'єктів публічної влади (фактично всіх владних інституцій), а також урахувавши їхню різновекторну компетенційну та функціональну спрямованість, виникає об'єктивна потреба у виокремленні з цього механізму споріднених управлінських структур, поєднаних окремими ознаками.

Публічне управління виступає як різновид соціального управління, локалізованого в межах територіальних колективів, що має кілька рівнів інституціоналізації: державний, регіональний і муніципальний. Як якісно нова форма, публічне управління в сучасних умовах характеризується такими сутнісними властивостями, як прозорість, легітимність і демократичність. Таке розуміння публічного управління дозволяє розглядати його як якісно інше явище, ніж класичне державне управління і за змістом, і за етимологією. Це свого роду «народне управління», де бюрократичні процедури застосовуються лише там і тоді, коли процедури безпосередньої участі населення в управлінні застосовувати неможливо. Для публічного управління характерна децентралізація повноважень та безпосередня участь населення у здійсненні управлінських процедур.

У контексті реалізації публічного управління легітимність розглядається як згода населення з процедурами формування та діями управлінських інститутів, що виражається в добровільному визнанні за органами публічного управління права приймати обов'язкові рішення.

Прозорість як сутнісна характеристика публічного управління, на думку Ю. Габермаса [2], – це – по-перше, відкритість і діалогічність управлінського процесу, які забезпечуються через процедури громадського контролю за діяльністю органів управління та узгодження рішень з населенням. По-друге, це – отримання населенням інформації щодо управлінського процесу і можливість доведення до управлінських структур громадської думки щодо нього.

Демократичність у публічному управлінні інтерпретується як наявність в управлінському процесі реальної можливості у населення впливати на вибір і прийняття управлінських рішень. Рівень прозорості та демократичності, що характеризують відповідно ступінь розуміння цілей і дій суб'єкта публічного управління і ступінь участі у визначенні цілей та реалізації дій суб'єкта публічного управління, безпосередньо впливають на його легітимність.

Основою місцевої публічної влади є саме органи місцевого самоврядування. Як відзначалось вище, більшість дослідників трактує місцеве самоврядування як відносно децентралізовану форму публічного управління на місцевому рівні, що здійснюється органами місцевого самоврядування. Останні формуються місцевими жителями, які є найбільш зацікавленими у результатах їх діяльності. Одним із ключових понять, які розкривають сутність інституту місцевого самоврядування, є ав-

тономність. Органи місцевого самоврядування розглядаються як самостійний елемент державної (публічно-владної) системи, який має чітко визначену в законі сферу компетенції, а також чітко зафіксовані права, обов'язки і відповідальність. Крім того, держава делегувала органам місцевого самоврядування повноваження з виконання певного переліку загальнодержавних функцій, передусім з надання публічних послуг у соціальній сфері. Власне, місцеве самоврядування за своєю природою суперечить державному диктату і може розвиватися лише в умовах свободи. Тобто, місцеве самоврядування і державне управління в рамках єдиної адміністративної системи несумісні. На це вказує і Конституція України, відповідно до якої органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Як відзначають більшість дослідників, місцеве самоврядування повинно формуватися та конструюватися «знизу» природним шляхом за відповідної підтримки держави та під її контролем. Інакше кажучи, місцеве самоврядування без державної підтримки сформуватися не може, але одночасно воно потребує і надійного захисту від неї ж.

Досвід розвинутих демократичних країн світу свідчить про те, що саме децентралізована виконавча влада з сильними інститутами місцевого самоврядування є найбільш ефективною системою державної влади. Основною проблемою, що значно впливає на розуміння сутності місцевого самоврядування і його місця у державі, є необхідність чіткого визначення кола функцій і завдань, які повинні здійснювати органи місцевого самоврядування. Це дискусійне питання вже тривалий час є предметом обговорення зарубіжних та вітчизняних науковців, політиків і громадськості [3, с. 13].

Ідея зосередження діяльності органів місцевого самоврядування на вирішенні питань місцевого значення походить з наукових розробок про природні права громад, за якою громада має право вирішувати свої власні справи, які впливають з інтересів і потреб її членів. Однак тривалий час теоретики та практики намагаються обґрунтувати різницю між державними та місцевими справами. Межа між першим і другим колом завдань є нестійкою і кожна держава в конкретний період свого існування проводить її відповідно до своїх історичних, культурних традицій та політико-економічних інтересів. Так, ті ж питання в різних країнах можуть бути віднесені до відання органів виконавчої влади, а в інших – до відання місцевого самоврядування.

Розвиток місцевого самоврядування тісно пов'язаний з розвитком інститутів демократії. Власне розвинене та ефективне місцеве самоврядування є проявом демократії в країні, зокрема так званої «демократії участі». Це одна з найефективніших форм демократії, яка передбачає, зокрема, активну участь громадськості в процесах державного управління та діяльності місцевого самоврядування. Однією з фундаментальних основ будь-якої демократичної системи є участь громадян у суспільному та політичному житті країни, яке, в принципі, повинно «охоплювати» всі компоненти політичної системи та громадянського суспільства,

з одного боку, і задавати через запити різних груп і верств населення основні пріоритети суспільного розвитку – з іншого. Але саме слабка розвинутість та неефективність інститутів громадянської участі (за даними більшості досліджень Україна займає останні позиції щодо розвитку соціального капіталу, громадянської активності, участі у недержавних об'єднаннях та асоціаціях тощо) обумовлює неможливість побудови ефективної системи місцевого самоврядування. У цьому контексті недосконалість законодавства у даній сфері є другорядною або похідною причиною.

Україна, незважаючи на більш ніж двадцятирічний досвід незалежності, й досі визначається багатьма вітчизняними та західними дослідниками як країна «перехідного типу» [4], перспективи подальшого розвитку якої вельми невизначені. Найбільший скепсис у фахівців викликають саме стан і перспективи української демократії та громадянського суспільства. При цьому акцентується увага на якісних відмінностях того, що являє собою демократія в розвинених країнах і в країнах «нової демократії». Зазвичай при аналізі процесів, що протікають у таких країнах, у тому числі і в Україні, відзначаються нерозвиненість демократичних інститутів як провідників громадянської участі та низький рівень політичної культури переважної більшості громадян, що не дозволяє їм використовувати навіть ті можливості, що існують.

Витоки самоврядування, у тому числі і місцевого, треба шукати в межах громадянського суспільства. У міру свого становлення і розвитку місцеве самоврядування легалізується державою і стає репродуцентом територіально-особистісних інтересів, що формуються на локальному рівні, в процесі становлення та взаємодії громадянського суспільства і демократичної правової держави. Поряд із тим, через специфічний радянський спадок у питаннях організації місцевого самоврядування, відомого під назвою «радянська модель», пострадянське суспільство розглядається переважно як суспільство із домінуванням вертикально організованих соціальних інститутів за вирішальної ролі держави і мінімальної «фонові» присутності горизонтально організованих громадянських інститутів.

Соціальна активність громадян, у тому числі й їхня готовність до самоорганізації і добровільного об'єднання для вирішення власних проблем, є однією з найбільш важливих умов становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування. Проте з моменту відродження інституту місцевого самоврядування до теперішнього часу рівень соціальної активності населення залишається на вкрай низькому рівні. Органи місцевого самоврядування виступають як елемент інституціонального каркасу громадянського простору суспільства, разом із тим, за висловом Д. Норта, «інститути або принаймні формальні правила створюються, скоріше, для того, щоб служити інтересам тих, хто займає позиції, що дозволяють впливати на формування нових правил» [5]. Таким чином, головним завданням сучасного етапу створення ефективних

органів місцевого самоврядування представляється розробка дійових механізмів для залучення широких верств населення до процесу вирішення питань місцевого значення. Безпосередня участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування дає можливість узагальнити і врахувати інтереси різних груп населення, їхні думки, пропозиції щодо зміни та покращення місцевого життя, встановлювати, попереджати і усувати різні управлінські помилки, приймати всебічно обґрунтовані та ефективні правові акти, а головне – допомагає виявляти нагальні місцеві потреби, що потребують якнайшвидшого вирішення. Тобто, якщо спочатку ідея місцевого самоврядування переважно була націлена на розвиток у громадян почуття приналежності до певної територіальної спільноти, то на сьогодні вона виступає в якості ключового елемента організації публічної влади в громадянському суспільстві, як механізм забезпечення прав і свобод особистості.

Сила місцевого самоврядування полягає передусім у тому, що воно ініціює рух до демократії «знизу». Через нього громадяни приходять до розуміння того, що демократія – це особиста участь кожного у справах соціуму, а не набір формальних виборчих процедур. Не варто забувати також про те, що абстрактне демократичне право на свободу реалізується в тому числі і в конкретному праві на місцеве самоврядування. Почуття відповідальності за спільну справу, як правило, досить сильно змінює людей. Навіть найпасивніших із них воно поступово перетворює на соціально активних особистостей. Коли кількість таких людей серед населення перевищує певну критичну позначку, тоді вже можна вести мову про наявність громадянського суспільства в країні.

Щоб пояснити важливість і навіть пріоритетність інституційних змін, треба враховувати, що Україна успадкувала інституційну систему від СРСР – і не дуже сильно її змінила за роки незалежності. В результаті українська демократія реалізувалася в першу чергу на рівні нормативної моделі, інституційного «каркасу», але ще не переросла в реальну демократію участі. Як відзначається, сьогоднішня ситуація, як і майбутня, безумовно, залежить від культурно-історичних чинників (теорія залежності від попереднього розвитку) – від нашої приналежності до східнохристиянської, а не західнохристиянської цивілізації, від найкращої в політичному сенсі спадщини Візантії, Російської імперії, тоталітарного СРСР. Частиною цієї спадщини є патерналізм і клієнтелізм, колективістська свідомість, переважання вертикальних суспільних зв'язків над горизонтальними, низька якість суспільного капіталу, себто низький рівень взаємодовіри, солідарності і готовності співпрацювати для досягнення спільних, суспільно значущих цілей тощо [6, с. 123 – 124].

Тобто розглядаючи особливості впровадження, конструювання та реалізації практик місцевого самоврядування в сучасній Україні, завжди треба враховувати стан інституціонального середовища чи контекст у межах і на фоні якого розгортаються процеси становлення публічного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні // Аспекти самоврядування. Часопис українсько-американської програми «Партнерство громад». – К.: Фондація «Україна – США», 1999. – 56 с.
2. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / Ю. Хабермас; Пер. с нем. под ред. Д.В. Складнева, послесл. Б.В. Маркова. – СПб.: Наука, 2000. – 380 с.
3. Пухтинський М. О. Законодавство про місцеве самоврядування. Вибір оптимальної моделі місцевого самоврядування для України / М.О. Пухтинський, О.В. Власенко // Законодавство України: науково-практичні коментарі. – 2006. – №7. – С. 13.
4. Украинская посткоммунистическая трансформация: между дисфункциональной демократией и неконсолидированным авторитаризмом – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://polit.ru/article/2010/06/01/ukraine> – Назва з екрана.
5. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М.: Начала. – 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.liberal.ru/library_all/north/north.pdf
6. Мельвиль А. Ю. Демократические транзиты / А. Ю. Мельвиль // Политология: Лексикон / Ю.А. Мельвиль; под ред. А.И. Соловьева. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2007. – С.123 – 134.