

Юрий Алексеевич Коваль

Местное самоуправление как фактор стабилизации общества: теоретический аспект

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

местное самоуправление, социально-политическая стабильность, институт гражданского общества, децентрализация, субсидиарность

Актуальность представленного исследования заключается в комплексном политологическом анализе принципиальных отличий существующих европейских практик и постсоветских теорий в исследовании деятельности органов местного самоуправления. Суть проблемы заключается в том, что в европейской научной традиции под анализом местной власти понимается лишь реализация на практике трёх её принципов – деконцентрации, децентрализации и субсидарности¹. Т.е., предметом исследования является непосредственно структура органов местного самоуправления, которая в свою очередь является индикатором стабильности общества². На постсоветском пространстве ситуация в корне иная. Местное самоуправление постсоветских реалий воспринимается властью и населением структурно и функционально как часть централизованного государственного управления³. В компетенции местных властей остаются лишь второстепенные вопросы, связанные преимущественно с решением коммунальных и хозяйственных проблем. При этом центральные вопросы бюджетной, финансовой, кадровой политики

¹ Деконцентрация и децентрализация (*Déconcentration et décentralisation*), <http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&id=84>

² И.И. Хохлов, *Субсидиарность как принцип и механизм политики Европейского Союза*, <http://www.nationalsecurity.ru/library/00018/>

³ В. Романюк, *Формы и методы децентрализации*, http://romanyuk.com/2007/03/post_2.html

местной власти⁴ находятся в сфере интересов государства⁵. Но в целом – указанная система также может считаться фактором стабилизации общества⁶.

Схожесть европейской и постсоветской практик местного самоуправления заключается в том, что оно на уровне государственной политики и законодательства призвано стабилизировать общество путём включения гражданской инициативы в сферу управления на местах⁷. Иными словами, государственная власть в странах Европы и на постсоветском пространстве декларирует цель реализации гражданского участия в решении местных вопросов через специализированные местные институты власти, которыми и являются органы местного самоуправления⁸. Но, как показывает практический опыт, если в странах Европы стабильность общества во многом зависит от степени гражданского участия в вопросах управления, то на постсоветском пространстве данное правило не срабатывает, т.к. гражданская инициатива на местах еще не создана, но это не мешает институту местного самоуправления стабилизировать общество в целом⁹. Анализу указанного парадокса и посвящено наше исследование. Важно отметить, что анализ указанной нами проблемы будет проходить сквозь призму сравнительного исследования польского и украинского опытов построения институций местного самоуправления в контексте тенденций демократизации на европейском и постсоветском пространствах.

Наиболее обще указанную проблему можно сформулировать следующим образом: в европейской традиции местное самоуправление понимается как эффективный менеджмент территорий осуществляемый компетентными управленцами из числа местной громады¹⁰. Украинская и постсоветская же теория и практика подходят к местному самоуправлению как некому

⁴ С.М. Юрійчук, *Структура доходів місцевих бюджетів в Україні*, «Економіка та держава» 2010, № 5, с. 34.

⁵ С.Н. Махина, *Концепція децентралізації державного адміністрування: деякі питання змісту, значення та реалізації*, «Адміністративне право і процес» 2006, № 1, с. 12–13.

⁶ О. Скрипнюк, *Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: сучасний стан та перспективи розвитку*, «Вісник національної академії прокуратури України» 2009, № 4, с. 41.

⁷ В. Малиновський, *Регіональне самоврядування в Україні: підходи до запровадження*, «Вісник Національної академії державного управління при Президентові України» 2010, № 4, с. 158.

⁸ В. Малиновський, *Європейські орієнтири трансформації територіальної організації влади України на регіональному рівні*, [в:] В. Малиновський, *Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї. Політичний менеджмент*, Спецвип 2008, с. 266.

⁹ Там же, с. 267.

¹⁰ М.О. Баймуратов, *Місцеве самоврядування в Україні: аксіологічні підходи до формування національної моделі*, «Південноукраїнський правничий часопис» 2012, с. 5–6.

институциональному объединению, которое выполняет делегированные центральным правительством функции и выступает при этом конституционной гарантией самого себя¹¹. На наш взгляд, подобная трактовка к определению места самоуправления в политической системе государства весьма некорректна и не отображает реальных целей и задач его деятельности как института политической системы, так и модели гражданского управления. По сути, местное самоуправление функционально остается внутри государственной вертикальной иерархии (что в целом является логично), но структурно является не сферой гражданского управления, а частью государственной бюрократии на минимальном её уровне¹². Суть проблемы заключается в том, что в Украине местное самоуправление прежде всего правовой институт, где главной задачей является выбор его статуса по отношению к государству, а не анализ его роли в гражданском обществе, хотя рядом ученых эта роль определяется как «высокая»¹³. Недостаток такого подхода заключается в том, что конечным «продуктом» украинской и постсоветской теоретической школы местного самоуправления является набор юридических норм и правил, отвечающих на вопрос о структурной зависимости органов местного самоуправления от политической конъюнктуры на верхах¹⁴. Иными словами, местное самоуправление в Украине, как в ряде стран постсоветского пространства, существует де-юре на двух уровнях – местном и районном, де-факто – его не существует в европейском понимании, как института политической системы, даже не смотря на ряд конституционных и правовых гарантий¹⁵. Т.е., вместо того, чтобы стабилизировать общество, местное самоуправление в постсоветских странах наоборот, лишь углубляет общественно-политические противоречия, которые на наш взгляд, могут приводить к электоральным расколам (Украина), обострению сепаратизма (Россия, Грузия), и способствовать повышению уровня абсентеизма граждан (Армения).

Европейская же практика местного самоуправления внедряет три его уровня – местный, районный и региональный¹⁶. Несмотря на то, что граница между представленными уровнями весьма размыта и определяется

¹¹ М.А. Баймуратов, [в:] М.А. Баймуратов, В.А. Григорьев, *Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: монография*, Одесса 2003, с. 45–47.

¹² В. Гнилорибов, *Держава і місцеве самоврядування: проблеми взаємин*, «Віче» 2004, № 5, с. 40–41.

¹³ В. Бороденюк, *Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види)*, «Право України» 2005, № 1, с. 23.

¹⁴ Там же, с. 24.

¹⁵ О.М. Іщенко, *Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі*, Київ 2003, с. 175.

¹⁶ *Сфера компетенції місцевого самоуправління*, <http://emsu.ru/ml/intdocs/eurohart/hartiy3-3.htm>

административно-территориальными единицами, а также при начислении трансфертов из государственного бюджета¹⁷. Но, тем не менее, указанные уровни объясняют природу деятельности местного самоуправления с позиций структурного ограничения управленческой роли государственной власти на местах. Речь идёт о том, что местное самоуправление одновременно лежит в плоскостях государственной власти и региональных общественно-политических процессов¹⁸, где структурно оно отделено от государственного вмешательства. Функционально местное самоуправление продолжает находиться в сфере внутригосударственных политических процессов, но управляется непосредственно гражданами¹⁹. Именно в этом и заключается суть реализации принципа субсидарности, который и обеспечивает стабильность системы местной власти²⁰. На наш взгляд, при анализе факторов стабилизации общества путём включения их в местное самоуправление необходимо на уровне методологии чётко понимать – что именно есть предметом подобных исследований. Если мы проводим исследование о статусе, роли, функциях и законодательной поддержке местного самоуправления, то мы понимаем его как *элемент* политической системы государства, который имеет либо большую, либо меньшую автономию по сравнению с другими институтами²¹. Т.е. в этом случае, автономность местной власти не зависит от прямого государственного вмешательства и управления, что и определяет стабильность общества в целом (т.к. гражданская инициатива приветствуется и для неё создается вся необходимая инфраструктура – конституционные гарантии, законы, нормативно-правовые акты, предоставляются финансовые и экономические ресурсы для решения собственных проблем)²². Указанный подход мы предлагаем сформулировать как процессуальную составляющую стабилизации общества в контексте местного самоуправления. С другой стороны, если мы акцентируем внимание на устройстве местного самоуправления с позиций выделения его в отдельный *институт* политической системы, то анализ сводится к трём его уровням – местное самоуправление

¹⁷ І.Я. Чугунов, *Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку*, Київ 2003, с. 327.

¹⁸ В. Гнилориров, *Держава і місцеве самоврядування: проблеми взаємин*, «Віче» 2004, № 5, с. 41.

¹⁹ О.Д. Скопич, *Теоретико-правовий аналіз контролю в системі місцевого самоврядування*, «Статистика України» 2007, № 2, с. 94.

²⁰ И.И. Хохлов, *Субсидиарность как принцип и механизм политики Европейского Союза*, <http://www.nationalsecurity.ru/library/00018/>

²¹ Там же, с. 42.

²² С.А. Авакьян, Васильев В.И. *Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие*, Москва 1999, с. 99.

непосредственно на местах, районное самоуправление и региональное²³. Т.е., на структурном уровне декларируется полная автономия местной власти, которая и выступает фактором стабильности общества, поскольку на институциональном уровне местному самоуправлению предоставляется реальная возможность заниматься управленческой деятельностью²⁴. Также, в этом случаи необходимо учитывать, что местное самоуправление выступает полноправным институтом политической системы всего государства, а предмет анализа смещается в сторону управленческой деятельности. В результате, вопросы стабильности общества трансформируются в сложную методологическую модель, где центральными категориями становятся уже эффективность и не эффективность организации и управления местными делами²⁵. Указанный подход мы предлагаем назвать институциональной составляющей стабильности общества в контексте местного самоуправления. Не смотря на то, что процессуальный и институциональный подходы во многом схожи, но они на практическом уровне имеют много отличных характеристик. На процессуальном уровне государство и местная власть определяют формат своего сотрудничества, где последние получают делегированные полномочия, соответствующую компетенцию, и целый ряд гарантий (конституционных, законодательных, бюджетных, экономических и т.д.)²⁶. Государство же в этом получает социальную стабильность регионов, которые в целом формируют её общегосударственное измерение²⁷. В случаи же с институциональным измерением местного самоуправления мы наблюдаем обратную ситуацию. Тут местное самоуправление самостоятельно нарабатывает свой управленческий потенциал и взаимодействует с государственной властью на уровне структурности, т.е., установленного порядка²⁸. При этом, от государства требуется лишь экономическая поддержка и легитимация такого порядка²⁹. Сложностью такого подхода заключается отсутствие принципов

²³ О.В. Корпань, *Правові проблеми організації місцевого самоврядування в Україні*, Київ 2001, с. 8.

²⁴ Там же, с. 9.

²⁵ В. Гнилорибов, *Децентралізація влади, самодостатність громад – це і є ознаки демократії: концептуальні проблеми реформування місцевого самоврядування*, «Віче» 2007, № 3/4, с. 36–37.

²⁶ С.О. Календжян, Г. Бёме, *Делегирование полномочий и ответственности: система эффективного управления*, Москва 2007, с. 178–179.

²⁷ А. Кредисов, В. Бодров, П. Леоненко, *Суцність, структура и принципы организации социального рыночного хозяйства*, „Економіка України” 1993, № 7, с. 45.

²⁸ О. Хуснутдінов, *Місцеве самоврядування: історія та сучасність*, «Зовнішні справи» 2010, № 3/4, с. 14–15.

²⁹ Там же, с. 15.

универсальности тенденций становления и развития такой модели, т.к. опыт каждой страны во многом уникален³⁰.

Именно отсюда, при анализе европейских моделей местного самоуправления принято описывать каждый опыт отдельно, т.е. объединять процессуальность и институциональность. Результатом такого подхода является выделение 9 континентально-национальных моделей местного самоуправления в Европе: скандинавская, немецкая, австрийская, польская, британская, французская, испанская, итальянская и швейцарская³¹. Указанные модели описываются с позиций метода case-study, т.к. они имеют не только внутренние особенности и различные исторические опыты своего развития, но и вкладывают различные критерии в понятие стабилизации общества в контексте местного самоуправления³².

В Украине и на постсоветском пространстве ситуация в корне иная. Как мы уже отмечали, местное самоуправление находится в сфере интересов государства³³. Здесь можно согласиться с позицией С. Сергиенко, где местная власть и реализация гарантий для деятельности находятся в латентном конфликте между собой, но при этом важно понимать, что не деятельность местной власти выступает предметом конфликта, а сам факт её наличия³⁴. Указанный конфликт находит своё выражение в конституционных конфликтах, где украинская элита пытается выстроить удобную для себя вертикаль власти в ущерб местной инициативе (например, во время каденции В. Ющенко Украина была парламентско-президентской республикой, и развитие местного самоуправления стало приоритетным, то с приходом администрации В. Януковича в 2010 году – Украина вновь стала президентско-парламентской).

Как результат, общество живет в постоянном социально-политическом напряжении, и на наш взгляд, ни один из предложенных нами уровней местного самоуправления, как фактора стабильности общества не срабатывает в Украине и на постсоветском пространстве. На наш взгляд, в этом случаи необходимо чётко определить, что может и не может называться стабильностью на уровне местной власти и почему именно местное самоуправление на постсоветском пространстве может выступать основой социально-политической стабильности. По мнению В. Кременя, политическая стабильность

³⁰ Е.В. Кононенко, *К Вопросу о местном самоуправлении: исторические этапы становления*, «Историческая и социально-образовательная мысль» 2010, № 6, с. 36.

³¹ Н.В. Камінська, *Місцеве самоврядування: теоретико історичний і порівняльно-правовий аналіз*: Навч. Посіб, Київ 2010, с. 106–108.

³² Є.В. Сергієнко, *Місцеве самоврядування як чинник стабілізації суспільства*, «Управління сучасним містом» 2009, № 1–4, с. 162.

³³ В. Бороденюк, *Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування...*, с. 23.

³⁴ Є.В. Сергієнко, *Місцеве самоврядування як чинник стабілізації суспільства...*, с. 162–163.

это прежде всего состояние политической системы, которое характеризуется функционированием всех политических институтов и процессов, где власть находится в состоянии бесперебойного функционирования³⁵. Указанный В. Кременем подход включает аспекты стабильности всей политической системы на уровне проектирования самой системы, но в Украине под стабильностью понимают прежде всего бесперебойное функционирование институтов центральной власти³⁶. Иными словами, на понятийном уровне можно сделать вывод, что нормальное функционирование институтов центральной власти и бесперебойное функционирование институтов местного самоуправления обеспечивают общегосударственную стабильность. Но, на практическом уровне ситуация в корне иная, что требует существенного расширения методологических подходов к пониманию местного самоуправления как элемента политической системы, который может влиять на стабильность всей политической системы и общественно-политических процессов³⁷. Часто в европейской оценке стабильности всей политической системы можно встретить мнение, что отсутствие гражданских институтов власти не способствует стабилизации общественно политических процессов внутри государства³⁸. И наоборот, постсоветская практика показывает, что стабильное функционирование институтов власти вовлекает общество в управление политическими процессами, что также способствует стабилизации общества³⁹. Отметим, что наш взгляд не логично противопоставлять между собой указанные проявления стабильности в европейском и постсоветском пространстве. Т.к., они хотя и отличаются между собой разными между собой, но в тоже время имеют целый ряд схожих аспектов. К примеру, ряд стран постсоветского пространства, к которым относится Украина, в проведении реформ местного самоуправления взяли за ориентир не строительство и копирование национального опыта функционирования местного самоуправления той или иной страны, а реализацию положений Европейской хартии местного самоуправления⁴⁰. На практике это означало, что целый ряд положений Хартии нашли свое отражение в Конституции Украины и в специальных законах⁴¹. Но, учитывая трансформационное состояние политических институций, полномас-

³⁵ В.Г. Кременя (ред.), *Політологія: підручник*, Харків 2001, с. 243.

³⁶ О. Хуснутдінов, *Місцеве самоврядування: історія та сучасність*, «Зовнішні справи» 2010, № 5/6, с. 32.

³⁷ В. Сенчук, *Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації*, «Юридична Україна» 2009, № 6, с. 19–20.

³⁸ Ю. Мірошніченко, *Концептуальні підходи до визначення суб'єктів безпосереднього народовладдя в Україні*, «Віче» 2011, № 23, с. 19–20.

³⁹ Там же, с. 19.

⁴⁰ Там же, с. 20.

⁴¹ Там же, с. 20.

штабного внедрения положений Хартии не произошло, поскольку на уровне структуры именно вертикальная иерархия и централизация обеспечивают стабильность всей политической системы, а местное самоуправление ввиду отсутствия гражданского общества, по мнению В. Сергиенко, находится в «конструктивной оппозиции» к власти⁴². Иными словами, власть в Украине подходит к местному самоуправлению формально, выделяя незначительные трансферты из государственного бюджета по политическим принципам⁴³.

Таким образом, местное самоуправление в Украине находится в стадии своего зарождения, и не может выполнять функции стабилизации общества, поскольку из-за прямой зависимости от центрального бюджета, подотчётном характере взаимоотношений с центральной и региональной властью оно остается быть структурно и функционально в составе органов государственной власти.

Диаметрально противоположным опытом можно назвать практику построения эффективного местного самоуправления в Польше. Важно заметить, что базовые условия реформирования в Украине и в Польше были практически идентичными, и брали свое начало с позиций создания местного самоуправления как структурного элемента политической системы, а потом трансформировался в стадию его выделения как института гражданского общества, который на уровне структуры продолжает оставаться частью государственной власти⁴⁴. В этом, на наш взгляд и заключалась стратегическая ошибка польских реформаторов, которые реализовали не все планированные реформы. Суть недочета заключается в том, что до 1995 года в Республике Польша на постсоветскую системность накладывалась проевропейская структурность в виде создания институтов гражданского управления на местах. Одновременно с этим происходило становление национальной и местной польской элиты. Результатом такой гибридности стал комплекс нерешённых проблем местного самоуправления, среди которых наиболее остро стоит бюджетное финансирование гмин, где ни государство, ни органы местного самоуправления не смогли найти комплексного решения указанной проблемы по настоящий момент⁴⁵. Сложность заключается в том, что местные проблемы зачастую видятся местной элитой масштабнее чем

⁴² С.В. Сергієнко, *Місцеве самоврядування як чинник стабілізації суспільства*, «Управління сучасним містом» 2009, № 1–4, с. 163.

⁴³ К «распилу» бюджета – всегда готовы!, <http://obozrevatel.com/news/2009/11/17/333502.htm>

⁴⁴ *Реформа местного самоуправления в Польше: глазами очевидца*, Режим доступа: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page20220.html>

⁴⁵ *Местное самоуправление в Турции и Республике Польша*, <http://all-politologija.ru/knigi/mestnoe-samoupravlenie-kak-forma-demokratii-kovalenko/mestnoe-samoupravlenie-v-turcii-i-respublike-polsha>

государственные, а государство в свою очередь пытается за счет выделения трансфертов усилить свою позиции в управлении местными процессами⁴⁶. В Польше местное самоуправление также демонстрирует весьма специфическую функцию стабилизации политической системы и общественно-политических процессов. На наш взгляд, к решению указанной проблемы нужен не сколько комплексный подход, а сколько выравнивание темпов демократизации и трансформации политических институтов и общественно-политических процессов на местном и центральном уровне. Но при этом, важно учитывать, что политические институты трансформируются намного медленнее, нежели общественно-политические процессы, и при этом – местное самоуправление в Польше, Украине и на постсоветском пространстве в целом выступает как раз результатом трансформации общественно-политических процессов⁴⁷. Причем, такие процессы не являются чем-то сверхъестественным, а выступают закономерным итогом развития того или иного государства. Их сложность заключается в том, что в отличие от европейской линейной практики протекания политических процессов, трансформационные в Украине и Польше имеют волновые характеристики с постепенным вытеснением как институтов, так и других процессов⁴⁸. Но, самой фундаментальной характеристикой переходных процессов является их функция устойчивости и стабилизации сразу двух систем – переходной и старой⁴⁹. Иными словами, ни институт местного самоуправления, ни сама государственная власть не должны собой обеспечивать стабильность всей системы, их задача в корне меняется и смещается в сторону ускорения переходных процессов, которые собственно говоря и обеспечивают ту стабильность, которая понимается под европейской практикой местного самоуправления.

Указанное уточнение в корне меняет существующее понимание местного самоуправления как фактора стабилизации общества, поскольку в переходных моделях не срабатывает ни одна из представленных нами характеристика стабилизирующей его основы. Таким образом, существует два выхода – с одной стороны, можно расширить методологические основы понятия «стабильности» в контексте местного самоуправления (институциональный уровень), или же провести сравнительный анализ каждого национального опыта в контексте процессуальной составляющей их деятельности, при этом

⁴⁶ *Реформа местного самоуправления в Польше: глазами очевидца*, Режим доступа: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page20220.html>

⁴⁷ С. В. Володенков, *Модели динамики политических процессов в условиях переходного периода*, „Вестник Московского Университета. – Сер. 12 Политические науки” 1999, № 6, с. 43.

⁴⁸ Там же, с. 37.

⁴⁹ Там же, с. 38.

уточнив лишь универсальные критерии подобного анализа для каждого случая отдельно. Рассмотрим каждый из вариантов. Касательно первого, как нами уже было определено, местное самоуправление является одним из факторов стабилизации всего общества. Но, при этом возникает принципиально новая проблема, а что собственно можно понимать под «стабильностью», особенно, если речь идёт о деятельности органов местного самоуправления в переходных условиях его становления. Важно понимать, что существующие процессуальные рамки стабильности важно включить влияние как минимум трёх дестабилизирующих факторов – общегосударственное доминирование в реализации политики на местах, отсутствие бюджетных и других ресурсов для решения местных задач и местные элитарные процессы. Причем все три фактора являются конфликтными между собой, т.к. три указанных процесса могут рассматриваться целью субъектов политики⁵⁰. К примеру, именно это мы и наблюдаем в современной Украине, где донецкая элита стремится проникнуть во все три сферы: на руководящих должностях в регионах страны работают представители донецкой элиты⁵¹.

В Польше же ситуация в корне другая, элита и государственная власть демонстрируют ускорение трансформационных процессов, которые направлены на построение горизонтальных и партнерских взаимоотношений⁵². Таким образом, на наш взгляд, универсальными критериями подобного сравнительного анализа, которые обеспечивают общественно-политическую стабильность являются: иерархия взаимодействия органов местного самоуправления с институтами государственной власти, форма государственного вмешательства в функционирование органов местного самоуправления, форма участия граждан в управленческой деятельности, местный управленческий менеджмент, доступ местной элиты к источникам и ресурсам власти, наличие местных законодательных инициатив. При этом отметим, что указанные критерии являются базовыми и в дальнейшем нами будут расширяться и дополняться. Главное их предназначение – это расширить понятие общественно-политической стабильности в переходных обществах на примере Украины и Польши (таблица 1). Положения критериев брались из законодательной базы Украины и Польши в сфере местного самоуправления.

⁵⁰ *Проблема реформирования органов местного самоуправления*, <http://rb.com.ua/rus/analitics/politics/6302/>

⁵¹ *Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні*, Київ 2001, Фонд підтримки молодіж. демокр. ініціатив, Молоді консерватори акції виборчої «Солідарність» (Польща); Упоряд.: Т. Шамайда, О. Дмитренко, Київ 2001, с.75.

⁵² Там же, с. 76–77.

Таблица 1. Сравнительный анализ местного самоуправления с позиций структурности в Украине и Польше

| Критерии | Украина ¹⁾ | Польша ²⁾ |
|--|-------------------------------------|---|
| Иерархия взаимодействия органов местного самоуправления с институтами государственной власти | Вертикальное | Горизонтально-вертикальное |
| Форма государственного вмешательства в функционирование органов местного самоуправления | Централизованная | Местное самоуправление частично автономно |
| Форма участия граждан в управленческой деятельности | Формальная | Частичная |
| Местный управленческий менеджмент | Отсутствие, бюрократический аппарат | Ориентация на повышение квалификации |
| Участие граждан в решении местных проблем | Волонтерское | Полное |
| Доступ местной элиты к источникам и ресурсам власти | Отсутствует | Находится на стадии своего формирования |
| Наличие местных законодательных инициатив | Не создано | Частичная реализация на уровне повитов |

¹⁾ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

²⁾ Закон республики Польша «о местном самоуправлении повят», <http://municipalkg.narod.ru/interlaw/povyt.htm>

Источник: составлено автором.

Таким образом, местное самоуправление в Украине и в Польше структурно и функционально является составной частью государственной власти, что в целом соответствует принципу subsidiarity (т.е. двоевластия не наблюдается, и местная власть является логическим продолжением государственной). При этом, Украина, в отличие от Польши, демонтирует более медленные темпы трансформации, которые не способствуют развитию гражданской инициативы на местах, и местное самоуправление контролируется больше государством, нежели в нём создаются реальные возможности и ресурсы для участия граждан в решении собственных проблем. Но при этом, сама институциональная среда обеспечивает состояние стабильности, нежели это достигается каким-либо социально-политическим процессом. Из представленного можно сделать вывод, что местное самоуправление в трансформационных государствах обеспечивает стабильность социально-политических процессов при условии, что источником такой стабильности является

ограниченное гражданское участие и бесконфликтная бюрократия, которая послушно выполняет указания сверху.

Но указанный подход имеет весьма уязвимое место, ведь изначально под стабильностью принято понимать некое состояние равновесия, целостности и внутренней интеграции всех элементов политической системы⁵³. Иными словами, стабильность представляет собой состояние «нормы», при котором все политические, экономические, правовые и другие институты политической системы выполняют декларируемые ими функции. Т.е., если мы рассмотрим европейскую практику местного самоуправления, которая действует на принципах деконцентрации и децентрализации власти, то под стабильностью следует понимать невмешательство государства в деятельность местного самоуправления, которая реализуется путём его наделения бюджетными и экономическими гарантиями⁵⁴.

Но, что при этом понимать под стабильностью в деятельности местного самоуправления в Украине и в странах постсоветского пространства, где местное самоуправление понимается как наименьший структурный элемент государственной власти, и наделяется соответствующей компетенцией на уровне закона, а не является источником гражданской инициативы. Фактически оно остаётся полностью подконтрольным центральной власти, что выражается в подотчётности только центральному правительству и недоступности бюджетных ресурсов для региональных программ. Иными словами, относительно гражданского общества местное самоуправление не является стабилизирующим фактором, т.к. стабильность обеспечивается исключительно государственными институтами на местах.

Для решения указанной проблемы мы и предлагаем комплексный анализ национальных опытов местного самоуправления, где стабильность достигается на процессуальном уровне. К примеру, в большинстве стран Европы (в т.ч. и в Польше) действует, как мы уже отмечали, трёхуровневая система местного самоуправления, где региональный уровень включается в систему местного самоуправления, и не воспринимается, как административный элемент государственной власти, но является субъектом хозяйственной деятельности⁵⁵. Также, в странах Европы особую стабилизирующую характеристику имеет уже упоминаемый нами принцип деконцентрации⁵⁶. Но в контексте

⁵³ О.В. Прішкіна, *Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії*, Київ 2008, с. 139.

⁵⁴ А.Н. Дементьев, *Актуальные проблемы реформы местного самоуправления*, Москва 2009, с. 176.

⁵⁵ Там же, с. 197.

⁵⁶ Х. Волман, *Деволюция и децентрализация власти в Европе – сравнительная перспектива*, «Social Science Japan», <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page11536.html>

процессуальной его составляющей речь идёт о предоставлении местному самоуправлению, прежде всего, финансовых и экономических ресурсов для осуществления своей деятельности, т.е. практической реализации делегированных полномочий. Таким образом, европейская стабильность в местном самоуправлении базируется, прежде всего, на экономических составляющих, которые, и выступают наиболее эффективными средствами гарантий жизнедеятельности и бесперебойного функционирования органов местного самоуправления⁵⁷. Но при этом, важно отметить, что речь идёт не о прямом финансировании местной власти из государственного бюджета, а о создании системы равновесия. Указанное равновесие мы видим в нормах Европейской хартии местного самоуправления (ст. 9)⁵⁸, которая создает уникальную систему компромиссов и уступок, где главной целью ставиться не выгода, а стабильное выполнение функций по стабилизации всей политической системы в стране. И центральным элементом такой системы выступает местное самоуправление. На наш взгляд, в этом случае важно внести важное замечание. Трансферты из государственного бюджета воспринимаются не как прямая дотация, а как поддержка гарантий выполнения органами местного самоуправления своих проектов и программ, и только в этом случае местное самоуправление выполняет стабилизирующую функцию, и при этом идеальной моделью можно считать объединение трансфертов из государственного бюджета и собственных средств местной власти (налоги, акцизы, рента, аренда и т.д.). Результатом является уравнивание одновременно трех фундаментальных систем любого государства – политической, социальной и финансовой. Рассмотрим данный случай на примере Украины и Польши, где критериями сравнения выступают: статус местного самоуправления (с позиций гарантий деятельности), компетентность местных властей, способы формирования кадрового состава, форма финансирования из государственного бюджета, а также источники доходов местных бюджетов.

На наш взгляд, в анализе деятельности органов местного самоуправления с позиций процессуальности значительный акцент сделан в сторону экономических аспектов, что в целом и оправдывают принципы децентрализации и децентрализации в функционировании местного самоуправления. Но при этом из поля зрения и предметной области исследования выпадают социокультурные, социальные, гуманитарные и другие составляющие сферы деятельности местного самоуправления. Другими словами, даже при условии стабильности местного самоуправления с институциональных и процессуальных позиций может возникать так называемый ценностный (этнический,

⁵⁷ Е. Регульский, *О самоуправлении в Польше*, <http://www.novpol.ru/index.php?id=1795>

⁵⁸ *Європейська Хартія місцевого самоврядування*, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036

религиозный и т.д.) конфликт⁵⁹. И тогда, стабильность местного самоуправления будет уже определяться с позиций противоречий между коренными интересами и основными ценностями крупных социальных групп⁶⁰. По мнению российского политолога Ф. Семенченко, такой конфликт приводит к радикализации всей системы, даже не смотря на стабильное функционирование отдельных элементов политической системы, в том числе и органов местного самоуправления⁶¹. Указанная тенденция проявляет себя во время трансформационных процессов или же в традиционных обществах, где конфликт ценностей прямо влияет на институциональные или же процессуальные тенденции⁶². Но такая позиция требует своего уточнения и дополнения, и ей будут посвящены наши последующие научные разработки.

Таблица 2. Сравнительный анализ местного самоуправления с позиций факторов стабилизации общественно политических процессов на примере опыта Украины и Польши

| Критерии | Украина | Польша |
|--|---|---|
| Статус местного самоуправления | Конституционная гарантия со стороны государства | Конституционная гарантия со стороны государства |
| Компетентность местных властей | Формирование местного бюджета, решение коммунальных и жилищных вопросов | Накопление и распределение местного бюджета, формирование налоговой политики, установление порядка пользования земельными ресурсами и ренты |
| Способы формирования кадрового состава | Выборные и прямое назначение | Выборные |
| Форма финансирования из государственного бюджета | Дотации | Дотации и трансферты (в зависимости от региона) |
| Источники доходов местных бюджетов | Дотации | Местные налоги, трансферты и дотации |

Источник: составлено автором.

⁵⁹ О.В. Батанов, *Місцеве самоврядування в Україні в контексті реалізації принципу верховенства права*, „Бюлетень Міністерства юстиції України” 2008, № 11/12, с. 39–40.

⁶⁰ Там же, с. 41.

⁶¹ Ф.Г. Семенченко, *Визначальні фактори трансформації політичних цінностей сучасного українського суспільства*, „Наукові праці: Науково-методичний журнал” – Т. 130. Вип. 117. Державне управління. Політологія. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили 2010, с. 97–99.

⁶² Там же, с. 102.

Таким образом, подводя итог исследования можно сделать ряд выводов. Во-первых, местное самоуправление как на институциональном, так и на процессуальном уровнях выступает фактором стабилизации как общества, так и политической системы государства в целом. Во-вторых, в политической науке на проблему соотношения «местное самоуправление» – «стабилизация» существует целый комплекс подходов, которые базируются на практической реализации принципов децентрализации, деконцентрации и субсидиарности. В-третьих, как показывает национальная практика реализации стабилизирующей функции местным самоуправлением в Украине и Польше, такой подход не срабатывает, т.к. важно включить аспекты трансформационных политических систем. В-четвёртых, страны, которые проходят трансформационные процессы, стабильность может достигаться за счёт дисбаланса системы, но при условии, что дисбаланс будет непродолжительным в хронологических рамках. В-пятых, отсутствие стабилизирующей функции в деятельности местного самоуправления на постсоветском пространстве может считаться одной из причин социально-политических конфликтов.

РЕЗЮМЕ

В представленном исследовании проанализированы основные факторы стабилизации и дестабилизации общественно-политической жизни. Отдельный акцент сделан на специфике переходных обществ. Анализируются социально-политические и политико-правовые основы стабилизационного потенциала местного самоуправления на примере сравнительного анализа опыта Украины и Польши. Предложено переосмыслить и дополнить роль местного самоуправления стабилизирующей функцией его деятельности. Делается вывод, что местное самоуправление может выполнять стабилизирующую роль в независимости от характера политической системы государства, но при этом должны выполняться определённые условия.

Yuriy Alekseyevitch Koval

LOCAL GOVERNMENT AS FACTOR OF STABILIZATION OF SOCIETY: THEORETICAL ASPECT

In the presented research major factors of stabilization and destabilization of political life are analysed. The separate emphasis is placed on specifics of transitional societies. Socio-political and political-legal bases of stabilization capacity of local government on the example of the comparative analysis of experience of Ukraine and Poland. It is offered to rethink and add a role of local government with stabilization function of its

activity. The conclusion is drawn that the local government can carry out stabilizing role in independence of character of political system of the state, but thus have to certain conditions will be satisfied.

Key words: *local government, socio-political stability, institute of civil society, decentralization, subsidiarity*

Бібліографія

- С.А. Авакьян, Васильев В.И. *Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие*, Москва 1999.
- М.А. Баймуратов, В.А. Григорьев, *Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: монография*, Одесса 2003.
- О.В. Батанов, *Місцеве самоврядування в Україні в контексті реалізації принципу верховенства права*, «Бюлетень Міністерства юстиції України» 2008, № 11/12.
- В. Бороденюк, *Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види)*, «Право України» 2005, № 1.
- С. В. Володенков, *Модели динамики политических процессов в условиях переходного периода*, «Вестник Московского Университета. – Сер. 12 Политические науки» 1999, № 6.
- В. Гнилорибов, *Держава і місцеве самоврядування: проблеми взаємин*, «Віче» 2004, № 5.
- А.Н. Дементьев, *Актуальные проблемы реформы местного самоуправления*, Москва 2009.
- О.М. Іщенко, *Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі*, Київ 2003.
- С.О. Календжян, Г. Бёме, *Делегирование полномочий и ответственности: система эффективного управления*, Москва 2007.
- Н.В. Камінська, *Місцеве самоврядування: теоретико історичний і порівняльно-правовий аналіз*: Навч. Посіб, Київ 2010.
- Е.В. Кононенко, *К Вопросу о местном самоуправлении: исторические этапы становления*, «Историческая и социально-образовательная мысль» 2010, № 6.
- О.В. Корпань, *Правові проблеми організації місцевого самоврядування в Україні*, Київ 2001.
- В.Г. Кременя (ред.), *Політологія: підручник*, Харків 2001.

- В. Малиновський, *Європейські орієнтири трансформації територіальної організації влади України на регіональному рівні*, [в:] В. Малиновський, *Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї. Політичний менеджмент*, Спецвип 2008.
- В. Малиновський, *Регіональне самоврядування в Україні: підходи до запровадження*, «Вісник Національної академії державного управління при Президентові України» 2010, № 4.
- С.Н. Махина, *Концепция децентрализации государственного администрирования: некоторые вопросы содержания и значение*, «Административное право и процесс» 2006, № 1.
- Ю. Мірошніченко, *Концептуальні підходи до визначення суб'єктів безпосереднього народовладдя в Україні*, «Віче» 2011, № 23.
- О.В. Прієшкіна, *Місьцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії*, Київ 2008.
- В. Романюк, *Формы и методы децентрализации*, http://romanyuk.com/2007/03/post_2.html
- Ф.Г. Семенченко, *Визначальні фактори трансформації політичних цінностей сучасного українського суспільства*, «Наукові праці: Науково-методичний журнал» – Т. 130. Вип. 117. Державне управління. Політологія. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили 2010.
- В. Сенчук, *Місьцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації*, «Юридична Україна» 2009, № 6.
- Є.В. Сергієнко, *Місьцеве самоврядування як чинник стабілізації суспільства*, «Управління сучасним містом» 2009, № 1–4.
- О.Д. Скопич, *Теоретико-правовий аналіз контролю в системі місцевого самоврядування*, «Статистика України» 2007, № 2.
- О. Скрипнюк, *Місьцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: сучасний стан та перспективи розвитку*, «Вісник національної академії прокуратури України» 2009, № 4.
- И.И. Хохлов, *Субсидиарность как принцип и механизм политики Европейского Союза*, <http://www.nationalsecurity.ru/library/00018/>
- О. Хуснутдінов, *Місьцеве самоврядування: історія та сучасність*, «Зовнішні справи» 2010, № 3/4.
- І.Я. Чугунов, *Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку*, Київ 2003.
- С.М. Юрійчук, *Структура доходів місцевих бюджетів в Україні*, „Економіка та держава” 2010, № 5.