

СОЦІОКУЛЬТУРНІ ЧИННИКИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглядається процес розгортання місцевого самоврядування в Україні. Акцентується на необхідності посиленого вивчення соціокультурних чинників цього процесу, а також досліджуються окремі проблеми, що на сьогодні перешкоджають становленню повноцінного місцевого самоврядування в українській державі.

Ключові слова: місцеве самоврядування, соціокультурні чинники, система представницької демократії, посадові особи місцевого самоврядування, громадянська активність.

Игорь Костенок. Социокультурные факторы развития местного самоуправления в Украине

Рассматривается процесс становления местного самоуправления в Украине. Акцентируется необходимость усиленного изучения социокультурных факторов этого процесса, а также исследуются отдельные проблемы, которые на сегодняшний день препятствуют становлению полноценного местного самоуправления в украинском государстве.

Ключевые слова: местное самоуправление, социокультурные факторы, система представительской демократии, должностные лица местного самоуправления, гражданская активность.

Igor Kostenok. Socio-cultural factors of local self-government development in Ukraine

The process of deployment of local self-government in Ukraine is considered. The necessity for intensive study of socio-cultural factors in this process is accentuated and some issues that currently hinder the establishment of proper local authorities in the Ukrainian state are investigated.

Key words: local self-government, social and cultural factors, the system of representative democracy, local government officials, public activity.

Самоврядування є невід'ємною складовою демократичного суспільства. Сучасна Україна, яка вже має правові підстави для розгортання місцевого самоврядування та певний досвід з апробації різних його варіацій, усе ще не може констатувати завершення цих процесів. Як у суспільстві (на практиці), так і в науковому дискурсі (теоретично) продовжують розглядатися питання щодо оптимізації системи місцевого самоврядування; щодо місця і ролі місцевого самоврядування у конституційній системі держави; щодо повноважень і сфер діяльності громади та її представницьких органів; щодо можливостей застосування на українському ґрунті відпрацьованих у західному суспільстві моделей та ін. На жаль, і до сьогодні місцеве самоврядування не посіло гідного місця в системі публічної влади в

Україні через цілу низку чинників, серед яких особливий статус займають чинники соціокультурного характеру (сукупність норм, цінностей, уподобань, символів, соціальних стратегій поведінки тощо, що продукуються кожним окремим носієм певного типу культури). За сучасних умов, коли активізується роль громади та розширюються сфери її можливого впливу, так званий людський чинник набуває дедалі більшої ваги. Саме це і зумовлює підвищений інтерес до громади як суб'єкта й об'єкта влади та до її окремих представників як носіїв певної культури.

Проблематика місцевого самоврядування привертає увагу широкого кола фахівців з різних сфер наукового знання. На сьогодні маємо низку публікацій (А. В. Демичева, Н. Ф. Селютіна, Р. Є. Івлєв, І. О. Ємець), в яких проблематика місцевого самоврядування розглядається крізь призму діяльності територіальної громади як спільноти, що вирізняється певним способом організації суспільного життя, наявністю спільних інтересів та потреб, самоідентифікацією, місцевим патріотизмом тощо. Російські науковці роблять акцент на гуманітарній складовій місцевого самоуправління, на соціальних чи духовних гарантіях. Це, передусім, праці А. Є. Балобанова, О. І. Генісаретського, О. Б. Алексєєва, М. Ю. Каверзіна. Як окремий вид розглядають духовні гарантії О. Є. Кутафін та В. І. Фадеєв, але при цьому майже нічого не говорять про гарантії соціальні. О. Н. Аборвалова розкриває труднощі соціокультурного характеру, які перешкоджають сучасному розвитку даного феномена, серед яких відсутність соціальної бази із «самодіяльного населення», власників, учасників ринкових відносин. Тож очевидно, дедалі більше соціокультурні чинники місцевого самоврядування потрапляють у коло уваги науковців, оскільки без їх розуміння на сьогодні стає майже неможливим пояснення специфіки механізму самоврядування на місцях, проблем з адаптацією до українського середовища західних моделей тощо.

Однак попри широке висвітлення в науковій літературі праць за тематикою місцевого самоврядування, ми і надалі можемо констатувати недостатню увагу до соціокультурних аспектів розгляду тих чи інших проблем самоврядування в суспільстві (зокрема українському). Майже не приділяється увага соціокультурним чинникам процесів місцевого самоврядування в монографіях та навчальній літературі вітчизняних науковців [1]. Здебільшого оминається означений аспект і на тематичних конференціях, присвячених проблематиці місцевого самоуправління.

Отже, метою статті є дослідити вплив соціальних чинників на розвиток місцевого самоврядування в Україні.

Процес розгортання місцевого самоврядування в Україні бере початок від комунальної (муніципальної) реформи першої половини 1990-х рр., головним змістом якої стало розмежування функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та створення суверенних рад. Специфікою цих процесів на пострадянському просторі було те, що означені реформації не передбачали розбудови нової системи, оскільки

за радянських часів система рад існувала, хоча й у специфічному бутафорському вигляді, як ланки централізованого апарату державного управління. Тож, фактично, за умов незалежності України передусім мова йшла про надання нового змісту наявним структурам, які мали набути самостійного характеру та максимально наблизитися до тих, чиї інтереси вони були покликані реалізовувати. Ідеться про територіальну громаду, яка за Конституцією України була означена як поле формування соціальних запитів, бажань, політичної волі, постачальник найактивніших представників громади, готових формулювати та відстоювати вимоги, констатувати та взаємодіяти з органами державної влади.

Очевидно, що такий сценарій розвитку, а також вибір самого різновиду місцевого самоврядування (нагадаємо, що крім територіального можливі також такі форми, як соціально-групове самоуправління, самоуправління професійних асоціацій, громадянське самоуправління) був певною мірою даниною часові та результатом усвідомлення наявних проблем. В основі цього виду самоуправління – спільне місце проживання (об'єднання людей на первинному рівні в межах села, селища та міста), яке потенційно мусить об'єднувати певну спільність громадян, які мають спільні проблеми організації власного життєвого простору. Вирішення цих проблем може здійснюватися як самою громадою безпосередньо (під час виборів, референдумів, громадських обговорень проєктів рішень чи законів, реалізації певних громадських ініціатив тощо), так і через її представницькі органи – сільські, селищні та міські ради та їх виконавчі органи (виконавчі комітети, міські адміністрації). Наявний адміністративно-територіальний поділ України (область, район, місто, район у місті, селище, село) уможливило також об'єднання територіальної громади на рівні району та області через представницькі органи відповідного рівня. Однак мусимо вказати декілька моментів, які ускладнюють нормальне функціонування саме цієї моделі самоврядування – територіальної.

Існуючий на сьогодні *адміністративно-територіальний поділ* країни формувалася в 1920-ті рр. ХХ ст. – початковий етап становлення радянської влади. Він мав передусім «ідеологічну» логіку з урахуванням представництва партійців та робочого класу (як головної опори нової влади) на певній території. На сьогодні ця «ідеологічність» втратила актуальність, натомість у межах штучно утворених територіальних одиниць так і не сформувалася територіальна спільнота, зі спільним історичним минулим, єдиним економічним простором та єдністю економічних інтересів, географічними та демографічними особливостями, етнічними, культурними, релігійними та іншими традиціями тощо.

Після розпаду Радянського Союзу й утворення незалежних держав було ратифіковано договори про кордони «всліпу», без детального з'ясування того, як позначиться це на долях людей. Прикладом бездумного територіального поділу, який значно ускладнив життя

місцевого населення, було встановлення в 1995 р. державного кордону між Росією та Україною через село Успенка. Для цього збудували двометровий паркан довжиною півтора кілометри по обидва боки залізничного полотна, розділивши між собою родичів та головні спільні сільські об'єкти навпіл. Означена ситуація сповнена трагікомічності – «російські газети пишуть, що в діда Доброногова на українському боці опинилися туалет, кухня та город, а будинок – на російському; українські – навпаки, що туалет та город опинилися в Росії, а будинок – в Україні. Але всі сходяться в одному: члени сім'ї Доброногових, а також їх господарство (кури та качки) виявилися злісними державними правопорушниками. Переходять кордон 20 разів на день!» [1] (переклад наш. – І. К.).

Пенсію мешканцям української половини села видають у гривнях, а магазини розташовані на російському боці, тож продають там все за рублі. Діти ходять до школи через кордон (добре, хоч без документів, бо прикордонники вже кожного знають в обличчя). Проблеми також із цвинтарем, розташованим на російському боці, а автомобільний переїзд до нього через залізничну колію – на українському, що дуже ускладнює оформлення документів та саме поховання [1]. Очевидно, що це найбільш показовий приклад того, наскільки територіальний розподіл безжалісний до людей, однак він дозволяє зрозуміти всю важливість значення територіальних меж у житті людини.

Наступною важливою проблемою є те, що на сьогодні не в повному обсязі працює *система представницької демократії* в Україні. Мусимо визнати, що українське суспільство і досі долає радянські звички «народної демократії», яка декларувалася як народовладдя, а на справі виявлялася системою жорсткого контролю з боку владних структур за всіма сторонами суспільного життя. Додамо до цього ще й те, що за радянських часів було проведено масштабний експеримент зі створення соціально гомогенного суспільства (завдяки застосуванню політики егалітаризму та ідеологічного формування трьох основних соціальних груп населення: двох класів – робітників та селян та прошарку з інтелігенції). На зміну цьому суспільству в Україні формується складноструктурований, диференційований та плюралістичний соціум, який є першоосновою справжньої демократії. Однак проблема полягає в тому, що на сьогодні значна кількість цих соціальних груп перебуває в стадії свого становлення, їх представники не повною мірою ідентифікують себе з тією чи іншою соціальною групою (це також підтверджується тими проблемами, на які наражаються фахівці у спробах виявлення самооцінок людей щодо їх соціального статусу). Відповідно, внутрішньо неінтегровані соціальні спільноти, що навіть не відчують у повній мірі своєї спільності, не можуть повноцінно артикулювати власні інтереси, продукувати ідеї та формулювати соціальні запити. Це позбавляє головної суті в цілому успішної в західному контексті моделі

представницької демократії, оскільки її успішне функціонування насамперед залежить від рівня розвитку громади, її можливостей щодо контролю за діями влади тощо. Подібні «збої» приводять до декількох можливих сценаріїв подальшої трансформації представницької демократії у формальну або в елітарну демократії.

Наступною важливою проблемою є сам *функціонер від місцевого самоврядування*. На сьогодні маємо поодинокі спроби охарактеризувати сучасну українську управлінську еліту, у яких, передусім, увага зосереджена на процесах зміни еліт, що відбулися в Україні від початку проголошення незалежності. Мова здебільшого йде про таку послідовність, як «ідеологічна еліта – технократична еліта – квазіеліта (псевдоеліта)» з акцентом на останньому типі еліти, яка орієнтована на задоволення власних інтересів та амбіцій, а не на втілення в життя бажань громади, що делегувала депутату свої повноваження [5]. Маємо також спроби розглянути на науковому рівні ступінь внутрішньої згуртованості еліти, поглянути на основні політичні сценарії поведінки її окремих представників крізь призму явища міжфракційного обміну (що було можливе до обмеження таких переходів депутатів із фракції до фракції). Такий аналіз дозволив відслідкувати, які з партій стали найбільшими «донорами» для інших партій, і з якими є можливість більш інтенсивно контактувати в подальшому, спираючись на особисті зв'язки та знайомства [2]. Однак у даному випадку у фокусі наукового бачення опиняється вища політична еліта, депутати Верховної Ради, в той час як представники місцевого самоврядування залишаються таємницею за сім'ю печатками, бо не маємо верифікованих даних про цих представників управлінської еліти. Навіть стаючи об'єктом дослідження, вони розглядаються в межах групи «регіональна політико-адміністративна еліта», не відокремлюючись від державних службовців [3; 4].

Однак внутрішнє ранжування представників управлінських структур дозволило дійти важливого висновку – «на регіональному рівні елітний статус місцевого самоврядування значно нижчий, ніж виконавчої влади, що йде не на користь українській демократизації та децентралізації». Тож і надалі спостерігаємо стан підлеглості органів місцевого самоврядування, їх несамостійності та залежності від виконавчої влади. Також представники політико-адміністративних еліт в Україні характеризуються високим рівнем внутрішньої згуртованості на рівні співробітників у межах тих органів, де вони працюють, однак за самооцінками вони не вважають себе частиною жодної з еліт (ані функціональної, ані правлячої, ані регіональної управлінської) [3]. Останнє є доволі поганим симптомом домінування вузькогрупових інтересів над загальнодержавними чи хоча б регіональними.

Проведене серед слухачів Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України дослідження, націлене на вивчення соціально-професійної групи державних службовців та посадових осіб органів

місцевого самоврядування, засвідчило про схильність до авторитаризму всередині означеної групи, бо більше ніж половина опитаних вважає, що декілька сильних керівників можуть зробити більше, ніж усі закони та політичні дискусії; високий рівень довіри до найближчого оточення (передусім до членів сім'ї та колег) та низький до владних інституцій (що в цілому є логічним у контексті загальної громадянської недовіри до влади в Україні, хоча і звертає на себе увагу те, що владі не довіряють навіть ті, хто працює у владних структурах). Симптоматичним є також і те, що опитані представники державного управління та місцевого самоврядування продемонстрували доволі високий рівень недовіри до благодійних фондів, громадських асоціацій та об'єднань (60 %), що свідчить про наявні суттєві збої в системі «громада – влада». І ще одним важливим спостереженням є те, що більшість опитаних схильні визначати свій статус як середній. Це сприйняття себе як функціонера, чиновника, а не як носія «соціальної активності», здатного до творчого та інтенсивного служіння інтересам тих громадян, що делегували їм свої повноваження [4].

При цьому у вітчизняному суспільному дискурсі формується непривабливий образ такого функціонера, який подається або як представник нової генерації, що дбає лише про власні бізнесові інтереси, або як носій архаїчного та аксіоматичного радянсько-комуністичного мислення, що є неадекватним сьогodнішнім суспільним запитам. При виявленні населенням такого ставлення постає низка питань, що стосуються або невірної політики формування іміджу висуваних від громади в представницькі органи, або погано налагодженої системи комунікації між функціонерами від системи місцевого самоврядування та населенням (що не дозволяє повною мірою усвідомити її значення в управлінні на містах), або ж взагалі щодо легітимності цих народних обранців (бо з легальністю зазвичай вдається впоратися, а от легітимність є менш контрольованим та передбачуваним явищем).

Тож очевидно, що питання якості кадрового наповнення представницьких структур місцевого самоврядування є надзвичайно складним і на сьогодні недостатньо розв'язаним через невелику кількість та певну обмеженість досліджень, націлених на наукове вивчення ідентичності народних обранців, мотиваційної складової їх діяльності, їх моделі світосприйняття, цінностей, норм та моделей поведінки тощо. Без цього роздуми з приводу невідповідності представницьких структур місцевого самоврядування запитам та інтересам територіальної громади матимуть не науковий, а публіцистичний характер.

І все ж найбільшою проблемою сучасного місцевого самоврядування вважається надзвичайно низька *громадянська активність та соціальна участь*. Відсторонене протягом тривалого часу від процесу виробництва та здійснення політики людиність Радянського Союзу і за нових умов зберігає відпрацьовані стратегії поведінки. Причини відстороненості людини від політики з ідеологічного поля в радянському суспільстві перемістилися за сучасних умов у цінове поле. Найгірше це поєднується

з ідеологічним конструктом демократії. Незавершеність реформ сприяє бюрократизації місцевих владних структур, в яких від місцевого самоврядування залишається лише назва. Означене призводить до вельми специфічної реакції населення на домінуючі практики бюрократичного управління у вигляді імітації демократичних процедур, заснованих на політичних маніпуляціях. У даному випадку людина розуміє, що теоретично вибір у неї є, однак скористатися вона ним здебільшого не може. У політиці, де за право представляти вимоги громади зіштовхуються різні групи інтересів, не залишається місця її справжнім висуванцям. До того ж і останніх буває доволі важко розшукати через низьку ініціативність на місцях, що може бути як наслідком слабо вираженої волі до влади, так і відсутністю впевненості в результативності власних дій.

Це не повний перелік тих соціокультурних чинників, які на сьогодні формують українську ситуацію з місцевим самоврядуванням. Однак сама постановка питання дозволяє при збереженні визнання ролі об'єктивних соціальних фактів розширити розуміння означеної проблеми за рахунок виявлення форм людської діяльності та уявлень, а також системи значень, зрозуміти, як об'єктивний світ формується із суб'єктивно орієнтованих дій індивідів. Без цього розуміння доволі обмеженими залишаються прогностичні можливості щодо оцінки успішності/неуспішності застосування тих чи інших моделей взаємодії громади та влади в українському контексті, оцінка перспектив подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні та розробка дієвих механізмів щодо оптимізації системи представницької демократії та активізації громадянського потенціалу.

Список використаних джерел

1. **Авдеенко Т.** Граница по судьбе. История Руссо-украинского села Успенка / Т. Авдеенко, Л. Журавлева // Отечествен. записки. – 2007. – № 1. – С. 351 – 358.
2. **Горбачик А.** Сетевой подход к изучению структуры украинского парламента / А. Горбачик, Е. Жулькевская // Соціологія: теорія методи, маркетинг. – 2006. – № 3. – С. 161 – 181.
3. **Селютіна Н. Ф.** Регіональна політико-адміністративна еліта: визначення у власній свідомості / Н. Ф. Селютіна // Сучас. сусп. пробл. у вимірі соціол. упр. : зб. наук. пр. ДонДУУ. – Т. IX. Вип. 4 (94). Сер. «Спеціальні та галузеві соціології». – Донецьк : ДонДУУ, 2008. – С. 419 – 429.
4. **Хожило І. І.** Образ публічного службовця в сучасній Україні: аналіз самооцінки / І. І. Хожило, О. Ю. Бобровська, О. В. Акуленко // Сучас. сусп. пробл. у вимірі соціол. упр. : зб. наук. пр. ДонДУУ. – Т. XI. Вип. 146. Сер. «Соціологія». – Донецьк : ДонДУУ, 2010. – С. 26 – 34.
5. **Шульга М.** Етапи становлення політичної еліти в Україні в роки незалежності / М. Шульга // Соціологія: теорія методи, маркетинг. – 2006. – № 4. – С. 24 – 37.