

Вплив локальної демократії на формування консолідованої демократії

Аннотація: У стаття аргументовано лінії впливу локальної демократії на формування консолідованої демократії на національному рівні, а саме: вплив на колективну свідомість; формування активного громадянського суспільства через сферу практик та постійного персонального спілкування в локальних демократичних процесах; співпраця всіх суспільних груп громади, а саме: бізнесу, громадських активістів, політиків, влади. Визначено, що у країнах перехідної демократії поширеною є модель локальної керованої демократії, яка штучно обмежує участь інститутів громадянського суспільства, які й без того малорозвинені в місцевому самоврядуванні. Зауважено, що, як правило, ця модель тимчасова і в більшості випадків трансформується в локальну демократію участі або компромісу. Схарактеризовано особливості локальних політичних процесів у перехідних суспільствах.

Ключові слова: локальна демократія, політична культура, громадянське суспільство, суспільні групи, громадські політики, політичний процес

Switlana Bula, Oksana Szurko

Wpływ demokracji lokalnej na kształtowanie demokracji skonsolidowanej

Streszczenie: artykuł wskazuje linie wpływu demokracji lokalnej na kształtowanie się demokracji skonsolidowanej na poziomie krajowym.: wpływ na świadomość zbiorową; tworzenie aktywnego społeczeństwa obywatelskiego poprzez podejmowanie działań w lokalnych procesach demokratycznych; współpracę wszystkich grup w społeczeństwie: biznesu, działaczy społecznych, polityków i sprawujących władzę. Ustalono, że w krajach demokracji przejściowej rozpowszechniony jest model „zarządzanej” demokracji lokalnej, sztucznie ograniczający udział instytucji społeczeństwa obywatelskiego w działalności samorządów lokalnych. Zauważono, że w zasadzie model ten jest tymczasowy i w większości wypadków jest transformowany w lokalną demokrację uczestnictwa lub kompromisu. Scharakteryzowano cechy lokalnych procesów politycznych w społeczeństwach przejściowych.

Słowa kluczowe: demokracja lokalna, kultura polityczna, społeczeństwo obywatelskie, grupy społeczne, politycy publiczni, proces polityczny

Svitlana Bula, Oksana Shurko

The impact of the local democracy into the formation of consolidated democracy

This article analyzes the direction of the impact of local democracy into the formation of consolidated democracy at the national level, namely the impact on the collective consciousness; the formation of an active civil society through the scope of practice and continuous exercise of personal communication in local democratic processes; cooperation of all social groups in society, such as business, social activists, politicians. It is defined that there is a model of democracy in the countries in transition prevalent locally managed democracy, that artificially limits the participation of civil society institutions, which are already underdeveloped in local government. It is noted that as a general rule, this time model, in most cases is transformed into a local democracy participation or compromise. Characteristically, these are features of the local political processes in transitional societies.

Keywords: local democracy, political culture, civil society, community groups, public politicians, political process.

Локальна демократія – це та сфера публічного життя, де індивід вчиться бути громадянином, значна частина політичної соціалізації належить саме вмінню жити в громаді. Піднесення демократії, що вважають найвизначнішою подією ХХ ст., разом з тим означає, що потрібно аналізувати не лише формальні інститути, але й політичні позиції і цінності, що є складовою частиною політичної діяльності та політичного процесу. Політична культура виступає обов'язковим елементом будь-якої політичної системи суспільства. За допомогою політичної культури індивід спроможний адаптуватися в політичному просторі і здійснювати в ньому специфічні функції соціальної взаємодії, політичної участі і взаємодії.

Для української політичної культури характерна полісуб'єктність. Якщо за радянських часів основним суб'єктом політики була держава, яка формувала підданський тип політичної культури, то в незалежній Україні, особливо останнім часом, кількість суб'єктів, носіїв активістського типу політичної культури, значно зросла, оскільки змінилась

роль громадських організацій, функціонує багатопартійна система та зріс рівень політичної культури громадян. Проте якість суб'єктів політичної діяльності, рівень демократизації політичної культури досі є недостатніми через малі показники інформованості та залучення населення до політичного життя. До того ж відчутна мала готовність самого населення до нелегітимних форм соціального протесту, що в демократичних умовах є ознакою належного рівня політичної культури¹.

Соціологічні дослідження показують, що попри те, що Україна є європейською державою, політична культура українського народу відрізняється від культури європейського народу. О. Кіндратець зазначає, що ця відмінність виявляється «перш за все в ставленні до законів (низька законослухняність), до політичної сліти влади (не раціональне ставлення, а емоційне)»². Окрім цього, у нас все ще зберігається тяжіння українців до авторитарного стилю управління. Усі ці складові політичної культури українського народу роблять перехід до розвиненої демократії дуже затяжним.

Надумку В. Сичової, на еволюцію політичної культури в Україні впливає регіональний менталітет, який зумовлений міжконфесійними відмінностями, особливостями віровчень та культурної практики. Так, греко-католики, що сконцентровані переважно за Заході України, за своєю догматикою тяжіють до західноєвропейського християнства, пов'язаного з римським правом і поняттям приватної власності, до влаштування вільного способу життя, а для православного населення Сходу України характерні колективістське ставлення до життєвих проблем, прагнення надособистої мети, милосердя, поблажливості до людських вад. Тож можна говорити про більшу готовність греко-католицького Заходу країни, а не православного Сходу, до лібералізації суспільства, ринкової конкуренції³.

На розвиток партійної системи України, на думку Р. Мартинюка, значною мірою впливають і регіональні субкультури. За системою політичних цінностей Правобережна Україна тяжіє до західноєвропейської цивілізації з акцентом на інститути приватної власності, прав особистості, індивідуалізму, тоді як система цінностей Лівобережної України демонструє східні колективістські начала й не виявляє високої зацікавленості до інтеграції в загальноєвропейське культурне середовище⁴.

Далі автор зазначає, що Західна Україна, насамперед Галичина, слугує прикладом готовності поступитися власною самостійністю задля збереження української національної держави. Водночас Схід і Південь виявляють регіоналізм самодостатності. В

¹ Кисельов С., Рябов С. Політична культура в контексті загальнокультурного процесу України / С. Кисельов, С. Рябов // Магістеріум. Політичні студії. – К.: НУ «Кієво-Могилянська академія», 2008. – Вип. 31. – С. 5–6.

² Кіндратець О. М. Політична культура як чинник демократичних перетворень / О. М. Кіндратець // Гуманіт. вісн. ЗДА. – Запоріжжя, 2009. – Вип. 39. – с.205.

³ Сичова В. В. Роль партій у формуванні політичної культури як чинника саморегуляції громадянського суспільства / В. В. Сичова // Політичні партії в незалежній Україні: роль та місце в політичній трансформації суспільства : наук. зб. / уклад. В. В. Нікітін. – Х., 2001. – с.73–74.

⁴ Мартинюк Р. Партійна система України та регіональні чинники в її розвитку / Р. С. Мартинюк // Політичні та соціологічні студії : зб. наук. пр. – Чернівці : Букрек. – 2010. – Т. 9. – с.181

АР Крим існує не стільки економічна самодостатність, скільки соціокультурна й ідеологічна відокремленість⁵.

У цьому контексті можна, мабуть, казати, що в сучасного українського суспільства немає консенсусної політичної культури з узгодженим ставленням громадян до політичних сил та політичного вектора розвитку держави.

Отже, політична культура українського суспільства є неоднорідною, її поділ на субкультури, які можуть бути різними в різних соціальних, етнічних та інституційних середовищах і, зокрема, у місцевих громадах, культурне тло яких визначається комбінацією цих середовищ і рівнем місцевої політичної культури, а також істотно впливає на розвиток локальної демократії.

Локальна демократія залежить від специфіки регіонального політичного процесу, від розстановки сил на регіональній політичній арені та від структури регіональної еліти, оскільки місцеві еліти в більшості випадків тісно пов'язані з регіональною елітою. Канали й механізми участі регіональної еліти в місцевих політичних процесах є досить різноманітні: або регіональна еліта активно втручається у місцеві вибори, просуваючи своїх кандидатів, або вона віддає територіальні одиниці під контроль тих чи інших бізнес-груп, або взагалі не виявляє інтересу до політичного процесу на місцевому рівні⁶.

Активна участь громадян у вирішенні питань місцевого значення у формах, передбачених чинним законодавством, сприяє структуруванню суспільства. Визначальну роль в активізації громадськості у управлінській діяльності мають відігравати інститути самоврядування й самоорганізації населення. Локальна демократія може розглядатись як діяльність, направлена на конструювання політичного значення територіальних утворень.

Основними чинниками, що впливають на розвиток політичного процесу і на регіональному, і на місцевому рівні є: 1) діяльність місцевих рад, обраних на пропорційній основі; 2) активність політичних партій, громадських організацій у політичному процесі; 3) розвиток комунікацій між громадськістю та представницькими органами самоврядування.

Специфіка місцевих органів влади полягає в тому, що вони безпосередньо стосуються кожної людини, яка проживає на відповідній території. А тому й формувати місцеві органи влади мають місцеві мешканці. Зрозуміло, що місцеві органи влади підпорядковані центральним, але лише в межах повноважень останніх. Зокрема, Верховна Рада може впливати на місцеві органи влади через закони й постанови, Кабінет Міністрів, міністерства та відомства – через свої нормативно-правові акти, а суд, звісно, – через судові рішення.

⁵ Мартинюк Р. Партійна система України та регіональні чинники в її розвитку / Р. С. Мартинюк // Політичні та соціологічні студії : зб. наук. пр. – Чернівці : Букрек. – 2010. – Т. 9. – с. 181

⁶ Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : монографія / В. В. Цветков. – К. : Юрид. думка, 2007. – с.84.

Локальний рівень розглядають як простір, де органічно можуть розроблятися демократичні взірці інститутів та поведінки, оскільки саме тут можлива безпосередня участь громадян в ухваленні загальноважливих рішень за одночасного обрання ними представників у легітимні органи влади. Локальна демократія розглядається як політичний курс, який проводять центральні органи влади щодо місцевого самоврядування. Від політики центральної влади стосовно місцевих адміністративно-територіальних одиниць істотно залежить і політичний процес на місцевому рівні, і можливості місцевих органів влади щодо ухвалення самостійних рішень⁷. Можна сказати, що політичний курс центральної влади задає рамки, у яких протікають політичні процеси на місцевому рівні.

Під моделлю місцевої політики на локальному рівні демократії розуміють характер вироблення і прийняття рішень, а також тип відповідальності, що склався в суспільстві. Це поняття охоплює і спосіб взаємодії владної еліти з іншими групами соціальних акторів. Як впливає з визначення, це поняття наближене до поняття політичного режиму як способу реалізації управлінських рішень⁸, тому центральне місце у формуванні моделей влади належить місцевим лідерам.

На переконання більшості дослідників, політичні еліти першими досягають схильності до легітимності та процедурних норм демократії – спочатку, цілком можливо, з корисливих мотивів як таких, що сприятимуть приходу до влади. Саме тому, якщо ці еліти зацікавлені в консолідації демократії (з будь-яких причин), вони сприятимуть поширенню серед населення взірців демократичної, а отже, за твердженням Г. Алмонда і С. Верби, і громадянської культури зокрема⁹.

Регіональна еліта, з одного боку, є втіленням навколишнього середовища, носієм політичної культури та ідеології, з іншого – відповідальна за вдосконалення і поширення цього явища на соціальний простір. Л. Харченко вважає, що на сьогодні в Україні помітні ознаки так званої «латиноамериканської» моделі еліт. Для неї характерне використання влади для забезпечення власних комерційних інтересів, які стоять вище за інтереси громадянина, суспільства, загальнонаціональні. Дослідниця вважає, що ця риса характерна для перехідних періодів, проте є загроза її усталення як основи політичної культури політичної еліти України¹⁰.

За результатами моніторингу, проведеного 11 жовтня 2011 р., у результаті виборів 2010-го в Україні до місцевих рад, більшість депутатського корпусу складається з

⁷ Панов П. В. Политическое сообщество: конструирование и институционализация / П. В. Панов // Политические исследования. – 2007. – № 1. – с.14

⁸ Гаджиев К. Политическая наука : пособ. для преподават., асп. и студ. гуманит. фак. / К. Гаджиев. – М., 1994. –с.12

⁹ Верба С. Представницька демократія і демократичні громадяни: філософське та емпіричне розуміння / С. Верба // Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко. – К.: Смолоскип, 2005. – С. 894–897.

¹⁰ Харченко Л. Політична культура регіональних політичних еліт: можливі підходи до визначення (на прикладі Львівської області) [Електронний ресурс] / Л. Харченко. – Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/St_pr5/04-Xorc.

представників бізнесу (керівники підприємств державної, комунальної та приватної форми власності). У різних регіонах ця цифра коливається від 50% до 70%. Подальше просування представників бізнес-кіл до місцевих рад потенційно створює більші передумови використання та розвитку різноманітних схем лобіювання бізнес-інтересів у міських радах, за таких умов можлива також і політика протекції інтересів бізнес-груп регіонів, що містить корупційні ризики.

Кожен регіон вирізняється своїми особливостями під час формування більшості в місцевих радах та взаємин міського голови з депутатським корпусом. Попри загальні тенденції посилення впливу ПРУ після місцевих виборів 2010 р. в Україні загалом наявні тенденції подальшого зменшення уваги до ініціатив та позицій опозиційних сил, там, де регіонали мають більшість, робота місцевих рад демонструє яскраві регіональні особливості, мотивовані селекторальним вибором.

Спостерігаються відмінності партійного представництва в органах місцевого самоврядування в різних регіонах України. Так, у результаті виборчої кампанії 2010 р. на місцевих виборах до Львівської міської ради виборола представництво партія «Україна соборна», яка в жодному іншому регіоні не набрала достатньої кількості голосів. Також вперше у Львові отримала представництво партія «УДАР». У Полтаві приголомшливу перемогу здобула раніше невідома партія «Совість України», залишивши позаду ті партії, що представлені в парламенті. До Севастопольської міської ради пройшов «Русский Блок», набравши 8,88% голосів і посівши друге місце за кількістю депутатів. У Сумській міській раді представлена партія «Рідне місто (24 депутати із 76 можливих місць). Схожа ситуація в Одеській міській раді, представництво до якої виборола партія «Родина»¹¹.

У Тернопільській, Івано-Франківській та Львівській областях обласні ради очолили представники ВО «Свобода», тоді як на Сході України органи місцевого самоврядування фактично очолює Партія регіонів. Отже, «Свобода», яка не представлена у Верховній Раді і перебуває в опозиції до чинної влади, фактично є владною силою на місцях. Водночас, вигравши вибори на місцях, представники «Свободи» не мають впливу на органи виконавчої влади, оскільки виконавча вертикаль будується за принципом централізації. Такий стан зводить функції локальної демократії лише до лобіювання інтересів територіальної громади на центральному рівні, без можливостей самостійного врегулювання проблем.

Нині громадяни України голосують, орієнтуючись не на зміст партійних програм, а на особистість лідерів, що підтверджують результати виборів. Найхарактернішим недоліком партійних програм у більшості випадків є те, що визначаються цілі без вказівки на засоби їх досягнення, зазвичай партії уникають у програмах наведення конкретних завдань, цифрових показників, термінів реалізації.

¹¹ Місцеві вибори в Україні 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.

Своєрідна унікальність місцевих виборів полягає в їх ще більшому відстороненні від партійно-політичних чи владних орієнтирів. Виборці «вимірюють» свого кандидата за іншою шкалою. Останній має довести, що він «свій», гарний господарник, захисник інтересів людей і, в підсумку, сконсолідувати навколо себе відносно більшість голосів, які, проте, можуть бути далеко не визначальними (за кількістю) для цього округу.

На локальному рівні в перехідних суспільствах спостерігається також тенденція до політизації роботи міських рад. Зокрема, органи місцевого самоврядування виявляють надмірну активність у сфері гуманітарної політики національного рівня, що, звісно, виходить за межі їхніх повноважень. Наприклад, реакція на позбавлення Степана Бандери звання Героя України, на мовні питання, на використання копій Прапора Перемоги та радянської символіки під час святкувань 9 травня тощо. На тлі невідповідності реального змісту політичної діяльності місцевих депутатів очікуванням громади в соціально-економічній сфері (освіта, розвиток малого бізнесу, організація дозвілля для дітей та молоді).

Відзначимо, що випадків, коли б невеликі партії з чітко визначеною програмою вирішення місцевої або регіональної проблематики проходили до місцевих рад, є дуже мало. Відповідно, для позитивного ухвалення рішення невеликі політичні партії потребують постійної підтримки з боку домінуючих політичних сил у раді. Отож пропорційність виборів до місцевих рад не змінила характеру розподілу владних повноважень на місцях і сприяла посиленню конфронтації між депутатами.

Попри те, демократичність та локальна демократія – це стратегія врегулювання конфліктів шляхом не отримання домінуючих позицій, а внаслідок співпраці і досягнення компромісів. Це і є консолідована демократія, до якої прямує Україна. І. Павленко вважає, що «консолідована демократія передбачає обмеження влади більшості. Волевиявлення більшості поєднується із захистом прав меншості, а співробітництво еліт є основною відмінною рисою політики»¹². Отже, консолідована демократія – це така демократія, коли жоден суб'єкт влади не володіє ні монопольним правом на прийняття рішень та здійснення управління, ні монопольним правом вето. Цей принцип особливо актуальний нині для України, оскільки розглядається як один із шляхів національної консолідації.

Значною мірою дослідження та експертні опитування, проведені в регіонах спостерігачами ОПОРИ, продемонстрували, що такі питання безпосереднього життя громади, зокрема покращення рівня шкільної освіти в громаді, модернізація шкіл, комп'ютеризація, оновлення матеріально-технічної бази; вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження відходів; заходи з реабілітації людей з

¹² Павленко І. А. Стратегія внутрішньої демократизації політичних партій в Україні / І. А. Павленко // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2 (3). – С. 175–182.

особливими потребами та забезпечення для них повноцінної інфраструктури; ремонт і будівництво інфраструктури тощо далеко не завжди ефективно відображалися в рішеннях міських рад упродовж моніторингового періоду.

Спостерігачі також відзначають появу більшого рівня відкритості місцевих рад, міського голови, насамперед у контексті використання нових інформаційних технологій, модернізації веб-сайтів. Водночас подібні позитивні висновки стосуються тих регіонів, місцева влада яких має політичну волю системно оприлюднювати інформацію про свою діяльність, бажання надавати її громаді в повному обсязі, не керуючись вибірковими критеріями виставлення тих чи інших повідомлень, звітів, проєктів рішень¹³.

Представленість політичних партій у місцевих органах влади кожного регіону має велике значення для його розвитку, оскільки саме тут приймаються рішення, що впливають на всі сфери життя місцевої громади. Самі ж партії, завдяки діяльності в місцевих органах, реально впливають на політичний процес в окремих регіонах України і мають можливість впливати на прийняття програм соціально-економічного розвитку і вирішення різних питань на локальному рівні.

Результати виборів на місцевому рівні засвідчили відсутність в окремих регіонах підтримки з боку населення місцевих структур політичних партій, які одержали перевагу в загальнонаціональному масштабі; чітку регіональну диспропорцію у представництві політичних партій у місцевих радах (монополізація місцевої влади однією політичною силою).

За умови існування відкритого громадянського суспільства, а як результат цього – і ефективної локальної демократії, всі громадяни наділені рівними правами та обов'язками. Таке суспільство, на думку Р. Патнама, побудоване на внутрішній взаємодії і співпраці, а не на вертикальних зв'язках влади та залежності. Громадяни взаємодіють як рівні, а не як начальники та підлегли¹⁴. Зрозуміло, що сучасне суспільство не може відмовитись від переваг розподілу праці й від потреби у політичному керівництві. Однак, як зазначає Р. Патнам, лідери такого суспільства мають бути відповідальними перед своїми громадянами і відчувати цю відповідальність.

Політична відповідальність розглядається як відповідальність за здійснення публічної влади. Основними вимогами при цьому є моральні та правові норми, відповідно до яких можна виокремити морально-політичну і політико-правову відповідальність.

¹³ Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування : аналітичний звіт за підсумками виконання проєкту «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії» [Електронний ресурс] / за ред. В. І. Брудного, А. С. Крупника, О. С. Орловського. – Одеса : ХОББІТ ПЛЮС, 2008. – 168 с. – Режим доступу: <http://wvorora.or.ua/news/1167-vysnovky-gromadskogo-monitoringu>.

¹⁴ Патнам Р. Д., Леонарді Р., Нанетті Р. Й. Творення демократії: Традиції громад. Активності в сучасній Італії / Р. Д. Патнам, Р. Леонарді, Р. Й. Нанетті ; пер. з англ. В. Ющенко. – К. : Основи, 2001. – 302 с.

Морально-політична відповідальність виражається у відповідальній поведінці як ставленні до виконання громадянських обов'язків. Настання такої відповідальності відбувається у формі громадського осуду поведінки її суб'єкта і не передбачає застосування щодо нього яких-небудь формалізованих санкцій. Політико-правова ж відповідальність передбачає настання для її суб'єкта негативних юридичних наслідків (дисциплінарний, адміністративний, кримінальний чи конституційний характер) у разі недотримання ним правових норм¹⁵.

Політико-правова відповідальність є інституалізованою формою, тому підстави її настання та санкції щодо суб'єкта відповідальності визначаються законодавством. Такими санкціями можуть бути: дострокове припинення повноважень представницького органу, дострокове припинення дії депутатського мандата, скасування або зупинення дії виданого органом чи посадовою особою правового акта тощо.

Відносини політичної відповідальності по-різному складаються за різних моделей організації публічної влади на місцях, тоді як інститути політичної відповідальності представницького органу перед відповідною місцевою громадою є спільними для всіх моделей. Засобами реалізації такої відповідальності виступають інститути імперативного мандата депутата представницького органу та місцевого відкличного референдуму. Імперативний характер мандата депутата представницького органу полягає в тому, що він зобов'язаний виконувати накази виборців і може бути достроково відкликаний ними. Такий мандат характерний в основному для соціалістичних країн. Так, у Конституції СРСР 1977 р. передбачалось, що «виборці дають накази своїм депутатам» (ч. 1 ст. 102) та «депутат, який не виправдав довіри виборців, може бути в будь-який час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку» (ч. 2 ст. 107)¹⁶.

У демократичних країнах використовують переважно вільний мандат, який означає, що депутат не несе юридичної відповідальності перед виборцями і не може бути відкликаний ними. Засобом реалізації політичної відповідальності депутатів місцевого представницького органу перед виборцями є інститут відкличного референдуму. Проте Конституція України відповідальність органів місцевого самоврядування передбачає лише щодо законності їхніх рішень (ч. 2 ст. 144)¹⁷. Стосовно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.¹⁸, то він встановлює відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою

¹⁵ Малкіна Г. М. Інститути політичної відповідальності в системах місцевої влади / Г. М. Малкін // *Нова парадигма*. – К. : Вид-во ім. М. П. Драгоманова, 2010. – Вип. 95. – С. 112–113.

¹⁶ Конституція (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. – М. : Политиздат, 1977. – 62 с.

¹⁷ Конституція України : офіц. вид. / Верховна Рада України. – К. : Парламент. вид-во, 2006. – 160 с.

¹⁸ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24.

(ст.75), місцевих рад – перед відповідними головами (ст.78) і сільських, селищних, міських голів та голів районних та обласних рад – перед відповідними місцевими радами (ст. 79). Інституціональним засобом реалізації такої відповідальності вистає призначуваний місцевою радою референдум щодо дострокового припинення повноважень ради, їхніх голів, який можуть ініціювати виборці, а також рада, сільський, селищний та міський голова.

Місце локальної демократії в системі влади в Україні передовсім визначається Конституцією України та нормативно-правовими актами. Як і в інших перехідних суспільствах із змішаною формою правління, органи місцевого самоврядування виконують роль агента державних органів влади. Локальна демократія не може розвиватись повною мірою, оскільки механізми формування (призначення голів районних та обласних адміністрацій, відсутність бюджетної автономії тощо) не дають змоги повністю забезпечити такі принципи локальної демократії, як відповідальність, обмеження влади та контроль. Заразом локальна демократія визначається політичною культурою громадян, яка на сьогодні містить різні політичні позиції і цінності залежно від регіону держави. Локальна демократія визначається також партійною системою, активністю громадських організацій. На жаль, більшість з них орієнтована на вертикаль влади, на місцевих виборах спостерігаються лише поодинокі випадки формування місцевих партій, блоків, ініціатив. Істотним на шляху становлення локальної демократії є налагодження комунікації між громадськістю та представницькими органами самоврядування через мережу Інтернет, формування офіційних сайтів органів місцевого самоврядування та механізмів електронної демократії.

Місцеве самоврядування – це втілення влади і свободи, що вимагає оптимального поєднання в господарсько-економічному житті публічних і приватних інтересів. У цьому розумінні власність – одна із форм вираження свободи й самоорганізації населення. Індивідуально-громадський тип власності створює економічні підвалини демократичних форм самоорганізації соціального життя на підставі принципів свободи, поєднання громадських і владно-правових регуляторів життя. Саме у відносинах власності, що стосуються найглибших основ повсякденного людського життя, виявляються найважливіші особливості муніципальної демократії, індивідуальних і колективних прав громадян у місцевому самоврядуванні¹⁹.

До муніципальної власності, за українським законодавством, належать: кошти місцевого бюджету, муніципальні позабюджетні фонди, майно органів місцевого самоврядування, а також муніципальні землі та природні ресурси, що перебувають у муніципальній власності; муніципальні підприємства та організації; муніципальні банки та фінансово-кредитні організації; муніципальний житловий фонд і нежитлові

¹⁹ Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: учебное пособие / Н. С. Бондарь. – М. : Городец, 2004. – с. 87

приміщення та житлово-експлуатаційні і ремонтно-будівельні підприємства з їх обслуговування; установи й об'єкти охорони здоров'я (крім обласних лікарень і диспансерів), народної освіти (крім спецшкіл для дітей, які страждають на хронічні захворювання), культури і спорту; об'єкти інженерної інфраструктури міст (за деякими винятками входять до складу майна підприємств), міського пасажирського транспорту (враховуючи метрополітен), зовнішнього благоустрою, а також підприємства, що здійснюють експлуатацію, обслуговування, утримання та ремонт зазначених об'єктів; підприємства роздрібно́ї торгівлі, громадського харчування та побутового обслуговування населення; гуртово-складські потужності, підприємства і підрозділи виробничо-технічної комплектації, необхідні для забезпечення товарообігу й обсягів послуг зазначених підприємств; інше рухоме і нерухоме майно. Суб'єктами права муніципальної власності виступають міські та сільські громади, тобто публічно-правові утворення загалом, а не їхні органи управління, яким делегуються права з управління муніципальною власністю.

Комунальна власність, особливо земельні питання, часто стають визначальними для представницьких органів влади. При цьому варто зауважити, що, за оцінками аналітиків, приблизно 70% складу місцевих рад становлять представники бізнесу, керівники державних, приватних, комунальних підприємств²⁰. Така тенденція створює передумови для системного лобіювання окремих бізнес-інтересів заангажованими депутатами, збільшення рівня корупційних ризиків у діяльності депутатського корпусу. Це викликає недовіру до органів місцевого самоврядування, а також до механізму виборів, що відображається на явці виборців. Інститути прямої демократії, що передбачаються локальним виміром, також не можуть бути ефективно задіяні, оскільки нормативно-правова база їх використання недосконала в Україні, а також не вистачає політичної волі до використання референдумів та плебісцитів.

Локальна демократія повинна сприяти розвитку колективної свідомості громадян, розумінню ними загальних потреб й ухваленню рішень без розрахунку на центральну владу. І це має здійснювати розвинене громадянське суспільство, яке може існувати тільки за демократичної форми правління, оскільки до нього входять громадяни, які діють у громадській сфері, щоб виразити свої інтереси, обмінюватись інформацією, виробляти спільні цілі, ставити вимоги до держави і вимагати відповідальності від державних чиновників. Громадянське суспільство асоціюють зі сферою солідарності, у якій напружено переплітаються абстрактний універсалізм і партикуляристські версії спільноти. Громадянське суспільство не тільки обмежує свавілля влади, але може

²⁰ Громадянська мережа ОПОРА оцінила особливості роботи місцевого самоврядування у 15 регіонах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.opora.org.ua/news/1156-100-dniv-dijalnosti-chy-bezdijalnosti-miskyh-rad-rezultaty-gromadskogo-monitoryngu-v-15-mistah-ukrajiny>

вирішити конфлікти, долучитися до виховання поінформованих, готових на жертви заради загального блага, більш свідомих громадян.

Як зазначає Л. Даймонд у праці «В напрямку демократичної консолідації», громадянське суспільство – це інститут для стримування влади демократичних урядів, контролю за потенційними зловживаннями та порушеннями закону і представлення їх до публічного розгляду²¹. Громадянське суспільство підтримує роль політичних партій у стимулюванні активної участі громадян у політичному житті та щодо впливу на управління державою на всіх рівнях, зокрема на місцевому. Саме на місцевому рівні різні групи можуть впливати на громадську політику і розвивати політичні навички та вміння, тому що демократизація локального уряду відбувається одночасно з розвитком громадянського суспільства. Воно може сприяти розвитку інших атрибутів демократії, таких як толерантність, поміркованість, схильність до компромісів і повага до протилежної думки, а також слугувати каналом для висловлення та представлення інтересів. Найбільша загроза демократії – це пасивність і байдужість з боку громадян, проте громадяни не тільки повинні відстоювати свої права, але й поважати і визнавати авторитет уряду.

Однак інститут політичних партій у перехідних суспільствах встановлюється по-різному. Партії змагаються за виборця, а не за втілення програми, у результаті маємо появу клієнтелістських та лідерських партій. При цьому партії централізовано розбудовують свою структуру і, як свідчить досвід України, здобувають місця і на центральному рівні, і в органах місцевого самоврядування.

Для побудови консолідованої демократії, на нашу думку, політичні партії повинні пропонувати чіткі програми й ефективно виконувати функцію артикуляції інтересів. Лише за таких умов ми матимемо ефективно представлений публічний інтерес. Органи представницької влади на місцях можуть бути сформовані не тільки з політичних партій національного зразка, але й громадських ініціатив місцевого рівня. Чіткі політичні програми дозволять виконати ще й іншу функцію – подолати горизонтальну фрагментацію українського суспільства, поділ за регіонами.

Формування ефективної локальної демократії дозволить істотно оновити політичну еліту України, адже в цих умовах громадські діячі здобуватимуть навички політичної поведінки без корупції, хабарництва та клієнтелізму.

О. Батанов та В. Кампо, аналізуючи досвід зарубіжних країн, виводять дві моделі локальної демократії – «залежно від відносин між органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства: локальна демократія участі та локальна

²¹ Раймонд Л. В напрямку демократичної консолідації / Л. Раймонд // Даймонд Л., Платтнер М. Ф. Глобальне відродження демократії : пер. з англ. / Л. Даймонд, М. Ф. Платтнер ; наук. ред., передмова, комент. і покажчик імен Є. Виноградова. – Львів : Ахілл, 2004. – с.293.

керована демократія. Крім цього, можуть виникати моделі локальної компромісної демократії та локальної конфліктної демократії»²².

Локальна демократія участі полягає в тому, що відповідно до чинного законодавства створюються необхідні умови участі політичних партій, громадських організацій та ЗМІ у вирішенні питань місцевого значення. Завдяки цьому інститути громадянського суспільства реально впливають на вирішення питань місцевого значення. Така модель реалізується у країнах класичної демократії та новодемократичних країнах, де інститути громадянського суспільства мають значний досвід участі у справах місцевого самоврядування, а саме США, Франція, Польща, Чехія.

Локальна компромісна демократія ґрунтується на ідеї політичного компромісу між місцевими політичними силами задля досягнення спільної політичної мети. Ця модель демократії полягає в тому, що в реалізації беруть участь різні, іноді протилежні за політичною суттю партії та інші інститути громадянського суспільства. Вона характерна для багатьох країн нової демократії.

У країнах перехідної демократії поширена модель локальної керованої демократії, яка штучно обмежує участь інститутів громадянського суспільства, які й без того мають нерозвинений характер у місцевому самоврядуванні. Підставою для такої моделі є і державна муніципальна політика, і байдужість громадськості до справ місцевого самоврядування.

Запроваджуючи локальну керовану демократію, виконавча влада країн перехідної демократії механічно переносить на місцеве самоврядування елементи старої радянської системи: вертикаль влади, ручне управління, колективну безвідповідальність. Якщо окремі органи місцевого самоврядування цих країн не миряться з принципами локальної керованої демократії, тоді вони вступають у затяжні конфлікти із виконавчою владою, що нерідко закінчується відставкою або притягненням до юридичної відповідальності опозиційних до влади керівників самоврядування.

Отже, головними лініями впливу локальної демократії на формування консолідованої демократії на національному рівні є вплив на колективну свідомість, розбудова громадянського суспільства (особливо в частині формування публічного інтересу та його представництва завдяки політичним партіям), співпраця між різними групами територіальної громади, вплив на колективну свідомість. Локальна демократія має сприяти розвитку колективної свідомості громадян, розумінню ними загальних потреб й ухваленню рішень без розрахунку на вищу центральну владу. І це має здійснювати розвинене громадянське суспільство, яке може існувати тільки за демократичної форми правління, адже його громадяни діють у громадській сфері для вираження своїх інтересів, обміну інформацією, формулювання спільних цілей, висунення вимог до держави

²² Батанов О. В., Кампо В. М. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. : у 2 ч. / за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. – К. : Знання України, 2006. – Ч. 1. – с. 116-118.

та державних чиновників. Друга лінія – це формування активного громадянського суспільства через сферу практик і постійного персонального спілкування в локальних демократичних процесах. Адже громадянське суспільство – це сфера солідарності, у якій напружено переплітаються абстрактний універсалізм і партикуляристські версії спільноти. Громадянське суспільство не тільки обмежує свавілля влади, але може вирішувати конфлікти, долучитися до виховання поінформованих, готових на жертви заради загального блага, більш свідомих громадян. Громадянське суспільство не лише підтримує роль політичних партій у стимулюванні активної участі громадян, а створює передумови для їх ефективної діяльності та впливу на управління державою на всіх рівнях. Головна небезпека формування політичних партій без врахування громадянського суспільства – це перетворення їх на клієнтельські та харизматичні закриті групи партій, які змагаються за виборця, а не за програми. Лакмусовим папірцем для них стає рівень локальної демократії, де вони можуть продемонструвати свої реальні навички артикуляції інтересів, їх реалізації. Обґрунтовано думку, що для побудови консолідованої демократії політичні партії повинні пропонувати чіткі програми й ефективно виконувати функцію артикуляції інтересів. Так ми матимемо ефективно представлений публічний інтерес. Органи представницької влади на місцях можуть бути сформовані не лише з політичних партій національного зразка, але й із громадських ініціатив місцевого рівня. Чіткі політичні програми дозволять виконати ще й іншу функцію – подолати горизонтальну фрагментацію українського суспільства, поділ за регіонами.

Наступна лінія впливу локальної демократії на консолідовану демократію – співпраця всіх суспільних груп громади – бізнесу, громадських активістів, політиків, влади. Механізми пошуку компромісів та консенсус переносяться на інший рівень демократії, тим самим сприяючи розвитку інших атрибутів демократії – толерантності, поміркованості, схильності до компромісів і поваги до протилежної думки.

Формування ефективної локальної демократії дасть змогу істотно оновити політичну еліту України, адже в цих умовах громадські діячі здобуватимуть навички політичної поведінки без корупції, хабарництва та клієнтелизму.

Проаналізувавши досвід зарубіжних країн та моделей локальної демократії (локальна демократія участі, локальна керована демократія, локальна компромісна демократія та локальна конфліктна демократія), визначено, що у країнах перехідної демократії поширеною є модель локальної керованої демократії, яка штучно обмежує участь інститутів громадянського суспільства, які й без того мають нерозвинений характер у місцевому самоврядуванні. Підставою для такої моделі є і державна муніципальна політика, і байдужість громадськості до справ місцевого самоврядування. Ця модель виникає під впливом конфліктів органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, як правило, вона є тимчасовою і в більшості випадків трансформується в локальну демократію участі або компромісу. Локальні політичні процеси перехідних

суспільств характеризуються тенденцією до централізації, політизацією питань порядку денного, майновими конфліктами. Особливу роль у політичних процесах на локальному рівні відіграють інститути громадянського суспільства, особливо політичні партії. ЗМІ дають можливість налагодити комунікацію між громадами та органами місцевого самоврядування. Громадські організації – з одного боку, стають активними учасниками процесів, уможливають самореалізацію громадян, з іншого – їхня активність потребує додаткових легітимісних факторів, оскільки їх територіальна громада не обирає безпосередньо. Політичні партії в перехідних суспільствах на локальному рівні схильні відображати позицію центральних керівних органів партій і неохоче беруть на себе навантаження щодо артикуляції публічних інтересів та їх реалізації. Водночас потребують розвитку організаційні форми локальної демократії: місцеві ініціативи, референдум, органи самоорганізації населення.

Список використаних джерел

1. Батанов О. В., Кампо В. М. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. : у 2 ч. / за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. – К. : Знання України, 2006. – Ч. 1. – 148 с.
2. Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении : учебное пособие / Н. С. Бондарь. – М. : Городец, 2004. – 352 с.
3. Верба С. Представницька демократія і демократичні громадяни: філософське та емпіричне розуміння / С. Верба // Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 894–897.
4. Гаджиев К. Политическая наука : пособ. для преподават., асп. и студ. гуманит. фак. / К. Гаджиев. – М., 1994. – С. 12.
5. Громадянська мережа ОПОРА оцінила особливості роботи місцевого самоврядування у 15 регіонах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.opora.org.ua/news/1156-100-dniv-dijalnosti-chy-bezdijalnosti-miskyh-rad-rezultaty-gromadskogo-monitoryngu-v-15-mistah-ukrajiny>
6. Кисельов С., Рябов С. Політична культура в контексті загальнокультурного процесу України / С. Кисельов, С. Рябов // Магістеріум. Політичні студії. – К. : НУ «Кієво-Могилянська академія», 2008. – Вип. 31. – С. 5–19.
7. Кіндратець О. М. Політична культура як чинник демократичних перетворень / О. М. Кіндратець // Гуманіт. вісн. ЗДІА. – Запоріжжя, 2009. – Вип. 39. – С. 204–211.
8. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. – М. : Политиздат, 1977. – 62 с.
9. Конституція України : офіц. вид. / Верховна Рада України. – К. : Парламент. вид-во, 2006. – 160 с.

10. Малкіна Г. М. Інститути політичної відповідальності в системах місцевої влади / Г. М. Малкіна // Нова парадигма. – К. : Вид-во ім. М. П. Драгоманова, 2010. – Вип. 95. – С. 112–113.
11. Мартинюк Р. Партійна система України та регіональні чинники в її розвитку / Р. С. Мартинюк // Політичні та соціологічні студії : зб. наук. пр. – Чернівці : Букрек. – 2010. – Т. 9. – С. 180–192.
12. Місцеві вибори в Україні 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
13. Павленко І. А. Стратегія внутрішньої демократизації політичних партій в Україні / І. А. Павленко // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2 (3). – С. 175–182.
14. Панов П. В. Политическое сообщество: конструирование и институционализация / П. В. Панов // Политические исследования. – 2007. – № 1. – С. 95.
15. Патнам Р. Д., Леонарді Р., Нанетті Р. Й. Творення демократії: Традиції громад. Активності в сучасній Італії / Р. Д. Патнам, Р. Леонарді, Р. Й. Нанетті ; пер. з англ. В. Ющенко. – К. : Основи, 2001. – 302 с.
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
17. Сичова В. В. Роль партій у формуванні політичної культури як чинника саморегуляції громадянського суспільства / В. В. Сичова // Політичні партії в незалежній Україні: роль та місце в політичній трансформації суспільства : наук. зб. / уклад. В. В. Нікітін. – Х., 2001. – С. 73–74.
18. Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування : аналітичний звіт за підсумками виконання проєкту «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії» [Електронний ресурс] / за ред. В. І. Брудного, А. С. Крупника, О. С. Орловського. – Одеса : ХОББІТ ПЛЮС, 2008. – 168 с. – Режим доступу: <http://wvopora.org.ua/news/1167-vysnovky-gromadskogo-monitoringu>.
19. Харченко Л. Політична культура регіональних політичних еліт: можливі підходи до визначення (на прикладі Львівської області) [Електронний ресурс] / Л. Харченко. – Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/book/StPrYor/St_pr5/04-Xorc.
20. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія., практика : монографія / В. В. Цветков. – К. : Юрид. думка, 2007. – С. 22.