

СПІВВІДНОШЕННЯ ВЛАДИ І САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ІСТОРІЇ СВІТОВОЇ ПОЛІТИЧНОЇ ДУМКИ

Питання ефективного здійснення влади турбувало людство з моменту перших наукових рефлексій на політичні та суспільні теми. Майже одразу до меж політологічного аналізу потрапляє співвідношення “влада – самоврядування” як одвічні супутники політичного управління. Сучасна держава демократичного типу взагалі не уявляється без хоча б одного з компонентів даного співвідношення. До того ж від того, яка роль відводиться самоврядуванню у владних взаєминах, судять про рівень демократичності всієї системи влади.

Цілком природно виникає питання: а чи завжди в політичній історії людства домінувало саме таке тлумачення співвідношення влади і самоврядування, яке притаманне сьогоденню? Дана стаття має на меті надати відповідь на це запитання шляхом аналізу політичної спадщини провідних науковців та мислителів, що репрезентують різні етапи розвитку політико-правової думки. Представлений у даній роботі матеріал є проміжним висновком автора, зробленим у ході підготовки дисертаційного дослідження з проблем аналізу співвідношення влади та самоврядування в процесі здійснення політичного управління країною, що відбувається при кафедрі політології ІСН при ОНУ ім. І.І. Мечникова.

Зазначимо, що розгляд взаємин “влада – самоврядування” відбувається в межах міждисциплінарних досліджень, оскільки навіть теоретично досить важко відокремити суто політологічне та суто правове у стосунках “влада – самоврядування” як на протязі історії людства, так і в сучасний момент. Саме тому для всебічного розгляду еволюції цих відносин автор роботи спиралася на роботи визнаних правників – В. Асмуса, Л. Тихомирова, Т. Андрусика, Н. Ракитської, О. Батанова та ін. З метою виявлення політологічного контексту основних етапів еволюції взаємин “влада – самоврядування” автор зверталася до аналізу творчої спадщини видатних світових мислителів різних часів – Платона, Аристотеля, Цицерона, Х. Аквінського, Н. Макіавеллі, Т. Гоббса, Б. Чичеріна, В. Леніна та ін.

Питання про з’ясування генези підходів щодо співвідношення влади та самоврядування слід розпочинати з зародження політичної сфери людства, коли влада стає центральною категорією політичного буття, а отже, й предметом наукової рефлексії. Традиційно аналіз наукової спадщини щодо висвітлення будь-яких аспектів здійснення

влади розпочинають з давніх часів, зокрема з античності. Дослідження античної доби є сьогодні актуальним ще й з огляду на те, що сучасні політико-правові системи більшості країн розвинутої демократії багато в чому ґрунтуються на тих принципах, які були вироблені саме у Стародавній Греції та Римі.

Аналіз політико-правової спадщини найбільш видатних мислителів античності дає підстави стверджувати, що перші уявлення про відносини “влада – самоврядування” відбувалися в межах вчення про ідеальну (досконалу або правильну) форму правління. На переконання давньогрецьких мислителів, ідеальною формою правління може бути тільки змішана форма державності, за умов збереження полісу, в якому зберігалися риси цивільної громади. Політико-правове становлення Стародавнього Риму було дещо іншим: римська держава пройшла тривалу еволюцію від царської влади, республіканської форми правління і до імператорської влади. Причому, якщо на перших етапах державності Риму зберігалися суттєві риси цивільної громади, то в періоди принципату та домініату сформувалася вертикаль влади з централізованим бюрократичним апаратом, який контролював місцеву владу.

Політико-правова думка Середньовіччя щодо розгляду варіантів взаємодії влади і самоврядування також є розмаїтою. Дослідження взаємодії влади та структур самоврядування у цей період доцільно проводити шляхом порівняльного аналізу середньовічної візантійської (орієнтально-православної) традиції та принципів окцидентально-католицької традиції, на яку спиралася як державна практика, так і політико-правова теорія західноєвропейських держав. Ключовим фактором аналізу обох політико-правових традицій є те, що й окцидентальний, й орієнтальний напрямки ґрунтуються на античній спадщині та римській школі права. Але внаслідок зміни історичних та релігійно-культурних умов були сформовані абсолютно різні державно-правові системи і зокрема різні підходи до розуміння оптимального співвідношення центральної влади та самоврядних структур у національних політичних системах. У цілому в цей час можна виокремити такі основні напрямки:

- візантійська (східно-православна) традиція, яка бачила монарха як верховного суверена, що має поєднувати світську, церковну і самоврядну влади в своїх руках;
- теологічну (католицьку) традицію, згідно з якою монарх має підкорятися релігійній владі з метою легітимізації влади світської (як центральної, так і самоврядної);
- світську традицію громадянського гуманізму, відповідно до якої

народ є єдиним сувереном влади, але делегує її легітимному монархові.

Варто зазначити, що, аналізуючи політико-правову спадщину Середньовіччя та Відродження, необхідно враховувати те, що концепції більшості вчених цього періоду ґрунтувалися на античній спадщині, передусім на спадку Аристотеля. Так, один з представників громадянського гуманізму, Леонардо Бруно Аретіно був переконаним послідовником Аристотеля. За визначенням Бруно: “Державою є не будь-яке об’єднання людей, а тільки те, котре з власних можливостей домоглося такої досконалості, щоб без підтримки ззовні самостійно мати достатньо для доброго життя” [Цит. за: 1, с. 54]. Таким чином, можна зробити висновок про своєрідний синтез в Аристотелевій традиції італійського гуманізму часів Відродження ідей держави, яка ґрунтується на меті досягнення загального блага та цінностей подальшого розвитку громадянських інституцій та структур самоврядування. Для гуманістів спільною є думка про те, що метою держави має бути забезпечення щасливого життя своїх громадян, а заради цього держава не повинна обмежувати громадянські ініціативи. Отже, італійські гуманісти відстоювали ідеї громадсько-політичної етики.

Безперечно найбільш цікавим для з’ясування питання про політико-правові інтерпретації взаємодії влади та самоврядних структур в часи Середньовіччя і Відродження є дослідження теоретичної спадщини Н.Макіавеллі. Ідеалом державності для Макіавеллі виступає змішане правління у формі поміркованої республіки. “Вважаючи таку форму правління більш стабільною і міцною, тому що, співіснуючи одночасно, самодержавне, аристократичне і народне правління озираються одне на одне... Змішуючись одне з одним, вони зробили республіку досконалою” [3, с. 385]. Така республіка є більш стійкою у своєму політичному розвитку, оскільки поєднує у собі кілька форм державного правління, а також різні форми самоврядування.

Новий час привніс у розгляд взаємин “влада – самоврядування” новий акцент, пов’язаний з об’єктивними та суб’єктивними причинами. У цей час формується нова конфігурація політичних інститутів, що вимагає від науковців пошуку нових теоретичних моделей побудови взаємин між інститутами влади в державах того часу. Це позначається на розвитку політико-правової думки та призводить до появи цілої серії нових підходів до тлумачення необхідності співвідношення влади та самоврядування в політичному управлінні країною.

Перш за все, у цей час відбувається становлення інституту місцевого самоврядування, що в науковій думці сприяло появі наукових концепцій його походження та взаємодії з державною владою. Так, у цей час було сформульовано основні наукові концепції місцевого самоврядування, зокрема державницька, громадська, природно-правова тощо. Не дивлячись на те, що предметом їхніх досліджень були абсолютно різні у політичному відношенні держави, вони дійшли висновку, що справжня велич народів заснована на системі, протилежній централізмові.

Здобутки цих наукових концепцій місцевого самоврядування є актуальними і на сьогоднішній день. Вихідною теоретико-методологічною основою формування публічної, у тому числі самоврядної влади, в сучасній Україні є громадська та природно-правова доктрина влади та самоврядування. Ці ідеї “гуманізують” публічну владу, роблять її більш наближеною до громадян, їхня реалізація істотно розширює сферу свободи індивіда, його соціальної дії, формуючи істотний “сегмент” його соціальної взаємодії з державою, у результаті якої оптимально здійснюються індивідуальні та колективні права особистості. Влада за таких умов відбиває не тільки специфічний образ мислення та форму реалізації волі конкретної людини, груп людей до життя й життя свого нащадка. На локальному рівні і державно-правового інституту, здатного вирішально впливати на ступінь демократичності політичних систем.

Отже, починаючи з Нового Часу, про місцеве самоврядування можна говорити як про суспільно-політичний феномен, який у більшій чи меншій мірі був поширений в усіх світових спільнотах і визначально вплинув на якість державно-політичного життя. Представники різних наукових шкіл самоврядування віднайшли спільні ознаки й закономірності у його розвитку як органічно притаманного суспільству регулятора співжиття громадян на локальному рівні і державно-правового інституту, здатного вирішально впливати на ступінь демократичності політичних систем.

Завдяки роботам А. де Токвіля, Р. Гнейста, Б. Чичеріна, М. Драгоманова та ін. мислителів було започатковано суттєве зрушення щодо з’ясування оптимального рівня співвідношення влади і самоврядування – проблеми, яка продовжує хвилювати й сучасних дослідників та є принциповою для процесу державотворення і становлення громадянського суспільства в сучасній Україні.

У 30-х роках ХІХ ст. французький мислитель Алексіс де Токвіль на основі дослідження політичної системи Сполучених Штатів Америки

переконливо довів, що самоврядування – характерна ознака суспільного життя цієї країни, причому провідниками його тут були представники нижчих станів. Аналізуючи американську політичну систему, А. де Токвіль протиставляє їй федералізм і децентралізацію французькій надмірно централізованій системі і вважає державну децентралізацію найкращою формою здійснення політичних свобод і найвірнішою гарантією проти революції. Зокрема, він звертає увагу на те, що держава мусить бути великою і могутньою, щоб захистити себе від зовнішніх посягань, і, разом з тим, досить малою, щоб законодавство в ній можна було пристосувати до “різноманітності обставин і соціальних верств”. Подібне поєднання, на його думку, відсутнє у Франції і, навпаки, вдало здійснюється на рівні американського федерального законодавства й у практичному функціонуванні політичної системи Сполучених Штатів.

Центральна влада, зазначає А. де Токвіль, якими б не були мудrimi й освіченими її представники, не може охопити собою усіх дрібниць життя великого народу, тому що подібний труд перевершує всі людські сили. На думку мислителя, “централізація адміністративної влади здатна тільки дратувати людей, які цій владі підлягають, бо вона постійно прагне послабити в них громадський дух”; вона “справді може сприяти об’єднанню на певному проміжку часу у певному місці всіх сил нації, але вона негативно впливає на оновлення цих сил; відтак вона чудово може забезпечити якійсь людині скороминущу велич, але зовсім не добробут цілого народу” [5, с. 84].

На цій підставі А. де Токвіль дійшов висновку, що народи, які досягли справжньої самостійності й істинної свободи, започаткували своє політичне поприще не від захоплення вселюдськими мотивами й політичними домаганнями, а з прагнення утвердити свою незалежність у тісному середовищі місцевих інтересів.

Вагомий внесок в осмислення проблеми співвідношення влади і самоврядування зробив пруський правознавець і політичний мислитель Р. Гнейст. Внаслідок глибоких спостережень за державою як політичним інститутом на європейському континенті, німецький вчений кваліфікує стан її розвитку як “патологічний”. Патологія ця зумовлена глибокими суперечностями, пов’язаними з надзвичайною полярністю суспільства, що породжувала, у свою чергу, залежність незаможних класів від заможних, протилежність їхніх інтересів і, як наслідок, гостру боротьбу між ними. Державне ж життя вимагає, найперше, єдності. Зосередившись на вивченні державного права Англії, яка на той час, порівняно з іншими могутніми європейськими державами, мала всі підстави на звання демократичної, Р. Гнейст приходив до висновку, що для виникнення єдиної державної волі

потрібні принаймні дві головні умови: 1) щоб різні соціальні групи і партії мали бажання й можливість опанувати взаємні потреби і прагнення; 2) щоб вони зійшлися на якихось спільних началах, здатних слугувати основою державного управління [Див.: с. 1, 34-37].

В існуючій на той час політико-правовій практиці переважної більшості європейських держав, на думку вченого, досягнення єдності переважно пропонується через розвиток суспільного життя за допомогою періодичної преси, узгодження різнорідних прагнень суспільства шляхом зібрань і асоціацій, через вибори і представництво суспільних інтересів у національних зібраннях. Однак політичні партії всюди прагнуть не досягнення згоди, а, навпаки, – забезпечення свого панування. Внаслідок цього єдність досягається не шляхом гармонійного злиття різних інтересів у єдину державну волю, а шляхом пригнічення одних інтересів іншими. Отже, до недоліків, які існували на той час у державному устрої різних європейських країн додаються ще й недоліки в державному управлінні. Саме тому Р. Гнейст вважав, що у співвідношенні влади та самоврядування головний акцент має зосередитися саме на державницьких позиціях.

Новий час охарактеризувався формуванням ідейно-політичних течій, які також вплинули на еволюцію уявлень про модель взаємин “влада – самоврядування”. Так, комплекс ліберальних ідей та постулатів значно вплинув на ідею влади та самоврядування, чим відіграв революційну роль у процесі переходу європейських країн від феодалізму до капіталізму. Саме завдяки ліберальній течії наприкінці ХІХ ст. більшість державних та громадських діячів були переконані, що основою конституційного устрою демократичної держави має бути визнання прав людини, широке самоврядування, а взаємовідносини між центральними та місцевими органами мають будуватися на рівноправних засадах.

У цей же час формується ще один ідейно-політичний напрямок, який і досі залишається прогалиною в наукових дослідженнях, але істотно вплинувши на уявлення про взаємини “влада – самоврядування” – анархізм. Ідеал суспільного устрою у теоретиків анархо-синдикалізму (Ж. Сорель та ін.) – федералізм, повна автономія, незалежність місцевих органів самоврядування від центру, самоорганізація суспільства, добровільне об’єднання виробничих асоціацій, яке має відати організацією виробництва та розподілу. Ланками майбутнього суспільства проголошувалися революційні робочі синдикати (спілки виробничого та громадського самоврядування) [Див.: 7, с. 48-49].

Визнаючи важливість внеску, який був зроблений у політико-правові вчення та теорію самоврядування анархістами, слід все ж таки зазначити, що відомі в історії спроби реалізувати такі ідеї на практиці (досвід “Комісії” у Гуляйпільській республіці Н. Махна, “Консехерія по розслідуванню” у контрольованих анархістами регіонах Арагону та Навари в Іспанії у період громадянської війни) свідчать про нестійкість такого роду утворень, причина якої полягає у відсутності оформленої публічної влади. Неспроможність анархістських конструкцій полягає саме у “вимозі миттєвої ліквідації держави без заміни її іншою соціальною організацією влади” [Див.: 6, с. 15].

У той же час, ідеї анархізму та анархо-синдикалізму й тепер залишаються достатньо популярними. Ідеї анархізму в розрізі концепції місцевого самоврядування потребують свого вивчення та нового осмислення. По суті П.Ж. Прудон визнавав, що федеральний принцип забезпечує альтернативний шлях до досягнення вільного розвитку кожного, що може бути досягнуто не тільки через вільний розвиток усіх.

Що стосується вітчизняної наукової думки, то найбільш значний крок вперед у розвитку ідеї місцевого самоврядування був зроблений у XIX ст. Після 1917 р., коли у Росії та на терені сучасної України перемогла концепція влади, відповідно до якої всі представницькі органи входять до єдиної системи державної влади, дослідження у галузі місцевого самоврядування фактично припинилися. Певний інтерес до питань місцевого самоврядування як у Росії, так і в Україні ще зберігався у період НЕПу. Так, запровадження ринкових механізмів на початку 20-х років визначило курс на певну децентралізацію.

У цілому, в еволюції наукових уявлень про модель взаємин “влада – самоврядування” протягом XX ст. доцільно виділяти три часові інтервали. Так, початок століття ознаменувався розвитком проблеми в межах ідеї правової держави, радянські часи внесли своє бачення цих взаємин, а сучасність додала своїх наукових принципів та моделей взаємин у відповідності до вимог сучасних демократій.

Початок XX століття довів, що проблеми суті, змісту влади та самоврядування вкладаються в зміст феномена самообмеження державної влади та руху до правової держави, як такої держави, яка максимально гарантує природні права особистості. Хоча відносно вітчизняної політичної практики необхідно зазначити, що буржуазно-класове самоврядування капіталістичних країн набуло в СРСР форми і зміст пролетарсько-класового самоврядування. Це в корені змінило уявлення, що існувало до революції про місцеве самоврядування як

недержавної за своєю природою влади.

Згідно із радянським підходом, місцеві Ради вільно поєднувалися на засадах демократичного централізму в єдину, федеральним союзом скріплену, загальнодержавну радянську владу. Організовані у тверду державну вертикаль, місцеві ради, по суті справи, були демократичним прикриттям монопольної влади партійного апарата. Від того, що ради за своїх обмежених можливостей намагалися надавати традиційні муніципальні послуги людям, їх природа не мінялася. Вони склалися і діяли як органічна частина тоталітарного режиму [Див.: 4, с. 37]. Частково такий підхід залишається і зараз в уявленнях сучасного населення України, що проявляється в тому, що люди й досі вважають самоврядування – подовженням державної влади, а не самостійним видом влади.

Вже в 60-80-ті рр. XX ст. у науковій і навчальній літературі аналізувалися проблеми самоврядування народу у взаємозв'язку з демократичними процесами, що проходили в державному і громадському житті країни, з діяльністю рад і зміцненням демократичних начал в управлінні. Причому, і це необхідно підкреслити, самоврядування не зводилося тільки до місцевого рівня, а розглядалося як соціальне явище, що проникає в усі сфери життя суспільства і його політичної системи. Воно не обмежувалося тільки радами; активно досліджувалися такі його форми, як самоврядування громадських організацій, трудових колективів, кооперативне, шкільне, студентське самоврядування, що у своїй сукупності й утворювали поняття “самоврядування народу”. Характерно, що розвиток державності й самоврядування розглядався в їх діалектичній єдності, що взаємно доповнюють один одного. Особливо активізувалися дослідження проблем так званого самоврядування народу в часи перебудови.

Сучасна доба внесла значні корективи у тлумачення взаємин “влада – самоврядування”. Місцеве самоврядування в уявленнях сучасних політологічних концепцій уявляє собою нову “публічність”, яка в порівнянні з державою, має змінений характер зв'язків суб'єктів та об'єктів управління. “В порівнянні з державою, місцеве самоврядування виступає рівноправним суб'єктом управління, що володіє самостійністю в межах своїх повноважень. Тільки, на відміну від держави, місцеве самоврядування передбачає, що суб'єкти управління є ланками системи власного, а не державного управління” [2, с. 124].

Практика державотворення в сучасних державах вимагає запровадження процесів децентралізації та деконцентрації влади, що відповідно впливає на характер взаємин між рівнями влади в країні та

вимагає пошуку відповідних принципів їх збалансування та налагодження механізму взаємодії між ними. В якості такого принципу налагодження взаємин між владою та самоврядуванням у політичній практиці сучасних держав, політична наука пропонує дотримуватися принципу субсидіарності. Цей принцип запроваджено у політичну практику більшості країн світу, в тому числі і в Україні.

Кожна з держав вносить свої “національні” особливості щодо його впровадження в життя, пов’язані з існуючою в країні формою влади та адміністративно-територіального устрою, національними, історичними, культурними чинниками тощо. У сучасній Україні принцип субсидіарності задекларований в основному законодавстві, але на практиці ще дуже багато необхідно зробити для того, щоб він реалізовувався в повному обсязі.

Таким чином, еволюція уявлень про взаємини “влада – самоврядування” в межах політико-правової думки пройшла декілька етапів свого розвитку. Починаючи з античності і до сьогоднішнього дня, наукова думка пропонувала свій варіант поєднання цих взаємозалежних влад у відповідності до реалій часу. Сучасність вимагає свого “рецепту” такої взаємодії. Основний компонент у цих взаєминах – це визначити акценти, тобто хто – влада чи самоврядування мають задавати тон владним відносинам. Сучасний демократичний напрямок розвитку більшості країн світу вимагає перенесення акцентів саме на самоврядування, а містком між владою та самоврядуванням має слугувати принцип субсидіарності. Як переконливо доводить практика, реалізація цього принципу в реальній політичній практиці сучасних держав ще має багато слабких місць, адже чітких критеріїв його застосування, визначення компетенції між владою та самоврядуванням не існує. Саме тому, політичне звучання субсидіарності виглядає переконливо, а правова недосконалість його впровадження в політичну практику постійно привносить напруження у взаємини “влада – самоврядування”.

1. Батанов О.В. Територальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – 362 с. 2. Белкин А., Еремин А. О категориальных пределах местного самоуправления // Право и