

Взаємодія місцевого

самоврядування та громадянського суспільства: функціональний аналіз



Т. В. Котенко

асистент кафедри теорії та історії держави і права
Київського національного університету імені
Тараса Шевченка

У статті досліджуються питання взаємодії місцевого самоврядування та громадянського суспільства, здійснюється узагальнення поглядів науковців на вказану проблематику, на підставі чого зроблено висновки щодо напрямків функціональної взаємодії місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Ключові слова: функціональний аналіз, місцеве самоврядування, громадянське суспільство.

В статье исследуются вопросы взаимодействия местного самоуправления и гражданского общества, проводится обобщение взглядов учёных на указанную проблематику, на основании чего сделаны выводы о направлениях функционального взаимодействия местного самоуправления и гражданского общества.

Ключевые слова: функциональный анализ, местное самоуправление, гражданское общество.

The article investigates the issues of coordination between self-government and public society. It also generalizes the views of scholars over this problem that give reasons

for conclusions concerning the directions of functional coordination between local self-government and public society.

Keywords: *functional analysis, local self-government, public society.*

Будь-яке державно-правове явище чи процес, що функціонують у суспільстві, не існують незалежно від інших явищ та процесів державно-правової дійсності. Об'єктивно їх функціонування обумовлюється певною взаємодією між собою. Місцеве самоврядування як самостійний елемент управління суспільством має власне функціональне призначення, проте його зміст та реалізація залежать від інших державно-правових явищ та процесів, які впливають на особливості функціонування місцевого самоврядування загалом. Місцеве самоврядування є тим явищем, що здійснює управлінський вплив на суспільство, надаючи суспільним відносинам рис упорядкованості і стабільності, а самому суспільству – соціальної злагоженості. Тому місцеве самоврядування насамперед відзначається наявністю ключового зв'язку з громадянським суспільством, де воно має змогу реалізувати власний функціональний потенціал. Актуальність наукового дослідження функціонального взаємозв'язку місцевого самоврядування та громадянського суспільства передусім зумовлюється сучасними процесами трансформації суспільних відносин, посиленням процесів глобалізації та міжнародної інтеграції, що визначає необхідність наукового переосмислення проблематики взаємодії місцевого самоврядування та громадянського суспільства в контексті їх розбудови та вдосконалення.

У юридичній літературі проблематика сутності, місця та ролі місцево-

го самоврядування і громадянського суспільства має досить ґрунтовний характер дослідження, особливо в межах науки конституційного права. Зокрема вказані аспекти були предметом наукового аналізу таких вчених, як О. В. Батанов, С. В. Бобровник, В. І. Борденюк, Р. А. Калюжний, А. М. Колодій, Н. М. Оніщенко, О. Ф. Скакун, Т. І. Тараконич, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, Г. В. Чапала та ін. Однак, незважаючи на досить цілісний і комплексний характер наукового дослідження проблем місцевого самоврядування та громадянського суспільства як з боку теоретиків права, так і з боку вчених у сфері конституційного права, проблематика їх функціональної взаємодії має досить епізодичний характер розгляду, що потребує відповідного наукового переосмислення цих питань. Тому об'єктом цієї наукової роботи є проведення аналізу та узагальнення поглядів учених на питання функціонального призначення місцевого самоврядування та громадянського суспільства, на підставі чого буде встановлено особливості (аспекти) їх взаємовпливу.

Відзначаючи принципове значення функціонального призначення місцевого самоврядування, слід наголосити, що місцеве самоврядування як інститут самоуправління населення має і практичний характер. Це виявляється в тому, що функції місцевого самоврядування можуть бути реалізовані лише в межах суспільства, що визначає соціальне призначення місцевого самоврядування загалом. Указана особливість місцевого самоврядування як соціального інституту має ключовий характер, що дає змогу говорити про суспільство як про об'єкт функціонування місцевого самоврядування. На вказану особливість неодноразово зверталась увага науковців. Самоорганізація населення для вирішення власних про-

блем – взагалі ключове питання демократії. Реальне місцеve самоврядування – це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний з розв'язанням проблем формування громадянського суспільства, посиленням захисту прав і свобод людини та громадянина, їх практичною реалізацією. Тому варто погодитись з поглядами О. В. Батанова, який доводить, що актуальність, глибоке осмислення цього питання має не лише науково-методологічне і політико-ідеологічне, а й важливе практичне значення. Усвідомлення феномену місцевого самоврядування у повному обсязі дає змогу знайти адекватні напрями і форми розвитку демократії на сучасному етапі [1].

Справедливою є думка Л. М. Дунаєвої про те, що сьогодні наукова думка представлена чималою кількістю наукових концепцій, що репрезентують уявлення провідних мислителів – представників політико-правової та суспільно-політичної думки щодо розвитку моделей взаємин між владою та самоврядуванням протягом історії людства. Слід підкреслити, що розгляд цих взаємин відбувається у межах міждисциплінарних досліджень, оскільки навіть теоретично досить важко виокремити суто політологічне та правове у стосунках «влада – самоврядування» як протягом історії людства, так і в сучасний момент [2]. Тому слід зазначити, що ключовою проблемою розвитку громадянського суспільства є саме особливості взаємодії державної влади та місцевого самоврядування, і від злагодженості такої взаємодії залежить рівень розбудови громадянського суспільства загалом. Про це ми ще поговоримо надалі.

В. В. Пилін і П. П. Глуценко наголошують не лише на суспільстві як на об'єкті функціонування місцевого самоврядування, а в контексті аналізу специфі-

ки громадянського суспільства зазначають про те, що основні функції місцевого самоврядування впливають з функцій усього громадянського суспільства та держави, конкретизують їх з урахуванням основних завдань і цілей, які постають перед місцевими спільнотами [3]. Таким чином, ученими підсумовується органічний взаємозв'язок між функціями громадянського суспільства та функціями місцевого самоврядування, який виявляється в тому, що функції місцевого самоврядування походять від функцій громадянського суспільства. Крім цього, саме на місцеve самоврядування покладається завдання забезпечити дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина. Тому і коло функцій, що реалізуються місцевим самоврядуванням, вчені пов'язують:

- по-перше, із забезпеченням безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення (облік і координація інтересів різних груп населення, захист меншин);
- по-друге, із забезпеченням комплексного соціально-економічного розвитку муніципального утворення;
- по-третє, з управлінням муніципальною власністю і місцевими фінансами;
- по-четверте, із здійсненням соціальної політики місцевого самоврядування, спрямованої на створення умов, які забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини;
- по-п'яте, із охороною навколишнього середовища;
- по-шосте, із забезпеченням громадського порядку [4].

Слід зазначити, що, визначаючи функції місцевого самоврядування як такі, що походять від функцій громадянського суспільства, науковцями так і не було обґрунтовано особливості цього взаємозв'язку, оскільки і наведений пере-

лік функцій не повною мірою відображає засади функціонування громадянського суспільства. Ученими справедливо схвалюється думка про те, що громадянське суспільство традиційно розуміється як сфера, на яку індивід має прерогативи перед державою, тобто має місце автономність громадянського суспільства як сфери приватних інтересів щодо держави (втілення публічного інтересу) [5]. Це підтверджується і поглядами науковців щодо розуміння поняття та сутності громадянського суспільства як сфери здійснення власного партикулярного інтересу, а також забезпечення інтересів окремих індивідів та колективів людей, які групуються навколо особливих однарідних суспільних відносин [6].

Зазначені вище погляди вчених не завжди мають однозначний та несуперечливий зміст, однак слід погодитись з ними в тому, що місцеве самоврядування має соціальну природу та соціальне призначення, оскільки визначається особливостями розвитку суспільства та впливає на його розвиток в межах відповідної територіальної громади. Тому окремим блоком питань, що розглядаються в межах дослідження функціонального призначення місцевого самоврядування, мають стати питання громадянського суспільства як об'єкта впливу місцевого самоврядування та як ключового фактора, що визначає характер та зміст функцій місцевого самоврядування.

Питання взаємозв'язку громадянського суспільства та місцевого самоврядування в юридичній літературі розглядається переважно в контексті характеристики громадянського суспільства чи місцевого самоврядування. Розглядаючи місцеве самоврядування, учені наголошують на тому, що це є інститут (засіб, форма прояву тощо) громадянського суспільства. За таким принципом, розглядаючи особливості громадянського

суспільства, учені наголошують на його ключовому інституті (елементі) – місцевому самоврядуванні як засобі виявлення та реалізації інтересів громади.

Так, у юридичній літературі вченими неодноразово, розглядаючи сутність місцевого самоврядування загалом, робиться спроба пов'язати її з питанням забезпечення демократичних принципів організації та функціонування влади на місцях, тобто в створенні умов для максимального наближення управління до населення, залучення громадян до безпосередньої участі у розв'язанні політичних, економічних, соціальних проблем. Тому випливає висновок про те, що формування правової держави, демократичного конституційного ладу України, громадянського суспільства неможливе без становлення інституту місцевого самоврядування, яке має відповідну конституційно-правову базу функціонування й повинно мати належні матеріально-фінансові кошти [7].

На нашу думку, проблематику розвитку громадянського суспільства як фактора розвитку та об'єкта функціонування місцевого самоврядування, слід пов'язувати із закономірностями співвідношення державної влади та інституціями самоорганізації суспільства, оскільки від рівня реалізації самоврядного потенціалу суспільства та від реальних можливостей реалізувати власні інтереси громадян через інститути самоорганізації суспільства залежить рівень розбудови громадянського суспільства. Тому спробуємо встановити генезу розвитку поглядів на особливості взаємовпливу державної влади та місцевого самоврядування.

Функціональне підґрунтя розвитку управління суспільством як основи розбудови громадянського суспільства закладається вченими в основу розуміння управлінського феномену загалом. Причому, використовуючи системно-струк-

турний підхід щодо дослідження управлінського феномену як такого, учені проводять розмежування функціонально-го призначення держави та місцевого самоврядування. Саме такий підхід, на переконання вчених, зумовлює всесторонність характеристики функціонально-го призначення держави і права у розбудові громадянського суспільства. Науковці акцентують увагу на теоретико-правових, конституційно-правових, соціально-політичних та прикладних проблемах взаємодії держави і місцевого самоврядування, серед яких:

- відсутність сучасної науково обґрунтованої теорії механізму взаємодії держави і місцевого самоврядування, ролі держави, її органів у процесі формування концептуальних основ місцевого і регіонального розвитку та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування;

- непослідовність вітчизняної державної політики у сфері муніципального будівництва: організація місцевого самоврядування здійснювалася найчастіше без урахування об'єктивно нарізаних суспільних потреб та інтересів територіальних громад, а лише на догоду державні, регіональні і місцеві еліти. У зв'язку з цим розробка концептуальних основ функції держави у сфері місцевого самоврядування – одне з найактуальніших теоретичних та практичних завдань сучасної юридичної науки;

- суперечливість та недостатня розвиненість правової основи місцевого самоврядування, зокрема прогалини правового регулювання, відсутність необхідних законів та водночас множинність підзаконних нормативно-правових актів, їх несистематизованість породжують правову невизначеність та плутанину;

- відсутність чіткого розмежування предметів відання і повноважень місцевого самоврядування та державної

влади, що нерідко на практиці призводить до їх ототожнення та невиправданого втручання державних структур у справи територіальних громад. Це зумовлено тим, що в сучасній законодавчій філософії, а також законодавчій техніці України зберігається такий «рудимент» радянського типу влади, як практично повна тотожність функцій і повноважень публічно-владних структур різного рівня, що, у свою чергу, призводить до «розмитості» та невизначеності компетенції територіальних громад, робить місцеве самоврядування декларативним, а роль держави в цій сфері фактично зведена до функцій «нічного сторожа», який здійснює постійний контроль за будь-якими місцевими ініціативами;

- існуюче нині реальне відчуження населення і держави одне від одного, що призводить до байдужості держави до місцевих справ, з одного боку, та відсторонення жителів від участі в управлінських процесах, патерналістських настроїв, абсентеїзму, проявів громадської пасивності та політичної апатії, з другого боку;

- відсутність в апараті державної влади та місцевого самоврядування якісного кадрового потенціалу, що детерміновано розповсюдженою практикою комплектації складу органів публічної влади керівниками, службовцями та депутатами, мислення яких значною мірою перебуває в «радянській системі координат», що не дає змоги сьогодні всерйоз розраховувати на ефективне та послідовне здійснення державної політики в сфері місцевого самоврядування в Україні;

- наявність в останні роки тенденцій «наступу» держави на місцеве самоврядування, що в умовах здійснення перших кроків у його становленні в сучасній Україні може потенційно спродувати повну або часткову ліквідацію місцевого самоврядування як соціально-політичного феномену внаслідок або соці-

ально-економічної кризи, або неналежної державної муніципальної та регіональної політики, результатом якої є викривлення природи та сутності місцевого самоврядування шляхом його одержавлення або перетворення у безвладний інститут [8].

Здійснюючи аналіз взаємодії громадянського суспільства та місцевого самоврядування, учені справедливо зазначають, що природою такої взаємодії є необхідність створення різноманітних соціальних інституцій як противаги державі та її органам. Причому однозначно робиться висновок про те, що місцеве самоврядування є одним з пріоритетних інститутів громадянського суспільства [9], який забезпечує ключові характеристики громадянського суспільства, а саме:

- формування особливого способу соціального життя, заснованого на праві та демократії;
- розбудова суспільного устрою, згідно з яким кожній людині гарантується вільний вибір форм його економічного та політичного буття, утвердження прав людини, забезпечення ідеологічного плюралізму;
- забезпечення розвитку соціального простору, у якому люди взаємодіють відносно вільно, без втручання держави;
- створення громадянського суспільства як великої самоорганізованої суперсистеми, яка складається з багатьох недержавних інститутів та асоціацій фізичних осіб. При цьому не лише громадянське суспільство, а й його спільноти на місцях представлені значним «ансамблем» самоврядних скооперованих громад та об'єднань громадян.

У свою чергу, держава забезпечує створення та гарантування місцевого самоврядування шляхом розбудови правової моделі громадянського суспільства, яка потім наповнюється конкретним змістом [10].

Так само можна говорити і про вплив громадянського суспільства на його становлення та розвиток. Це походить і з самих уявлень про громадянське суспільство [11], відповідно до яких в основу розуміння громадянського суспільства закладається ідея прояву громадянського суспільства в інституті місцевого самоврядування як прояв функціонування громадянського суспільства. Таким чином, розуміння громадянського суспільства охоплює і його функціональне призначення в контексті впливу на місцеве самоврядування, зокрема: як засобу забезпечення і гарантування місцевого самоврядування; як форми прояву місцевого самоврядування; як системи відносин у сфері місцевого самоврядування; як об'єкта поширення владних повноважень; як засобу формування суб'єктів місцевого самоврядування тощо.

Крім цього, учені наголошують, що громадянське суспільство є засобом самовиразу індивідів, їх самоорганізації і самостійної реалізації ними власних інтересів. Значну частину суспільно важливих питань громадські спілки та об'єднання мають розв'язувати самотужки або нарівні місцевого самоврядування, тим самим вони полегшують виконання державою її функцій [12].

З одного боку, місцеве самоврядування виступає як необхідна умова створення, формування, функціонування розвитку та вдосконалення, а з іншого боку, громадянське суспільство через відповідні інститути здійснює вплив на розвиток місцевого самоврядування в контексті його формування, функціонування та вдосконалення діяльності. Ю. М. Тодика зауважує, що місцеве самоврядування відіграє особливу роль у становленні громадянського суспільства в Україні, оскільки воно є механізмом формування громадянського суспільства, невід'ємною частиною громадянського суспільства; засо-

бом реального здійснення народовладдя [13]; ефективною формою самоорганізації населення; одним із основних інститутів громадянського суспільства [14].

Щодо взаємності впливу і розвитку місцевого самоврядування та громадянського суспільства справедливо зазначає В. Сенчук, який стверджує, що аналіз інституту місцевого самоврядування є необхідною частиною більш загального і комплексного теоретичного аналізу демократичної держави. Тому, на думку вченого, слід пам'ятати, що: по-перше, саме місцеве самоврядування часто виступає одним із найважливіших показників рівня демократичності держави; по-друге, посилення централізації управління у суспільстві засвідчує не тільки специфіку функціонування системи державного управління, а й недосконалість демократії, низький рівень гарантування прав громадян на місцеве самоуправління [15].

Як результат науковець доходить висновку, що, розглядаючи місцеве самоврядування з позицій теорії демократичної держави, можна зазначити, що воно є необхідним фактором становлення і розвитку демократичної держави, який пов'язаний з функціонуванням системи управління суспільними відносинами шляхом самодіяльності та саморегулювання, для чого відповідними правами і можливостями наділяються як окремі громадяни, так і їх територіальні громади, які діють у межах закону і під свою відповідальність [16]. Проте, на нашу думку, слід виходити з аспекта функціонального призначення. Відповідно до такого підходу громадянське суспільство впливає на місцеве самоврядування у таких напрямках:

визначає характер та зміст функціонування місцевого самоврядування як засобу управління суспільними відносинами;

характеризує соціальну сутність та функціональне призначення місцевого самоврядування;

забезпечує формування суб'єктів місцевого самоврядування та визначає зміст їх функцій;

визначає та надалі впливає на зміст політики держави у сфері місцевого самоврядування;

відображає рівень розвиненості місцевого самоврядування як засобу реалізації інтересів і потреб громади;

визначає методи та форми реалізації функцій місцевого самоврядування;

є об'єктом функціонального впливу місцевого самоврядування.

Ураховуючи розглянуті аспекти впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування, слід відзначити і зворотний вплив місцевого самоврядування на громадянське суспільство, а саме:

функціонує в межах громадянського суспільства та виконує управлінську роль щодо громадянського суспільства;

зміст функціонального призначення місцевого самоврядування визначається сферою життєдіяльності громадянського суспільства в межах відповідного територіального утворення однієї держави;

реалізація функцій місцевого самоврядування здійснюється або територіальною громадою, або вповноваженими органами, що складаються із суб'єктів громадянського суспільства;

місцеве самоврядування забезпечує представництво та реалізацію інтересів відповідної територіальної громади, що становить сутність функціонування місцевого самоврядування загалом;

функціонування місцевого самоврядування може здійснюватися і шляхом прийняття відповідних правових актів, які надалі мають загальнообов'язковий характер для всіх суб'єктів громадянського суспільства.

Список використаної літератури

1. *Батанов О. В.* Муніципальне право України: підруч. / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – Х.: Одісей, 2008. – С. 181.
2. *Дунаєва А. М.* Світова політико-правова думка про відносини «влада – самоврядування»: основні етапи розвитку та сучасне тлумачення // *Держава і права.* – Вип. 40. – 2010. – С. 622.
3. *Глущенко П. П., Пилин В. В.* Муніципальное право: учеб. пособ. – СПб, 2000. – С. 16-17.
4. *Глущенко П. П., Пилин В. В.* Там само. – С. 16-17.
5. *Чапала Г. В.* Місцеве самоврядування в системі публічної влади: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Г. В. Чапала. – Х., 2004. – С. 165.
6. *Мамут А. С.* Гражданское общество и государство: проблема соотношения // *Общественные науки и современность.* – 2002. – №5. – С. 97.
7. *Прієшкіна О. В.* Конституційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні // *Часопис Київського університету права.* – 2004. – №4. – С. 61-62.
8. *Падалко Г. В.* Функції держави у сфері місцевого самоврядування: поняття та сутність // *Держава і права.* – 2005. – Вип. 30. – С. 210-211.
9. *Батанов О. В.* Що таке місцеве самоврядування з точки зору права // *Правова держава.* – 2008. – Вип. 18. – С.178.
10. *Батанов О. В.* Там само. – С. 179.
11. *Фрицький О. Ф.* Конституційне право України: підруч. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 100; *Петришин О.* Громадянське суспільство – підґрунтя формування правової держави в Україні // *Вісн. Акад. правових наук України,* 2003. – № 2-3. – С. 149; *Перегудов С. П.* Институты гражданского общества и государство // *Социс.* – 1995. – №3. – С. 69-76.
12. *Основи демократії: навч. посіб.* / За заг. ред. А. М. Колодія. – К.: Ай Бі, 2002. – С. 649.
13. *Тодика О. Ю.* Проблеми реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень в аспекті здійснення народовладдя // *Держ. будівництво та місцеве самоврядування:* 3б. наук. пр. – Х.: Право, 2004. – Вип. 7. – С. 52.
14. *Проблеми формування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / За ред. Ю. М. Тодики.* – Х.: Право, 2009. – С. 196.
15. *Сенчук В.* Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації // *Юридична Україна.* – 2009. – № 6. – С. 17.
16. *Сенчук В.* Там само. – С. 20.