

СПІВВІДНОШЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА, ДЕРЖАВИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

RELATION OF CIVIL SOCIETY, STATE AND LOCAL GOVERNMENTS

Лотюк О.С.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті аналізується співвідношення громадянського суспільства і місцевого самоврядування. Сучасний стан і характер проблем системи місцевого самоврядування розкривається у контексті взаємозв'язку з державою. Досліджуються відносини центрального та місцевого самоврядування в сучасності.

Ключові слова: місцеве самоврядування, громадянське суспільство, державна влада, Закони України, політична воля.

В статье анализируется соотношение гражданского общества и местного самоуправления. Современное состояние и характер проблем системы местного самоуправления раскрываются в контексте взаимосвязи с государством. Исследуются отношения центрального и местного самоуправления в современности.

Ключевые слова: местное самоуправление, гражданское общество, государственная власть, законы Украины, политическая воля.

This article analyzes the relationship of civil society and local government. Current status and nature of the problems of local government is revealed in the context of the relationship with the state. We investigate the relationship of central and local government in modern times.

Key words: local self-management, civil society, the government, laws of Ukraine, political will.

Громадянське суспільство одним із своїх головних завдань має вирішення протиріччя між індивідуальними та суспільними потребами. Громадянське суспільство є сферою, де протиріччя між особистим і суспільним неминучі, але вирішувані. Інтерес окремо взятого індивіда співіснує з інтересами суспільства.

Відповідно до Конституції, місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України.

Наведене визначення місцевого самоврядування в Конституції України та Законах України не вичерпує змісту цього важливого суспільного явища, а тому не зводиться лише до права територіальних громад та тих органів, які є обраними (органів місцевого самоврядування), самостійно вирішувати якусь частину публічних справ. При вивченні сутності місцевого самоврядування варто пам'ятати, що це один із основоположних інститутів здійснення влади у державі яка прагне стати правовою [1, с. 351].

Зміст даного принципу полягає у децентралізації влади в державі і таким шляхом максимальному розв'язанні регіональних (територіальних) проблем громадянського суспільства. Територіальні спільноти, як осередки громадянського суспільства, наділяються державою певними повноваженнями і несуть відповідальність за їх виконання.

Делегування повноважень органам самоврядування є однією з форм децентралізації влади. Вибір однієї із відомих форм такої децентралізації (демо-

кратичної чи адміністративної) дозволяє судити про демократизм держави та її довіру суспільству, населенню. З іншого боку, слід враховувати, що кількість повноважень, яка здатна взяти на себе територіальна громада, залежить від рівня сформованості та продуктивності дій елементів громадянського суспільства, включаючи при цьому розвинутість громадських організацій, територіальних об'єднань, а також правосвідомості та політичної і культурної ініціативності громадян.

Розвинутість органів місцевого самоврядування сприяє формуванню елементів громадянського суспільства, а держава, яка не працює над розвитком місцевого самоврядування поступово втрачає риси демократизму та вироджується. Жорстка централізація та обмеження прав суспільства дають можливість досягти певного порядку, підтримати в соціальному організмі стан «адміністративної дрімоти», однак, як вказував відомий вчений-державознавець О. Яценко, для того, щоб рухатись у народ, треба залучати до даного процесу все населення, в тому числі і шляхом розвитку місцевого самоврядування [2, с. 372].

Законодавство України передбачає широкий перелік форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад. До них відносяться місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, а також місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. При цьому юридична процедура окремих з названих форм визначається статутами самих територіальних громад. Однак на практиці даний механізм працює далеко не на повну силу.

Аналізуючи процес розвитку державного управління та місцевого самоврядування, слід враховувати, що, незважаючи на проголошений унітарний

характер української держави, між її регіонами продовжують зберігатися певні відмінності, пов'язані з географічно-кліматичними умовами, рівнем економічного розвитку, етнічним складом населення.

У процесі власного розвитку, а особливо при створенні умов формування громадянського суспільства, яке повинно бути консолідованим і уявляти собою не якісь окремі осередки в регіонах, а скласти єдину структуру в рамках всієї держави, держава повинна напрацювати сильну регіональну політику. Центральною проблемою при цьому є потреба зближення рівнів економічного розвитку регіонів, оптимізація їх соціальних показників та спрямування зусиль у напрямку формування сучасної ідеології державотворення.

Регіональна політика правової держави повинна розглядатись в кількох аспектах – конституційно-правовому, економіко-правовому, освітньо-правовому тощо. Важливу роль у формуванні ефективної державної регіональної політики відіграють положення Конституції України. Нині, коли здійснюється адміністративно-правова реформа, важливим є формування регіонів, які б мали належний рівень власного самоусвідомлення та розуміння загальнодержавних завдань. При цьому консолідуючою силою може стати громадянське суспільство, ідеали якого будуть єдиними на загальнодержавному рівні.

З іншого боку, правова держава повинна створити такий механізм взаємодії з регіонами, який би максимально враховував її інтереси, в першу чергу в процесі формування бюджету. Поряд зі скороченням частки бюджету загальнодержавного та розширенням місцевих бюджетів, значна увага у сучасному бюджетному процесі приділяється формуванню ефективної політики, спрямованої на підтримку приватної ініціативи, вітчизняного товаровиробника, встановлення місцевих платежів і зборів, які повинні врівноважити розподіл коштів та забезпечити рівномірний розвиток регіонів в рамках унітарної держави.

Таким чином, регіональна політика правової держави в ракурсі зміцнення основ громадянського суспільства повинна базуватись на врахуванні багатьох факторів та оптимального співвідношення централізаторських та відцентрових методів та засобів розвитку територій. Як вказує А.П. Мацюк, «нахил в бік як жорстко-центристських, так і автономних методів управління державою однаково небезпечні: у першому випадку це може призвести до сковування місцевої ініціативи, а відтак – до відставання і застою, в другому – до економічного, а згодом політичного сепаратизму» [3, с. 55].

Також слід зауважити, що серед науковців не припиняється полеміка навколо такого питання: місцеве самоврядування – це лише елемент громадянського суспільства чи і складова частини державного механізму, головне соціально-політичне призначення якої полягає у реалізації завдань і функцій держави?

При цьому виявилось дві позиції. Якщо одні науковці, визнаючи наявність певного взаємозв'язку між органами місцевого самоврядування і державою,

не бачать підстав для їх включення до державного механізму (а отже, визнають місцеве самоврядування лише елементом громадянського суспільства), то інші, посилаючись на функціональну близькість цих органів до органів виконавчої влади, вважають їх однією з ланок механізму держави, але не компонентом її апарату.

Але місцеве самоврядування є вагомим і значимим елементом громадянського суспільства, адже лише воно здатне забезпечити самоорганізацію громадян, яка є основою складової концепції громадянського суспільства. Крім того, система місцевого самоврядування потрібна, щоб визначити, які послуги та регулювання потрібні людям у конкретних районах, щоб люди в даному районі отримували те і тільки те, що їм потрібно.

Таки дійсно в умовах громадянського суспільства повинна бути зведена до мінімуму централізація влади. Це особливо важко здійснити в Україні, так як централізація влади досягає свого піку за часів тоталітаризму до небачених висот. Виходом із подібної ситуації є надання ширших можливостей для місцевого самоврядування і є одним із шляхів виходу із подібної ситуації. Паралельно слід додати, що окрім усього вищезазначеного система місцевого самоврядування сприяє також утвердженню таких демократичних цінностей як активна громадська участь та плюралізм.

На думку одного із провідних російських правознавців, «передача тих чи інших власних повноважень місцевим органам дозволяє уникнути надлишкової концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центрального уряду виключно місцевими справами. Крім того, місцеве управління представляє населенню додаткові можливості участі у політичному процесі. Завдяки цьому механізм управління сучасною державою набуває рис, притаманних західній моделі суспільства, і це сприяє подоланню відчуження особистості від держави, наблизенню останньої до громадянського суспільства» [4, с. 6-7].

Отже, основними принципами функціонування органів місцевого самоврядування в умовах громадянського суспільства, що закріплені в Європейській Хартії місцевого самоврядування є принципи правової, організаційної та фінансової автономії.

Місцеве самоврядування в умовах громадянського суспільства повинно мати певні характерні риси. Різні вчені їх бачать по-різному. Але ми погоджуємося із західним вченим Сенктоном Ендрю, який до подібних рис відносить наступні:

- воно є самостійною юридичною особою, скоріше чим адміністративним підрозділом певної іншої організації;
- воно контролюється керівним органом, більшість членів якого становлять місцеві громадяни;
- воно має певну форму визначеного законом доступу до державних фондів або врегульованих державою платежів;
- воно має певний ступінь автономії в ухваленні рішень принаймні з одного аспекту публічної політики в межах своєї території;

– всі мешканці визначеної території автоматично знаходяться під його юрисдикцією в тому, що стосується його визначеної відповідальності [5, с. 13].

Деякі з вищеперерахованих рис для нас виглядають доволі революційними, але слід враховувати, що риси, які описані західним вченим притаманні для західних країн, в яких громадянське суспільство доволі автономне щодо держави. Проте громадянське суспільство, яке сьогодні стверджується на осколках колишніх країн соціалістичного табору, далеке від подібної автономності і сьогодні є дуже залежним від держави. Проте можна констатувати, що місцеве самоврядування є важливим інститутом громадянського суспільства, яке надає можливість реально здійснювати врядування для жителів певної громади, тим самим максимально сприяючи реалізації їхніх приватних інтересів із врахуванням інтересів держави. Але, розробляючи перспективи розвитку місцевого самоврядування, ми повинні ставити собі за зразок створення автономного щодо держави місцевого самоврядування. А тому при розробці своєї власної моделі корисно враховувати світовий досвід функціонування місцевого самоврядування в умовах громадянського суспільства.

За вирішенням зазначеного питання доцільним є звернення до досвіду Англії, а саме з приводу існування певних суспільних спілок, організацій та активної участі громадянськості у політичному та соціальному житті країни, що є нічим іншим як запорукою розвитку держави у злагоді з думкою населення. Отже така держава є здатною швидко та дієво реагувати на виникнення нових потреб в суспільстві та запобігати появі конфліктів через незадоволення населення політикою країни.

Наступна виправдувальна обставина розглядає місцеву владу як інструмент для експериментальної соціальної політики. Величезна різноманітність політичних думок, яким місцевий уряд надає змогу бути вираженими, відкриває можливість деяким представникам влади сформулювати новели та ввести інновації в їх політиці. З цього виходить, що відносно невеликі географічні рамки будь-якої юрисдикції такої влади пропонують гарантію лімітованого нанесення шкоди у випадку, якщо експериментальна політика видається невдалою.

Широко кажучи, це сприйняття Батскеллітом місцевого самоврядування припускає, що більшого значення має концепція «демократії» в сучасній багатопартійній країні, ніж у 5-річній прогулянці до ящика з бюлетенями для того, щоб виразити своє бачення стосовно партійної структури національного уряду. Натомість він вказує, що та демократія в післявоєнній Британії широко сприймалась як вічний та різносторонній процес, в рамках якого різноманітні субгрупи «народів» стримували та навпаки підштовхували уряд на всіх рівнях в протилежних напрямках

і в якому географічна роздробленість сил змогла б зробити життєво необхідний внесок.

Ані в рамках фізичних можливостей, ані по відношенню до їх владних повноважень, місцевий уряд, на жаль, ніколи не вважався священним і не здобував конвенційного статусу за часів сучасності. Уряд Макміллана та Вілсона намагались передивитися структуру місцевої влади в Англії, так само як і Редкліфф-Мод пропонував радикальні зміни та хотів поділити Англію на 58 місцевих органів влади [7]. Вся ця політика змін розгорталася аж до прийняття Акту Місцевого Самоврядування 1972 року, а згодом вона певним чином припинилася з фінансовою реформою 1980 року, коли підписано було Акт Місцевого Самоврядування щодо Планування та Землі. Розмір та розмах сил які мали місцеві влади мало очевидне значення для покращення ефективності даного сектору як представника різних політичних інтересів. Але місцеві органи лишались все такими ж незначними за розміром, занадто численними і занадто різнилися за функціональною завантаженістю для того, щоб мати будь-яку впливову силу. «Сильна місцева влада можлива означає, що їй повинно бути надано справжніх функцій – з правом прийняття рішення та можливістю діяти без потреби бути підвернутими з боку надмірних регулювань центральним урядом з допомогою важелів фінансового впливу. Більше того, справжнє місцеве самоврядування повинно бути запроваджено і сприйматись як можна локальніше» [8].

Певним висновком можна стверджувати, що безумовно лишається простір для дискусій стосовно точного та конвенціонального розуміння відносин центрального та місцевого самоврядування в сучасності, але перевага історичних доказів свідчить про те, що до 1980 року уряди обох партій вирішили зберегти деякий невід'ємний і завчасний політичний плюралізм в межах всієї структури уряду саме як особливо важливий конституційний принцип [9]. Сучасна історія місцевого уряду свідчить про те, що принцип плюралізму був ігнорований Консервативістами починаючи з 1979 року. А дії уряду Тетчер та Парламентської більшості направлені на делегітимізування соціально-демократичних політик шляхом їх недопущення на місцевому рівні повинні розглядатися разом із паралельно зростаючою кількістю «урядових» функцій, які раніше виконувались місцевою владою. Тепер же ці функції підконтрольні органам які не обираються, а члени цих органів на постійній основі назначаються Міністрами уряду. Це є притаманним природі так званих «кванго» (напівавтономних комітетів), політика яких диктується центральним урядом, а не визначається місцевими виборцями [10].

Отже, лишається простір для дискусій стосовно точного та конвенціонального розуміння відносин центрального та місцевого самоврядування в сучасності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституційне право України: за ред. В.І. Погорілка та В.Я. Тація. – К. : УПФ, 1999.– С. 351.
2. Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. – Порывъ, 1912. – С. 372-374.

3. Мацюк А. Правова держава як засіб економічного розвитку регіонів та гарант матеріальних інтересів громадян // Українське право.– 1996. – № 1. – С. 55.
4. Філик Н. Подолання правового нігілізму та розвиток правової освіти – умова формування громадянського суспільства в Україні // Матеріали науково-методичного семінару. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2003. – С. 113-121.
5. Ендрю Сенктон. Система міського управління / Перекл. з англ. С. Куц. – Харків : Центр Освітніх Ініціатив, 2001. – 96 с.
6. 'Theories and value of local government' Political studies 153, See Sharpe J., 1970.
7. Local Government Act 1958. See Jennings, 1960, op cit pp. 88-94.
8. Verba S., Nie N.H. Participation in America: political equality and social equity.– Chicago and London : The University of Chicago Press, 1972. – 418 с.
9. Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights. Professor Ian Loveland. – City University, London. – Oxford University Press. –Fourth Edition. – 2009 p.ch.10, 11, www.oxfordbooks.co.uk/orc/loveland4e.
10. Defending public accountability, Stewart J., 1993, see also The growth of government by appointment : implications for democracy, Davies H. and Stewart J., 1994.