

УДК 342.553+352

**М. О. Баймуратов**  
доктор юридичних наук, професор, проректор ОНЮА

### **ПУБЛІЧНА САМОВРЯДНА (МУНІЦИПАЛЬНА) ВЛАДА ТА ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО: ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ І ВЗАЄМОЗАЛЕЖНОСТІ**

Реалії і виклики третього тисячоріччя з неминучістю ставлять перед державною владою найважливішу задачу — об'єктивно глянути на себе і на людину. Тому що будь-яка державна система, як система взагалі, є стійкою та життєздатною тільки лише тоді, коли вона зберігає здатність розвиватися і змінюватися при зміні зовнішніх умов.

Тому питання існування системи публічної влади сьогодні — це питання про можливість перебудови, причому корінної і принципової, котра знаходить своє рішення, насамперед, у вирішенні проблеми зміни пріоритетів. Це означає відмову від ідеї тоталітарної державності — «людина для держави» на користь принципу державності демократичної — «державна для людини». Тільки в такому випадку держава, публічна влада почне прислуховуватися до процесів, що відбуваються в суспільстві, поставить своєю основною задачею створення сприятливих умов для самопізнання, саморозвитку особистості, реалізації її численних запитів і потреб. У цьому відношенні дуже показовою уявляється думка А. Н. Ариніна, про те, що «така влада повинна боятися спізнитися, відстати у своєму розвитку від особистостей і використовувати енергію особистостей, насамперед найяскравіших, найвільніших і найперевіжних, тому що їхня енергія надихає всіх інших» [1].

Дійсно, в історичній перспективі тільки така влада, що відправила в небуття насильство, агресію, психотронні та інші протизаконні методи впливу на людей, за допомогою модифікації і трансформації зможе зберегтися, зробитися більш гнучкою, більш гуманною, оперативною і чуйною реагуючою на процеси, що відбуваються в суспільстві, і тим самим уже не протиставляти себе громадянському суспільству, а бути з ним у гармонічних відносинах. Природно, не можна не визнавати і того, що дисбаланси і конфлікти інтересів при цьому обов'язково залишаться, але вони будуть нести інший, неантагоністичний характер, і питання державного управління, реалізації публічної влади стане питанням партнерських відносин її і громадян. Тому дуже продуктивною є теза Б. П. Андрєсюка про те, що в досягненні цієї мети, у реалізації цих процесів головною рушійною силою реформування публічної влади виступає громадянське суспільство [2].

Тривалий період держава як суб'єкт авторитету влади виступала єдиною формою організації суспільного життя, організуючи і направляючи всяку соціально значиму діяльність людей. Однак, кожне правило допускає виключення, так і державна діяльність не виключає можливість позадержавної суспільної діяльності. Пильна увага до цієї форми суспільної діяльності призвела до того,

що в роботах мислителів Нового часу і філософії Освіти з'являється термін «громадянське суспільство», оформляється його ідея.

У наступний час інтерес до проблеми громадянського суспільства слабшає. Почасти це обумовлюється тим, що місце парадигми «панраціоналізма» заміщає філософський плюралізм з орієнтиром на проблему людини, її індивідуальність. Почасти тим, що ідея громадянського суспільства виконала своє призначення як засіб ідеологічного забезпечення буржуазних революцій. І імовірно, ще й тому, що вона знайшла своє практичне втілення у країнах Старого і Нового Світу, хоча цей висновок не настільки однозначний. Лише через 150 років ідея громадянського суспільства одержує «друге народження» у зв'язку з подіями 80-х років XX століття в Східній Європі, коли протистояння Сходу і Заходу завершилося крахом світової системи соціалізму. Однак аналіз літератури по проблемі громадянського суспільства свідчить, що належної уваги в методологічному і прагматичному аспектах вона ще не одержала [3].

Виникає закономірне питання — що таке громадянське суспільство? Які його ознаки? Чи формується воно або вже сформовано в Україні? Це питання в міру поступального просування реальних економічних і політичних реформ звучить голосніше і наполеглише, збуджуючи суспільну думку, але, на жаль, не знаходить адекватної відповіді.

Слід зазначити, що у вітчизняній правовій науці, політології і соціології не тільки немає єдиної думки до визначення феномена громадянського суспільства, але й відсутній єдиний концептуальний підхід, який би дозволив усвідомити основні закономірності виникнення, становлення, розвитку і функціонування громадянського суспільства в умовах правової, демократичної державності. Можливо, тому і не склався рівень метатеорії, прийнятий у юриспруденції як аксіома.

Одні дослідники представляють громадянське суспільство як суму всіх «недержавних» почуттів, думок і дій громадян, їхню здатність до самоорганізації. Простіше говорячи, держава — це одна сфера, а громадянське суспільство — зовсім інша. Створюються ніби два протилежних полюси з негативною дихотомією: один уособлює негативну енергію, інший — позитивну. Державники приписують знак «мінус» громадянському суспільству, у якому бачать тільки хаос і заколот. Прихильники демократичного реформізму, навпаки, бачать головне зло в нинішній державі, обіцяючи замінити її власним — гарним і справедливим правопорядком.

Існують, щоправда, і інші думки. Але вони, в основному, зводяться до опису всякого роду окремих, хоча і важливих ознак політичного життя: розходжень релігійного, ідеологічного, вікового, статевого, етнічного характеру, мови й ін. У результаті цього громадянське суспільство розпадається на десятки і сотні аналогічних, але міні-спільнот у залежності від домінування тих чи інших кваліфікуючих ознак — національних, обласних, корпоративних, зокрема, партійних, конфесійних, сімейних, групових тощо, аж до кожної особистості, кожного «Я», як самостійного і самодостатнього «суспільства» людини із самою собою. У підсумку, по суті, все зводиться до ідеї преважання індивідуалізму й анархії.

Нарешті, дуже широко поширена, і навіть панівна точка зору, що в Україні не було, немає і, мабуть, ніколи не буде справжнього громадянського суспільства, а було, є і буде одна суцільна держава. На підтвердження своєї позиції її прихильники висувують тезу про те, що навіть Конституція України не містить у собі термін «громадянське суспільство» і прямо не вказує на його інститути. Ці вчені ставлять у приклад держави Європи та Америки, де панує право, демократія, міцніє і прогресує середній клас, а тому добре працює держава, і з давніх давен склалося і продовжує упевнено функціонувати не те що громадянське, а майже самокероване суспільство щасливих і розумних людей.

Якщо ж говорити по суті, то в Україні, незважаючи на всі труднощі і втрати, було, є і буде громадянське суспільство. Питання складається лише в критерії його зрілості, а саме, як громадянське суспільство улаштоване? Наскільки воно вільне у своїх діях, чи здатне впливати на державу і політичне життя країни? Іншими словами, наскільки кожен громадянин готовий до відповідальності за свій особистий вибір долі і чи задумується він про відповідальність за долю країни.

Таким чином, мова йде не стільки про характеристику формального статусу громадян, чи їхні права, про добробут, родинний стан та інше, скільки про свободу вибору і відповідальність людини за власний життєвий шлях, про характер духовних і дієвих загальнодержавних зв'язків різних особистостей в одній державі і у певний історичний час.

Не секрет, що мова йде про об'єктивне з'єднання між собою фізичних осіб, розташованих на території держави незримими громадянськими узами. Звідси з неминучістю випливає висновок про найважливішу роль і значення публічної самоуправлінської (муніципальної) влади в становленні і формуванні громадянського суспільства.

Дійсно, муніципальна влада, будучи однією з форм соціальної самоорганізації людей, а на локальному рівні найважливішою з них, функціонуючи у формі місцевого самоврядування, є могутнім стимулом у процесі вироблення у мешканців відповідної території внутрішньої мотивації не тільки для вирішення питань місцевого значення, але й у виникненні відповідальності за їхнє вирішення в колективних інтересах. Таким чином, локальний інтерес, що перманентно виникає, містить у собі як мотивацію, спрямовану на вирішення самих проблем, так і мотивацію, яка визначає відповідальність за їхнє успішне вирішення.

Слід зазначити, що такий суто соціологічний підхід не є чимось незвичайним, суперечним правовим установами держави. Адже сама сфера повсякденного життя людей і є сферою реалізації їхніх життєвих устремлінь, завдань, цілей. Тому в рамках громадянського суспільства держава регламентує лише його основні інститути, основні аспекти їхнього функціонування, не торкаючись при цьому процесу формування волі конкретної особистості щодо цього суспільства і його інститутів. Держава створює відповідні умови, а вибір залишається за кожним конкретним суб'єктом, що є вільним від державного впливу в рамках локального інтересу, але взаємозалежним з іншими членами територіального колективу.

Глибоке теоретичне осмислення інтересу в місцевому самоврядуванні, у сфері функціонування муніципальної влади, виявляється в його взаєминах з інтересами громадянського суспільства. У свій час К. Маркс зробив висновок про те, що інтерес «зчіплює» членів громадянського суспільства [4], тому що воно, у свою чергу, містить у собі все матеріальне спілкування індивідів у рамках визначеного ступеня розвитку продуктивних сил; організацію суспільства, що розвивається безпосередньо з виробництва і спілкування [5]; сукупність матеріальних життєвих відносин [6].

Звідси уявляються правомірними і конструктивними висновки В. Ф. Сіренка про те, що «громадянське суспільство — це царство інтересів» і що «інтерес — є мовою громадянського суспільства, найперший засіб спілкування між людьми і разом з тим причина дій, що спонукає людей» [7].

Інтерес об'єднує членів громадянського суспільства через те, що він являє собою залежність між необхідністю задоволення потреб суб'єкта і можливістю їхнього задоволення через його (суб'єкта) цілеспрямовану діяльність. На користь такого висновку, на думку В. Ф. Сіренка, свідчить наступне: а) безпосередня причина всякої цілеспрямованої людської діяльності полягає у сфері необхідності задоволення потреб суб'єкта; б) так як засоби та умови задоволення потреб лежать за межами суб'єкта, відчужені від нього, він змушений вступати у відносини з іншими суб'єктами, щоб задовольнити конкретну потребу; в) ці відносини завжди усвідомлені, завжди реалізуються через свідому цільову діяльність людей, яка є многоваріантною в пошуку можливостей задоволення потреб суб'єкта [8].

Таке розуміння інтересу є одним з варіантів об'єктивно-суб'єктивної концепції, де об'єктивним виступає необхідність задоволення потреб суб'єкта, а суб'єктивним — усвідомлення цієї необхідності і свідомий пошук засобів і способів задоволення потреб [9]. У цей варіант концепції досить успішно вписується інтерес місцевого самоврядування, муніципальної влади, що обумовлюється наступним: джерела самоврядування, у тому числі і місцевого, знаходяться у рамках громадянського суспільства. У міру свого становлення і розвитку, місцеве самоврядування, муніципальна влада як матеріальна форма реалізації інтересу місцевого співтовариства, легалізується державою і стає репродуцентом територіально-особистісних інтересів, які формуються на локальному рівні, у процесі становлення і взаємодії громадянського суспільства і демократичної правової держави. Місцеве самоврядування, муніципальна влада є оптимальним засобом і, одночасно, територіальною ареною задоволення істотних індивідуальних і групових потреб суб'єкта, за допомогою яких він самостверджується і самореалізується в громадянському суспільстві. Реалізація конкретних потреб суб'єкта переважно здійснюється в рамках системного співтовариства — територіального колективу, що виявляється через призму диверсифікованості інтересів. Цей територіальний колектив виступає як система-підсистема і є об'єктом-суб'єктом у процесі задоволення інтересів конкретних індивідів, місцевого співтовариства, громадянського суспільства і держави.

У цьому зв'язку актуалізується проблема співвідношення інтересів центра

і місць у територіальному (адміністративно-територіальному) розрізі, що при навіть частковій її реалізації (пріоритет місцевих інтересів над загальнодержавними), зміщається в площину державного суверенітету і трансформується в «суверенні інтереси» територій та їхнього самоврядування, зневажаючи «свята святих» державної системи, що перетворює цю проблему з власне теоретичної в практичну, переводить її в сферу гострого політичного, економічного, релігійного, національного тощо протистояння держави і її територій.

Говорячи про локальний інтерес, інтерес, що лежить в основі муніципальної влади в умовах її функціонування в рамках громадянського суспільства, необхідно зробити акцент не на протистояння, а, насамперед, на «зняття» антагонізму, на урівняння, паритетність інтересів центру і місць, що може бути виявлено в процесі систематичного аналізу законодавства України, що складає нормативну базу місцевого самоврядування, муніципальної влади, з моменту проголошення незалежності держави.

Так, вже в преамбулі Закону України від 26 березня 1992 р. «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» [10] було закріплене положення про те, що він є основою для затвердження повноти народо-владдя на відповідних адміністративних територіях. Виходячи з того, що держава є єдиним і повновладним виразником волі народу як суверена (публічна влада), вона допускає існування місцевого самоврядування (муніципальної влади) з метою сприяння останнім в реалізації функцій і завдань держави. У ч. 1 ст. 1 цього Закону місцеве самоврядування в Україні трактувалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення... усіх питань місцевого життя в межах Конституції України і законів України, а в ст. 3 було прямо закріплене, що воно здійснюється на принципах сполучення місцевих і державних інтересів, інтересів особистості і всього населення відповідної території. Подібні положення містив Закон України від 3 лютого 1994 р. «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»: по-перше, із самого найменування правового акта випливає, що держава, виявляючи до місцевого самоврядування підвищений інтерес і довіру, трансформує його в органи державної влади на місцях, делегуючи на обласний, районний і міський рівень функції державної влади (ст. 1, ч. 2 Закону) [11]; по-друге, підтримуючи місцеве самоврядування, муніципальну владу, держава гарантує її органам самостійне здійснення компетенції, якою вони наділені державою (ст. 1, ч. 1 Закону).

Закон України від 28 червня 1994 р. «Про внесення змін і доповнень у Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [12] відібрав у місцевого самоврядування функції державної влади, визнавши в такий спосіб муніципальну владу самостійною, делегувавши представницьким органам самоврядування і їхнім виконавчим комітетам, у порядку й у межах передбачених і визначених законом, функції і повноваження державної виконавчої влади, наділивши їх власною компетенцією, у межах якої дозволив їм діяти самостійно (ст. 1, ч. 2 Закону).

У розділі VI «Місцеві органи державної влади і управління в Україні» Конституції України 1978 р. містилося положення про те, що «місцеві Ради народ-

них депутатів у межах своєї компетенції вирішують усі питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, що проживають на їхній території, і державних інтересів» (ст. 125) [13].

У Конституційному Договорі між Верховною Радою України і Президентом України від 8 червня 1995 р. місцеве самоврядування трактувалося вже як «гарантоване державою право територіальних колективів громадян і обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [14]. Тут вперше був законодавчо закріплений статус територіальних колективів громадян, що проживають у селах (сілрадах), селищах, містах як первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Це стало важливою подією, тому що вперше було визнано, що територіальні колективи є не тільки основними носіями групових (колективних) інтересів у місцевому самоврядуванні, але і акумулюють у собі масу різноякісних і разнорівневих індивідуальних інтересів своїх членів, що можуть виявлятися, враховуватися, функціонувати і реалізовуватися тільки в рамках громадянського суспільства.

Позитивні процеси нормативної диференціації інтересів центру і місць спостерігалися і на рівні підзаконних правових актів. Так, відповідно до Указу Президента України № 1194 від 30 грудня 1995 р. «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам і очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад» [15], державна виконавча влада передала на місця свої повноваження, що мають рельєфно виражений локальний інтерес і соціальну значимість, які у сукупності складали інтерес загальнодержавний. Такий же порядок знайшов своє закріплення в новій Конституції України 1996 р. (ч. 3 ст. 143) [16] і Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні».

Подібний підхід до досягнення паритетності інтересів центру і місць демонструє не тільки прагнення законодавця до зрівноважування двох видів публічної влади — державної і самоуправлінської, центральної і муніципальної, але і характеризується деякою правовою невизначеністю, що складається як в розширенні, так і в звуженні державних владних повноважень, делегованих самоврядуванню державою, а, отже, у відсутності стабільної компетенційної бази муніципальної влади. Як уявляється, це свідчить: по-перше, про пильний інтерес держави до формування муніципальної влади, що є визначальним у контексті дослідження; по-друге, про визначену недовіру держави до муніципальної влади, що виявляється в диверсифікованості кола компетенційних повноважень за допомогою то довільного прояву (звуження повноважень), то обмеження (розширення повноважень) центристських тенденцій; і, по-третє, про складні і суперечливі процеси становлення муніципальної влади в рамках громадянського суспільства, що розвивається в державно організованому суспільстві в умовах постталітаризму.

І тут на перший план виходить не стільки проблема нормативної регламентації громадянського суспільства, скільки проблема формування поведінкових установок кожної конкретної особистості в умовах його формування. Найваж-

ливішими стають складні процеси усвідомлення, поділу і перерозподілу відповідальності між громадянами-членами громадянського суспільства, тому що кожна людина в його рамках бере на себе таку міру відповідальності, яка їй під силу. Таким чином, у громадянському суспільстві, як здається, головним виступає не солідарність його членів, заснована на яких-небудь принципах, а поділ, у першу чергу поділ відповідальності. В ідеалі кожна людина, звичайно, повинна брати на себе посильний тягар відповідальності, і в цьому ступені відповідальності, що обирається добровільно, відображається ступінь волі людини. Саме таке співтовариство вільних, діяльних і відповідальних особистостей і є реальне, живе, а не міфічне громадянське суспільство.

У контексті сказаного, сфера функціонування муніципальної влади переводить життя людей з абстрактної категорії (громадянського суспільства) у практичну площину, де виявляється реальна багатомірність присутності людини в соціумі. Саме на рівні місцевого самоврядування виявляється одна з найважливіших форм екзистенції, людського існування, що знаходить свій прояв і вираження в громадянській самодіяльності, самовираженні і самопрояві особистості і територіальної асоціації особистостей. При цьому слід зазначити, що найбільш природними формами екзистенції є ті, котрі дозрівають усередині і незалежно від зовнішнього тиску. У цьому аспекті муніципальна влада, первинним і активним суб'єктом якої виступають жителі відповідної території, й у рамках якої реалізується комплекс важливих устремлінь людини і груп людей, виступає як найважливіший фактор становлення і відтворення громадянського суспільства.

Ще Я. Беме в XVII столітті сказав: «Хто спочиває у власній волі, як дитя в чреві матері, і дає керувати собою і направляти себе тій внутрішній основі, з якої виникла людина, той усіх шляхетніший і найбагатший на землі» [17]. Таким чином, тільки людина у своїй внутрішній основі осягає себе і навколишній світ, знаходить волю, свободу й енергію. Людина виступає самостійним творцем свого життя, а держава і суспільство можуть лише забезпечити їй умови для самопізнання і саморозвитку. У цьому й полягає їх головна і єдина задача. Громадянське суспільство синергізує з місцевим самоврядуванням, муніципальною владою, більш того, між ними виявляється взаємозв'язок і взаємозалежність: муніципальна влада, місцеве самоврядування виступає як найважливіший інститут громадянського суспільства, що інституціоналізує конституційний лад держави. Без муніципальної влади — немає громадянського суспільства.

### Література

1. Арипп А. Н. Гражданское общество и правовое государство // *Общественные науки и современность*. — 2000. — № 6. — С. 48.
2. Адресюк Б. П. Развитие гражданского общества и реформирование системы территориального управления державою. — К.: Стилюс, 1997. — С. 15–16.
3. Див., наприклад: *Гражданское общество: теория, история, современность*. — М., 1999; Канетти Э. *Масса и власть*. — М., 1997; Кассирер Э. *Избранное: Опыт о человеке*. — М., 1998; Лиотар Ж. *Состояние постмодерна*. — С.Пб., 1998; Рорти Р. *Случайность, ирония и солидарность*. — М., 1996; *Будь лицом: ценности гражданского общества: В 2 т.* — Томск, 1993;

- Гаджиев К. Гражданское общество и правовое государство // Мировая экономика и международные отношения. — 1991. — № 9; Черниловский З. М. Гражданское общество: Опыт исследования // Государство и право. — 1992. — № 6; Одицова А. В. Гражданское общество: взгляд экономиста // Государство и право. — 1992. — № 8; Матузов Н. И. Гражданское общество: сущность и основные принципы // Правоведение. — 1995. — № 3.
4. Маркс К., Энгельс Ф. Святое семейство или критика критической критики // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. — 2-е изд. — Т. 2. — С. 134.
  5. Маркс К., Энгельс Ф. Немская идеология // Там само. — Т. 3. — С. 35.
  6. Маркс К., Энгельс Ф. К критике политической экономии // Там само. — Т. 13. — С. 6.
  7. Сиренко В. Ф. Интересы — власть — управление. — К.: Паук. думка, 1991. — С. 6.
  8. Там само.
  9. Див. докладніше: Сиренко В. Ф. Проблема интереса в государственном управлении. — К.: Наук. думка, 1980. — С. 6–18; Сиренко В. Ф. Обеспечение приоритета общегосударственных интересов: (Организационно-правовые вопросы) — К.: Наук. думка, 1987. — С. 6–16.
  10. Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 28. — Ст. 387.
  11. Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 22. — Ст. 144.
  12. Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 26. — Ст. 217.
  13. Конституція (Основний Закон) України 1978 р. (із змінами і доповненнями, внесеними за статом на 25 січня 1995 р.) // Конституційные и конституционно-проектные акты Украины. — Одесса, 1995. — С. 3–25.
  14. Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.
  15. Голос України. — 1996. — 11 січня.
  16. Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
  17. Цит. за: Шопенгауэр А. Об интересном. — М., 1997. — С. 184.

УДК 321.001.73 (477)

**Л. І. Кормич**  
*доктор історичних наук, професор,  
 завідувачка кафедри соціальних теорій,  
 директор Інституту адвокатури  
 і муніципального управління ОНЮА*

### **ПОЛІТИЧНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ВІДПОВІДНОСТІ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ**

Колізії сучасного етапу політичного процесу в Україні змушують науковців-теоретиків і політиків-практиків не раз замислитись над проблемою, що має лежати в основі розробки стратегічних програм розвитку України як незалежної держави, яка прагне стати правовою, демократичною, соціальною, що закріплено в Конституції України. Як на нашу думку, то передусім це проблема системно-інституціонального підходу до визначення стратегій суспільного розвитку.

Адже розмірковуючи над тим, як прискорити реформування всіх сфер суспільного життя, як забезпечити реальну модернізацію і підвищити ефективність існуючої або створюваної суспільної моделі ми повинні прогнозувати перспективу, передбачаючи можливі наслідки трансформаційних процесів.

Це непроста задача, у вирішенні якої задіяні, перш за все, такі теоретичні категорії, як організаційна форма і інститут.