

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО Й ЛОКАЛЬНА (МУНІЦИПАЛЬНА) ДЕМОКРАТІЯ

Сучасна демократична держава не може розвиватися й успішно справлятися зі своїми завданнями без ефективно діючої системи місцевого самоврядування. Як сказано в преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування є однією з головних основ будь-якого демократичного ладу [1, 90–94].

Існування наділених реальними повноваженнями органів місцевого самоврядування забезпечує одночасно ефективне й наближене до громадян управління.

Процес децентралізації державної влади й управління, створення місцевого самоврядування відбуваються в нашій державі досить непросто й супроводжуються деякими суперечностями. З одного боку, є спроби абсолютизувати самостійність місцевої влади, відокремити місцеве самоврядування від державного управління, що неминуче призводить на практиці до всюдозволеності та порушенню нормального функціонування управлінської системи. З другого боку, обґрунтовані дії центра по зміцненню законності й наведенню порядку в системі управління породжують в деякій частини суспільства та державного апарату прагнення істотно обмежити права й можливості органів місцевого самоврядування, фактично звести нанівець їх самостійність у вирішенні певної частини публічних справ.

Для вільної демократичної держави також необхідним є існування «повнокровного громадянського суспільства, яке зрівноважує й контролює влада». Вищезгадані крайності в підходах до місцевого самоврядування були б просто неможливі в умовах справжнього громадянського суспільства, в якому демократичні цінності й інститути, ефективно діюче місцеве самоврядування є самостійною цінністю. Без них існування сучасної демократичної держави й суспільства просто неможливо. Всі перебудови, що відбувалися в історії Української держави, незмінно закінчувалися невдачею саме тому, що не могли опертися на чинність самодіяльного громадянського суспільства. Отже, насущним завданням державного будівництва в цей час є паралельний, одночасний розвиток інститутів громадянського суспільства й місцевого самоврядування, що можливо вирішити лише за умови розроблення теоретичної концепції їх співвідношення, а також законодавчого закріплення й практичного втілення основних її постулатів.

Насамперед, слід уточнити поняття громадянського суспільства. У теорії держави і права громадянське суспільство визначається як сукупність позадержавних і позаполітичних відносин (економічних, соціальних, культурних, моральних, духовних, корпоративних, сімейних, релігійних), що утворюють особливу сферу специфічних інтересів вільних індивідів-власників та їх об'єднань.

Як відзначає М. С. Бондар, з позицій функціональної характеристики громадянське суспільство являє собою суспільство, здатне самостійно, без втручання держави, здійснювати певні функції в тих або інших сферах громадського життя. Структура громадянського суспільства являє собою систему щодо незалежних від держави інститутів і відносин, які забезпечують умови для вільного розвитку особистості, задоволення приватних інтересів і потреб індивідів і колективів, розвитку місцевого самоврядування. Виходячи з найбільш істотних характеристик громадянського суспільства, М. С. Бондар визначає його як засновану на самоорганізації систему соціально-економічних і політичних відносин, що функціонують у конституційно-правовому режимі соціальної справедливості і які мають своєю метою створення умов, що забезпечують гідне життя людини, захист її прав і свобод як вищої цінності громадянського суспільства й правової держави [2, 124].

У правовій науці в питанні про співвідношення громадянського суспільства й місцевого самоврядування поки не спостерігається єдності поглядів. Деякі вчені розглядають місцеве самоврядування як елемент системи громадянського суспільства. При цьому основний акцент робиться на такі його риси, як самоорганізація населення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, відособленості органів місцевого самоврядування від органів державної влади. Однак при цьому не враховується той факт, що місцеве самоврядування, на відміну від інших інститутів громадянського суспільства, є обов'язковим елементом державного устрою, однією з основ конституційного ладу України, що прямо впливає з положень Конституції України й свідчить про політичну природу місцевої влади. Законодавчо закріплюється обов'язкова наявність виборних органів місцевого самоврядування, обов'язковість рішень органів місцевого самоврядування, прийнятих у межах їх повноважень, і відповідальність за їх невиконання. Всі ці ознаки говорять про спільність місцевого самоврядування й державного управління як різновидів публічного управління. Органи і посадові особи місцевого самоврядування у своїй діяльності не завжди керуються інтересами населення, через що можливі суперечності та конфлікти між ними і жителями відповідних територіальних громад, відчуження органів публічно-самоврядної (муніципальної) влади від місцевого співтовариства, порушення ними прав і законних інтересів громадян. Так, останнім часом подібне протистояння представників публічно-самоврядної (муніципальної) влади і жителів територіальних громад у ряді регіонів України виявилось досить гостро із проблем житлово-комунальної реформи.

Більш правильним уявляється підхід до місцевого самоврядування як цілісного структурованого громадянського співтовариства на локальному (муніципальному) рівні. При цьому аналіз співвідношення понять «місцеве співтовариство», під яким розуміється все населення відповідної територіальної громади, і «місцеве громадянське співтовариство», як мікромодель громадянського суспільства в цілому в рамках відповідної територіальної громади, ґрунтується на тих же методологічних прийомах, які використалися при вивченні співвідношення термінів «суспільство» і «громадянське суспільство» у маш-

табах всієї держави. У територіальній громаді також можна виділяти інститути економічної організації місцевого громадянського співтовариства, його соціальну і суспільно-політичну організацію.

Але в останньому випадку виникають деякі особливості. Так, суспільно-політичну організацію громадянського суспільства відокремлюють від державно-політичної організації, від державного управління суспільством. Чи варто так само ставитися до муніципального управління, здійснюваного органами місцевого самоврядування? Якщо, ґрунтуючись на ст. 5 Конституції України, вважати органи місцевого самоврядування по своїй природі повністю недержавними структурами, відокремленими від системи органів державної влади, то їх варто розглядати як інститути місцевого громадянського співтовариства, поряд із суспільними об'єднаннями, добровільними суспільствами та іншими формами самоорганізації населення.

Однак природа публічно-самоврядної (муніципальної) влади, джерелом якої є місцеве самоврядування, не дає підстав для подібного твердження. Місцеве самоврядування відносно до ст. 5 Конституції України [3] являє собою різновид організації публічної влади, тому його характеристики як форми здійснення публічної влади реалізуються в єдиній системі української державності. Місцеве самоврядування, будучи формою народовладдя, є одночасно й державно-правовим інститутом політичної влади. Звідси виникають такі положення законодавства, як обов'язкова наявність виборних органів місцевого самоврядування, обов'язковість рішень органів місцевого самоврядування, прийнятих у межах їх повноважень, і відповідальність за їхнє невиконання (ст. ст. 1, 73, 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [4]).

Все це дозволяє зробити висновок про те, що в структуру такого інституціонального компонента місцевого громадянського співтовариства, як його суспільно-політична організація, не повинні включатися органи і посадові особи місцевого самоврядування, що є елементом системи органів державного управління суспільством.

Разом з тим місцеве самоврядування як певний соціальний інститут є особливою, специфічною частиною в механізмі державного устрою й не входить повністю до системи державного управління, оскільки має якості, властиві суспільному управлінню, інститутам громадянського суспільства. Більш справедливою є характеристика місцевого самоврядування як соціального інституту, що має державно-суспільний характер і виступає своєрідною сполучною ланкою між державною владою і громадянським суспільством. Поєднання влади й волі в місцевому самоврядуванні робить його особливим елементом держави і суспільства, що існує одночасно як у структурі державного устрою, так і у структурі громадянського суспільства, що «проникають» у обидві ці сфери та поєднує їх у певне ціле й істотно впливає на розвиток як одного, так і іншого. Подібний підхід знайшов відбиття в теорії дуалізму влади місцевого самоврядування.

Формування громадянського суспільства в Україні багато в чому залежить від стану локальної (муніципальної) демократії, забезпечення реальної само-

стійності населення у вирішенні питань місцевого значення. Ще Л. А. Велихов відзначав, що місцеве самоврядування розвиває в громадянах самостійність, енергію, заповзятливість і веде до високого розвитку суспільних чинностей. Люди припиняють очікувати всіх благ від уряду, звикаючи покладатися на самих себе. Беручи участь у керуванні, громадяни готові сприяти йому всіма чинностями як своїй власній справі. Громадське життя, при наявності місцевого самоврядування, рівномірно розподіляється по всій державі, а не стягається штучно до центру, залишаючи провінцію неспроможною [5, 235].

Все вищевикладене відносно цінностей та питомої ваги місцевого самоврядування у процесі розвитку громадянського суспільства свідчить про необхідність удосконалення правового регулювання механізмів локальної (муніципальної) демократії, підвищення реальної участі населення в різних формах самоорганізації, у вирішенні питань місцевого значення.

Істотною проблемою останнього часу стала проблема відсутності зв'язку органів публічно-самоврядної (муніципальної) влади великих міст з населенням, фактичне перетворення місцевого самоврядування в якесь квазіуправління, що не входить до системи державного управління, але й місцевому населенню практично не підконтрольне. Здається, що проблеми організації місцевого самоврядування у великих містах вимагають окремого законодавчого регулювання. Варто подумати над тим, щоб конкретизувати перелік питань, по яких обов'язково публікуються проекти рішень, відбуваються публічні слухання, встановити періодичність звітів сільських, селищних, міських голів, інших посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів перед населенням.

Отже, як показує практика нашої держави, найважливішою гарантією розвитку місцевого самоврядування є реальне існування громадянського суспільства. Однак саме воно може виникнути також за умови розвитку місцевого самоврядування, становлення інститутів локальної (муніципальної) демократії. Участь місцевих територіальних колективів у здійсненні самоврядування, усвідомлення ними себе справжніми носіями влади в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць є необхідною передумовою й умовою розвитку громадянського суспільства в Україні в цілому.

Література

1. Європейська хартія про місцеве самоврядування // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 1-2.
2. Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. — М., 2004.
3. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
5. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. — М., 1928.