

Г. В. Чапала, кандидат юридичних наук,
вчений секретар НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування АПрН України

Громадянське суспільство і місцеве самоврядування — концептуальні засади взаємодії

Проблематиці громадянського суспільства останнім часом приділяється значна увага. Над цією проблемою на пострадянському просторі зокрема працюють Л. Мамут, М. Бажинов, О. Петришин, П. Любченко¹. Але на відміну від досліджень місця різноманітних добровільних форм об'єднання громадян у структурі цього феномена, що характеризуються певною мірою узгодженості, відносно окремих сучасних публічно-владних інституцій, їх співвідношення з підсистемами держави та громадянського суспільства наукові позиції істотно різняться. Зокрема, чи не найпотужніший, після державної влади, рівень публічно-

¹ Див.: Мамут Л. С. Народ в правовом государстве. — М., 2000; Бажинов М. А. Гражданское общество и местное самоуправление: опыт концептуального анализа // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. 2002. — № 4. — С. 82–90; Петришин О. В. Громадянське суспільство: особливості формування концепції та становлення // Проблеми законності: Республ. міжвід. наук. зб. Вип. 50. — Х., 2001. — С. 6–13; Любченко П. М. Конституційно-правові проблеми визначення структури громадянського суспільства // Вісник Академії правових наук України: Зб. наук. праць. — 2004. — №3(38). — С. 43–53.

владного регулювання, яким нині є місцеве самоврядування, ряд дослідників розглядає як систему відносин, що являють собою частину громадянського суспільства поряд із такими його інститутами, як сім'я та громадські організації¹. Інші вважають його компонентом механізму держави, зокрема, на думку К. Шеремета, місцеве самоврядування — це децентралізоване, дійсно державне управління². Концептуальна неузгодженість наукових підходів до відповідних інституцій має наслідком істотні недоліки їх правового регулювання. Метою цієї статті є з'ясування меж феномена громадянського суспільства, його співвідношення з відносно новими для України публічно-владними інституціями, які з'являються на тлі суспільно-політичних перетворень останнього десятиріччя, а саме — місцевим самоврядуванням.

Традиційно громадянське суспільство розуміється як сфера, на яку індивід має прерогативи перед державою, тобто має місце автономність громадянського суспільства як сфери приватних інтересів відносно держави (втілення публічного інтересу). Зокрема, Л. Мамут, аналізуючи обсяг феномена, відображеного категорією «громадянське суспільство», зазначає, що саме у здійсненні свого власного партикулярного інтересу, яке зовсім не виключає його суспільної корисності, полягає *raison d'être* окремих індивідів та колективів людей, які групуються навколо особливих однорядних суспільних відносин³.

¹ Див.: Уваров А. А. О некоторых критериях эффективности местного самоуправления // Правоведение. — 1999. — № 2. — С. 131; Бобылев А. И. Общество, гражданское общество, личность, государство, право. Их взаимодействие на современном этапе // Право и политика. — 2001. — № 3. — С. 72; Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. — М., 2000. — С. 285; Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. — М., 2002. — С. 74; Батанов О. В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади // Часопис Київського університету права. — 2002. — № 2. — С. 26.

² Див.: Шеремет К. Ф. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации («круглый стол») // Государство и право. — 1997. — № 5. — С. 38; Див. також: Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект // Право України. — 2003. — № 4. — С. 14.

³ Див.: Мамут Л. С. Гражданское общество и государство: проблема соотношения // Общественные науки и современность. — 2002. — № 5. — С. 97.

Сучасна конституційна практика багатьох країн світу свідчить про об'єктивну необхідність встановлення мінімальних стандартів послуг на рівні місцевого самоврядування, нагляду за їх здійсненням, як наслідок, гарантування певного захисту населення на випадок неефективності дій чи бездіяльності місцевих влад. Саме загальнонаціональне значення багатьох функцій, здійснюваних місцевими владами, викликає необхідність підтримання хоча б мінімальних стандартів їх реалізації. Контроль центральної влади над місцевим управлінням є бажаним у тому випадку, коли він сприяє забезпеченню ефективності місцевого управління, стандартизації послуг, що надаються місцевими владами, захищає громадян від зловживання владою з боку місцевих органів, сприяє реалізації національного політичного курсу в галузі фінансів, економіки та загального планування¹. Активність держави на цьому рівні обумовлена багатьма обставинами. Поряд з ініціативністю місцевого населення, фактором, який визначає ефективність самоврядування того чи іншого регіону, є рівень економічного потенціалу останнього. Як наслідок, об'єктивно існуюча різниця у географічному положенні, розмірі території, особливостях інфраструктури й наділених ресурсами обумовлює прагнення держави згладити найбільш значні диспропорції між територіями шляхом застосування систем вирівнюючих виплат².

На думку німецького вченого Ф. Л. Кнемайера, державний контроль у кінцевому підсумку має гарантувати такий розвиток місцевого врядування, при якому воно б вирішувало власні завдання в межах загальнодержавних законів; нагляд слід розглядати як природну протизавагу правам, гарантованим громадам, корективу їх права на самоврядування, зорієнтовану на забезпечення законності дій комун, гарантування інтересів державного цілого³.

Навіть прихильники передачі місцевій владі максимального обсягу повноважень визнають, що економічне відродження ре-

¹ Див.: *Черкасов А. И.* Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С. 118.

² Див.: *Уткин Э. А., Денисов А. Ф.* Государственное и региональное управление. – М., 2002. – С. 8.

³ Див.: *Кнемайер Ф. Л.* Организация местного самоуправления в Баварии (Основные структуры, особенности, недостатки) // Государство и право. – 1995. – № 4. – С. 118.

гійонів може відбутися лише шляхом мобілізації зусиль бізнесу, управлінської еліти, місцевого самоврядування та інших форм організованої громадськості. І це завдання не зводиться до забезпечення автономії регіону від держави в цілому. Основною метою цього процесу є не деконцентрація та децентралізація державної влади, а, насамперед, активізація соціального потенціалу регіону¹. Отже, має йтися про те, що завдання держави не повинно обмежуватись переданням певної сфери компетенції на місцевий рівень, але й включати ряд активних дій, зокрема зі стимулювання соціальної активності на місцевому рівні. Як зазначає Жак Делор, субсидіарність включає в себе не лише обмеження для втручання вищої владної структури в справі окремої особи або окремого співтовариства, здатного діяти самостійно, але також являє собою обов'язок для цієї владної структури діяти відносно цієї особи або цього співтовариства таким чином, щоб вони отримали необхідні ресурси і можливості для власного зростання².

Зміцнення соціальної спрямованості держави окреслює цілі сучасної регіональної політики у соціальній сфері — забезпечення достатнього рівня добробуту в кожному регіоні, створення приблизно однакових життєвих умов для усіх громадян, незалежно від місця їх проживання. Регіональна соціальна політика покликана перешкоджати небажаній міграції населення, послаблювати внутрішнє соціальне напруження, зберегти цілісність та єдність країни. Контроль центральної влади над місцевими видатками є важливим елементом управління усією національною економікою, а здійснювана ними політика вирівнювання рівнів послуг, що надаються місцевими органами, є засобом забезпечення соціальної справедливості у суспільстві. Адже якщо відмінності в умовах життя та виробництва між окремими територіальними одиницями будуть занадто великими, то це спричинить протиріччя з таким правовим принципом, як надання усім громадянам рівних можливостей незалежно від того, на території якого муніципалітету

¹ Див.: *Лендъел М.* Спеціальні інститути розвитку територій: європейський досвід // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів. – К., 2001. – С. 74.

² Див.: *Delores Jaques.* La realization du principe de subvention dans la charte Europeenne de l'autonomie locale. – Paris. – JYU. – 1992. – P. 46.

вони мешкають, та стане на заваді рухові робочої сили та капіталу¹. Наслідком поєднання державної і місцевої політики стало те, що протягом другої половини ХХ сторіччя межа між загальнодержавним та місцевим стала менш виразною.

В ряді випадків за неналежне виконання місцевими органами своїх функцій законодавство передбачає можливість застосування конкретних санкцій з боку держави: усунення з посади окремих муніципальних службовців, накладення на них стягнень, передачу тих чи інших повноважень муніципальних органів урядовим агентам на місцях і т. ін. Найбільш радикальним заходом є розпуск місцевих рад, який передбачено законодавствами Італії, Ірландії, Португалії, Польщі, Мексики, Індії, Франції.

Отже, визначаючи співвідношення місцевого самоврядування із державою та громадянським суспільством, не можна нехтувати тією обставиною, що фактично в багатьох країнах місцеве самоврядування значною мірою перебуває у сфері загальнонаціональних інтересів та не може характеризуватись однозначно як елемент громадянського суспільства. Межі втручання держави, зокрема, знайшли своє відображення в Європейській хартії місцевого самоврядування (надалі — ЄХМС). Згідно з ч. 2 ст. 8, з одного боку, адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування має на меті лише забезпечення дотримання закону та конституційних принципів, але з іншого — вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. Положення цієї норми підтверджує наявність категорії справ, які одночасно перебувають у сфері інтересів як територіальної громади (яка здатна забезпечити їх реалізацію у формі місцевого самоврядування), так і у сфері інтересів усього суспільства (що реалізує їх за допомогою держави). Адже єдиною підставою нагляду з боку держави за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування, є важливість цих завдань не лише для територіальної громади, але і для усього суспільства. При цьому, очевидно, ступінь зацікавленості цих двох суб'єктів

¹ Див.: Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика. — С. 119.

є різною, що й пояснює передачу повноважень найбільш зацікавленому з них — територіальній громаді, при збереженні функцій контролю ефективності за іншим — державою.

Контроль у цьому випадку обмежено рядом факторів. Інколи висловлюється позиція, ніби контроль за місцевим самоврядуванням має бути спрямованим не лише на дотримання законності, але і на доцільність та раціональність дій та прийнятих рішень¹. Останнє здається недостатньо обґрунтованим, оскільки ініціативна природа діяльності місцевої громади не допускає можливості прямого втручання держави у діяльність місцевого співтовариства. З цього приводу експерти Ради Європи, коментуючи положення ЄХМС, зазначають, що контроль з боку вищих структур влади за діяльністю органу місцевого самоврядування повинен обмежуватись контролем законності, будь-які заходи контролю з питань доцільності рішень чи дій виключаються; тільки у випадку делегування державою повноважень органам місцевого самоврядування може передбачатись контроль за тим, як проходить виконання делегованої функції («право спостереження»)². Згідно з ч. 3 ст. 8 ЄХМС адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має охороняти.

Отже, зважаючи на складність відокремлення інтересів місцевої громади від інтересів державно організованого суспільства, вести мову про прерогативи місцевих колективів на самостійне вирішення відповідних питань або утворення сфери, «захищеної» від державного втручання, було б некоректно. Сучасна конституційна практика багатьох держав свідчить про те, що активність у напрямку реалізації зазначених інтересів є одночасно атрибутом і інститутів місцевого самоврядування, і держави, різним є лише коефіцієнт їх участі та принципи побудови відносин між ними.

Традиційно виділяють дві класичні концепції (моделі) взаємовідносин центральної та місцевої влади: «модель партнерства»

¹ Див.: Шебетун И. С. Организационно-правовые гарантии местного самоуправления в Украине: Монография. — Донецк. 2002. — С. 82.

² Див.: Пітцик М., Кравченко В., Моньйо Е.С., Фонтен Б., Черніков В. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. — К., 2000. — С. 82.

та «агентську модель». Перша характерна для таких держав, як США, Швейцарія, Голландія, політична система яких формувалась «знизу вверху», шляхом поступового об'єднання різних місцевих співтовариств, і розглядає відносини місцевих і центральних влад як відносини партнерів, що мають спільні цілі та надають необхідні послуги населенню. Натомість, у межах агентської моделі відносини між центральними та місцевими владами розглядаються як відносини агента та принципала, тобто акцент зроблено на чільній ролі центру у відносинах з місцевим управлінням. Місцеві органи вважаються своєрідним інструментом, за допомогою якого центральний уряд реалізує свій політичний курс на місцях. На користь цієї моделі зазвичай наводиться аргумент, що центральна влада, виражаючи загальнонаціональні інтереси, має більш вагомий мандат, а також більш широкий кругозір та знання, необхідні для прийняття важливих політичних рішень. Водночас, поряд з цими моделями, неоднорідність відносин центральних та місцевих влад, характерна для більшості сучасних держав, коли відносини місцевої влади не лише з різними органами державної виконавчої влади, але і з різними їх підрозділами побудовано, виходячи з неоднакових принципів та підходів, призвела до обґрунтування у науковій літературі ще однієї моделі взаємовідносин центральних та місцевих влад, в основі якої — «концепція взаємозалежності», — побудови зазначених відносин на основі переговорів, компромісу та обміну інформацією¹.

Фактично необхідно констатувати, що місцевий рівень допускає можливість прояву різних видів суспільного потенціалу. Зокрема, на американському континенті поширеним є принцип, відповідно до якого «територія управляється більше, ніж одним урядом»². Ініціативи Європейського Союзу середини 90-х років сприяли формуванню концепції «багаторівневого управління», яке, за задумом її авторів, застосовується щодо менеджменту програм територіального розвитку. Багаторівневий характер прийняття

¹ Див.: Черкасов А. И. Вказ. праця. – С. 115–117.

² Див.: Баймуратов М. А. Григорьев В. А. Роль международных стандартов местного самоуправления в формировании компетенции публичной самоуправленческой (муниципальной) власти. – Одесса, 2003. – С. 9.

рішень у країнах ЄС означає, що розвиток території континенту є ареною взаємодії кількох рівнів влади, на дії яких також впливають підприємницькі та громадські структури.

Теоретично можна припустити ситуацію, коли населення країни матиме найвищу якість послуг на місцевому рівні, за наявності виключно державного місцевого управління, — за умов максимальної ефективності дій останнього у цій сфері. При проведенні реформ в європейських державах децентралізація і централізація не розглядаються як діаметрально протилежні концепції організації влади на місцях — головна проблема таких реформ полягає не в тому, щоб зробити вибір між децентралізацією і централізацією, а в тому, щоб встановити необхідний і доцільний баланс між ними, який адекватно відповідав би реальним соціально-економічним та політичним умовам конкретної країни¹.

Р. А. Колишко зазначає, що фактично, з виникненням держави і до сьогоднішнього дня, в кожній державі публічна влада перебуває у відповідному стані — централізованому, децентралізованому чи оптимальному. Перебування публічної влади в одному з цих станів пов'язується з розвитком виробничих сил, формами правління та територіального устрою. Залежно від конкретних історичних умов і особливостей розвиток кожної держави самостійно обумовлює доцільність існування публічної влади у тому чи іншому стані, зберігаючи при цьому загальну тенденцію оптимізації². За різних історичних і фактичних умов оптимальним може вважатися різний стан — від гіперцентралізованого до практично анархічного. На момент початку більшістю демократичних країн, зокрема Європейського Союзу, процесів реформування організації публічної влади в усіх країнах спостерігався переважно саме централізований її стан, що було пов'язано із відносно недавнім закінченням Другої світової війни і необхідністю якомога скорішого відновлення нормального ритму життя. З часом з появою багатьох принципів нових факторів розвитку соціального життя (загальної

¹ Див.: Пітцик М., Кравченко В., Моньйо Е. С., Фонтен Б., Черніков В. – Вказ. праця. – С. 22.

² Див.: Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: Дис ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2003. – С. 45.

тенденції до демократизації, необхідності представляти інтереси людини) суспільство зустрілося з необхідністю гармонізації публічної влади відповідно до нових умов, що реалізується шляхом її децентралізації. Загалом же, враховуючи генезис державного будівництва та постійне прагнення суспільства до оптимізації структури публічної влади, її об'єкти часто піддаються трансформації як в бік більшої централізації, так і в бік децентралізації¹.

У контексті проблематики місцевого самоврядування означені процеси також пов'язані із багатьма факторами — ступенем розвитку місцевої інфраструктури, ініціативністю населення, соціально-економічними можливостями держави і т. ін. Зокрема, в умовах становлення державності, відсутності сталої налагодженої системи місцевого управління є актуальним формування цієї системи та залучення населення до її функціонування й розвитку. Поряд з цим актуальним є створення механізмів захисту такої системи від зовнішніх руйнуючих факторів. І навпаки, в умовах устояної, налагодженої системи управління, з відпрацьованими механізмами функціонування і взаємодії стабільність цієї системи на випадок можливих дестабілізуючих ситуацій може бути принесена у жертву рухливості та динамізму її поточного функціонування. В останньому випадку система може собі «дозволити» пошук форм досягнення кінцевого результату, які найбільше відповідають конкретним умовам тієї чи іншої держави. Звідси можливі два підходи до розвитку територій: 1) забезпечення рівності регіонів шляхом зменшення диспропорцій між ними, що в дусі соціалізму пропонує справедливість, близьку до рівності; 2) політика, спрямована на досягнення економічної ефективності регіонів, яка, спираючись на ідеали лібералізму, передбачає можливість ефективної самореалізації потенціалу усіма суб'єктами системи — індивідами, регіонами і т. ін. Відповідно, перший підхід використовується країнами, які досягли значного рівня добробуту та здатні дозволити собі «розкіш» втручання центру у місцеві справи; навпаки, другий підхід не є альтернативою для країн, що не мають достатнього фінансового потенціалу. Чим більше конкретна держава наблизилась до виконання завдань, покладених на неї суспільством (демократична,

¹ Колішко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі. — С. 46–50.

соціальна, правова держава у власному розумінні), тим більш наочним стає збіг, спільність її інтересів з переважною частиною інтересів громади, а отже, проблема «захисту» місцевого самоврядування від державного впливу відходить на другий план. Найважливішим у цій ситуації буде пошук найбільш ефективних механізмів розвитку територій. Так, останнім часом країни Європи розвивають нові напрями та форми соціальної координації на місцевому рівні — найсучаснішою на зламі XX і XXI століть стає форма інтегрованих місцевих режимів управління, які є коаліцією місцевих / регіональних органів влади та приватних і громадських інститутів, що функціонують на даній території в даний момент часу. У цьому випадку наділення неурядових організацій ресурсами для забезпечення динаміки місцевого розвитку має своєю основою його ефективність. Не випадково поряд з такими важливими принципами реалізації європейської регіональної політики, як субсидіарність, децентралізація, концентрація, партнерство і моніторинг, найголовнішим визначається принцип ефективності¹.

Навпаки, в умовах початкового, неповного становлення демократичної, соціальної, правової державності розрив між інтересами територіальної спільноти та напрямками діяльності відособленого від суспільства апарату держави може бути найбільш очевидним, через що у співвідношенні держава—місцеве самоврядування на перший план замість вектора пошуку можливих шляхів їх взаємодії виходить проблема «захисту» самостійності місцевого самоврядування на випадок протистояння.

Але в цілому констатація тієї обставини, що у більшості випадків реалізація інтересів місцевих співтовариств є ареною для впливу багатьох суспільних інститутів, кожен з яких має власний потенціал, пояснює необхідність постійного взаємоузгодження, координації, переговорів між ними, а отже, вести мову про прерогативи (у реалізації цих інтересів) когось одного — будь-то держави, місцевого самоврядування чи громадянського суспільства (незалежно від віднесення місцевого самоврядування до останнього) не можна.

¹ Див.: Бугай С., Лендъел М., Кіш С., Ілько І., Ткачук А., Варцаба А., Зелюк В. Агенства регіонального розвитку в Україні. Становлення та перспективи / Київ: центр Ін-ту Схід-Захід. — К.: Вид-во «Міленіум», 2002 — С. 85.