

УДК 342.72

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.2.9>

С. С. Соха

аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету

ТЕОРЕТИКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Автор аналізує теоретичні та організаційні засади правового регулювання впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування. Особливу увагу приділено сучасному стану правового регулювання та можливостям впливу громадянського суспільства на процес прийняття рішень у системі місцевого самоврядування в Україні.

Автор констатує, що встановлене і гарантоване конституцією і законами країни місцеve самоврядування та право територіальної громади управляти своєю територією є невід'ємними ознаками справжньої демократії в такій країні.

У статті стверджується, що через визнання та гарантування місцевого самоврядування в Україні будується громадянське суспільство, демократична держава, яка керується принципами верховенства права, прав людини та поділу влади.

Зроблено висновок, що лише тривале усвідомлення у свідомості населення - членів територіальних громад - стійких антидержавних інститутів, докорінна зміна стереотипів суспільно-політичної поведінки населення, його самоорганізації та самодисципліни, формування патріотичних настроїв може стати основою збалансування конфлікту державних і суспільних інтересів у майбутньому, формування оптимального співвідношення між державними і приватними суб'єктами, а отже є потужним інструментом підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Підкреслено, що конституційно-правова наука, у свою чергу, покликана вивчати та досліджувати місцеve самоврядування як конституційно-правовий інститут, систему місцевого самоврядування, гарантії та механізми реалізації місцевого самоврядування. самоврядування, шукати шляхи забезпечення та вдосконалення механізмів реалізації та надання цього права територіальній громаді, удосконалювати управління територіями та їх розвитком, а також державою загалом.

Ключові слова: місцеve самоврядування, правові засади, громадянське суспільство, взаємодія з громадянським суспільством.

Постановка проблеми. Україна має сильне громадянське суспільство та незалежний медіа-сектор, які активно взаємодіють з політиками та державними установами, надають громадянам інформацію про нагальні політичні та соціальні питання, а також дають можливість суспільству просувати реформи та вирішувати суспільні проблеми. У країні також зростає культура волонтерства, яка демонструє відданість громадян України справі покращення умов життя у своїх громадах та в країні в цілому. Ця робота має вирішальне значення в той час, коли україн-

ське суспільство стикається з російською агресією і прагне зміцнити свої політичні та правові інститути, а також просунути євроатлантичну інтеграцію.

Організації громадянського суспільства (ОГС) відстоюють потреби та інтереси українців і дають можливість громадянам активніше долучатися до громадської діяльності, а незалежні ЗМІ є важливим джерелом інформації та противагою поширенню дезінформації, спрямованої на підрив громадської думки та довіри до демократичних процесів. Ці сектори стали ще більш важливими в контексті

широкомасштабного вторгнення Росії в Україну. Організації громадянського суспільства надають важливу підтримку людям, які постраждали від війни, а незалежні ЗМІ надають українцям і зовнішньому світу достовірну інформацію про російське вторгнення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми теоретичного обґрунтування місцевого самоврядування та визначення українських реалій у впровадженні моделей місцевого самоврядування перебувають у полі зору науковців у галузі державного управління та місцевого самоврядування в країні, і цим науковим проблемам особливо присвячені дослідження науковців у галузі державного управління В. М. Бабаєва, В. Д. Бакуменка, М. Х. Корецького, В. В. Кравченка, І. В. Красницький, В. С. Куйбіди, О. Я. Лазора, О. Ю. Лебединської, В. В. Мамонової, О. В. Прієшкіна, В. В. Цветкова, Ю.П. Шарова та ін.

Метою цієї статті є дослідження теоретичних та організаційних засад правового регулювання впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на значний прогрес у розвитку громадянського суспільства, відповідним організаціям та ЗМІ часто бракує фінансової підтримки та підготовки для ефективної роботи на національному та місцевому рівнях. Через нерозвиненість внутрішніх джерел фінансування ці сектори все ще значною мірою залежать від міжнародного фінансування. Збільшення внутрішнього фінансування сприятиме зміцненню муніципальної власності та підвищенню довіри громадськості до українського громадянського суспільства та незалежних ЗМІ. Ситуація ускладнилася повномасштабним російським вторгненням в Україну, яке збільшило потребу в діяльності на рівні громад, послабивши внутрішню ресурсну базу.

Громадянське суспільство втілюється в публічно-приватних відносинах з їхніми атрибутами – свободою переговорів, формальною рівністю кожного. Органи місцевого самоврядування не припуска-

ють централізації чи підпорядкування. Таке ставлення характерне для більшості сучасних досліджень організації місцевого самоврядування.

Незважаючи на те, що місцеве самоврядування та державні засади фактично об'єднані в одному комплексі механічної взаємодії публічної влади в місцевому самоврядуванні, і вони синергетично беруть участь у здійсненні публічної влади.

Практично об'єднує їх в один, але вже комплекс механічної взаємодії влади, проте, ці дві класифікації публічної влади є абсолютно самостійними та рівноправними. Власне, їх взаємозалежність дає теоретичну можливість розглядати їх як окремі та взаємопов'язані в рамках єдиної системи, але таку систему обґрунтовано розглядати не як механізм держави, а як механізм суспільства, як систему громадських (соціальних) потужностей.

Важливо, що між державою і громадянським суспільством існує «лімінальне поле», в межах якого формуються і особливу роль відіграють проміжні, поліфункціональні форми й інститути. Сучасна епоха характеризується зближенням держави і суспільства, де замість протистояння і захисту пріоритетним стає вектор їх взаємодії. Це є своєрідною основою конституювання місцевого самоврядування як особливого інституту, що поєднує в собі риси державного ладу та громадянського суспільства. Ми погоджуємося із західним вченим Стентоном Ендрю, який приписує обраним для дослідження суб'єктам наступні характеристики:

- це незалежна юридична особа, а не адміністративний підрозділ іншої організації;
- керується керівним органом, в якому місцеве населення має більшість;
- має певну форму легального доступу до державних коштів або регульованих державою платежів;
- має певний ступінь автономії у прийнятті рішень щодо принаймні одного аспекту державної політики на своїй території;
- всі жителі території автоматично підпадають під її юрисдикцію в межах повно-

важень, які вона сама для себе визначила [5].

Деякі з перерахованих вище характеристик видаються нам досить революційними, але слід враховувати, що характеристики, описані західними вченими, характерні для західних країн, де громадянське суспільство відносно автономне від держави. Таким чином, така держава здатна швидко й ефективно реагувати на появу нових потреб у суспільстві та запобігати конфліктам через незадоволення населення політикою країни [6].

Сутність ефективності місцевого самоврядування як форми правління слід шукати в його соціальній основі – об'єднанні жителів певних територіальних одиниць за спільністю інтересів у територіальні громади, діяльність яких вільна від недоліків бюрократичних рішень – процес формування на місцевому та національному рівнях.

Місцева влада здатна сконцентрувати достатню кількість ресурсів, максимально підвищити ефективність місцевої влади та забезпечити високий рівень надання державних послуг. Надані їм повноваження мають бути повними та виключними і можуть бути обмежені іншим органом державної влади (центральною чи регіональною) у межах закону.

Рекомендується попередньо консультиватися з ними в процесі планування та прийняття рішень щодо місцевого самоврядування. Як відомо, місцеве самоврядування покликане виконувати різні завдання:

- Впровадження ефективної політики розвитку муніципалітетів, міст та регіонів.
- Розвиток спонтанності громадян та самодіяльності.
- Розвиток людських ресурсів, які працюють в органах місцевого самоврядування [6].

Виходячи з цих завдань, сприяючи узгодженню інтересів суб'єктів муніципальної сфери діяльності та підвищенню ефективності управління, місцеве самоврядування активізує соціальну активність мешканців, які мають можливість безпосередньо висловлювати свою волю та брати участь в управлінні через обрані

органи. Важливо, щоб місцеве самоврядування було доступним для громадян, які беруть активну участь у громадському та політичному житті.

Як носії філософії громади та принципу субсидіарності, органи місцевого самоврядування привертають увагу інших організацій громадянського суспільства, які працюють у суміжних сферах. Органи місцевого самоврядування також можуть виступати ефективними посередниками між неурядовими організаціями та державою.

Органи місцевого самоврядування представляють інтереси суспільства в цілому, в той час як НУО захищають інтереси окремих груп. Проблема полягає в тому, як узгодити ці інтереси, знайти рішення, які принесуть користь усім, і уникнути конфлікту з політичними партіями та іншими НУО, які представляють їхні інтереси в місцевих радах.

Таким чином, місцеве самоврядування є сполучною ланкою між громадянським суспільством і державою, де зустрічаються інтереси місцевих громад, громадян, держави, політичних партій та груп інтересів. Місцеве самоврядування здатне гармонізувати відносини між ними та зміцнювати соціальні зв'язки, водночас сприяючи розвитку індивідуальних свобод, розширюючи та обмежуючи суб'єктів політичної влади.

Визнання соціального потенціалу місцевого самоврядування та пріоритету інтересів суспільства в цілому над інтересами держави може усунути можливість виникнення конфліктів. Цьому сприяє забезпечення правоздатності територіальних громад та правового захисту від зловживань з боку органів державної влади. Реалізація спільних інтересів громад і суспільства в цілому може бути забезпечена шляхом використання ресурсів публічних інституцій та спільного використання владних повноважень з іншими інституціями.

Теоретико-організаційні засади правового регулювання впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування в Україні охоплюють різноманітні аспекти, які пов'язані зі здійсненням громадського контролю, участі громадян у процесах

прийняття рішень та виконанні рішень місцевих органів влади, забезпеченням прозорості та відкритості місцевих органів влади, створенням умов для розвитку громадських організацій та інших форм громадської участі у розвитку території.

Одним із головних документів, який визначає теоретико-організаційні засади правового регулювання впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування в Україні, є Конституція України. Згідно зі статтею 5 Конституції України, народ є єдиним джерелом влади в Україні, і він здійснює її через органи державної влади та місцевого самоврядування.

Правові засади впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування включають також створення умов для прозорості та відкритості діяльності місцевих органів влади. Наприклад, закон «Про доступ до публічної інформації» визначає права громадян на отримання інформації від місцевих органів влади та забезпечує прозорість та відкритість діяльності цих органів.

У додаток до законодавчих актів, в Україні діють також різні програми та проекти, які сприяють розвитку громадської участі у процесах місцевого самоврядування. Наприклад, «Програма розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки» містить заходи щодо підвищення рівня громадської участі у прийнятті рішень місцевого значення, забезпечення прозорості та відкритості діяльності місцевих органів влади та зміцнення ролі громадських організацій у розвитку території.

Отже, теоретико-організаційні засади правового регулювання впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування в Україні передбачають різні правові інструменти та механізми, які сприяють забезпеченню громадської участі у процесах місцевого самоврядування та громадського контролю за діяльністю місцевих органів влади. Ці засади базуються на принципах демократії, правової держави та громадянського суспільства.

Одним із ключових принципів теоретико-організаційних засад правового регулювання впливу громадянського суспіль-

ства на місцеве самоврядування є засада прозорості та відкритості. Зокрема, ця засада передбачає доступ громадян до інформації про діяльність місцевих органів влади, їхні рішення та процеси прийняття рішень. Це дозволяє громадянам бути активними учасниками місцевих процесів, брати участь у прийнятті рішень та контролювати діяльність місцевих органів влади.

Іншою важливою засадою є засада громадської участі у прийнятті рішень місцевого значення. Ця засада передбачає залучення громадян до процесів прийняття рішень, зокрема шляхом проведення громадських слухань, консультацій та інших форм громадської участі.

Також важливим елементом теоретико-організаційних засад правового регулювання впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування є засада громадського контролю. Ця засада передбачає можливість громадян контролювати діяльність місцевих органів влади, включаючи контроль за виконанням рішень, виділенням та використанням бюджетних коштів, станом довкілля та іншими аспектами.

Крім того, важливим елементом правового регулювання впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування є створення умов для розвитку громадських організацій та інших форм громадської участі у розвитку території. Це може передбачати, зокрема, надання фінансової та іншої підтримки громадським організаціям, забезпечення умов для їхньої діяльності та співпраці з місцевими органами влади.

Усі ці засади є важливими для забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування та забезпечення максимальної участі громадськості у прийнятті рішень, які стосуються їхнього життя та розвитку їхніх територій. Дотримання цих засад допомагає зміцнювати демократію та правову державу в Україні, а також забезпечувати належний рівень розвитку громадянського суспільства.

Сьогодні, вперше за сотні років, можна сказати, що в Україні реалізується концепція місцевого самоврядування, яка

існувала в нашій державі ще 500 років тому - місцеве самоврядування. Магдебурзьке право закріпило принцип самоврядування, тобто наявність певних прав територіальних громад, у нашому сучасному законодавстві (Конституції України та законах України).

Структура організацій громадянського суспільства за попереднього режиму була дуже фрагментованою, в той же час обізнаність громадян щодо їхніх прав людини значною мірою ігнорувалася. Такі форми публічного самовираження, як демонстрації, існували, але контролювалися державою. На практиці не було місця для індивідуальної діяльності недержавних громадян, а отже, не існувало концепції громадянського суспільства, незалежного від державного контролю. Після розпаду Радянського Союзу в 1991 році нова незалежна Україна визнала права і свободи людини, включаючи свободу вираження поглядів і зібрань. Закон «Про свободу вираження поглядів та зібрань» [1] (нині скасований) став каталізатором швидкого розвитку організацій громадянського суспільства. Громадяни отримали можливість створювати неурядові організації (НУО) та асоціації без контролю з боку держави.

Сьогодні українські громадські організації намагаються привернути увагу до суспільних потреб, які держава не в змозі задовольнити. Вони також прагнуть підвищити обізнаність громадськості щодо питань розвитку та поширювати інформацію про права громадян та їхній вплив на формування та реалізацію політики.

План дій Україна-ЄС дав конкретний поштовх для розвитку організацій громадянського суспільства. Наразі правові засади діяльності організацій громадянського суспільства регулюються наступними законами України. «Про громадські об'єднання» [2], «Про благодійні фонди та благодійні організації» [3], «Про органи самоорганізації населення», «Про громадські об'єднання». Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [4].

Становлення громадянського суспільства в Україні було складним еволюційним

процесом, який включав, з одного боку, появу нових інститутів, генетично пов'язаних з діяльністю правозахисників за радянських часів, а з іншого – модифікацію та часткову модернізацію радянських організацій.

Концепція громадянського суспільства, що з'явилася на зорі сучасності, пройшла різні етапи розвитку і змінювала свій зміст відповідно до еволюції соціальної реальності; з кінця 19 століття до кінця 20 століття концепція громадянського суспільства була значною мірою забута; лише в 1920-х роках концепція громадянського суспільства отримала розвиток і перетворилася на нову концепцію. Потім, з розпадом комуністичних тоталітарних режимів, ця концепція знову стала популярною як у Західній Європі, так і в країнах, що стали на шлях демократичних змін.

На відміну від країн, де демократія була відновлена (наприклад, Україна, Молдова), громадянське суспільство не змогло швидко розвинути в країнах Балтії, Чехії та Польщі. Для його повноцінного розвитку знадобляться десятиліття. Дозрівання громадянського суспільства відбувається значною мірою спонтанно і тому потребує часу. Його розвитку можуть сприяти цілеспрямовані зусилля, а не раціонально побудовані конкретні плани [5, 6].

Організації громадянського суспільства (ОГС) – це публічний простір, де люди добровільно об'єднуються для просування своїх спільних інтересів, виходячи за межі державних, бізнесових, родинних та інших відносин. Щоб не робити необґрунтованих суджень про складний і багатогранний феномен громадянського суспільства та правильно оцінити його значення для демократії, його присутність в Україні та ступінь його суспільно-політичного впливу, необхідно: зрозуміти його нормативний зміст, його значення.

– «Громадянське суспільство» – що воно являє собою як ідеальний тип, які його основні характеристики, місце і роль у соціальній системі?

– окреслити «межі» громадянського суспільства та відрізнити його від інших суміжних соціальних явищ і понять.

– Визначити типи громадянського суспільства, їх спільні та специфічні риси в різних країнах та окреслити конкретні «моделі».

Громадянське суспільство в широкому розумінні включає громадські організації, благодійні фонди, бізнес-асоціації, органи самоорганізації населення, засоби масової інформації, профспілки, об'єднання роботодавців, позапарламентські партії, релігійні організації та ініціативні групи. Більшість українців під терміном «громадянське суспільство» або «третій сектор» розуміють неурядові організації та благодійні фонди.

Висновки. Україна перебуває на шляху побудови суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави та громадянського суспільства. Досягнення цієї мети вимагає комплексного підходу до вирішення політичних, соціальних, правових, ідеологічних та економічних питань, а також системних реформ у всіх сферах суспільного життя.

Громадянське суспільство та місцеве самоврядування є взаємопов'язаними явищами та процесами. На сьогодні місцеве самоврядування відіграє ключову роль у формуванні громадянського суспільства. Ми перебуваємо в умовах коли громадянське суспільство є умовою формування місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування означає право та спроможність кожного члена територіальної громади брати участь в управлінні державними справами через реалізацію власних повноважень та взаємодії з органами місцевого самоврядування. Участь в місцевому самоврядуванні вимагає високого рівня освіти та громадської самосвідомості незалежно від того чи особа обіймає посаду в органі місцевого самоврядування чи особа реалізує власні права через звернення до органу місцевого самоврядування. Таким чином у сукупності отримуємо ситуації. Коли без громадянського суспільства ми не можемо сформувані достатній рівень громадської свідомості для здійснення місцевого самоврядування.

Простежується й інша сторона даного питання. Місцеве самоврядування є

однією з гарантій для практичного втілення верховенства права та демократії на рівні територіальної громади. Саме через це місцеве самоврядування пов'язується з громадянським суспільством саме тим що воно створює умови для того щоб розвивалось громадянське суспільство.

Тому для забезпечення сталого розвитку громадянського суспільства та створення необхідних якісних умов для його впливу на місцеве самоврядування необхідно провести суттєві реформи законодавства про громадські об'єднання, докласти зусиль для поширення ідеї участі громадян у громадській діяльності, створення нових організацій та розвитку цього потенціалу. Розвиток громадянського суспільства в Україні є набагато слабшим, ніж він мав би бути, щоб суттєво впливати на життя людей та призводити до змін у державній політиці. Третій сектор в Україні перебуває в процесі консолідації та «радикалізації». Профспілки та політичні організації в Україні не визнають себе членами громадянського суспільства. Суспільство не визнає громадянське суспільство як ефективний засіб представництва та захисту своїх прав. Організації громадянського суспільства не перебувають на передовій боротьби за громадянські права.

Список використаної літератури:

1. Про об'єднання громадян : Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 34, ст. 504. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2460-12#Text>
2. Про громадські об'єднання : Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 1, ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
3. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 25, ст. 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>
4. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 31–32, ст. 263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>

-
5. Ендрю Сенктон. Система міського управління / перекл. з англ. С. Куц. – Харків : Центр Освітніх Ініціатив, 2001. – 96 с.
6. Лотюк О. С. Співвідношення громадянського суспільства, держави і місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Право*. Вип. 23. Ч. 1. Т. 1. С. 145–148.
-

Sokha S. Theoretical and organizational foundations of the legal regulation of the influence of civil society on local self-government in Ukraine

The theoretical and organizational foundations of the legal regulation of the influence of civil society on local self-government are analyzed. The author pays particular attention to the current state of the rule of law in the local government system in Ukraine and the ability of civil society to influence the decision-making process.

Since self-government at the local level is established and guaranteed by the Constitution and laws, the right of territorial communities to dispose of their territories is an unconditional sign of real democracy in these countries.

Recognising and ensuring regional autonomy, Ukraine is building a civil society, a democratic legal system based on the rule of law, the primacy of human rights and the distribution of power.

It is concluded that the long-term perception of stable anti-state institutions in the minds of the population (members of society), fundamental changes in the stereotypes of socio-political behaviour of a large part of the population, self-organisation and self-discipline and the formation of patriotism can in the future form the basis for the conflict between state and public interests and the optimal balance between the state and the private sector and thus become a powerful tool for improving the effectiveness of.

On the other hand, constitutional law studies self-government as a constitutional and legal institution, self-government systems, guarantees and mechanisms for the implementation of self-government, with the aim of finding ways to improve the mechanisms for the implementation and realisation of the rights of territorial communities, the management of territories and their development, as well as the improvement of the state as a whole.

Key words: *local self-government, legal framework, civil society, interaction with civil society.*