



**Котенко Т.В.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри теорії та історії права та держави  
Інституту права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
ORCID: 0000-0001-5016-8301

## ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК СОЦІАЛЬНА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### CIVIL SOCIETY AS A SOCIAL BASIS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Установлено, що місцеве самоврядування та громадянське суспільство органічно пов'язані між собою. Визначено основні напрями, в яких громадянське суспільство впливає на місцеве самоврядування, а саме: визначає характер та зміст функціонування місцевого самоврядування як засобу управління суспільними відносинами; характеризує соціальну сутність та функціональне призначення місцевого самоврядування; забезпечує формування суб'єктів місцевого самоврядування та визначає зміст їх функцій; визначає та в подальшому впливає на зміст політики держави у сфері місцевого самоврядування; відображає рівень розвиненості місцевого самоврядування як засобу реалізації інтересів і потреб громади; визначає методи та форми реалізації функцій місцевого самоврядування; є об'єктом функціонального впливу місцевого самоврядування.

Визначено, що зворотний вплив місцевого самоврядування на громадянське суспільство виявляється у такому: 1) місцеве самоврядування функціонує в межах громадянського суспільства та виконує управлінську роль щодо нього; 2) зміст функціонального призначення місцевого самоврядування визначається сферою життєдіяльності громадянського суспільства в межах відповідного територіального утворення однієї держави; 3) реалізація функцій місцевого самоврядування здійснюється або територіальною громадою, або вповноваженими органами; 4) місцеве самоврядування забезпечує представництво та реалізацію інтересів відповідної територіальної громади, що становить сутність функціонування місцевого самоврядування загалом; 5) функціонування місцевого самоврядування може здійснюватись, зокрема, шляхом прийняття відповідних правових актів, які в подальшому мають загальнообов'язковий характер для всіх суб'єктів громадянського суспільства.

Узагальнено особливості взаємодії держави, громадянського суспільства та місцевого самоврядування, виокремлено ключові тенденції такої взаємодії, основними серед яких є громадянське суспільство відіграє роль системоутворювального фактору розвитку місцевого самоврядування, оскільки відображає потреби в самоорганізації суспільства та зумовлюється характером розвитку місцевого самоврядування. Особливістю розвитку взаємодії держави, громадянського суспільства та місцевого самоврядування є посилення ролі та значення місцевого самоврядування як фактору розбудови громадянського суспільства та держави; посилення державної підтримки розвитку місцевого самоврядування, а також розбудова інституцій об'єднання громадян як суб'єктів формування органів місцевого самоврядування; вироблення механізмів щодо недопущення втручання держави у функціонування місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення тощо.

Узагальнено особливості, громадянського суспільства як соціальної основи місцевого самоврядування, тому слід підсумувати ключові тенденції взаємодії держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства, а саме:

– громадянське суспільство відіграє роль системоутворювального фактору розвитку місцевого самоврядування, оскільки відображає потреби в самоорганізації суспільства та зумовлюється характером розвитку місцевого самоврядування;

– вироблення механізмів щодо недопущення втручання держави у функціонування місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення;

– посилення ролі місцевого самоврядування шляхом розширення кола повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, впровадження правових, організаційних, кадрових та інших засобів забезпечення місцевого самоврядування;

– подальше розширення повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, зокрема й на міжнародному рівні, особливо тих територій, що межують із територіями сусідніх іноземних держав.

**Ключові слова:** громадянське суспільство, суб'єкти права, закон, місцеве самоврядування, самоврядні функції.

It has been established that local self-government and civil society are organically connected. The main directions in which civil society influences local self-government are identified, namely: determines the nature and content of the functioning of local self-government as a means of managing public relations; characterizes the social essence and functional purpose of local self-government; ensures the formation of local governments and determines the content of their functions; determines and further influences the content of state policy in the field of local self-government; reflects the level of development of local self-government as a means of realizing the interests and needs of the community; determines methods and forms of realization of functions of local self-government; is the object of functional influence of local self-government.

The indicated reverse influence of local self-government on civil society is manifested in the following: 1) local self-government functions within civil society and performs a managerial role in relation to it; 2) the content of the functional purpose of local self-government is determined by the sphere of life of civil society within the relevant territorial formation of one state; 3) the implementation of local self-government functions is carried out either by the territorial community or by authorized bodies; 4) local self-government ensures the representation and realization of the interests of the relevant territorial community, which is the essence of the functioning of local self-government as a whole; 5) the functioning of local self-government may be carried out, inter alia, through the adoption of relevant legal acts, which in the future are universally binding on all subjects of civil society.

The peculiarities of interaction between the state, civil society and local self-government are generalized, the key tendencies of such interaction are singled out, the main ones are as follows: civil society plays the role of system-forming factor of local self-government development. The peculiarity of the development of interaction between the state, civil society and local self-government is the strengthening of the role and importance of local self-government as a factor in the development of civil society and the state; strengthening state support for the development of local self-government, as well as the development of institutions for the association of citizens as subjects of the formation of local self-government bodies; elaboration of mechanisms to prevent state interference in the functioning of local self-government in resolving issues of local importance, etc.

The features of civil society as a social basis of local self-government are generalized, the key tendencies of interaction of the state, local self-government and civil society should be summarized, namely:

– civil society plays the role of a system-forming factor in the development of local self-government, as it reflects the needs for self-organization of society and is determined by the nature of the development of local self-government;

– development of mechanisms to prevent state interference in the functioning of local self-government to address issues of local importance;

– strengthening the role of local self-government by expanding the range of powers of local self-government entities, introduction of legal, organizational, personnel and other means of ensuring local self-government;

– further expansion of the powers of local governments, including at the international level, especially those territories bordering the territories of neighboring foreign states.

**Key words:** *civil society, subjects of law, law, local self-government, self-governed functions.*

**Актуальність теми.** У сучасній Україні в умовах розбудови вітчизняної системи місцевого самоврядування особливого теоретичного і практичного значення набуває проблема функціонального призначення місцевого самоврядування як ключового інституту громадянського суспільства.

**Аналіз дослідження проблематики.** Питання місцевого самоврядування та громадянського суспільства як його основи стали предметом досліджень вітчизняних учених: О.В. Батанова, М.О. Баймуратова, С.В. Бобровник, В.І. Борденюк, С.Д. Гусарева, О.В. Зайчука, А.П. Зайця, С.В. Зівса, Р.А. Калюжного, Н.В. Камінської, В.К. Кампо, А.М. Колодія, М.І. Козюбри, О.Є. Лейста, Л.С. Мамути, В.І. Мельниченка, М.М. Марченка, Н.А. Мяловицької, В.Ф. Погорілка, Т.І. Тарахонич, Ю.М. Тодики, О.Ю. Тодики, О.Ф. Фрицького, Г.В. Чапала та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Процеси децентралізації управлінської функції держави пов'язуються з підвищенням ролі місцевого самоврядування як важливого інституту громадянського суспільства.

Указана особливість місцевого самоврядування як соціального інституту має ключовий характер, що дає змогу говорити про суспільство як про об'єкт функціонування місцевого самоврядування. На вказану особливість неодноразово звертали увагу вчені. Самоорганізація населення для вирішення власних проблем – ключове питання демократії. Реальне місцеве самоврядування – це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний із вирішенням проблем формування громадянського суспільства, посиленням захисту прав і свобод людини і громадянина, їх практичною реалізацією. Тому варто погодитися з поглядом О.В. Батанова, який доводить, що актуальність, глибоке осмислення цього питання має не лише науково-методологічне і політико-ідеологічне, а й вагомим практичне значення. Усвідомлення феномену місцевого самоврядування в повному обсязі дає можливість знайти адекватні напрями і форми розвитку демократії на сучасному етапі [1, с. 181].

Сучасними ученими наголошується на органічному взаємозв'язку між функціями грома-

дьянського суспільства та функціями місцевого самоврядування, який виявляється в тому, що функції місцевого самоврядування походять від функцій громадянського суспільства. Окрім того, саме на місцеве самоврядування покладається завдання забезпечити дотримання й захист прав і свобод людини та громадянина. Тому і коло функцій, що реалізується місцевим самоврядуванням, учені пов'язують:

- по-перше, із забезпеченням безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення, обліку і координації інтересів різних груп населення, захисту меншин;

- по-друге, із забезпеченням комплексного соціально-економічного розвитку муніципального утворення;

- по-третє, з управлінням муніципальною власністю і місцевими фінансами;

- по-четверте, із здійсненням соціальної політики місцевого самоврядування, спрямованої на створення умов, які забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини;

- по-п'яте, з охороною навколишнього середовища;

- по-шосте, із забезпеченням громадського порядку [2, с. 16–17].

Усе ж таки слід зазначити: визначаючи функції місцевого самоврядування як такі, що походять від функцій громадянського суспільства, учені так і не обґрунтували особливості цього взаємозв'язку, оскільки і наведений перелік функцій повністю не відображає засади функціонування громадянського суспільства.

Учені справедливо зазначають, що громадянське суспільство традиційно розуміють як сферу, на яку індивід має прерогативи перед державою, тобто має місце автономність громадянського суспільства як сфери приватних інтересів щодо держави (втілення публічного інтересу) [3, с. 165]. Це підтверджується і поглядами вчених щодо розуміння поняття та сутності громадянського суспільства як сфери здійснення власного партикулярного інтересу, а також забезпечення інтересів окремих індивідів та колективів людей, які групуються навколо особливих однорядних суспільних відносин [4, с. 97].

Питання взаємозв'язку громадянського суспільства та місцевого самоврядування в юридичній літературі розглядається в контексті характеристики або громадянського суспільства, або місцевого самоврядування. Неодноразово розглядаючи місцеве самоврядування, учені наголошували на тому, що це є інститут (засіб, форма вияву тощо) громадянського суспільства. За таким принципом, розглядаючи особливості громадянського суспільства, учені наголошують на його ключовому інституті – місцевому самоврядуванні як засобі виявлення та реалізації інтересів громади.

Учені наголошують, що однією з характерних рис розвитку сучасних демократично організова-

них суспільств є політична децентралізація, яка виявляється у здійсненні певної частини публічної влади самостійними від держави суб'єктами, не пов'язаними відносинами підпорядкування. Ступінь самостійності при цьому визначається тим, що вони належать або до органів державної влади суб'єктів федерації (у державах із федеративним устроєм), або до органів самостійного виду публічної влади – місцевого самоврядування. Децентралізація публічної влади при цьому постає як відчуження певної частини державної влади або державоподібним утворенням (суб'єктам федерації), що закріплюється відповідними нормами федеральної конституції або самоврядним утворенням із закріпленням цього відчуження як у конституціях, так і (здебільшого) в поточному законодавстві [5].

На нашу думку, місцеве самоврядування та громадянське суспільство органічно пов'язані між собою, причому цей зв'язок слід визначати на рівні функціонального аналізу місцевого самоврядування та громадянського суспільства. З огляду на це, вказаний зв'язок можна узагальнити в межах таких положень:

- 1) місцеве самоврядування виникає, розвивається та функціонує відповідно до рівня розвитку та розбудови громадянського суспільства, тому місцеве самоврядування є явищем діалектичним і соціальним, оскільки зумовлюється розвитком суспільства;

- 2) доктринальне розуміння функціонального призначення місцевого самоврядування зумовлюється розумінням громадянського суспільства як особливої форми організації суспільства;

- 3) розвиток місцевого самоврядування зумовлюється його функціональним призначенням щодо розбудови громадянського суспільства на засадах його самоорганізації та залучення громадянськості до участі в управлінні суспільством;

- 4) функції місцевого самоврядування мають похідний характер від сутності громадянського суспільства та в процесі реалізації забезпечують реалізацію соціального призначення громадянського суспільства.

На нашу думку, проблематику розвитку громадянського суспільства як фактору розвитку та об'єкта функціонування місцевого самоврядування слід пов'язувати із закономірностями співвідношення державної влади та інституціями самоорганізації суспільства, оскільки від рівня реалізації самоврядного потенціалу суспільства та від реальних можливостей реалізувати власні інтереси громадян через інститути самоорганізації суспільства залежить рівень розбудови громадянського суспільства. Тому спробуємо встановити генезу розвитку поглядів на особливості взаємовпливу державної влади та місцевого самоврядування.

Здійснюючи аналіз взаємодії громадянського суспільства та місцевого самоврядування, учені справедливо зазначають, що природою такої

взаємодії є необхідність створення різноманітних соціальних інституцій як протизаги держави та її органам. Причому однозначно робиться висновок про те, що місцеве самоврядування є одним із пріоритетних інститутів громадянського суспільства [6, с. 178], який забезпечує ключові характеристики громадянського суспільства, а саме:

- формування особливого способу соціального життя, заснованого на праві та демократії;
- розбудову суспільного устрою, згідно з яким кожній людині гарантується вільний вибір форм його економічного та політичного буття, утверджуються права людини, забезпечується ідеологічний плюралізм;
- забезпечення розвитку соціального простору, в якому люди взаємодіють порівняно вільно, без безпосереднього втручання держави;
- створення громадянського суспільства як великої самоорганізованої суперсистеми, яка складається з багатьох недержавних інститутів та асоціацій фізичних осіб. При цьому не тільки громадянське суспільство загалом, а і його спільноти на місцях представлені значним «ансамблем» самоврядних скооперованих громад та об'єднань громадян.

Держава забезпечує створення та гарантування місцевого самоврядування шляхом розбудови правової моделі громадянського суспільства, яка потім наповнюється конкретним змістом [6, с. 178].

Розуміння громадянського суспільства охоплює і його функціональне призначення в контексті впливу на місцеве самоврядування:

- як засобу забезпечення і гарантування місцевого самоврядування;
- як форми вияву місцевого самоврядування;
- як системи відносин у сфері місцевого самоврядування;
- як об'єкта поширення владних повноважень;
- як засобу формування суб'єктів місцевого самоврядування тощо.

Окрім того, учені наголошують на тому, що громадянське суспільство є засобом самовираження індивідів, їх самоорганізації і самостійної реалізації ними власних інтересів. Значну частину суспільно важливих питань громадські спілки та об'єднання мають розв'язувати самотужки або на рівні місцевого самоврядування, чим полегшують виконання державою її функцій [7, с. 649].

З одного боку, місцеве самоврядування є необхідною умовою створення, формування, функціонування, розвитку та вдосконалення громадянського суспільства, а з іншого – громадянське суспільство через відповідні інститути впливає на розвиток місцевого самоврядування в контексті його формування, функціонування та вдосконалення діяльності. Учені зазначають, що місцеве самоврядування відіграє особливу

роль у становленні громадянського суспільства в Україні, оскільки воно є:

- механізмом формування громадянського суспільства,
- невід'ємною частиною громадянського суспільства;
- засобом реального здійснення народовладдя [8, с. 52];
- ефективною формою самоорганізації населення;
- одним з основних інститутів громадянського суспільства [9, с. 196].

На нашу думку, громадянське суспільство впливає на місцеве самоврядування у таких напрямках:

- 1) визначає характер та зміст функціонування місцевого самоврядування як засобу управління суспільними відносинами;
- 2) характеризує соціальну сутність та функціональне призначення місцевого самоврядування;
- 3) забезпечує формування суб'єктів місцевого самоврядування та визначає зміст їхніх функцій;
- 4) визначає та в подальшому впливає на зміст політики держави у сфері місцевого самоврядування;
- 5) відображає рівень розвиненості місцевого самоврядування як засобу реалізації інтересів і потреб громади;
- 6) визначає методи та форми реалізації функцій місцевого самоврядування;
- 7) є об'єктом функціонального впливу місцевого самоврядування.

Ураховуючи розглянуті аспекти впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування, слід указати і на зворотний вплив місцевого самоврядування на громадянське суспільство, що виявляється в тому, що:

- 1) функціонує в межах громадянського суспільства та виконує управлінську роль щодо громадянського суспільства;
- 2) зміст функціонального призначення місцевого самоврядування визначається сферою життєдіяльності громадянського суспільства в межах відповідного територіального утворення однієї держави;
- 3) реалізація функцій місцевого самоврядування здійснюється або територіальною громадою, або вповноваженими органами, що складаються з суб'єктів громадянського суспільства;
- 4) місцеве самоврядування забезпечує представництво та реалізацію інтересів відповідної територіальної громади, що становить сутність функціонування місцевого самоврядування загалом;
- 5) функціонування місцевого самоврядування може здійснюватися, зокрема, шляхом ухвалення відповідних правових актів, які надалі мають загальнообов'язковий характер для всіх суб'єктів громадянського суспільства.



**Висновки.** Узагальнюючи особливості громадянського суспільства як соціальної основи місцевого самоврядування, слід підсумувати ключові тенденції взаємодії держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства, а саме:

– громадянське суспільство відіграє роль системоутворювального фактору розвитку місцевого самоврядування, оскільки відображає потреби в самоорганізації суспільства та зумовлюється характером розвитку місцевого самоврядування;

– вироблення механізмів щодо недопущення втручання держави у функціонування місцевого

самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення;

– посилення ролі місцевого самоврядування шляхом розширення кола повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, впровадження правових, організаційних, кадрових та інших засобів забезпечення місцевого самоврядування;

– подальше розширення повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, зокрема на міжнародному рівні, особливо тих територій, що межують із територіями сусідніх іноземних держав.

#### Список використаних джерел:

1. Батанов О.В. Муниципальное право Украины: Підручник / Відп. ред. М. О. Баймуратов. Харків : Одиссей, 2008. 528 с.
2. Глушенко П.П., Пилин В. В. Муниципальное право: Учеб. пос. Санкт-Петербург : Михайлов В.А., 2000. 368 с.
3. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2004. 214 с.
4. Мамут Л.С. Гражданское общество и государство: проблема соотношения. *Общественные науки и современность*. 2002. № 5. С. 94–103.
5. Мельниченко В.І. Переосмислення функцій державного управління у контексті децентралізації публічної влади. URL: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=8&n=52&c=1123>
6. Батанов О.В. Що таке місцеве самоврядування з точки зору права. *Правова держава*. 2007. Вип. 18. С. 172–184.
7. Основи демократії: навч. посібник для студентів вищ. навч. закладів / М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.; За заг. ред. А. Колодій; М-во освіти і науки України, Ін-т вищої освіти АПН України, Укр.-канад. проект «Демократична освіта», Інститут вищої освіти. Київ : Вид-во «Ай-Бі», 2002. 684 с.
8. Тодика О.Ю. Проблеми реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень в аспекті здійснення народовладдя. *Держ. будівництво та місцеве самоврядування*: 36. наук. пр. Харків : Право, 2004. Вип. 7. С. 50–56.
9. Проблеми формування місцевих рад та їх виконавчих органів: Монографія / За ред. Ю.М. Тодики. Харків : Право, 2009. 540 с.