

ПИТАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

П. Любченко, кандидат юридичних наук (НЮА України)

Конституційно-правові проблеми визначення структури громадянського суспільства

Громадянське суспільство є складним багатогранним явищем, яке вивчається під різними кутами зору різними суспільними науками. Більшість дослідників пропонують власні визначення категорії «громадянське суспільство», які істотно відрізняються, що свідчить про відсутність структурно-інституційного і функціонального аналізу змісту цього поняття. В існуючих уявленнях про громадянське суспільство, як правило, визначено пріоритети, загальні контури, деякі його елементи, але зрозуміло, що це лише окремі фрагменти достатньо складної системи. Предметом наукового дослідження були лише окремі інститути громадянського суспільства. Роботи, в яких охоплювалися б усі інститути, досліджувався весь спектр відносин у громадянському суспільстві, на сьогодні практично відсутні. Хоча структурі громадянського суспільства тією чи іншою мірою приділяли увагу багато дослідників, на наш погляд, найбільш докладно це питання висвітлювалося в роботах В. Речицького¹, В. Селіванова², однак наявний ступінь розмаїття позицій свідчить про його дійсну складність.

Метою цієї статті є узагальнення і критичний аналіз існуючих наукових поглядів на структуру громадянського суспільства, виявлення змісту і обсягу цього поняття. Зрештою, це надасть змогу сформулювати авторське розуміння структури громадянського суспільства, здатне стати основою для подальших наукових до-

¹ Див.: *Речицький В. В.* Політична активність. Конституційні аспекти. — К., 1999. — С. 437.

² Див.: *Селіванов В. М.* Право і влада суверенної України: методологічні аспекти. — К., 2002. — С. 226.

сліджень у цій сфері, сприятиме вдосконаленню правового регулювання, що має як теоретичне, так і практичне значення на сучасному етапі суспільного розвитку України.

В науковій літературі можна зустріти різні міркування щодо структури громадянського суспільства. Найпростіше з існуючих про нього уявлень — це зведення всього інституційного складу громадянського суспільства до так званого третього сектору (громадські організації). Дещо ширший підхід передбачає, що крім структур третього сектору існує сфера публічної комунікації між людьми, які створюють і формують громадську думку, і важлива роль в цьому відводиться засобам масової інформації. Ще ширший підхід передбачає включення до структури громадянського суспільства процесів боротьби по захисту інтересів громадян та їх об'єднань. І нарешті, відповідно до найбільш широкого розуміння структури громадянського суспільства до його складу включаються політичні організації, які відстоюють свої інтереси та інтереси громадян, здійснюють політичні функції та виступають протиположно державі, що змушує останню стримувати розвиток окремих інститутів громадянського суспільства.

Існуючі уявлення про структуру громадянського суспільства умовно можна поділити на три підгрупи. Представники першої розглядають громадянське суспільство як цілісну систему, що складається з окремих елементів (інститутів), залежних один від одного; другої — як систему суспільних відносин; третьої, об'єднуючи два попередні підходи, — як інституціональне утворення і систему суспільних відносин.

Структура громадянського суспільства часто визначається за «залишковим принципом», тобто шляхом виключення із соціального життя державного начала і деяких аспектів публічного права¹. В. Литвин вважає, що до структури громадянського суспільства поруч із неурядовими організаціями соціально-політичної орієнтації входять профспілки, торгові палати і професійні колегії та синдикати (адвокатів, лікарів тощо), етнічні асоціації і, до речі, ті ж політичні партії. Крім цього сюди входить і найширший спектр об'єднань, які не мають соціально-політичної програми: релігійні, студентські, спортивні та культурні товариства (від гуртків любителів хорового співу до клубів спортивних уболівальників та доб-

¹ Див.: Гражданское общество: истоки и современность / Научные редакторы проф. И. И. Кальной, доц. И. Н. Лопушанский. — 2-е изд., доп. — СПб., 2002. — С. 8.

ровільних пожежників)¹. Німецький дослідник Д. Штюдеманн відносить до структури громадянського суспільства профспілки, церкву, вільні групи виборців, об'єднання захисту прав споживачів, а також спілки охорони прав квартиронаймачів, природоохоронні групи, організації сусідської взаємодопомоги, спортивні об'єднання, добровільні протипожежні служби, жіночі організації, організації самодопомоги для алкоголіків і наркоманів. Тут громадяни вирішують конкретні проблеми, здійснюється представництво їх інтересів, вони проводять велику суспільно значущу роботу і тим самим беруть на себе відповідальність за спільне благо. На його думку, соціальна й політична відповідальність людини — коригуючий чинник розвитку ринкових сил, які самі по собі не можуть бути основою функціонування суспільства².

Громадянське суспільство є структурним, зазначав В. Соловйов, його структурність має горизонтальний характер, на відміну від структурності держави, яка має вертикальний характер. У такому розумінні громадянське суспільство є «вільна синергія», «анархія в позитивному розумінні», порядок, що спонтанно впливає із внутрішньої солідарності людей, які працюють, не потребуючи понукання і управління³. Для аналізу структури громадянського суспільства продуктивним є інституційний підхід. Головним методологічним посиленням інституціоналістів в ХХ ст. і в наш час залишається теза: форми соціальної дії людей мають досліджуватися в тісному зв'язку з існуючою системою соціальних нормативних актів та інститутів, необхідність виникнення та функціонування яких дорівнює природно-історичній закономірності. Саме тому категорію «інститут» тлумачать як особливу форму інституціоналізованої соціальної дії, специфічну соціальну реальність, що складається в різних сферах суспільства. Наукове обґрунтування поняття інституту пов'язане з роботами французького вченого М. Оріу (1856—1929), засновника школи інституціоналізму в правознавстві. Він доводив, що будь-яка суспільна група стає інституцією, як тільки в ній буде визнано наявність особливої волі, відмінної від волі окремих її членів; зокрема, до інституцій він відносив профспілки, банки, церкву і саму державу. При цьому ані

¹ Див.: Литвин В. Громадянське суспільство: міфи і реальність // Дзеркало тижня. — 2002. — № 3. — С. 2.

² Див.: Штюдеманн Д. Громадянське суспільство в Німеччині // Там само. — № 5. — С. 3.

³ Див.: Соловьев В. Сочинения: В 2 т. — М., 1989. — Т. 2. — С. 331.

М. Оріу, ані його послідовники не ототожнювали соціальну групу з її інститутом; група була своєрідним соціальним субстратом (матеріальною основою) інституту, а останній являв собою організаційно-правове втілення цієї групи, отже, значною мірою сприймався як абстракція¹. Д. Роулз визначав структуру суспільства як спосіб поєднання його політичних, соціальних і економічних інститутів у систему кооперації, яка діє від покоління до покоління².

В. Селіванов пропонує інший підхід до визначення структури громадянського суспільства і вважає, що ним охоплюються відносини сімейні, економічні, професійні, конфесійні, культурні, етнонаціональні тощо, тобто такі, які регулюються головним чином нормами моралі і нормами звичаєвого права³. Дещо іншу позицію займає О. Фрицький, який вважає, що громадянське суспільство охоплює сукупність моральних, правових, економічних, політичних відносин, включаючи власність, працю, підприємництво, організацію і діяльність громадських об'єднань, сфери виховання, освіти, науки і культури, сім'ю, систему засобів масової інформації, норми етики поведінки людини тощо⁴, тобто не лише тих, що регулюються нормами моралі, а тих, що регулюються правовими нормами.

І. Давидова і Л. Сорока, об'єднуючи зазначені підходи до розуміння структури, зазначають, що громадянське суспільство уявляється як людська спільнота, котра в демократичній державі представлена: а) мережею добровільних громадських недержавних структур (об'єднань, організацій, союзів, центрів, фондів, клубів та ін.); б) сукупністю суспільних відносин (економічних, політичних, соціальних, релігійних та ін.)⁵. Запропонований авторами підхід заслуговує на підтримку, однак, на нашу думку, не можна погодитися з тим, що інституційна складова громадянського суспільства обмежується лише мережею добровільних громадських недержавних структур. Як відомо, «економічний» підхід К. Маркса та його

¹ Див.: Герасіна Л. М. Інституційна природа державної влади та система її політико-правових інститутів / Державне будівництво та місцеве самоврядування. — 2003 — Вип. 5. — С. 4.

² Див.: Rawls J. Political Liberalism. — N.-Y., 1993. — P. 11.

³ Див.: Селіванов В. М. Вказ. праця. — С. 225.

⁴ Див.: Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник. — К., 2002. — С. 100.

⁵ Див.: Давидова І. Г., Сорока Л. С. Основні ознаки громадянського суспільства в Харківському регіоні // Політичні партії в незалежній Україні: роль та місце у політичній трансформації суспільства / Укл. В. В. Нікітін. — Х., 2001. — С. 34.

послідовників до громадянського суспільства призвів до ігнорування соціального потенціалу таких структур — складових громадянського суспільства, як сім'я, церква, громадські та професійні об'єднання, засоби масової комунікації (особливо недержавна преса)¹.

Немає однастайності в підходах до розуміння структури громадянського суспільства в роботах інших вчених, котрі одночасно її розглядають:

— по-перше, як сукупність суб'єктів: громадян суспільства; політичних партій; громадських організацій; підприємців та інших недержавних економічних структур; органів місцевого самоврядування; релігійних організацій; недержавних освітніх і культурних установ, наукових асоціацій, спортивних організацій; засобів масової інформації; сім'ї;

— по-друге, як сукупність суспільних відносин у різних сферах життєдіяльності: політичних, економічних, місцевого самоврядування, релігійних, соціальних, інформаційних, сімейних². Такий підхід є більш продуктивним порівняно з іншими, однак і він не дає вичерпної характеристики структури громадянського суспільства.

Відсутні єдині підходи серед науковців і щодо суб'єктного складу громадянського суспільства. Так, І. Видрін та А. Кокотов вважають, що немає вагомих підстав розглядати місцеве самоврядування як різновид суспільного, громадського самоврядування, як один з елементів громадянського суспільства в його відносному протиставленні державно-публічному апарату влади³. Водночас, на думку інших авторів, місцеве самоврядування є основним інститутом громадянського суспільства, його системотворчим чинником⁴. Заслуговує на увагу нестандартний підхід до визначення структури громадянського суспільства О. Фрицького. Він вважає, що серед інститутів громадянського суспільства основоположними, тобто такими, які є базою інших елементів громадянського суспільства, є економічна основа і система України (власність, її основні форми, підприємництво тощо), а також права і свободи людини і громадя-

¹ Див.: Селіванов В. М. Вказ. праця. — С. 221.

² Див.: Бобылев А. И. Общество, гражданское общество, личность, государство, право. Их взаимодействие на современном этапе // Право и политика. — 2001. — № 3. — С. 72.

³ Див.: Видрін І. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов. — М., 2000. — С. 39.

⁴ Див.: Баранчиков В. А. Муниципальное право: Учебник для вузов. — М., 1995. — С. 126.

нина, особливо сім'я, сфера виховання, освіти, науки, культура, норми етики поведінки людей, сфера приватних інтересів і потреб людини, організація і діяльність об'єднань громадян¹.

Окремо слід виділити позицію науковців, на думку яких громадянське суспільство — багаторівнева система, що має свої сфери з певним самопідпорядкуванням одних іншим, на відміну від держави воно не є структурованим по вертикалі і не передає керівні імпульси згори вниз, але, утворюючи мережу інтересів, що об'єднують усіх громадян у певну спільність, забезпечує стабільність політичної системи². З цього приводу В. Речицький зазначає, що характер інституту громадянського суспільства визначається змістом його діяльності. Завданням держави при цьому є безпека, порядок, захищеність, недержавні структури націлені на широку ініціативу, плюралізм і терпимість. Пріоритети держави і громадянського суспільства біполярні, хоча і з очевидним домінуванням цінностей громадянського суспільства³.

В. Селіванов звертає увагу на умовність терміна «громадянське суспільство», слушно вказуючи, що його членами є не безпосередньо громадяни — суб'єкти публічно-владних відносин і публічного права, тобто носії насамперед конституційних прав, свобод і обов'язків громадян держави, а люди як фізичні особи, суб'єкти передусім приватно правових відносин, суб'єкти приватного права, носії приватних інтересів⁴. Інші автори, навпаки, акцентують увагу на соціально-політичній сфері громадянського суспільства, яку утворюють: а) суспільно-політичні організації та рухи; б) різноманітні форми суспільної активності громадян (мітинги, збори, демонстрації, пікетування, страйки тощо); в) органи самоорганізації населення за місцем проживання; г) недержавні засоби масової інформації⁵.

Досліджувана проблема має й іншу сторону — суб'єктний склад громадянського суспільства не є безмежним. Конституція України є основою становлення громадянського суспільства, визначає напрями його розвитку і одночасно встановлює обмеження щодо

¹ Див.: *Речицький О. Ф.* Вказ. праця. — С. 113.

² Див.: *Словник соціологічних і політологічних термінів: Довідкове видання / Укладачі В. І. Астахова, В. І. Даниленко, А. І. Панов та ін.* — К., 1993. — С. 23.

³ Див.: *Речицький В. В.* Вказ. праця. — С. 61.

⁴ Див.: *Селіванов В. М.* Вказ. праця. — С. 222.

⁵ Див.: *Давидова І. Г., Сорока Л. С.* Вказ. праця. — С. 33.

формування окремих інституцій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод людини і громадянина. Зокрема, не допускаються створення і діяльність структурних осередків політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях. Відповідно до ст. 37 Конституції України забороняються створення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення. Обмеження можуть стосуватися не тільки можливості створення тих чи інших інституцій, а й окремих громадян, наприклад, членами політичних партій не можуть бути: судді, працівники прокуратури, органів внутрішніх справ, співробітники Служби безпеки України, військовослужбовці. Тобто таким чином Конституція України обмежує суб'єктний склад громадянського суспільства.

В. Литвин, характеризуючи громадянське суспільство, зауважує, що саме слово «громадянське» передбачає певну цивілізованість, певну людяність, певний дух законності¹. В деяких наукових роботах слушно ставиться питання про те, чи можна відносити до структури громадянського суспільства злочинні формування, які інституційно мають багато спільного з іншими структурними елементами громадянського суспільства, якщо не враховувати мету, з якою вони створюються, і відсутність легалізації. Ця проблема потребує свого дослідження. На думку М. Тетчер, у середині 80-х злочинність стала одним з інститутів суспільства — значною мірою в результаті діяльності КДБ².

Як бачимо, наявний розбіг позицій дослідників щодо структури громадянського суспільства свідчить про відсутність однастайності у визначенні цього питання. На наш погляд, найбільш повно

¹ Див.: Литвин В. Священні корови бувають лише в Індії // Дзеркало тижня. — 2002. — № 4. — С. 2.

² Див.: Мучник А. Г. Коментарий к Конституции Украины. — 2-е изд., исправ. и доп. — К., 2003. — Кн. 1. — С. 36.

охопити всю багатогранність відносин та інститутів громадянського суспільства можна шляхом застосування системного підходу, який передбачає не тільки дослідження окремих елементів (суб'єктів), а й відносини між ними, зв'язки між цілим і елементами, виділення інших закономірностей, що створюють єдине ціле — громадянське суспільство. Методологічна специфіка системного підходу визначається тим, що він орієнтує дослідників на розкриття цілісності об'єкта і механізмів, що забезпечують його функціонування. Основною категорією, якою оперує системний підхід, є саме поняття системи як сукупності елементів, пов'язаних між собою у процесі цілеспрямованої діяльності. Для віднесення об'єкта дослідження до категорії системи він повинен мати такі ознаки: цілісність, наявність декількох типів зв'язків (просторових, функціональних тощо), структуру (організацію), ієрархію рівнів, цілі, процеси самоорганізації, функціонування та розвитку.

Саме на це звертає увагу В. Речицький, який зазначає, що структура — це каркас, внутрішній скелет будь-якої конструкції. Структура зв'язує об'єкт, одночасно ніби розділяючи його, подібно до того, як скелет тварини зв'язує її органи, одночасно розділяючи їх функціонально. Сутність структури полягає в тому, що вона забезпечує єдність композиції автономних елементів, на відміну від маси, де композиційна множинність елементів (відповідно і структура) відсутні¹. Структура характеризує розміщення елементів в якомусь певному порядку, але цей порядок є системним лише тоді, коли він обумовлений певною метою².

Напевно, не викличе заперечень твердження про те, що в умовах реальної демократії державу також можна розглядати як один із основних, найбільш важливих інститутів громадянського суспільства. Держава здійснює правове регулювання суспільних відносин, управління суспільними справами, вирішує питання забезпечення порядку, оборони, безпеки тощо. Відомо, що державні функції реалізують окремі органи, які, будучи невід'ємною складовою державного механізму, в той же час мають своє особливе призначення в системі інститутів громадянського суспільства. Парламент, здійснюючи законодавчу функцію, одночасно виступає і як державний орган, і як інститут громадянського суспільства, діючи в окремих випадках більше в інтересах Українського народу, ніж в

¹ Див.: Речицький В. В. Вказ. праця. — С. 59.

² Див.: Фіночко Ф. Д. Співвідношення організації та управління // Державне будівництво та місцеве самоврядування. — 2003. — Вип. 5. — С. 83.

інтересах держави як системи суб'єктів публічної влади. Подібну двояку роль відіграють практично всі органи державної влади. А. Комзюк вважає, що міліція, будучи формуванням виконавчої влади, повинна бути інструментом реалізації політики держави в питаннях охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями і в той же час протистояти негативним явищам у суспільстві, викликаним недоліками реалізації цієї політики, яким часто протистоїть певна частина суспільства. Міліція змушена додержуватися, з одного боку, інтересів і вимог політиків, а з іншого — інтересів і потреб суспільства та населення¹. Тобто міліція одночасно підпорядковується як уряду, так і суспільству². На подвійну роль органів державної влади звертають увагу й інші вчені. Так Б. Джексон серед інститутів громадянського суспільства називає суд і парламент³.

Таким чином, аналіз різних точок зору дозволяє зробити висновки про те, що інститути громадянського суспільства як його складові є взаємозалежними і знаходяться в постійному взаємозв'язку. Представницькі органи держави, органи місцевого самоврядування обираються громадянами; активними учасниками виборчого процесу є політичні партії; висвітлення діяльності органів публічної влади здійснюється засобами масової інформації; держава в особі Верховної Ради України здійснює правове регулювання діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та інших інститутів громадянського суспільства, тобто маємо своєрідне замкнуте коло взаємозалежності. Д. Локк зазначав, що не знає в природі частини настільки повної і досконалої, щоб вона не була зобов'язана оточуючим її частинам своїм існуванням і властивостями⁴.

На наш погляд, досліджуючи структуру громадянського суспільства, його слід розглядати:

— по-перше, як сукупність суб'єктів (інституційних утворень): держава, місцеве самоврядування, національно-етнічні спільноти; церква; політичні партії; громадські організації; суб'єкти господа-

¹ Див.: Комзюк А. Т. «Правопримусова» сутність міліції, її місце і роль у механізмі сучасної держави // Там само. — 2002. — Вип. 3. — С. 63.

² Див.: Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1993. — С. 93.

³ Див.: Джексон Б. Майбутнє України визначать наступні десять місяців // Дзеркало тижня. — 2003. — № 28. — 26 лип. — 1 серп. — С. 3.

⁴ Див.: Локк Д. Сочинения: В 3 т. — М., 1985. — Т. 2. — С. 65.

рювання; релігійні організації; освітні, наукові та культурні установи; асоціації та інші об'єднання, профспілки; спортивні організації; засоби масової інформації; сім'я;

— по-друге, як сукупність суспільних відносин у різних сферах життєдіяльності: моральних, правових, політичних, економічних, місцевого самоврядування, релігійних, соціальних, інформаційних, сімейних.

При такому підході до розуміння структури громадянського суспільства слід говорити і про дієвість його контролю над державою. Так, Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, здійснюючи правосуддя, повинні діяти насамперед як інститути громадянського суспільства, тому ухвалення рішень іменем України порушує їх нейтралітет і не забезпечує відповідного ступеня незалежності.

В. Селіванов слушно зауважує, що громадянське суспільство не є простим додатком до економічної або політичної системи, зокрема держави, воно — арена діяльності різноманітних соціальних структур, кожна з яких намагається захищати загальні, корінні інтереси певного соціального угруповання, взаємодіючи з державою. Сукупне співіснування, взаємодія цих різних суспільних сил, побудована на принципі конкуренції, стримують будь-які сироби монополізації політичного, духовного або інтелектуального впливу однієї, чия б то не було, панівної волі та ідеології, що притаманне тоталітарній державі. Практична реалізація принципу конкуренції (в економіці, політиці та ідеології) як рушійної сили соціального прогресу саме і стає можливою за допомогою громадянського суспільства, яке, в свою чергу, є результатом еволюційного становлення, функціонування і розвитку соціальної конкуренції¹. Оскільки еволюція будь-якої системи приводить до збільшення кількості її внутрішніх елементів і зв'язків між ними², ускладнення структури громадянського суспільства є природним процесом.

Проведене дослідження дає підстави зробити висновок про те, що громадянське суспільство є структурованим системним явищем, до формування якого доцільно застосовувати структурно-процесний підхід, який розглядає громадянське суспільство як сукупність визначених суб'єктів у процесі здійснення ними суспільних відносин.

¹ Див.: Селіванов В. М. Вказ. праця. — С. 233.

² Див.: Заславская Т. О стратегии социального управления перестройкой. Иного не дано. — М., 1988. — С. 15.

Подальшим розвитком дослідження у цьому напрямі є визначення сутності, ролі та впливу кожного з елементів громадянського суспільства на соціальну, політичну, правову, економічну системи держави, а також змісту, типів та форм взаємозв'язків між визначеними елементами з метою формування дійової структури громадянського суспільства як у системі права, так і в характері самосвідомості соціуму.

Надійшла до редколегії 15.04.04

*В. Борденюк, доцент, завідувач
кафедри права і законотворчого
процесу Національної академії
державного управління при
Президентіві України*

Методологічні основи співвідношення методів державного управління та методів здійснення місцевого самоврядування: правові аспекти

Однією з базових категорій, що безпосередньо стосується з'ясування співвідношення державного управління та місцевого самоврядування, є поняття методів управління, які дають відповідь на питання: у який саме спосіб суб'єкти управління впливають на об'єкти управління з метою реалізації цілей, завдань та функцій управлінської діяльності? Саме тому в спеціальній літературі аналізу методів управління (в тому числі державного) завжди приділялась і приділяється значна увага. Та незважаючи на це, в науці й досі не склалося єдиного розуміння поняття методів управління, яке досить часто ототожнюється з іншими елементами управління (завданнями, функціями, формами).

Втім, залишаючи поза межами аналізу висвітлення різних підходів щодо визначення поняття методів управління та їх класифікації (оскільки це не входить у завдання нашого дослідження), відзначимо лише, що найчастіше методи управління в тому чи іншому варіанті зводяться до способів, прийомів, засобів організуючого впливу суб'єкта управління на об'єкти управління з метою