

**Роль правової культури субсидіарності у розвитку місцевого
самоврядування в Україні**

Розкрита сутність та характерні риси правової культури субсидіарності. Проаналізовані особливості розвитку правової культури субсидіарності в українському суспільстві. Показано вплив правової культури субсидіарності на розвиток місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: субсидіарність, принцип субсидіарності, правова культура, правова культура субсидіарності, правовий нігілізм.

**Жданенко С. Б., Калиновский Ю. Ю. Роль правовой культуры
субсидиарности в развитии местного самоуправления в Украине.**

Раскрыта сущность и характерные черты правовой культуры субсидиарности. Проанализированы особенности развития правовой культуры субсидиарности в украинском обществе. Показано влияние правовой культуры субсидиарности на развитие местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: субсидиарность, принцип субсидиарности, правовая культура, правовая культура субсидиарности, правовой нигилизм.

**Zhdanenko S. B, Kalinowski Y. Y. Role of the legal culture of subsidiarity in the
development of local self-government in Ukraine.**

Discovered the essence and the characteristic features of the legal culture of subsidiarity. Analyzed the features of the legal culture of subsidiarity in the Ukrainian society. It shows the influence of legal culture of subsidiarity in the development of local self-government in Ukraine.

Key words: subsidiarity, the principle of subsidiarity, legal culture, legal culture of subsidiarity, legal nihilism.

Сучасне українське суспільство переживає кризу духовності, що супроводжується переоцінкою цінностей, зміною орієнтирів і ідеалів. Нині Україна перебуває у пошуках власної ідентичності в умовах глобалізованого світу. Але яким би не був шлях, обраний Україною, перед державою й

суспільством як пріоритетне завдання постає утвердження демократичних ідеалів і цінностей, що нерозривно пов'язане з дотриманням конституційних прав та свобод людини, з розвитком правової культури всіх верств населення. Особливого значення в умовах демократичних трансформацій набуває якість правосвідомості, правових настанов та правової культури як окремих громадян, так представників органів влади, органів місцевого самоврядування зокрема. В цьому контексті необхідно зазначити, що українське суспільство потребує розвитку правової культури субсидіарності, яка передбачає функціональне впорядкування відносин між різнорівневими елементами соціальної ієрархії шляхом визначення меж свободи та автономії у діяльності окремих суб'єктів соціального цілого [1, с. 173].

Принцип субсидіарності передбачає розвиток правової культури, перш за все “з низу”, на рівні місцевих громад і по суті є основою демократичного існування різних рівнів влади у державі, коли громадяни своєю ініціативою й участю фондують (субсидують) функціонування органів влади й приймають активну участь у обговоренні та прийнятті важливих для громади рішень. Отже, принцип субсидіарності є стрижнем як прямої, так і представницької демократії. З нашої точки зору, принцип субсидіарності є базовим для формування демократичної правової культури, так званої “культури участі”.

Виходячи з вищенаведеного, метою даної статті є визначення місця і ролі правової культури субсидіарності у розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Аналізуючи сутність правової культури субсидіарності необхідно відштовхуватись від загального розуміння поняття “правова культура”. Як зазначають автори „Юридичної енциклопедії”, правова культура є системою матеріальних і духовних цінностей у сфері функціонування права [2, с. 37]. Вона являє собою органічний синтез змістовних ліній, що охоплюють сутнісні характеристики особистості, культури і права – вияву людського в

людині, його діяльнісного втілення в предметних формах культури, урегульованості цього синтезу суспільно-визначеними нормами права.

Правова культура в кожен даний момент “є присутньою” у конкретному сегменті правової реальності, звичайно не збігається з нею повністю, але існує в ній як складова частина, що здатна виступати у вигляді характеристики рівня розвитку цієї реальності. В свою чергу, правова культура субсидіарності є результатом соціально-правової активності окремих особистостей, колективів, представників органів влади й інших суб’єктів права діяльність яких базується на взаємоповазі та ефективній співпраці. Важливою характеристикою правової культури субсидіарності є довіра, а у контексті розвитку органів місцевого самоврядування це наявність інституційної довіри – це в цілому позитивне ставлення громадян до центральних та місцевих органів влади, судів, прокуратури, армії, міліції та ін.

Правова культура субсидіарності повинна стати тим світоглядним тлом громадянського суспільства, яке безпосередньо впливає на правовий клімат у місцевих органах влади. Для характеристики правового клімату в органах місцевого самоврядування важливо зупинитися на особливостях професійної правової культури без якісного зростання якої неможливе належне виконання чиновниками своїх функцій. Професійна правова культура – це одна з форм культури, властива певній спільноті людей, яка фахово займається юридичною та управлінською діяльністю, що вимагає відповідної освіти й практичної підготовки. Професійній правовій культурі властивий більш високий ступінь знання й розуміння правових явищ у відповідних галузях професійної діяльності. Головне в професійній правовій культурі – високе місце права, його верховенство й відповідний до цього стан справ у правовому полі держави: підготовка юридичних кадрів, роль юридичних служб у всіх сферах суспільного й державного життя, становище суду, адвокатури, прокуратури, нотаріату, міліції, розвиненість наукових юридичних установ, ефективність роботи юридичних професійних

громадських організацій та ін. Необхідно зазначити, що особливу роль професійна правова культура та правосвідомість відіграють у перехідних суспільствах (в Україні зокрема), коли від фахового та культурного рівня чиновника, судді, прокурора, міліціонера залежить не тільки доля окремої людини, а й віра всього суспільства у справедливість, верховенство права та демократію [3, с. 31]. Вочевидь, що правова культура субсидіарності передбачає обопільний “рух” як громадян до влади, так і влади до громадян, а також утвердження інструментальної цінності права як важливого механізму вирішення соціальних протиріч.

На нашу думку, стрижнем правової культури субсидіарності суб’єктів місцевого самоврядування повинна бути конституційна свідомість. Саме Конституція є правовим підґрунтям прагнень, планів і стратегій розвитку управлінського корпусу держави всіх рівнів на майбутнє. Як найбільш важливий соціальний регулятор вона безпосередньо або опосередковано впливає на правову культуру людини, на людську поведінку, на її світогляд, почуття, погляди, ціннісні орієнтації, постаючи у вигляді програми для всіх і кожного. Тому важливо усвідомити її автентичний зміст, опанувати й перевести її положення у конкретні справи, у практичну повсякденну роботу. Нажаль, значна частина громадян, які не є юристами, державними службовцями або вченими-правознавцями, має тільки найзагальніше уявлення про Конституцію своєї країни [4, с. 10]. Це негативно відбивається на розвитку суспільства, спричиняючи розрив між демократичними конституційними принципами та їх втіленням у життя.

В цьому контексті, Т. В. Панченко підкреслює, що однією з рис культури субсидіарної демократії є законослухняність громадян, що забезпечує розвиток громадянського суспільства в атмосфері плюралізму та толерантності [1, с. 138]. Вочевидь, що правова культура субсидіарності буде розвиватися в Україні лише тоді, коли громадяни будуть знати свої права і відстоювати їх на всіх рівнях, в тому числі і на рівні місцевих громад.

Виходячи з визначальної ролі конституційної свідомості у структурі правової культури (правової культури субсидіарності зокрема) різних соціальних груп (службовців органів місцевої влади також), доцільно охарактеризувати головні напрями поступального розвитку цієї сфери. Так, С. Третяк визначає серед них такі:

- вдосконалення загального процесу правотворчості, реалізації та застосування правових норм державними органами України, стану законності і правопорядку, системи правових відносин;
- розкриття рушійних сил правової культури суспільства, що дозволяє вивести її дослідження на нові рубежі з урахуванням інтенсивних процесів взаємодії національних правових культур;
- зосередження уваги на формуванні в кожній людині позитивно-правових знань та психологічних механізмів поваги до права; визначення теоретичної моделі та концепції формування правової культури особистості [5, с. 27].

Солідаризуючись з попередніми роздумами, український вчений П. Рабінович слушно зазначає про те, що рівень правової культури суспільства належить до чинників, які визначають певну форму держави [6, с. 58]. У майбутньому, як свідчить вітчизняний політичний досвід, має якісно зрости не тільки історична роль держави як політичної організації влади, її відповідальність за управління як один з важливих видів державної діяльності, а й відповідальність самих громадян (народу) як джерела влади, зокрема, за відбір тих, хто має керувати, оскільки саме від поведінки останніх залежить доля пересічних громадян, доля державно упорядкованого суспільства в цілому [7, с. 7].

Таке зростання відповідальності громадян за своє майбутнє неможливе без утвердження правової культури субсидіарності всього українського суспільства і суб'єктів органів місцевого самоврядування зокрема. Коли громадяни обізнані, поінформовані та політично активні, коли вони впевнені, що їхня активність матиме певний вплив на політичні результати (внутрішня

ефективність), і коли вважається, що політична система “прислухається” до їхніх потреб (зовнішня ефективність), то слід сподіватися на високий рівень підтримки демократії [8, с. 934].

Правова культура субсидіарності – це свого роду багатство, виражене у досягнутому рівні регулятивних якостей права, накопичених правових цінностей, юридичної техніки, тобто усього того, що стосується правового прогресу. Показником правового прогресу в будь-якій сфері, у діяльності місцевих органів влади також, є:

- рівень правових знань;
- добровільність виконання правових норм;
- престиж, авторитет юридичної науки;
- участь громадян в управлінні державою;
- реальність прав і свобод громадян;
- якість роботи правоохоронних органів;
- ефективність правового регулювання;
- належне правове виховання;
- належний рівень розвитку всієї системи юридичних актів;
- стан законності в суспільстві, тобто якою мірою суб’єкти правовідносин дотримуються юридичних норм, що діють у суспільстві.

Отже, вітчизняна наука має розробляти пропозиції з метою не лише подолання розбалансованості державної влади на всіх рівнях, підвищення її відповідальності за зміцнення демократичної, правової, соціальної державності, а й визначати шляхи сприяння подальшій демократизації українського суспільства в цілому, стабільному піднесенню матеріального добробуту, розвитку духовності українського народу, його активності і творчості.

Саме через відстоювання громадянами прав та інтересів на рівні місцевих громад відбувається формування правової культури субсидіарності, яка потім може транслюватися на загальнонаціональний рівень. Нажаль, в

сучасній Україні спостерігається відсутність ефективних механізмів реалізації конституційних прав та свобод особи. Результати цієї кризи виявляються у зневазі до прав, свобод і законних інтересів людини в ім'я інших цілей. Це призводить до ускладнення, нестабільності багатьох правовідносин у суспільстві і неврегульованості їх у межах конституційного законодавства. Зростає недовіра суспільства до діяльності органів державної влади, а також до посадовців щодо здійснення ними своїх обов'язків відносно забезпечення права і законних інтересів особи [9].

Для подолання такого стану необхідною умовою є визнання важливості і необхідності конституційних положень посадовими особами органів місцевого самоврядування у житті людини, формування навичок, потреб, відповідного рівня компетентності для свідомої участі людини в управлінні державними й суспільними справами. Нагальним завданням у цьому зв'язку є цілеспрямоване формування правової культури субсидіарності в українському суспільстві.

Для того, щоб пошана до прав і свобод людини як основи демократії в сучасній Україні стала нормою, необхідно, щоб громадяни самі усвідомлювали свої права та свободи, прагнули набувати певних знань в цій сфері, шанували конституційні права й гідність інших людей, а також мали практичні навички їх захисту. Усе це – найважливіші елементи культури прав людини, а високий рівень культури прав людини, у свою чергу, є однією з гарантій реалізації правової культури субсидіарності.

На жаль, розвиток правової культури субсидіарності стикається з серйозними труднощами. Джерелом багатьох з них є правовий нігілізм. Враховуючи вікові особливості людини, її здатність до самопереконавання та пізнання, дослідники виділяють такі різновиди правового нігілізму:

- автосугестивний – формується в результаті самопереконавання особистості в неспроможності подолати юридичні перепони на шляху захисту прав. Як правило, виникає на основі невдалого досвіду, розчарування в справедливості як соціальної цінності;

- ідентифікаційний – формується у процесі свідомого або несвідомого ототожнення людини з іншою особистістю. В цей період особливо важливу роль відіграє уявлення про „героя часу”. На жаль, сучасний образ „героя часу”, який представлений у кінофільмах, засобах масової інформації, не характеризується законослухняністю, повагою до права тощо. Громадянам пропонується образ, який завдяки силі, а не через право успішно вирішує життєві проблеми. Ідентифікація з ним програмує зневажливе ставлення до Закону (зокрема – до Конституції), формує правовий нігілізм;
- когнітивний – виникає в результаті здобуття юридичних знань й усвідомлення суперечливості законодавства, можливості використання недосконалої правової норми у корисних цілях, сумніву в справедливості закону [10, с. 206].

Такі деформації правосвідомості є значною перешкодою для подальшого розвитку елементів демократичного суспільства і негативно впливають на стан розвитку правової культури субсидіарності в органах місцевого самоврядування. На сьогоднішній день можна констатувати, що принцип законності ще не посів належного місця у свідомості певної частини населення, у мотивації їх життєвої поведінки, що також пов’язано з відсутністю віри у можливість законним шляхом досягти вищого життєвого рівня, гідного становища у суспільстві.

Зазначене призводить до розмивання ще нестійкої демократичної правової культури громадян України та появи „тіньового права”, створює поживне середовище для поширення правового нігілізму, який, має місце і в діяльності органів місцевого самоврядування. Як зазначає М. Цимбалюк, поглиблення нігілістичних настроїв особливо відчутно проявляється після кожної чергової невдачі у проведенні демократичних реформ. Саме ці прорахунки викликають у громадян недовіру до політики держави, розчарування та скепсис, що є джерелом виникнення й відтворення правового нігілізму [11, с. 59].

З нашої точки зору, рівень правової культури субсидіарності в органах місцевого самоврядування України особливо яскраво проявляється під час бюрократичної діяльності посадових осіб та в процесі надання ними громадянам управлінських послуг. Саме від якості надання управлінських послуг залежить авторитет і ефективність державної влади в Україні. Результат надання управлінських послуг є елементом зворотного зв'язку між суб'єктом та об'єктом управління і підставою коригування дій суб'єкта, а також усвідомленням міри довіри з боку об'єкта. Вочевидь, що порушення правових норм чиновниками на місцевому рівні підриває не тільки довіру до них як носіїв влади, а являє собою демонстрацію протиправних зразків поведінки, що негативно впливає на сам процес становлення правової культури субсидіарності населення України.

На сьогоднішній день, в Україні якість управлінських послуг, а відповідно і рівень ефективності та довіри населення до влади залишається вкрай низьким. Політика надання управлінських послуг передусім повинна виходити з того, що джерелом діяльності органів влади є людина з її потребами та інтересами. У інституційному вимірі правова культура субсидіарності суб'єктів органів місцевого самоврядування повинна базуватися на Конституції України, положеннях Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та на різноманітних підзаконних актах. Правова культура субсидіарності на місцевому рівні влади повинна пронизувати всі напрямки її діяльності до яких можна віднести такі:

- належна організація житлово-комунального забезпечення;
- організація роботи закладів медицини;
- організація роботи закладів освіти;
- торгове забезпечення;
- гарантування екологічної безпеки;
- здійснення соціального захисту;
- організація роботи громадського транспорту;
- організація благоустрою міст, селищ і сіл;

- забезпечення правопорядку;
- організація дозвілля.

Необхідно підкреслити, що сучасні вимоги до органів місцевого самоврядування сформульовані в Європейській хартії місцевого самоврядування в якій хоча і не використовується поняття “субсидіарність”, але по суті сама ідея субсидіарності розкрита у ст. 4 – “Сфера компетенції місцевого самоврядування”. В ній зокрема йдеться про те, що муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган влади, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги ефективності та економії [12].

Отже, правова культура субсидіарності передбачає раціональний розподіл функцій, прав та обов’язків між всіма рівнями влади. В цьому контексті, система управління у регіонах України повинна мати на меті надання реальної можливості для людини отримати максимальну кількість послуг від органів влади. Це завдання буде реалізоване за багатьох умов, однією з яких є підвищення рівня правової культури субсидіарності управлінських кадрів шляхом подолання наявних деформацій правосвідомості. Через активну участь місцевих громад у суспільних справах можна поліпшити якість управління як окремими територіями України, так і державою в цілому. Для України вкрай важливим є становлення інституту місцевого самоврядування як невід’ємного атрибуту громадянського суспільства й інноваційного суб’єкта державотворення. Разом з тим, для якісного зростання рівня правової культури субсидіарності можновладців місцевих громад важливі позитивні зміни у їхній правосвідомості, підвищення рівня особистої відповідальності за прийняття управлінських рішень. Розвиток правової культури субсидіарності на місцевому рівні сприятиме вирішенню наступних завдань:

- покращенню захисту прав і свобод громадян;

- підвищенню вимогливості до кандидатів у депутати на місцях та до діяльності органів місцевого самоврядування взагалі;
- створенню комфортних умов для розвитку громадян за рахунок справедливого перерозподілу коштів місцевих бюджетів та прийняття збалансованих рішень з урахуванням інтересів громад;
- впровадженню філософії партнерства у трикутнику центральна влада – органи місцевого самоврядування – громадянин.

Отже, розвиток правової культури субсидіарності в органах місцевого самоврядування України відбувається в контексті загальнонаціональних тенденцій опосередкованих політико-правовими, економічними та духовними процесами. Правова культура субсидіарності на місцевому рівні має свою специфіку, пов'язану з історичними та сучасними особливостями конкретного регіону. Загальними проблемами становлення правової культури субсидіарності у місцевих органах влади України є неефективне подолання правового нігілізму та правової некомпетентності, а також іноді пасивне ставлення самих громадян до вирішення нагальних проблем власної територіальної громади. Можна констатувати, що рівень самоорганізації місцевих громад в Україні є достатньо низьким, а технології впливу громадянського суспільства на владу не є відпрацьованими у порівнянні з європейськими країнами. Виходячи з вищенаведеного, можна стверджувати, що правова культура субсидіарності має інституційний та неінституційний рівні, які передбачають взаємну зацікавленість громади та місцевих органів влади у вирішенні суспільних проблем.

Література

1. Панченко Т. В. Принцип субсидіарності у сучасному демократичному розвитку: Монографія / Т. В. Панченко. — Х. : Майдан, 2011. — 368 с.
2. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редколегія : Ю.С. Шемшученко [відп. ред.] та ін. — К. : Видавництво „Українська енциклопедія” імені М.П. Бажана, 2003. — Т. 5: П-С. — 736 с.

3. Правосвідомість і правова культура як базові чинники державотворчого процесу в Україні: Монографія / Л. М. Герасіна, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань та ін. — Х. : Право, 2009. — 358 с.
4. Баландин А.А. Концепция суверенной демократии как фактор формирования конституционного правосознания в России / А.А. Баландин // Вестник Челябинского государственного университета. — 2009. — № 21 (159). — Право. — Вып. 20. — С. 10—12.
5. Третяк С. Правове забезпечення правової культури як умова створення основ громадянського суспільства / С. Третяк // Право України. — 2005. — № 4. — С. 26—28.
6. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави / П.М. Рабінович.— К. : Атіка, 2001.— 176 с.
7. Селіванов В. Демократичний вимір конституційної реформи в Україні: обумовленість і необхідність / В. Селіванов // Право України. — 2004. — № 8. — С. 3—12.
8. Даймонд Л. Консолідація демократії та політична культура / Ларі Даймонд // Демократія: [антологія / упоряд. О. Проценко]. — К. : Смолоскип, 2005. — С. 883—942.
9. Дмитрієнко Ю.М. Підходи до вивчення конституційної правосвідомості / Ю.М. Дмитрієнко. — Режим доступу : http://www.rusnauka.com/17_PNR_2008/Pravo/29347.doc.htm
10. Савіщенко В.М. Шляхи подолання правового нігілізму студентської молоді / В.М. Савіщенко // Педагогіка формування творчої особистості у вищій і загальноосвітній школі. — 2009. — Вип. 5. — С. 205—210.
11. Цимбалюк М. Формування правосвідомості громадян у процесі реформування інституту власності / М. Цимбалюк // Право України. — 2003. — № 9. — С. 57—61.
12. Європейська Хартія про місцеве самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>