

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНИ

*Головатий Микола Федорович, доктор політичних наук, професор,
Міжрегіональна Академія управління персоналом*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК БАЗОВА ЗАСАДА ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: МЕТОДОЛОГІЯ ОБҐРУНТУВАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ ПРАКТИЧНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

Сформульована вище постановка проблеми концептуально (в теоретичному плані) та практично стосується головним чином двох феноменів – громадянського суспільства та місцевого самоврядування.

Саме через розуміння поняття «громадянське суспільство» є можливість не лише осмислити сутність самоврядних начал громадськості, самоуправління, але й виокремити ті проблеми, що притаманні, зокрема, механізму державного управління в сучасній Україні.

Не вдаючись у детальний розгляд феномену «громадянське суспільство», вкажемо лише на головне, що є базисом для розгляду означеної нами проблеми.

Перше. Громадянське суспільство – це суспільство з розвинутими економічними, культурними, правовими і політичними відносинами між усіма його членами. Це суспільство – певним чином незалежне від держави, хоча і тісно взаємодіє з нею. На думку Т. Гоббса, таке суспільство виникає в процесі переходу від природного стану життя людей до високо упорядкованого суспільства, в якому громадяни дисципліновані владою держави.

Друге. Це суспільство – здатне сформувати громадянина як особистість нового типу, життя якої детерміноване трьома основними середовищами – індивід, колектив, влада [11, с. 123].

Третє. Громадянське суспільство лише в тих умовах постає як високоцивілізована заданість, коли щонайтісніше взаємодіють три складових такого суспільства – людина, суспільство, держава.

Четверте. За усієї різноманітності моделей громадянського суспільства, головним чином виділяють дві найбільш виразні і поширені: класичну ліберально-демократичну (США, Англія) і етатистську. Саме друга, починаючи з кінця ХІХ століття вирішальним чином вплинула на розвиток країн Центральної та Східної Європи, в тому числі і України [13, с. 3]. Різниця між цими моделями має принциповий характер. Справа в тім, що за етатистською моделлю домінують не природні права й свободи людини, але соціальні. При цьому – що ми й спостерігаємо у сучасній Україні – саме держава бере на себе функцію забезпечувати визначений мінімум прибутків людини, гідного життя в цілому.

Розмірковуючи про сутність влади як однієї з важливіших засад формування та функціонування громадянського суспільства, ми звертаємося до поняття «механізм держави». Йдеться про систему державних організацій,

завдяки яким держава здійснює свої функції та завдання. Ще відомий український юрист В.В. Копейчиков свого часу обґрунтував положення про те, що механізм держави – це цілісна ієрархічна система (сукупність) державних органів, підприємств та установ, через які практично здійснюються завдання та функції держави [8, с. 30]. Нерідко поняття «механізм держави» асоціюють з поняттям «апарат держави», що принципово не розмежовуються.

Зазначимо, при цьому, що у Конституції України (1996 р.) органи місцевого самоврядування відокремлені від органів державної влади. Стосовно цього існують різні точки зору. І хоча багато теоретиків наполягають на тому, що не можна абсолютно відокремлювати органи місцевого самоврядування від державного механізму [9, с.14], існує потреба юридично і практично врегулювати це питання. Зрозуміло, що нераціонально будувати механізм держави, розглядаючи органи місцевого самоврядування як органи з подвійним статусом – громадським і державним [17]. Загалом же, найбільш об'єктивно обґрунтованою є точка зору, за якою місцеве самоврядування, його органи розглядаються саме як складова частина державного механізму. Так, відомий український фахівець у галузі права В. М. Шаповал місцеве самоврядування розглядає як організацію державної влади на місцях, яка передбачає не інакше як самостійне вирішення питань місцевого значення населенням саме відповідної адміністративно-територіальної одиниці [18, с. 51]. В даному випадку йдеться саме про раціональний розподіл системи влади, владних повноважень, в даному випадку – між центральними і місцевими органами влади.

Громадянське суспільство неможливе, в першу чергу в ситуації, якщо максимально централізована влада, не узгоджені відповідним чином інтереси центру і регіонів. Звідси і бере свій початок проблема місцевого самоврядування, як базової засади формування громадянського суспільства.

Як і соціальність, самоврядність – природна ознака людини, групи, найперше невеликої спільноти, поєднаної спільністю інтересів і потреб.

Самоврядність – важливіший елемент й інструмент розвитку і становлення демократичних засад суспільного життя. Така самоврядність неможлива без самоуправління, тобто «самостійності будь-якої організованої соціальної спільноти в управлінні власними справами» [16, с. 335]. Російські соціологи-управлінці обґрунтовують суть терміна «самоуправління механізм», розуміючи під ним «сукупність закономірностей, принципів, форм і методів активної участі громадян у вирішенні державних і громадських справ, ефективного узгодження інтересів багатоманітних груп суспільства» [15, с. 159].

Врешті. Найперше на місцях формується і реально здійснюється соціальне управління людиною, групою, територіальною спільнотою. У демократичному суспільстві соціальне управління постає як органічно властиве суспільній системі явище, завдяки якому і забезпечується і зберігається стабільність, цілісність системи, її якісна специфіка, відтворення і поступальний розвиток.

В кожній країні самоврядування в окремих регіонах країни визначається конституційно, закріплюється законодавчо та організовується за рахунок відповідних механізмів. В Україні це Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], інші нормативно-правові акти [4 ; 5 ; 6 ; 7 ; 8], аналізуючи які є можливість зрозуміти суть, призначення, особливості та процеси організації місцевого самоврядування. Тут, однак треба мати на увазі ще два принципових положення такого характеру.

Перше. Громадянське суспільство – це поняття, що характеризує цілісність суспільного життя у відношенні до політичних структур, перш за все до держави. По суті, громадянське суспільство включає в себе господарські, соціальні, культурні, духовні, сімейно-побутові відносини й інститут, а також становище, роль, права та обов'язки особистості в системі суспільних зв'язків та установ [14, с. 18].

Друге. В теоретичному відношенні у громадянському суспільстві виділяють (розчленовують) дві взаємопов'язаних сторони в цілісному суспільному організмі – політичну й соціальну сфери. Підкреслимо, що з позицій місцевого самоврядування в ньому максимально концентрується саме соціальна сфера, творчий потенціал соціальності.

Оскільки громадянське суспільство – це діалектична, взаємокомплексна сукупність чотирьох основних сфер суспільства – політичної, економічної, соціальної і духовної, існує потреба аналізу специфіки розвитку цих сфер на загальнонаціональному та регіональному рівнях, в контексті місцевого самоврядування.

Політична сфера являє собою відносини, що виникають в ході задоволення політичних інтересів і свобод людини. Якщо центр, загальнодержавна влада покликані забезпечити загальнонаціональні умови, гарантування таких прав і свобод, то їх практична реалізація бере свої початки з місця проживання громадян з регіонів. Різноманітні партії, рухи, громадські об'єднання, асоціації розпочинаються, як ініціатива громадян, знизу, без регіональних структур і їх діяльності вони просто недієздатні.

Економічна сфера – це, в першу чергу, відповідні відносини власності, які знову ж таки реально виникають, формуються на місцевому рівні. Від централізованої, державної влади вимагається впорядкувати такі відносини, відпрацювати загальні механізми функціонування такої сфери: бюджет, податки, приватизація, фінансова система і т.ін.

Йдеться про єдині «правила гри» у сфері економіки, які би максимально захищали права людини у сфері економіки, виробництва тощо.

В ідеалі, громадянське суспільство – це суспільство з ліберальною (ринковою) системою господарювання, а, відтак, це система ведення економічних відносин, де владарює приватна власність. Оскільки ж приватна власність найперше владарює на місцевому (регіональному) рівні, вкрай необхідна така децентралізація економіки, за якою в державному господарстві первинного значення набуває не центр але регіони, тобто місцевий рівень виробництва товарів, послуг тощо. Звідси реальна потреба мати за центром

лише стратегію економічного розвитку, виводячи на перші позиції регіони, тобто, місцевий рівень. До речі це пояснює і потребу децентралізації податків, бюджету саме за пріоритетом регіонів. «Від бюрократичної держави, – зазначає російський політолог В. П. Даниленко, – з його монополією на примусову силу, громадянське суспільство відрізняється як горизонтально структурована область все проникаючих між людських зв'язків, що в основі своїй мають економічний характер» [2, с. 192].

Соціальна сфера має одну з важливіших «функцій» - формування середнього класу. Такий клас формується, знову ж таки «за місцем проживання», праці громадян.

Врешті, духовна сфера – це все, що стосується свідомості, традицій, культури, звичаїв, обрядів і, завершуючи, формування високих, складних науково обґрунтованих теорій. Вони формуються, існують, передаються від покоління до покоління найперше на сімейному, побутовому, місцевому рівні.

Підкреслимо, що перераховані та схарактеризовані сфери людського життя (буття) визначально і відчутніше всього виявляються для особистості саме на місцевому, самоврядному рівні, тому від держави загалом, органів державного управління вимагається, як мінімум два завдання: а) чітке визначення стратегії загальнодержавного розвитку; б) оптимальне співвідношення, координація щонайтиснішої і зацікавленої взаємодії центру із регіонами, враховуючи максимально усі аспекти, що обумовлюють їх характер і специфіку.

Торкаючись суто практичних проблем функціонування місцевого самоврядування, варто акцентувати увагу в першу чергу на двох основних групах проблем: а) недосконала політико-правова визначеність сутності місцевого самоврядування; б) проблеми, пов'язані з структурою та функціями органів місцевого самоврядування.

У першому випадку виділимо такі найважливіші проблеми, що пов'язані з інституційним визначенням і закріпленням функцій органів місцевого самоврядування саме у сучасній Україні:

1. Відсутність чіткої визначеності територіальної основи місцевого самоврядування та надмірна централізація повноважень та ресурсів на загальнодержавному рівні.

2. Слабка, а то і абсолютно недостатня можливість багатьох територіальних громад, органів місцевого самоврядування здійснювати власні та делеговані їм повноваження.

3. Викликана відсутністю фінансів, ресурсів надмірна зношеність всієї комунальної, транспортної, житлової та інших інфраструктур.

4. Недоскональний (відповідно зі специфікою сучасної України) перерозподіл повноважень, функцій між різними рівнями, органами посадовими особами.

5. Недостатня прозорість, відкритість діяльності органів місцевого самоврядування, слабкий зв'язок з громадськістю, населенням регіону.

6. Неefективна діяльність та роль депутатів рад відповідного рівня по вирішенню територіальних проблем.

7. Брак та недостатня дієвість різноманітних форм прямої демократії, викликані нерозвинутістю громадянського суспільства [12, с. 5-6].

Що стосується структур, повноважень та діяльності безпосередньо органів місцевого самоврядування, то тут виділимо наступні проблеми:

1. Відсутність оптимальної моделі та організаційного проекту дієвої реорганізації органів місцевого самоврядування.

2. Недосконалість правової бази функціонування органів місцевого самоврядування.

3. Брак пакету нормативних розпоряджень, що пов'язані із різними галузями самоврядної діяльності.

4. Проблеми підготовки, підвищення кваліфікації працівників виконавчих органів, робота з резервом кадрів.

Вважаємо, що реалізація вище викладених блоків питань і проблем, сприятиме значному вдосконаленню місцевого самоврядування, а, відтак, зростанню його ролі, значення і ваги у формуванні громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія / В. І. Борденюк. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.

2. Даниленко В. П. Современный политологический словарь / В. П. Даниленко – М.: NOTA BENE, 2000. – 1024 с.

3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

4. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 9 квітня 1999 р. № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

5. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 березня 2005 р. № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.

6. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 3 лютого 1994 р. № 3917-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 32. – Ст. 170.

7. Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. № 533 // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

8. Копейчиков В. В. Механизм советского государства / В. В. Копейчиков. – М.: Юрид. лит., 1968. – 215 с.

9. Кравченко В. В. Муніципальне право України: Навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.

10. Медведчук В. В. Громадянське суспільство: Український вибір: моногр. / В. В. Медведчук. – К.: Лотос, 2012. – 568 с.

11. Обушний М. І. Політологія : Довідник / М. І. Обушний, А. А. Коваленко, О. І. Ткач ; за ред. М. І. Обушного. – К. : Довіра, 2004. – 599 с.
12. Пантюхін В. О. Організаційна структура органів місцевого самоврядування в сучасній Україні : Монографія / В. О. Пантюхін. – Луганськ : Вид-во ВНУ ім. В. Даля, 2009. – 192 с.
13. Політична система та інститут громадянського суспільства в сучасній Україні : Навч. посібник / Ф. М. Рудич, Р. В. Балабан, Ю. С. Гансуров та ін. – К. : Либідь, 2008. – 440 с.
14. Соболев В. О. Словник з соціології / В. О. Соболев, І. П. Рущенко. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1999. – 112 с.
15. Социальные технологии : Толковый словарь / Отв. ред. В. Н. Иванов. – Москва – Белгород : Луч – Центр социальных технологий, 1995. – 309 с.
16. Управління людськими ресурсами: (Понятійно-термінол. слов.): Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. Г. В. Щокіна, О. В. Антонюка, М. Ф. Головатого. – К. : МАУП, 2006. – 496 с.
17. Чапала Г. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблеми співвідношення / / Г. Чапала // Право України. – 2004. – № 2. – С. 127–132.
18. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // Право України. – 2012. – № 3. – С. 48–54.

*Панченко Тамара Федотівна, доктор архітектури, професор,
Яценко Віктор Олександрович, кандидат архітектури, доцент,
Київський національний університет будівництва і архітектури*

**ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК ГРУПОВА ФОРМА
РОЗСЕЛЕННЯ: СИЛЬНІ І СЛАБКІ СТОРОНИ,
МОЖЛИВОСТІ І РИЗИКИ**

Суттєві перетворення в політичній, соціально-економічній та містобудівній сферах, які проходять в Україні, не можуть не впливати на просторове їх відображення, а саме на реформування системи розселення. Це, в першу чергу, стосується системи розселення локального рівня – міських та сільських поселень, які найбільше зазнають кардинальних змін з позиції впливу різних сфер існування суспільства: погіршення умов проживання і незадовільне інженерне забезпечення, нецільове використання землі і самовільне її освоєння, знищення природи, погіршення екології і ще багато недоліків архітектурно-містобудівної діяльності та неузгодженого галузевого законодавства. Разом з тим відомо, що саме нормативно-законодавча база має необхідний об'єм інструментів, за допомогою яких можна впливати на покращення стану середовища проживання людини. Це і регламенти системи освіти, науки, проектної діяльності містобудівного регулювання, інформаційні ресурси, можливість впливу на систему управління територіальними об'єктами різних ієрархічних рівнів.