
Самоврядування

УДК 061.2:316.3

Матвійчук А. В.

Кандидат політичних наук, старший науковий співробітник Національної бібліотеки ім. В. І. Вернадського

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ТА ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ САМОВРЯДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ З ДЕРЖАВОЮ В РЕГУЛЮВАННІ СОЦІАЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ

Розглядаються питання взаємодії самоврядних організацій з державою, що є ключовим як для розуміння природи самоврядування й самоврядних організацій так і для їхньої інституціоналізації.

Ключові слова: *самоврядування, самоврядні організації, держава, соціальні процеси.*

Соціальні процеси є продуктом функціонування суспільства й держави, взаємодії держави, суспільства, різних соціальних груп й індивідів. Соціальні процеси як взаємостосунки в різних сферах суспільства: в економіці, політиці, праві, культурі, духовній сфері, освіті тощо, будучи продуктом функціонування й взаємодії суспільства, держави, соціальних груп та індивідів, об'єктивно перебувають під впливом суспільства й держави. Держава й суспільство, впливаючи на різні соціальні процеси, по суті, породжені ними, змінюють і трансформують їх, спрямовують у той або інший бік розвитку [1, с. 627].

До основного механізму усвідомленого впливу держави на соціальні процеси належить державне регулювання соціальних процесів. Під державним регулюванням соціальних процесів розуміємо свідоме раціональне управління різними сферами життєдіяльності суспільства з боку держави в особі його органів влади. Не варто змішувати державне регулювання соціальних процесів, здійснюване на макрорівні, стосовно всіх суб'єктів (більшості суб'єктів) тієї чи іншої соціальної сфери, з безпосереднім втручанням держави в життєдіяльність конкретних суб'єктів, хоча таке безпосереднє втручання має місце й право на існування [2, с. 17].

Теоретично можна припустити, що безпосереднє управління з боку держави діяльністю всіх своїх суб'єктів може бути реалізовано, у першу чергу, в економіці. У випадку раціонального централізованого планування виробництва й реалізації товарів та послуг, на перший погляд, можна домогтися рівноваги між попитом та пропозицією, виключивши такі ризики, властиві традиційній ринковій економіці, як криза надвиробництва, безробіття тощо. Однак, у цьому випадку необхідна вкрай висока точність планування попиту та пропозиції, що неможливо бути досягти, скажімо в СРСР, тому що система планування й контролю не відбивала всіх реальних потреб і проблем народного господарства. Оптимізувати цю систему, привівши її до винятково точного визначення потреб суспільства, у той період об'єктивно було неможливо, тому що та система не ґрунтувалася на автоматизованій платформі з використанням мікроелектронних комп'ютерних технологій. Величезні масиви вхідної й вихідної інформації оброблялися головню вручну, що призводило до її перекручування, і як наслідок — до неправильних планів, прогнозів і оцінок потреб суспільства. Крім того, відсутність комп'ютерних технологій у системі планування й контролю істотно ускладнювало оперативну обробку й передачу інформації, що робило систему централізованого управління народним господарством повільною й не динамічною [3, с. 131].

Виникає запитання, чи можна сьогодні, в умовах розвитку інформаційних комп'ютерних технологій спробувати повторити реалізацію централізованого управління більшістю суб'єктів держави, але вже на основі принципово інших технологій, заснованих на мікроелектронних системах, коли потреби суспільства й результати його функціонування будуть точно оброблятися комп'ютерними системами і на основі аналізу отриманих даних формуватися наступні плани, миттєво, знову ж за допомогою сучасних телекомунікаційних технологій, транслювати суб'єктам, а суб'єкти моментально інформувати «центр» про реалізацію таких планів? [4].

Попри привабливість створення системи централізованого державного управління, заснованої на сучасних комп'ютерних технологіях, ми не поспішаємо відповісти на поставлене запитання позитивно. Безумовно, в економічній сфері суспільства тим самим можна досягти позитивних результатів. Адже достовірна й оперативна система централізованого планування й контролю в економічній сфері держави може сприяти й збалансованості попиту та пропозиції і зниженню тран-

сакційних витрат, і досягненню низки інших позитивних результатів в економічному розвитку [5, с. 42–45].

Водночас у випадку практичного впровадження подібної системи, щоби не повторити помилок радянської держави, необхідно опиратися на сформовані соціально-економічні відносини ринкового типу, які в цілому далекі від постіндустріального суспільства й суперечать його основним принципам. Тобто штучне впровадження даної системи централізованого державного управління при нинішніх соціально-економічних відносинах неможливе без негативної деформації суспільства. Необхідно враховувати й те, що багато інших позаекономічних сфер суспільства при централізованому безпосередньому державному управлінні й контролі не можуть ефективно розвиватися. Така система управління збіднює різноманітну палітру фарб суспільного розвитку. При подібній системі неможливе повноцінне функціонування культури й мистецтва, науки й освіти, багатьох інших сфер, де свобода й високий ступінь незалежності суб'єктів від держави є необхідною умовою їхнього розвитку.

Важливо відзначити, що на макрорівні — рівні конкретних суб'єктів — централізовані принципи управління фінансово-господарською діяльністю таких суб'єктів, що базуються на сучасних комп'ютерних інформаційних технологіях, в останні роки стали стандартом діяльності більшості провідних організацій. Найявніть фінансового плану (бюджету), інших стратегічних і оперативно-тактичних планів, контрольних механізмів їхнього виконання, заснованих на комп'ютерних інформаційних системах, у цілому централізує управління такими суб'єктами і покликане збалансувати їхню діяльність [6].

Заразом, заперечуючи можливість безпосереднього державного управління соціальними процесами в сучасних соціально-економічних умовах, ми підкреслюємо важливість державного регулювання соціальних процесів.

Державне регулювання соціальних процесів покликане визначати стратегію розвитку суспільства й держави, окремих соціальних сфер, виробляти «правила гри», принципи функціонування організацій, індивідів, соціальних груп. Крім того, державне регулювання соціальних процесів виконує завдання контролю за дотриманням встановлених державою правил. До найважливіших завдань сучасної держави варто також віднести сприяння формуванню громадянського суспільства, захист прав і свобод громадян.

Основною метою державного регулювання соціальної сфери, для досягнення якої держава реалізує вищевказані завдання, є розвиток суспільних відносин на благо всіх громадян, для досягнення їхнього духовного росту й матеріального благополуччя. У даному контексті під «соціальною сферою» ми розуміємо в широкому сенсі всю сукупність суспільних відносин (економічних, політичних, культурних, освітніх, правових тощо). Не слід ототожнювати поняття «соціальна сфера» як сукупність суспільних, соціальних відносин і «соціальна сфера» у вузькому змісті як соціальний захист, допомогу громадянам, у першу чергу матеріальну, здійснювану державою [2, с. 625].

До основних форм державного регулювання соціальних процесів необхідно віднести: політичні; правові; правоохоронні й судові; економічні; військові; духовні; наукові; освітні; інформаційні.

Цей перелік форм державного регулювання соціальних процесів містить основні форми регулювання й далеко не вичерпаний. Необхідно відзначити, що в міру розвитку соціально-економічних відносин і зміни соціально-економічних цивілізацій роль тих або інших форм державного регулювання змінюється. Якщо на ранній стадії розвитку держави як соціального інституту переважаючу роль відігравали політичні, правові, правоохоронні й судові, а також військові форми регулювання, оскільки природа виникнення держави полягала в охоронних функціях для заможного класу громадян і силового впливу стосовно класу незаможних, то для сучасної держави, поряд зі збереженням традиційних форм регулювання істотно зростає роль економічних, духовних, наукових, освітніх й інформаційних форм регулювання, спрямованих в ім'я всіх громадян, незалежно від їхнього рівня добробуту й відношення до соціальної групи [2, с. 680–681].

У зв'язку з цим виникає запитання щодо методів, за допомогою яких держава реалізує різні форми регулювання соціальними процесами. На наш погляд, до основних методів необхідно віднести наступні:

— розробка й реалізація, а також аналіз і коригування виконання стратегій, концепцій, прогнозів і планів розвитку;

— розробка й реалізація державних нормативних правових актів, включаючи закони;

— контроль і нагляд за реалізацією формально встановлених норм і правил;

— правовий і силовий вплив стосовно порушників установлених норм та правил;

— установлення й розвиток міждержавних відносин, включаючи, політичні, дипломатичні, економічні й військові;

— постійна взаємодія із суспільством, включаючи суспільні й самоврядні організації [2, с. 17].

Постає питання щодо можливості обмежитися в регулюванні соціальних процесів участю самої держави, а також, чи потрібні ще якісь регулятивні впливи на суспільство, окрім державних. Безумовно, не можна ідеалізувати державу з точки зору ефективності й правомірності для суспільства її регулятивного впливу. Адже держава — дитя свого часу, певних соціально-економічних відносин. І представники державної влади, наділені всіма хибами й недоліками суспільства, яке вони представляють в органах державної влади. З точки зору мінімізації об'єктивних ризиків у системі державного регулювання, необхідна стримуюча суспільна «протитага» державному регулюванню в особі громадянського суспільства [276, с. 119–123]. Саме інститут самоврядування та самоврядні організації як елементи громадянського суспільства здатні збалансувати систему регулювання соціальних процесів [9; 378; 405].

Якщо навіть уявити, що державну владу уособлюють найбільш інтелектуальні, моральні й гуманні представники суспільства, наділені чітким баченням стратегії суспільного розвитку, тобто «кращі» представники суспільства, держава не в змозі самостійно ефективно регулювати соціальні процеси, не спираючись на досвід, знання й можливості суспільних неурядових організацій, включаючи саморегульовані. Державних ресурсів, включаючи інформаційні й інтелектуальні, недостатньо для повномасштабного ефективного регулювання соціальних процесів [7, с. 17–23].

Крім того, у процесі реалізації своїх функцій, держава мусить взаємодіяти із суспільством. Важко уявити організацію такої взаємодії з кожним індивідом. Безумовно, інститут виборів представників державної влади, дає змогу кожному громадянину, який має виборчі права, оцінити результат роботи влади, винести своє рішення у вигляді власного голосу на виборах. Однак, обмежуватися тісною взаємодією між державою й громадянином, лише на виборних етапах було б недоцільно з точки зору ефективності суспільного розвитку. Розвиток інституту самоврядування дає змогу організувати постійну взаємодію між державою й самоврядними організаціями, які представляють різні суб'єкти. Тут самоврядні організації виступають як посередники між конкретними суб'єктами (їхніми групами) і державою, що конче потрібно для

безперервної взаємодії між суспільством і державою [8, с. 50–53]. При цьому роль держави у визначенні розвитку самоврядування залишається вирішальною.

Розглянемо основні напрямки взаємодії між самоврядними організаціями (їхніми союзами) і державою.

Власне кажучи, взаємодія починається на етапі наділення організації статусом самоврядної, що здійснюється державою [9]. Це питання має вирішуватися на основі законодавчих норм відповідної соціальної сфери (області, напрямку) і з урахуванням загального закону про самоврядування (за наявності такого) [10].

Звично виділяють такі основні напрямки взаємодії між самоврядними організаціями й державою:

— сприяння всебічному розвитку відповідної сфери, галузі, напрямку діяльності;

— вироблення стратегії розвитку й політики регулювання відповідної соціальної сфери, області, напрямку діяльності;

— розробка, зміна й експертиза нормативних правових, у тому числі законодавчих, актів;

— контроль за дотриманням встановлених регулятивних норм суб'єктами відповідних відносин;

— запобігання й виявлення правопорушень;

— створення й узгодження стандартів і правил професійної діяльності;

— створення й функціонування третейських судів;

— здійснення багатостороннього інформаційного обміну: держава — самоврядна організація — суб'єкти самоврядування.

З наведеного переліку видно, що, практично, з усіх питань своєї діяльності самоврядна організація тією чи іншою мірою взаємодіє з державою. У зв'язку з цим виникає питання, з якими органами, представниками держави взаємодіють самоврядні організації?

Насамперед, це органи, які наділили їх статусом «самоврядної організації». До них зазвичай належать органи виконавчої влади, які регулюють відповідну сферу, напрямок соціального життя. Крім того, здійснюється взаємодія з органами законодавчої влади для участі самоврядних організацій у профільній законотворчій діяльності. Взаємодія здійснюється й з судовою владою. У першу чергу — з компетентними судами взаємодіють третейські суди, створювані при самоврядних орга-

нізаціях. Таким чином, самоврядні організації взаємодіють практично з усіма органами державної влади для реалізації своїх цілей і завдань.

До основних форм взаємодії самоврядних організацій з державою можна віднести:

- проведення спільних зустрічей, семінарів, дискусій, конференцій, круглих столів;

- здійснення експертиз, проведення досліджень, підготовка аналітичних матеріалів і висновків, організація моніторингу;

- обмін інформацією й аналітичними матеріалами;

- направлення запитів і пропозицій;

- узгодження внутрішніх документів саме регульованої організації, склад яких установлений державними нормативними правовими актами;

- виконання самоврядними організаціями ряду функцій (їхньої частини), делегованих державою (прийом звітності, ліцензування, атестації тощо)

Стосовно останнього пункту, то важливо відзначити, що делегування подібних функцій з боку держави можливе лише зрілим самоврядним організаціям, які мають значний досвід діяльності, мають авторитет у відповідній сфері, галузі, напрямку професійної діяльності. Разом з тим, передача подібних функцій новоствореним самоврядним організаціям, які не володіють значним досвідом, не мають широкої довіри як з боку держави, так і суб'єктів відповідної сфери, може призвести до дискредитації ідеї надання самоврядним організаціям деяких функцій державного регулювання [12, с. 164–171].

У кожному разі і стосовно зрілих, і новостворених самоврядних організацій, наділених деякими функціями державного регулювання, залишається ризик зловживань при виконанні таких функцій. Безумовно, цей ризик присутній і в усіх напрямках державного регулювання, здійснюваного безпосередньо від імені держави. І якщо при виконанні функцій державного регулювання безпосередньо з боку держави регулятивні ризики, на наш погляд, можна виставити за ранжиром і певною шкалою, то при виконанні подібних функцій від імені самоврядних організацій за умови збереження якісного складу ризиків, їхнє ранжирування відбувається інакше. Якісний склад основних регулятивних ризиків можна визначити в такий спосіб:

- ризик низької компетенції. Виникає внаслідок низької компетенції, рівня професійних знань як в системі державного регулювання й управ-

ління, так і стосовно відповідної сфери, області, напрямку професійної діяльності;

корупційний ризик. Характерний для більшості напрямків державного регулювання, особливо в нестійких, перехідних соціально-економічних відносинах;

ризик несумлінного лобізму. Також присутній у більшості напрямків державного регулювання й виражається в несумлінному, часто заснованому на корупції, протекціонізмі одних суб'єктів (групи суб'єктів) або втручанні в діяльність інших, з метою ослаблення їхньої діяльності;

ризик неефективного регулювання. Навіть при незначному впливі факторів ризику низької компетенції, корупційного ризику й ризику несумлінного лобізму може бути присутнім ризик неефективного регулювання, коли система регулятивних заходів не сприяє соціально-економічному розвитку держави в цілому та певної сфери, області, напрямку діяльності зокрема. Такі ризики виникають за невірної соціально-економічної стратегії розвитку або її відсутності, реалізації інтересів окремих суб'єктів чи їхніх груп на шкоду інтересам держави й суспільства в цілому тощо [13].

Якщо виставити по ранжиру зазначені ризики стосовно безпосереднього державного регулювання й самоврядування, то розподілити їх слід у напрямку зменшення міри їхнього впливу в умовах перехідних соціально-економічних відносин (що характерно для сьогоденної України) у такий спосіб: а) безпосереднє державне регулювання: корупційний ризик; ризик низької компетенції; ризик неефективного регулювання; ризик несумлінного лобізму; б) самоврядування: ризик несумлінного лобізму; ризик неефективного регулювання; ризик низької компетенції; корупційний ризик.

При безпосередньому державному регулюванні вплив таких ризиків як корупційний і низької компетенції, досить суттєвий, що меншою мірою характерно для самоврядування, де, як правило, працюють більш кваліфіковані кадри, оплата праці яких вища порівняно з рівнем оплати праці на державній службі.

Водночас, ризики несумлінного лобізму й неефективного регулювання характерні як для безпосереднього державного регулювання, так і для самоврядування, а в умовах нестійких соціально-економічних відносин і відсутності належного контролю з боку держави можуть бути досить суттєвими для самоврядування.

Такі ризики в самоврядуванні виражаються в можливості найвпливовіших суб'єктів самоврядування (їхніх представників, груп) впливати на діяльність самоврядної організації, у тому числі через формування органів її управління, і теоретично цей значний вплив може бути спрямований не лише на користь всієї сфери, області, напрямку професійної діяльності, але й на догоду вузьким інтересам і на шкоду ефективній політиці самоврядування. Таким чином, ті самі регулятивні ризики присутні й у безпосередньому державному регулюванні, й у самоврядуванні. Однак їхнє значення в кожному з типів регулювання різне.

Можна говорити про зниження регулятивних ризиків у цілому, у міру формування громадянського суспільства, посилення його контролю над державою, а також становлення стійких соціально-економічних відносин. Присутність тих самих регулятивних ризиків з різною часткою впливу в різних типах регулювання неминуче в умовах нерозвинутого громадянського суспільства та нестійких соціально-економічних відносин. Тому ідеалізувати, протиставляти самоврядування державному регулюванню й вимагати безумовної передачі частини державних регулятивних функцій самоврядним організаціям, на наш погляд, у сучасних умовах передчасно. Процеси делегування частини державних функцій самоврядним організаціям повинні відбуватися поступово, по спромозі становлення громадянського суспільства в нашій країні, розвитку ринкових і постіндустріальних соціально-економічних відносин з урахуванням особливостей і «зрілості» відповідних соціальних сфер, областей, напрямків професійної діяльності.

Проблеми самоврядування, включаючи зазначені регулятивні ризики, є проблемами всього нашого сучасного суспільства й держави. Було б помилково бачити в самоврядуванні ідеальну регулятивну модель, альтернативну державі. Неможливо створити штучну соціальну базу у нестабільних соціально-економічних відносинах. Розвиток самоврядування, як і розвиток громадянського суспільства в цілому, розвиток політичної системи, системи адміністративно-державного управління, і всього комплексу соціально-економічних відносин на основі становлення ринкових відносин з елементами постіндустріального суспільства — шлях соціального прогресу для нашої країни.

Підсумовуючи питання взаємодії самоврядних організацій з державою зазначимо наступне:

взаємодія з державою — одна з основних ознак самоврядної організації, що відрізняє її від звичайних громадських організацій;

держава як форма організації суспільства, що визнає можливість самоврядування в окремих своїх сферах, областях і напрямках, і суспільство, готове до розвитку самоврядування, — необхідні умови для інституціоналізації самоврядування й самоврядних організацій;

взаємодія починається на етапі наділення організації статусом самоврядної, яке здійснюється державою;

конкретні напрямки й форми взаємодії між самоврядними організаціями та державою;

органи державного управління, з якими здійснюється взаємодія;

сутність форми взаємодії з державою, яка базується на виконанні самоврядною організацією низки функцій, делегованих державою, і можливості її використання в умовах сучасної України;

регулятивні ризики і їхня присутність у державному регулюванні й самоврядуванні;

за безумовної необхідності розвитку самоврядування в нашій країні до питань делегування частини функцій державного регулювання самоврядним організаціям слід підходити поступово, з урахуванням розвитку нашого суспільства й держави в цілому.

Список використаних джерел:

1. Громадські організації в дискурсі демократизації суспільства: монографія/Мін-во освіти і науки, молоді та спорту України. Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова; за наук. ред. В.П. Бега; редкол.: В.П. Бех (голова), Г.О. Нестеренко (заст. голови) [та ін.]. — К.: Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2011. — 680 с.
2. Політологічний енциклопедичний словник/Упорядник В.П. Горбатенко; За ред. Ю.С. Шемчученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенька. — 2-ге вид., доп. і перероб. — К.: Генеза, 2004. — 736 с.
3. Кравчук В.М. Громадські організації і держава: взаємовідносини в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти): монографія/В.М. Кравчук; Тернопільський нац. екон. ун-т. — Тернопіль: Терно-граф, 2011. — 260 с.
4. Демченко С.В. Масова комунікація у процесі розбудови громадянського суспільства: історія, теорія, українські реалії: Дис. ...

- д-ра наук із соціальних комунікацій: 27.00.01/Демченко С. В.; КНУТШ, Ін-т журналістики. — Київ, 2011. — 430 с.
5. Бачило І. Значення інформаційної діяльності в реалізації інтересів інноваційного розвитку і становлення громадянського суспільства/І. Бачило, О. Соснін//Зовнішні справи: суспільно-політичний журнал/М-во закордонних справ України. — К., 2012. — № 2. — С. 42–45.
 6. Кукіна З. О. Міжнародний інституційний механізм регулювання діяльності засобів масової інформації/З. О. Кукіна//Часопис Київського університету права: український науково-теоретичний часопис/Київський ун-т права НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2012. — № 2. — С. 354–357.
 7. Сенчук В. Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації / В. Сенчук // Юридична Україна: правовий часопис/Київський регіональний центр Ак. правових наук України; СП «Юрінком Інтер». — К., 2009. — № 6 (78). — С. 17–23.
 8. Ситник П. К. Громадянське суспільство і держава: особливості їх взаємодії/П. К. Ситник//Національна безпека України/Корпорація Медіа-Трейдінг. — К., 2004. — № 1/2. — С. 50–53.
 9. Мішина Н. В. Територіальний мікроколектив як суб'єкт права на місцеве самоврядування/Н. В. Мішина//Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки/Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2008. — Вип. 40. — С. 135–141.
 10. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: за станом на 15 лютого 2008 року:/Верховна Рада України. — Офіційне видання. — К.: Парламентське видавництво, 2008. — 72 с. — (Закони України).
 11. Пономарьов С. М. Категоріально-понятійний апарат механізму реалізації конституційного права громадян на об'єднання в громадські організації/С. М. Пономарьов//Бюлетень Міністерства юстиції України: загальнодержавне науково-практичне фахове видання. — К., 2012. — № 11 (133). — С. 108–114.
 12. Бородій О. Громадянське суспільство і держава: чинники протистояння чи розвитку?/О. Бородій//Вісник Львівського

- університету ім. Івана Франка. Філософські науки.— Вип. 13.— Львів, 2010.— С. 164–171.
13. Булгакова М. Відповідність проекту закону «Про громадські організації» європейським стандартам у сфері функціонування та розвитку громадських організацій / М. Булгакова, А. Самура // Екологія. Право. Людина.— Львів, 2011.— № 11/12 (51/52).— С. 38–41.

Стаття надійшла до редакції 23.03.2013 р.

Матвійчук А. В. Основные направления и формы взаимодействия самоуправленческих организаций с государством в регулировании социальных процессов

Рассматриваются вопросы взаимодействия самоуправленческих организаций с государством, что является важнейшим как для понимания природы самоуправления и самоуправленческих организаций так и для ихней институционализации.

Ключевые слова: *самоуправление, самоуправленческие организации, государство, социальная политика.*

Matviychuk A. V. The main directions and forms of interaction with local government organizations in the state regulation of social processes

Issues of cooperation between local government organizations and the state, which is critical for understanding the nature of self-government and local government organizations as well as for they are even institutionalization are analyzed.

Keywords: *self-management, self-governing organization, state, social policy.*