

## Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: муніципально-правові проблеми взаємодії та функціонування

*Батанов О. В., Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

*Кравченко В. В., Академія праці, соціальних відносин та туризму*

Статтю присвячено дослідженню муніципально-правових проблем підвищення ефективності функціонування громадянського суспільства в Україні. Акцентується увага на необхідності удосконалення та зміцнення правового статусу місцевого самоврядування як основоположного інституту громадянського суспільства. Розглянуто сучасну теорію місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства, визначено його роль у забезпеченні стабільності конституційного ладу і розвитку конституціоналізму в Україні. Проаналізовано основні теорії самоврядування, запропоновано визначення місцевого самоврядування як однієї з основних форм народовладдя та конституційного засобу обмеження державної влади в умовах формування громадянського суспільства. Такий підхід підкреслює підвищення ролі муніципально-територіального чинника в житті громадянського суспільства. Він пов'язаний зі створенням дієздатних територіальних громад, підтвердженням демократичних намірів національних держав та їх особливої уваги саме до мешканців певних територій.

Зроблено висновок, що тільки реалізація протягом тривалого часу в свідомості жителів – членів територіальних громад – стійких антиетатистських установлень, корінні зміни стереотипів суспільно-політичної поведінки широких верств населення, його самоорганізація та самодисципліна, формування патріотичних настроїв можуть в майбутньому стати основою для нівелювання конфлікту державних та громадських інтересів, формування оптимального балансу між публічним і приватним началом, а в силу цього – потужним інструментом підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування в Україні; територіальна громада; громадянське суспільство; питання місцевого значення; сучасний муніципалізм; муніципальна влада; децентралізація; соціальні громадські інспектори

## Local government as an institution of civil society: municipal-legal problems of interaction and functioning

*Batanov O. V., Koretsky Institute of state and law of National Academy of Sciences of Ukraine*

*Kravchenko V. V., Academy of Labor, Social Relations and Tourism*

The article is devoted to the research of municipal-legal problems of increasing the efficiency of civil society functioning in Ukraine. The emphasis is on the need to improve and strengthen the legal status of local self-government as the fundamental institution of civil society. The contemporary theory of local self-government as an institution of civil society is considered, its role in ensuring the stability of the constitutional system and the development of constitutionalism in Ukraine is determined. The basic theories of self-government are analyzed, the definition of local self-government as one of the main forms of democracy and the constitutional means of limiting state power in the conditions of formation of civil society is proposed. This approach emphasizes the increasing role of the municipal-territorial factor in the life of civil society. It is connected with the creation of capable territorial communities, confirmation of democratic intentions of national states and their special attention to the inhabitants of certain territories.

It is concluded that only realization for long time in the minds of residents - members of territorial communities - of stable anti-theatrical institutions, radical changes in the stereotypes of socio-political behavior of the general population, its self-organization and self-discipline, the formation of patriotic sentiments may in the future become the basis for leveling the conflict between state and public interest, the formation of an optimal balance between public and private, and, therefore, a powerful tool for improving efficiency the organization and functioning of civil society.

**Keywords:** local government in Ukraine; local community; civil society; local issues; modern municipality; municipal authority; decentralization; social public inspectors

## Местное самоуправление как институт гражданского общества: муниципально-правовые проблемы взаимодействия и функционирования

*Батанов А. В., Институт государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины*

*Кравченко В. В., Академия труда, социальных отношений и туризма*

Статья посвящена исследованию муниципально-правовых проблем повышения эффективности функционирования гражданского общества в Украине. Акцентируется внимание на необходимости совершенствования и укрепления правового статуса местного самоуправления как основополагающего института гражданского общества. Рассмотрена современная теория местного самоуправления как института гражданского общества, определена его роль в обеспечении стабильности конституционного строя и развития конституционализма в Украине. Проанализированы основные теории самоуправления, предложено определение местного самоуправления как одной из основных форм народовластия и конституционного средства ограничения государственной власти в условиях формирования гражданского общества. Такой подход подчеркивает роль муниципально-территориального фактора в жизни гражданского общества. Он связан с созданием дееспособных территориальных общин, подтверждением демократических намерений национальных государств и их особого внимания именно к жителям определенных территорий.

Сделан вывод, что только реализация в течение длительного времени в сознании жителей – членов территориальных общин – устойчивых антиэтатистских установлений, коренные изменения стереотипов общественно-политического поведения широких слоев населения, его самоорганизация и самодисциплина, формирования патриотических настроений могут в будущем стать основой для нивелирования конфликта государственных и общественных интересов, формирования оптимального баланса между публичным и частным началом, а в силу этого – мощным инструментом повышения эффективности организации и функционирования гражданского общества.

**Ключевые слова:** местное самоуправление в Украине; территориальная община; гражданское общество; вопросы местного значения; современный муниципализм; муниципальные власти; децентрализация; социальные общественные инспекторы

**Р**озвиток України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної правової держави, в якій людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека на конституційному рівні визнаються найвищою цінністю, стає ефективним лише за умови існування, функціонування та перманентного становлення громадянського суспільства та його інститутів. Саме громадянське суспільство та його інститути у ХХІ ст. стали надійними партнерами держави і водночас суб'єктами, що забезпечують громадський контроль і здійснюють інші конституційні форми впливу на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Громадянське суспільство нині є центром відомої ціннісної тріади конституціоналізму «людина – суспільство – держава», а його визначальною властивістю стає перманентний розвиток і водночас збереження сталого функціонування [10, с. 1].

Сьогодні перед українською державою постає важливе завдання – створення законодавчих умов для формування громадянського суспільства та прояву громадських, самодіяльних засад у локально-територіальному та індивідуально-

собистісному вимірі. Саме умов, а не рамок, оскільки такі прояви можливі лише за наявності спільного інтересу та свободи участі.

Так, наприклад, у абзаці другому п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [12] вказується, що під інститутами громадянського суспільства слід «розуміти громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства». У ст. 5 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. [6] визначено засади внутрішньої політики у сфері формування громадянського суспільства і вперше законодавчо закріплено категорію «інститут громадянського суспільства».

Свідченням того, що держава прагне за допомогою законодавства сформувати правові умови розвитку громадянського суспільства, була Стра-

тегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [17] та є чинна на сьогодні Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [16], в основу якої закладено принцип, згідно якого «активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення». Як зазначається у цьому документі, метою Стратегії є «створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації».

Однак, ці норми і задуми багато у чому залишаються декларацією, динаміки, механізму функціонування більшості інститутів громадянського суспільства, насамперед, територіальних громад та їх самоорганізованих структур, без яких існування та перспективний розвиток громадянського суспільства є неможливим, створити не вдалося. Сучасні дослідження свідчать, що в ході формування громадянського суспільства дійсно існує проблема досягнення необхідного балансу між державою та механізмами її впливу на нього, з одного боку, та громадянським суспільством і його механізмами саморозвитку і соціального контролю – з другого. Такий баланс є необхідним для побудови демократичної, правової, соціально орієнтованої держави, оскільки дає змогу уникнути двох неприпустимих станів у розвитку країни – зведення до мінімуму або громадських свобод, або впливу держави [4, с. 8]. Втім, чинне законодавство є демонстрацією суто позитивістського та етатистського підходу держави до інституціоналізації громадянського суспільства. З цих та інших причин доктринальні основи громадянського суспільства нібито втратили чіткість кордонів та орієнтирів, а його правова, економічна, територіальна, інституційна, функціональна, суб'єктно-об'єктна та інші основи залежать тільки від свавільного умогляду політиків.

Слід розуміти, що основні завдання та функції громадянського суспільства та його інститутів – явища відносно стабільні, однак вони не є незмінними. Незважаючи на вкрай інертний рух багатьох реформ або завищені соціальні очікування щодо їх миттєвих результатів, вони безперервно розвиваються та вдосконалюються в ході їх здійснення. Загальною тенденцією їх розвитку в сучасних умовах повинно стати підвищення ролі людського фактору у процесі вирішення питань суспільного значення. Як зазначається у сучасній філософській літературі, ключовим елементом еволюції громадянського суспільства є міра здійснення свободи людини в різних сферах. Індивід, сукупність індивідів, соціальні спільності становлять основу виникнення, функціонування та розвитку громадянського суспільства. Саме на фундаменті своїх особистих інтересів, їх єдності та спільних проблем, що постають на шляху реалізації цих інтересів, індивіди утворюють певні громадські об'єднання [13, с. 7].

Громадянське суспільство, яке засноване на самоврядуванні та самоорганізації, не може бути і не повинне бути заформалізованим. Роль держави повинна мати прояв не в штучному інспіруванні громадянського суспільства та його інститутів, а у партнерській його підтримці у вирішенні суспільно значущих справ. Система громадянського суспільства повинна стати породженням суспільно-політичної творчості населення, з одного боку, та цілеспрямованих зусиль і підтримки держави, з другого. Тому розширювати права і функції громадянського суспільства та його суб'єктів, насамперед територіальних громад та інших інститутів місцевого самоврядування, слід там, де найбільший ефект приносить громадська ініціатива.

Категорія ефективності функціонування громадянського суспільства – складне, багатофакторне явище, яке, на жаль, не одержало належного висвітлення в літературі з відповідної проблематики. Вважаємо, що доктринальне дослідження феномену громадянського суспільства як певного рівня соціального розвитку цивілізації, який взаємодіє із державою не взагалі, а лише з її конкретним типом, створеним та функціонуючим на засадах демократії і права, а також законодавчу інституціоналізацію механізму взаємозв'язку та взаємодії між державою, суспільством та людиною у розрізі проблем ефективності функціонування громадянського суспільства та його окремих інститутів, доцільно проводити у тісному взаємозв'язку з категоріями «суспільні інтере-

си), «цінність життя», «гідність життя», «якість життя», «спосіб життя» тощо. Адже головною метою самоорганізації, самодіяльності та функціонування інститутів громадянського суспільства і є підвищення якості життя, удосконалення відносин, які виникають між різними щаблями публічної управлінської ієрархії. Не випадково у деяких визначеннях громадянське суспільство характеризується як «середовище, у якому громадянин має максимум свободи, завдяки якій він вільно вибирає не тільки місце проживання, але й рід занять, якими задовольняє свої особисті потреби» [4, с. 12]. Ці лексичні формули виконують соціально-оціночну функцію та покликані відбивати ступінь задоволення потреб і запитів громадян, що не піддаються прямому кількісному виміру. До показників якості життя, його гідності належать характер і зміст праці та дозвілля, задоволеність своїм приватним життям, ступінь задоволеності людини своїм станом як вільної особистості, суспільною та політичною активністю, спілкуванням, самовираженням і саморозвитком, ступінь комфорту в праці й у побуті, ступінь реалізації моральних цінностей тощо.

Втім, основними соціально-антропологічними цінностями становлення громадянського суспільства мають бути свобода, справедливість, рівність, гідність, концентрацією яких є основна цінність «права людини». Згадані цінності уможливають таку цінність як «солідарність», і забезпечують соціальну інтеграцію в суспільстві. Особливими цінностями, характерними для української ментальності, які виділяються на основі праць сучасних вітчизняних авторів, є індивідуалізм, антропоцентризм, світоглядна толерантність, кордоцентризм, глибинний оптимізм, відповідальність. Громадянське суспільство повноцінно функціонуватиме лише за умов реалізації всіх складових, що й є, на нашу думку, базовими його цінностями, але які й можливі лише за наявності індивіда.

Історія розробки концепції громадянського суспільства у західній суспільно-політичній думці, як і реальний процес формування і розвитку самого громадянського суспільства, свідчать, що ключовим моментом його становлення є врахування всіх вищезазначених складових суспільної свідомості, яка формує справжнього громадянина своєї держави. Громадянина, який має визначений комплекс прав і свобод і несе відповідальність перед суспільством за свої дії, тобто постає як самостійний і усвідомлюючий себе у цьому статусі індивідуальний член суспільства, діяльність якого скоординована ідеєю загального блага [13, с. 10].

Отже, враховуючи, що громадянське суспільство – це багатоаспектне (організаційно-політичне, господарсько-економічне, соціально-культурне, управлінське тощо) явище, процес розвитку та підвищення його функціональності складний і багатограний. Враховуючи соціокультурні, господарсько-економічні, політичні та інші передумови становлення громадянського суспільства [18], а також характер, сутність, зміст, систему його функцій [9], можна спроектувати і основні «магістральні» шляхи підвищення ефективності механізму його функціонування, а саме: вдосконалення соціально-культурних та організаційно-структурних механізмів, матеріально-технічної та бюджетно-фінансової бази громадянського суспільства, а також нормативно-правове закріплення цих перетворень.

Насамперед, необхідним є подолання ментальної прірви у свідомості громадян між справами, що вирішуються кожним окремим пересічним жителем («свої» справи), і справами, що вирішуються на загальнодержавному рівні і сприймаються ним, як політичні і абстрактні, до яких пересічному жителю майже нема діла, бо все одно він на них майже не впливає («чужі» справи). Тобто мова йде про формування поля «наших» справ, створення організаційно-правових і економічних засад для залучення жителів до повсякденної участі у суспільних справах за місцем проживання («наші» справи) поза межами власної квартири чи подвір'я (під'їзд у місті, прилегла частина вулиці у селі), чи будинок, чи вулиця, чи квартал або куток села, селища міста, мікрорайон тощо [14].

Збільшення числа інституцій, які спеціалізуються на наданні соціальних послуг населенню, активізація їх діяльності, розвиток децентралізації та самоорганізації також вимагає кардинальних змін у поглядах на муніципально-правову природу та значенні публічно-самоврядних багатьох інститутів громадянського суспільства. Їх завдання, як локального інституційного ядра громадянського суспільства, насамперед, повинні зводитися до акумуляції та генерації місцевих інтересів, виявлення важливих потреб населення, встановлення пріоритетів, пошуку оптимальних шляхів забезпечення питань місцевого значення, здійсненні громадського контролю за якістю соціальних послуг.

У зв'язку зі змінами законодавства, що регламентує відносини у сфері організації та функціонування громадянського суспільства, зокрема про громадські організації, соціальне партнерство,

місцеве самоврядування, поступовим розширенням його функцій та сфери правового регулювання життєдіяльності суспільства, особливої уваги набуває проблема відповідного кадрового та наукового забезпечення відповідних процесів. Професійна і психологічна кадрова невідповідність, недосконале знання сучасних управлінських технологій є однією з найбільш суттєвих причин гальмування реформ та процесів у сфері організації та функціонування громадянського суспільства. Тому доцільним є впровадження механізмів періодичного спеціалізованого навчання представників громадськості та службовців, депутатів тощо, проведення відповідних семінарів, форумів за їх активної участі тощо.

Гарантованість прав людини – члена громадянського суспільства – це своєрідний зовнішній механізм обмеження свавілля державних та місцевих чиновників, а також централістських «випадків» державної влади, яка завжди прагне до розширення та посилення своєї присутності у всіх сферах суспільного життя. У зв'язку з тим необхідно створювати нові та вдосконалювати існуючі механізми організаційного та правового характеру проти зловживання публічною владою, у тому числі та насамперед шляхом зміцнення правозахисного потенціалу територіальних громад [1]. Тому особливий інтерес викликає запровадження інституту соціальних громадських інспекторів. Вважаємо абсолютно правильною пропозицію створення такої громадської інституції, метою якої стало б залучення органів самоорганізації населення та громадських об'єднань до активної роботи з надання соціальної допомоги та запровадження відповідного громадського контролю.

Зарубіжний досвід свідчить про гнучкість інституту соціальних громадських інспекторів, його здатності пристосовуватися до місцевих умов. Запровадження інституту соціальних громадських інспекторів стало б важливим кроком у розвитку демократичних процесів організації та функціонування громадянського суспільства, насамперед спрямованих на зміцнення системи місцевого самоврядування, децентралізацію соціальної політики, захист особи – члена територіальної громади, посилення гарантій реалізації муніципальних прав людини, сприятиме покращенню управління територіями та гуманізації відносин у форматі «особа – орган самоорганізації населення – представницький орган місцевого самоврядування (місцева рада) – громадянське суспільство – держава», що безумовно матиме

позитивний вплив на підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства.

У контексті проблем підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства заслуговує на особливу увагу конституційно-правовий інститут народного захисника, або омбудсмана, який успішно діє в багатьох країнах світу. На сьогоднішній день у багатьох державах інститут омбудсмана став невід'ємною частиною юридичної системи, який виражає точку зору громадянського суспільства та доводить її до відома виконавчих та законодавчих органів. Особлива популярність та авторитет даного інституту пояснюються багатьма демократичними рисами, які характеризують його статус та забезпечують ефективність його діяльності: незалежним положенням у системі державних органів; незмінністю протягом усього строку повноважень парламенту, яким він призначається, в ряді країн правом законодавчої ініціативи; відкритістю та доступністю для всіх громадян, які потребують захисту своїх прав і свобод; відсутністю формалізованих процедур розгляду скарг та звернень; безоплатністю надання допомоги тощо. Всі ці принципи та процедури сприяють виконанню омбудсманом функцій захисту прав людини від зловживань та свавілля з боку державного апарату та посадових осіб. Причину інтересу до інституту омбудсмана, як зазначає Д. Роует, знайти неважко: вона криється у необхідності додаткового захисту прав громадян «проти адміністративного свавілля у сучасній демократичній державі» [19, с. 402].

Втім, як показує світовий досвід, загальнодержавний омбудсман як одна особа не завжди здатен охопити своєю діяльністю всі сфери та рівні державного та місцевого життя, в яких порушуються (можуть порушуватися) права окремої особи. Тому у деяких країнах передбачені посади представників загальнонаціональних омбудсманів на місцях, у зв'язку з чим особливий інтерес викликає інститут регіонального та місцевого уповноваженого з прав територіальних громад [2].

На наш погляд, запровадження інституту муніципальних омбудсманів дозволило б ліквідувати існуючі прогалини у сфері функціонування механізмів захисту прав людини, стало б важливим кроком у розвитку демократичних процесів, спрямованих на зміцнення механізмів правового захисту людини – члена територіальної громади, сприяло б покращенню муніципального управ-

ління та підвищенню дієздатності територіальних громад, що, з одного боку, безумовно, мало б позитивний вплив на ефективне здійснення функцій не лише місцевого самоврядування, а й громадянського суспільства, по-друге, не лише доповнило б існуючу систему гарантій прав громадян, але і стало б новим органом, який забезпечує жителям – членам територіальних громад – ще один правозахисний канал у випадках порушення або обмеження їх прав.

Також процес розвитку громадянського суспільства об'єктивно вимагає вдосконалення інститутів прямого волевиявлення, особливо в місцевому самоврядуванні та на мікролокальному рівні, тобто безпосередньо за місцем проживання населення. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] фактично обмежується лише встановленням таких форм, відносячи до них загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9) та громадські слухання (ст. 13). Кожна з означених форм безпосередньої муніципальної демократії потребує окремої детальної регламентації без чого на практиці виникають проблеми щодо їх широкого застосування. Про це наголошувалося в «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року [20], ефективного та швидкого розв'язання потребує, зокрема проблема «нерозвиненості форм прямого народовладдя, неспроможності членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади». Відтак, один зі шляхів і способів вирішення цієї та інших проблем вбачається в «максимальному залученні населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя».

Така ситуація не сприяє подальшому розвитку самоорганізації населення, залученню жителів до участі у вирішенні питань місцевого значення. Дискусійним залишається форма і рівень нормативної регламентації таких муніципальних заходів.

Водночас слід констатувати доволі негативний сучасний стан розвитку відповідного законодавства в Україні, оскільки нормативні акти, які діють на загальнодержавному рівні, не лише не ліквідувати наявні прогалини щодо створення та діяльності багатьох суб'єктів громадянського суспільства, а ще більш заплутують ситуацію, свідченням чому є, наприклад, Закон України

«Про органи самоорганізації населення» [8], якій увійшов у протиріччя з Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Тому, попри вагомий потенціал законодавчого регулювання профільних суспільних відносин у сфері муніципальної безпосередньої демократії та самоорганізації населення, акцентуємо на значенні та особливій ролі статутної регламентації видів прямої муніципальної демократії [3] як найбільш оптимальної та гнучкої форми нормотворчості, яка, «відтворюючи норми законів та адаптуючи їх до місцевих умов», подає норми законодавства в «упорядкованому вигляді, полегшуючи роботу муніципальних структур та формуючи у населення більш чітке уявлення про сенс та характер місцевого самоврядування» [5, с. 145-146]. По-суті статут територіальної громади – це один із найважливіших інструментів залучення громади, і головне в ньому не тільки норми, а, насамперед, процес активізації громади [15, с. 111]. Вкрай актуальним сьогодні залишається здійснення систематизації законодавства про місцеве самоврядування, зокрема в сфері муніципальної партисипативної демократії, шляхом кодифікації, де один із пріоритетних розділів слід присвятити муніципальній демократії, її принципам, формам і процедурам.

У контексті проблем підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства актуалізується проблема формування та реалізації правосуб'єктності не лише таких індивідуальних суб'єктів громадянського суспільства як громадяни України, а й осіб, які знаходяться в інших громадських становищах, тобто негромадян. Найбільш рельєфно ця проблематика має прояв у процесах становлення та функціонування територіальних громад як іманентної суб'єктної основи громадянського суспільства. Так, зважаючи на те, що будь-які обмеження права на участь у місцевому самоврядуванні залежно від раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території та інших ознак забороняються, слід більш чітко закріпити право участі у самоорганізації населення за місцем проживання також і особам, які не мають громадянства України, однак постійно (переважно) проживають на даній території, володіють певним нерухомим майном, сплачують місцеві податки і збори та приймають активну участь у муніципальній життєдіяльності територіальної громади.

Такий підхід є свідченням того, що у державах

сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами у розрізі муніципальної демократії та функціонування громадянського суспільства: якщо держава має справи громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування – з мешканцями. Держави-члени Ради Європи, які підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними та суспільними справами належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснено саме на місцевому рівні.

Цей підхід, який існує в країнах сучасної Європи (наприклад, у Данії, Бельгії, Польщі, Латвії), безпосередньо пов'язаний із визнанням відмінності різних статусів публічної влади: державної влади як представника суспільства в цілому, його політичної влади та місцевого самоврядування – як публічної влади територіального колективу. Так, наприклад, згідно з частиною 2 § 70 Конституції Угорської Республіки 1949 р. на виборах до місцевого самоврядування та виборах міського голови виборче право, а також право участі в місцевому референдумі та місцевій народній ініціативі згідно особливого закону – належить також не угорським громадянам, які проживають на території Угорської Республіки як іммігранти, якщо вони на день виборів або, відповідно, референдуму знаходяться на території країни. Згідно ст. 130 Конституції Королівства Нідерланди 1983 р. право участі в виборах муніципальних рад та бути обраним до їх складу може бути надано Актом парламенту особам, які не є громадянами Нідерландів, але постійно проживають в муніципалітетах, якщо вони відповідають тим саме виборчим цензам, що і громадяни Нідерландів.

Такий підхід є свідченням підвищення ролі муніципально-територіального чинника в житті

громадянського суспільства, створенням дієздатних територіальних громад, підтвердженням демократичних намірів національних держав та їх особливої уваги саме до мешканців певних територій.

Подолання вище означених проблем дозволить вирішити найбільш принципове питання – проблему комунізації, тобто формування дієздатної територіальної громади. У сучасних умовах самоврядний процес має стати не лише формою функціонування територіальної громади, а й неодмінною умовою організації та функціонування громадянського суспільства. Таке розуміння самоврядного процесу визначає його як вид демократичного, а отже й політичного процесу, оскільки за своєю суттю є прикладом самостійного здійснення влади місцевою спільнотою. Демократія будується знизу, а місцева політична спільнота визнається мікромоделлю всього суспільства, тому самоврядний процес як політичний процес на місцевому рівні визнано основою демократичного процесу, від якості функціонування якого залежить успіх демократії на загальнодержавному рівні [14, с. 9-10, 11]. Саме тому система самоорганізації населення – оптимальна школа суспільно-політичного зростання та ідеальне середовище, в якому могли б викристалізуватися механізми публічно-правової відповідальності будь-яких владних структур.

Тільки реалізація протягом тривалого часу в свідомості жителів – членів територіальних громад – стійких антиетатистських установлень, корінні зміни стереотипів суспільно-політичної поведінки широких верств населення, його самоорганізація та самодисципліна, формування патріотичних настроїв можуть в майбутньому стати основою для нівелювання конфлікту державних та громадських інтересів, формування оптимального балансу між публічним і приватним началом, а в силу цього – потужним інструментом підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Батанов О. В. Права людини та сучасні міжнародні стандарти місцевого самоврядування: правозахисний аспект / О. В. Батанов // Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи: Матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 7 квітня 2017 р.). – Одеса: Нац. ун-т «Одеська юридична академія», 2017. – С. 70-74.
2. Батанов О. В. Муніципальні служби захисту прав людини: тенденції становлення в Україні у контексті зарубіжного досвіду / О. В. Батанов // Правова держава. – 2017. – Вип. 28. – С. 178-188.
3. Батанов О. В. Актуальні проблеми розвитку статутного права в Україні (на прикладі міста Києва) / О. В. Батанов, В. В. Кравченко // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 5-6. – С. 5-16.
4. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.01 «Теорія і історія політичної науки» / М. А. Бойчук. – Київ, 2007. – 20 с.
5. Васильев В. И. Местное самоуправление / В. И. Васильев. – М.: Юринформцентр, 1999. 453 с.

6. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
8. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 254.
9. Лотюк О. С. До проблеми розуміння функцій громадянського суспільства / О. С. Лотюк // Право і громадянське суспільство: наук. журнал. – 2013. – № 2. – С. 96-103.
10. Лотюк О. С. Конституційно-правові основи розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О. С. Лотюк. – Київ, 2015. – 445 с.
11. Осипов А. В. Місце та роль самоврядних процесів у демократизації сучасного українського суспільства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / А. В. Осипова. – Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2008. – 17 с.
12. Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>
13. Ременець О. В. Базові цінності становлення громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» / О. В. Романець. – Київ, 2011. – 16 с.
14. Рубцов В. П. Про суперечності становлення інституту органів самоорганізації населення та нову концепцію їх створення / В. П. Рубцов // ГО «Інститут місцевої демократії». – Режим доступу: <https://sites.google.com/site/ngoildua/nasi-publikacii>
15. Кравченко В. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 11–12 червня 2002 р.) / В. Кравченко, М. Пухтинський (упоряд.) // Рада Європи; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. – Київ: Логос, 2002. – 261 с.
16. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016/paran20#n20>
17. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 (втратив силу). // Офіційне представництво Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>
18. Чувардинський О. Г. Громадянське суспільство в Україні: становлення, функціонування, перспективи розвитку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О. Г. Чувардинський. – Львів, 2008. – 31 с.
19. Rowat D. C. The Parliamentary Ombudsman: Should the Scandinavian Scheme be Transplanted? / D. C. Rowat // International Review for Administrative Sciences. – 1962. – V. 28. – P. 399-405
20. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>

## REFERENCES

1. Batanov, O.V. (2017). Prava liudyny ta suchasni mizhnarodni standarty mistsevoho samovriaduvannia: pravozakhysnyi aspekt [Human rights and modern international standards of local self-government: human rights aspect]. Detsentralizatsiia v Ukraini: teoriia ta praktyka konstytutsiinoi, administratyvnoi i munitsypalnoi reformy – Decentralization in Ukraine: theory and practice of constitutional, administrative and municipal reform: *Proceedings of the All-Ukrainian Scientific and Practical conference*. Odesa: Nats. un-t «Odeska yurydychna akademiia» [in Ukrainian].
2. Batanov, O.V. (2017). Munitsypalni sluzhby zakhystu prav liudyny: tendentsii stanovlennia v Ukraini u konteksti zarubizhnoho dosvidu [Municipal services for the protection of human rights: tendencies of becoming in Ukraine in the context of foreign experience]. *Pravova derzhava*, 28, 178-188 [in Ukrainian].
3. Batanov, O.V., & Kravchenko, V.V. (2017). Aktualni problemy rozvytku statutnoho prava v Ukraini (na prykladi mista Kyieva) [Topical problems of the development of statute law in Ukraine (for example, the city of Kiev)]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 5 (5-6), 5-16 [in Ukrainian].
4. Boichuk, M.A. (2007). Vlada i hromadianske suspilstvo: mekhanizmy vzaiemodii [Government and civil society: mechanisms of interaction]. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
5. Vasylev, V.Y. (1999). *Mestnoe samoupravlenye [Local government]*. Moscow: Yuryfnormtsentr [in Russian].
6. Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 1 lypnia 2010 r. [On the Principles of Internal and Foreign Policy: The Law of Ukraine of July 1, 2010]. (2010). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 40, Art. 527 [in Ukrainian].
7. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. [On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine dated May 21, 1997]. (1997). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 24, Art. 170 [in Ukrainian].
8. Pro orhany samoorganizatsii naseleennia: Zakon Ukrainy vid 11 lypnia 2001 r. [On the bodies of self-organization of the population: the Law of Ukraine of July 11, 2001]. (2001). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 48, Art. 254 [in Ukrainian].
9. Lotiuk, O.S. (2013). Do problemy rozuminnia funktcii hromadianskoho suspilstva [To the Problem of Understanding the Functions of Civil Society]. *Pravo i hromadianske suspilstvo: nauk. Zhurnal*, 2, 96-103 [in Ukrainian].

10. Lotiuk, O.S. (2015). Konstytutsiino-pravovi osnovy rozvytku ta funktsionuvannia hromadianskoho suspilstva v Ukraini [Constitutional and legal foundations of development and functioning of civil society in Ukraine]. *Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
11. Osypov, A.V. (2008). Mistse ta rol samovriadnykh protsesiv u demokratyzatsii suchasnoho ukrainskoho suspilstva [Location and role of self-governing processes in the democratization of modern Ukrainian society]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Odesa [in Ukrainian].
12. Pro zatverdzhennia poriadku spryannia provedenniu hromadskoi ekspertyzy diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 5 lystopada 2008 r. № 976 [On approval of the procedure for promoting public examination of the activities of executive authorities: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 5, 2008 № 976]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF> [in Ukrainian].
13. Remenets, O.V. (2011). Bazovi tsinnosti stanovlennia hromadianskoho suspilstva v Ukraini [Basic values of formation of civil society in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
14. Rubtsov, V.P. Pro superechnosti stanovlennia instytutu orhaniv samoorhanizatsii naselelnia ta novu kontseptsiiu yikh stvorennia [On contradictions in the formation of the institution of bodies of self-organization of the population and a new concept of their creation]. Retrieved from: <https://sites.google.com/site/ngoildua/nasi-publikacii> [in Ukrainian].
15. Kravchenko, V. (2002). Samostiinist mistsevyykh vlad ta rozpodil povnovazhen mizh nymy: orhanizatsiia mistsevoho samovriaduvannia vidpovidno do pryntsyviv Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia [Independence of local authorities and division of powers between them: organization of local self-government in accordance with the principles of the European Charter of Local Self-Government]. *Proceedings of the International conference*. Rada Yevropy; Fond spryannia mistsevomu samovriaduvanniu Ukrainy. Kyiv: Lohos [in Ukrainian].
16. Pro spryannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26 liutoho 2016 r. № 68/2016 [On promoting the development of civil society in Ukraine: Decree of the President of Ukraine dated February 26, 2016, № 68/2016]. *Ofitsiinyi veb-portal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016/paran20#n20> [in Ukrainian].
17. Pro Stratehiu derzhavnoi polityky spryannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini ta pershocherhovi zakhody shchodo yii realizatsii: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24 bereznia 2012 r. № 212/2012 (vtratyv sylu) [About the Strategy of the State Policy for Promoting the Development of Civil Society in Ukraine and the Priority Measures on its Implementation: Presidential Decree dated March 24, 2012 № 212/2012 (expired)]. *Ofitsiine predstavnytstvo Prezydenta Ukrainy*. Retrieved from: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html> [in Ukrainian].
18. Chuvardynskyi, O.H. (2008). Hromadianske suspilstvo v Ukraini: stanovlennia, funktsionuvannia, perspektyvy rozvytku [Civil Society in Ukraine: Formation, Functioning, Prospects of Development]. *Extended abstract of doctor's thesis*. Lviv [in Ukrainian].
19. Rowat, D.C. (1962). The Parliamentary Ombudsman: Should the Scandinavian Scheme be Transplanted? *International Review for Administrative Sciences*, 28, 399-405 [in Ukrainian].
20. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 № 333-r: [On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 1, 2014 № 333-p]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8> [in Ukrainian].

**Батанов Олександр Васильович**

Доктор юридичних наук, професор  
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького  
НАН України  
01601, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4

**Batanov Oleksandr**

Doctor of Law, Professor  
V. M. Koretsky Institute of state and law of National  
Academy of Sciences of Ukraine  
4, Tryokhsviatitelska Str., Kyiv, 01601, Ukraine

Email: [idpnanu@gmail.com](mailto:idpnanu@gmail.com)

**Кравченко Віктор Віталійович**

Кандидат юридичних наук, професор  
Академія праці, соціальних відносин та туризму  
03187, м. Київ, вул. Кільцева дорога, 3-А

**Kravchenko Viktor**

PhD, Professor  
Academy of Labour, Social Relations and Tourism  
3-A, Kiltseva doroha, Kyiv, 03187, Ukraine

Email: [viktork52@meta.ua](mailto:viktork52@meta.ua)

Цитування: Батанов О. В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: муніципально-правові проблеми взаємодії та функціонування / О. В. Батанов, В. В. Кравченко // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 6-7. – С. 45-53.

Citation: Batanov, O.V., & Kravchenko, V.V. (2018). Mistseve samovriaduvannia yak instytut hromadianskoho suspilstva: munitsypalno-pravovi problemy vzaiemodii ta funktsionuvannia [Local government as an institution of civil society: municipal-legal problems of interaction and functioning]. *Public administration aspects*, 6 (6-7), 45-53.