

Євгеній БОРОДІН

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

## СУБСИДІАРНІСТЬ ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ ВЗАЄМВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Наголошується, що питання про взаємовідносини держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства як можливого вектора розвитку субсидіарності в політичному просторі України є важливою науково-дослідною темою, яка потребує подальшої теоретико-концептуальної розробки. Доводиться, що вдосконалення цих взаємовідносин є засобом досягнення політичної та громадянської злагоди, пошуку нових можливостей подолання кризових явищ і забезпечення ефективного механізму співробітництва владних і державних структур.

Ключові слова: держава, громадянське суспільство, місцеве самоврядування, субсидіарність, взаємовідносини.

### ***Yevhenii Borodin. Subsidiarity as the basis for the development of relations between the state and society in modern Ukraine***

It is emphasized that the issue of the relationship between the state, local self-government and civil society as a possible vector of the development of subsidiarity in the political space of Ukraine is an important research topic that needs further theoretical and conceptual development. It is proved that the improvement of these relationships is a means of achieving political and civil accord, finding new opportunities for overcoming crisis phenomena and providing an effective mechanism for cooperation between government and government structures.

Key words: state, civil society, local self-government, subsidiarity, interrelations.

Питання про взаємовідносини держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства стає предметом політичного дискурсу в умовах проведення децентралізації. Організація результативної та ефективної взаємодії цих рівнів є одним із найважливіших завдань сучасної адміністративно-територіальної реформи в Україні. Політики різних держав пропонують численні трактування термінів «держава», «місцеве самоврядування», «громадянське суспільство». Аналіз інтерпретації цих інститутів може прояснити проблему взаємовідносин місцевого самоврядування з державною владою, а також визначити роль кожного громадянина в системі державного устрою.

Кожному вищезгаданому інституту характерні певні суспільні відносини. Наприклад, структурні відносини, наявні в загальному соціумі, пов'язані з трьома головними сферами: державною, сферою відносин у межах громадянського суспільства і сферою відносин у межах особистого життя. Відносини, які реалізуються у сфері місцевого самоврядування, зосереджені як у державній сфері, так і у сфері громадянського суспільства. Усі існуючі відносини спрямовані на збереження прав особистості, забезпечення свободи дій. Але тим не менш у суспільстві існує сфера приватних інтересів, яка повинна бути захищена від будь-якого втручання ззовні.

Інститути «держава», «місцеве самоврядування», «громадянське суспільство» ставлять перед собою однакові завдання. Це – задоволення потреб людини, досягнення загального блага, забезпечення пріоритету прав і свобод індивіда, сприяння розвитку особистості тощо. Так, вважається, що головною метою громадянського суспільства є задоволення матеріальних і духовних потреб людини, створення умов, що забезпечують їй гідне життя і вільний розвиток. Держава в цьому випадку набуває характеру соціальної держави [1]. Отже, мета громадянського

суспільства органічно пов'язана з цілями соціальної політики держави. Відповідно до Конституції України, «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [6]. В умовах розбудови демократичної держави в Україні взаємовідносини держави та громадянського суспільства мають будуватися на засадах субсидіарності, що актуалізує науковий пошук у цьому напрямі.

Дослідження проблем взаємодії держави з органами місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства супроводжується постійними дискусіями з приводу досягнення політичної та громадянської злагоди, пошуку нових можливостей подолання кризових явищ і забезпечення ефективного механізму співробітництва владних і державних структур. Це, насамперед, наукові праці В. Алексєєва, Е. Афоніна, Т. Бельської, Л. Гонюкової, В. Дрешпака, О. Крутій, О. Кулініча, О. Пухкала, С. Сербогіна та ін.

Мета статті – дослідити особливості розвитку взаємовідносин держави та суспільства в сучасній Україні на засадах субсидіарності.

Оцінюючи українську дійсність, ми стикаємося з необхідністю переглянути принципи, які визначають закономірності функціонування сфери взаємодії «держава – місцеве самоврядування – громадянське суспільство». Характер взаємовідносин органів державної влади, місцевого самоврядування та громадянського суспільства аналізується безпосередньо за змістовним наповненням цих інститутів.

Учені у своїх дослідженнях аналізують, узагальнюють різні сторони місцевого самоврядування, зіставляють їх із тими чи іншими сторонами системи державного управління. У науковому обігу існує велика кількість трактувань, деякі з них наводимо нижче. Місцеве самоврядування це:

- форма суспільної самоорганізації громадян як місцева влада або як певний рівень публічної влади;
- спосіб здійснення народом влади як спосіб життя людей на високому рівні розвитку громадянського суспільства і демократичної держави, а також як показник ступеня демократизації, зрілості суспільства;
- явище, що з'єднує державу і суспільство між собою;
- одна з форм реалізації політичних прав і свобод людини;
- один із найважливіших інститутів, необхідний елемент демократичної організації державного і суспільного життя будь-якої держави, яка вважає себе правовою;
- процес управління низовими територіальними громадами жителів, що базується на принципах поєднання представницьких інститутів і безпосередньої демократії, забезпечення всім суб'єктам територіальних громад можливості заявляти, відстоювати і втілювати в життя власні інтереси, політико-правової прихильності органів місцевого самоврядування до запитів жителів;
- сполучна ланка між громадянським суспільством і державою;
- рівень управління, який відіграє основну роль у підтримці згоди в суспільстві, у реалізації колективних інтересів населення міст і районів як єдиних спільнот громадян, у підтримці тих груп громадян, які з різних причин не в змозі забезпечити собі необхідний прожитковий мінімум;
- особлива форма ініціативної, самостійної громадської діяльності громадян, спрямованої на вирішення важливих питань життєдіяльності населення, розвиток його соціальної активності, підтримку соціальних ініціатив.

Неоднозначність тлумачення інституту місцевого самоврядування призводить до спотвореного розуміння людьми, державою, суспільством його сутності. Наявність прогалів у цій сфері обумовлює актуальність дослідження місцевого самоврядування, перш за все як політичного інституту влади. Його політична роль обґрунтовується підвищеним інтересом з боку місцевих жителів до виборів в органи

місцевого самоврядування. Розмитість політичної ролі місцевого самоврядування серед інших демократичних інститутів призводить до найменшої ефективності процесу демократизації українського суспільства. Особлива важливість місцевого самоврядування полягає в тому, що це досить динамічний процес, який характеризується тенденцією до постійного саморозвитку.

Наука оперує багатьма поняттями громадянського суспільства. Нині з'явилася і досить активно розвивається нова наука – громадянологія. Однак, незважаючи на це, до цього часу в літературі відсутнє загально визнане поняття громадянського суспільства.

В. В. Глушенко під громадянським суспільством розуміє таке суспільство, яке складається з індивідів добровільно і вільно в результаті демократичних політичних і законодавчих процедур, що визначає оптимальний з точки зору ефективності та ризиків відтворювального процесу обсяг цивільних прав та обов'язків члена суспільства і забезпечує виконання і дотримання громадянських прав і обов'язків своїх членів [4, с. 12].

Існує ще одне визначення, згідно з яким «громадянське суспільство являє собою систему самостійних і незалежних від органів держави громадських інститутів і відносин, покликаних забезпечити умови для самореалізації окремих індивідів і колективів, реалізації приватних інтересів і потреб» [8] ( тут і далі переклад наш. – Є. Б.).

Проаналізувавши вищезгадані поняття, можна припустити, що громадянське суспільство являє собою політико-соціальне та економічне середовище, де можливе соціальне існування людини, оскільки цінність громадянського суспільства людина розуміє в результаті вирішення власних проблем. Оцінити рівень розвитку громадянського суспільства можна за кількістю громадян, що входять до його складу, шляхом співвіднесення із загальною кількістю населення.

Очевидно, що сьогодні назріла необхідність участі громадянського суспільства в управлінні державою. Цю ідею підтримують багато фахівців ООН, які вважають, що суспільству необхідна громадянська активність. Сьогодні громадянське суспільство здатне запобігти політичним ризикам шляхом зниження кількості неправильних і необґрунтованих рішень, а також за допомогою стримування політичного маніпулювання в суспільстві і всередині політичних партій, громадських об'єднань. Держава також може сприяти зниженню ризиків життєдіяльності громадян. Ці заходи є найбільш актуальними в умовах сучасної глобальної кризи [2].

Громадянське суспільство сприяє передачі певної інформації державним органам, представникам влади про політичні, економічні та соціальні проблеми своїх громадян, що, у свою чергу, є необхідним для своєчасного коригування законопроектів. З огляду на таку здатність громадянського суспільства, оцінювати його ефективність можна за кількістю досягнутих цілей у політичній, економічній, геополітичній, соціальній та інших сферах за певний період часу.

З метою глибокого аналізу системи взаємовідносин держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства позначимо схематично можливі способи взаємодій цих інститутів. Розгляд кожного з них дозволить виявити сутність сучасних відносин між ними, визначити наявність умов для застосування принципу субсидіарності, а також позначити можливі наслідки його використання в політичному просторі України. Відносини між державою, місцевим самоврядуванням та громадянським суспільством можуть вибудовуватися в таких варіантах: 1) держава – місцеве самоврядування; 2) місцеве самоврядування – громадянське суспільство; 3) держава – громадянське суспільство.

Проаналізуємо перший варіант відносин «держава – місцеве самоврядування». Конституція України рівною мірою зобов'язує дотримуватися всіх законів органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадових осіб, а також

громадян. Однак цей факт не свідчить про рівностатусність держави і місцевого самоврядування. Провідне становище в системі цих відносин належить державі. Держава як суб'єкт публічно-правових відносин створює і забезпечує певні умови і гарантії функціонування місцевого самоврядування, допомагає населенню в реалізації його прав. Свої права і обов'язки у сфері місцевого самоврядування держава реалізує через органи виконавчої влади, а також через органи прокуратури, виборчі комісії тощо.

У сучасних умовах у суспільстві назріла суттєва необхідність вибудовування відносин між державою і місцевим самоврядуванням. Визнання децентралізації одним із пріоритетів діяльності Уряду на 2018 р. обумовило необхідність вибудовування ефективної моделі взаємин між державною владою і місцевим самоврядуванням, досягнення їх партнерства.

Основне призначення взаємодії державної влади і місцевого самоврядування полягає в підтримці політичних та правових відносин між органами публічної влади як постійними носіями різних суб'єктів влади, що обумовлює дві проблеми:

1) забезпечення державою необхідних нормативно-правових, організаційних і політичних умов розвитку місцевого самоврядування як самостійної ланки єдиної системи влади в державі;

2) забезпечення цілісності місцевого самоврядування із системою державної влади, його відповідальності перед населенням і державою.

На думку Т. Р. Гарра, у взаємодії державної влади і місцевого самоврядування можна виділити дві сторони: соціально-економічну, що визначається в податковій і бюджетній політиці держави, у фінансовій самостійності місцевого самоврядування від держави, у розпорядженні ресурсами; політико-правову, що включає інституційне регулювання місцевого самоврядування, його відносини з державною владою і реальну практику їх взаємодії [3].

Про певний взаємозв'язок держави і місцевого самоврядування можна судити за рівнем громадського порядку. Вважається, що співвідношення місцевого самоврядування та порядку в суспільстві є досить актуальним і дискусійним в умовах проведення адміністративної та муніципальної реформ.

У структурі держави порядок стає стабілізуючим фактором. Встановлення правового і громадського порядку в Україні передбачає забезпечення безперешкодного проходження управлінських «імпульсів» і надійний зворотний зв'язок по всій вертикалі – від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування. Громадський порядок у широкому сенсі слова являє собою відносини держави та суб'єктів політики. Ця система включає в себе елементи суспільного договору, коли суб'єкти зобов'язані дотримуватися не тільки прописаних і закріплених у нормативно-правових актах норм права, а й формальних вимог соціального, релігійного, культурного та інших порядків. Відповідно до Конституції України для органів місцевого самоврядування визначено своє поле діяльності, свої повноваження та функції в державі. Органи місцевого самоврядування не можуть контролювати всі процеси суспільного життя за допомогою закріплених норм закону, тому важлива роль відводиться стереотипам поведінки, які можуть формуватися на територіальних утвореннях. Порядок суспільства є відображенням його правової культури, а порядок у конкретному суспільстві є результатом історичної спадкоємності і політико-правової творчості того чи іншого народу або нації.

Пріоритетність наведення громадського порядку в державному і муніципальному організмі – оголошення управлінської сфери «зоною особливого впливу» – пояснюється життєвою необхідністю надати потужний імпульс процесу суспільних перетворень, розпочатого п'ять років тому, який підійшов сьогодні до критичної фази розвитку. Без вирішення цього завдання країна не зможе вийти з кризи, подолати спад рівня життя населення, завершити

економічну, соціальну, військову реформи, розвинути основи громадянського суспільства і правової держави.

На сьогодні одним із найважливіших напрямів розвитку сучасної української державності залишається оптимізація організації діяльності органів місцевого самоврядування. Можна без перебільшення сказати, що підвищення ефективності діяльності цих органів є важливою умовою забезпечення стабільності в суспільстві. Об'єднуючи зусилля людей для вирішення локальних проблем, місцеве самоврядування є важливою умовою забезпечення соціального світу. Воно, на наш погляд, відіграє не тільки значну роль у зміцненні державності, але також і в забезпеченні безпеки в регіоні. Це пов'язано, перш за все, з тим, що місцеве самоврядування найбільше наближене до населення, зачіпає інтереси кожної людини, вирішує більшість її нагальних проблем. Місцеве самоврядування займає «центральну позицію» між державою і суспільством. Саме такий порядок, який називається демократією, і прийнятий у країнах Заходу. У Європейському Союзі регіон є важливим рівнем влади, на якому безпосередньо реалізуються всі політичні рішення і вибудовується субнаціональний рівень. А всі регіональні проблеми вирішуються на засадах субсидіарності [9, с. 66].

Сучасне тлумачення субсидіарності передбачає постійну практику перерозподілу повноважень між управлінськими органами. За словами Є. М. Гунченко, «сам факт появи місцевого самоврядування в структурі організації влади пов'язаний із реалізацією фундаментального принципу: скоротити адміністративну дистанцію між органом, який приймає рішення, і сферою дії цього рішення, досягаючи, таким чином, точності фокусування самого рішення й оптимізації витрат на його виконання» [5, с. 31].

Метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [7]. Отже, у такому формулюванні можна розглянути ідею субсидіарності, тобто те, що місцеві умови різні, місцеві обставини змінюються з часом. Таким чином, обсяг функцій місцевих органів повинен відповідати сучасним реаліям суспільства.

Необхідно дотримуватися принципу: держава не повинна брати на себе виконання тих функцій і вирішення тих проблем, з якими здатна впоратися сама людина або громада. Місцеве співтовариство не вирішує ті завдання, з якими людина справляється сама. Не можна позбавляти громадянина власної компетентності. Дійсно, суспільні завдання, які можуть виконуватися громадянином, повинні залишатися за ним. Не слід перекладати це на державу. Це висловлювання ще раз підтверджує доцільність застосування в сучасному українському суспільстві субсидіарності як концептуальної основи, яка забезпечить безперервну роботу органів державної влади, місцевого самоврядування та розкриє потенціал громадянського суспільства.

Таким чином, можна зробити висновок, що взаємодія держави і громадянського суспільства є безперервним і неминучим процесом, у якому зацікавлена кожна зі сторін. Певною мірою межі дії громадянського суспільства визначаються політичними рішеннями, фінансовою підтримкою тощо. Забезпечити незалежність громадянське суспільство може тільки за допомогою державної влади. Держава зі свого боку зобов'язана зберігати й підтримувати баланс з управління громадянським суспільством.

Слід визнати, що сучасне громадянське суспільство не варто сприймати як

феномен, який можна окреслити межами конкретної держави або культурними традиціями народів. В умовах інтеграції політико-правової системи, а також загальносвітової тенденції універсалізації нормативно-правової системи можна говорити про громадянське суспільство як про глобальну систему, здатну відобразити загальноцивілізаційні процеси.

Саме поєднання громадянського лідерства та державної влади може сприяти досягненню синергетичного ефекту в політичній і соціально-економічній діяльності. Тільки такий громадянський ефект здатний змусити органи державної влади проводити необхідні для населення реформи і приймати доцільні політичні рішення.

Узагальнивши вищесказане, зазначимо, що питання про взаємовідносини держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства як можливого вектора розвитку субсидіарності в політичному просторі України є важливою науково-дослідною темою, яка потребує подальшої теоретико-концептуальної розробки.

#### **Список використаних джерел / List of references**

1. **Алексєєв В. М.** Суспільство та держава: управлінські взаємовідносини : монографія / В. М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2012. – 344 с. [Aleksieiev V. M. Suspilstvo ta derzhava: upravlinski vzaiemovidnosyny : monohrafiia / V. M. Aleksieiev. – Chernivtsi : Tekhnodruk, 2012. – 344 s.].
2. **Бельська Т. В.** Глобальне громадянське суспільство: сутність, генеза та вплив на державну політику України : монографія / Т. В. Бельська. – Київ : ВАДНД, 2016. – 300 с. [Bielska T. V. Hlobalne hromadianske suspilstvo: sutnist, heneza ta vplyv na derzhavnu polityku Ukrainy : monohrafiia / T. V. Bielska. – Kyiv : VADND, 2016. – 300 s.].
3. **Гарр Т. Р.** Почему люди бунтуют = Why Men Rebel : пер. с англ. / Т. Р. Гарр. – СПб. : Питер, 2005. – 461 с. (Мастера социологии) [Garr T. R. Pochemu lyudi buntuyut = Why Men Rebel : per. s angl. / T. R. Garr. – SPb. : Piter, 2005. – 461 s. (Mastera sotsiologii)].
4. **Глущенко В. В.** Гражданология. Введение в теорию гражданского общества / В. В. Глущенко. – М. : ИП «Глущенко Валерий Владимирович», 2009. – 212 с. [Gluschenko V. V. Grazhdanologiya. Vvedenie v teoriyu grazhdanskogo obschestva / V. V. Gluschenko. – M. : IP «Gluschenko Valeriy Vladimirovich», 2009. – 212 s.].
5. **Гунченко Е. М.** Субсидиарность и органы местного самоуправления / Е. М. Гунченко // Материалы межвуз. науч.-техн. конф. – СПб. : ГПУ, 2005. – Ч. XI. – С. 31 – 35 [Gunchenko E. M. Subsidiarnost i organyi mestnogo samoupravleniya / E. M. Gunchenko // Materialyi mezhvuz. nauch.-tehn. konf. – SPb. : GPU, 2005. – Ch. XI. – S. 31 – 35].
6. **Конституція України** : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами від 15 берез. 2016 р.). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [Konstytutsiia Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 28 cherv. 1996 r. № 254k/96-VR (zi zminamy vid 15 berez. 2016 r.). – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>].
7. **Про схвалення** Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvit. 2014 r. № 333-r. – Rezhym dostupu : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>].
8. **Решетников С. В.** Политология : учеб. для вузов / Решетников С. В., Денисюк Н. П., Чудаков М. Ф. – Минск : МГУ, 2000. – 321 с. [Reshetnikov S. V. Politologiya : ucheb. dlya vuzov / Reshetnikov S. V., Denisyuk N. P., Chudakov M. F. – Minsk : MGU, 2000. – 321 s.].
9. **Хохлов И. И.** Наднациональность в политике Европейского союза / И. И. Хохлов. – М. : Междунар. отношения, 2007. – С. 66 – 78 [Hohlov I. I. Nadnatsionalnost v politike Evropeyskogo soyuza / I. I. Hohlov. – M. : Mezhdunar. otnosheniya, 2007. – S. 66 – 78].

*Надійшла до редколегії 04.12.18*