

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.5; 342.7

*Батанов Олександр Васильович*  
*доктор юридичних наук, професор,*  
*провідний науковий співробітник відділу*  
*конституційного права та місцевого самоврядування*  
*Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ: МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВІ ТА ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ

Статтю присвячено дослідженню муніципально-правових та політичних проблем підвищення ефективності функціонування громадянського суспільства в Україні. Акцентується 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.

*Ключові слова:* *місцеве самоврядування, територіальна громада, громадянське суспільство, питання місцевого значення, сучасний муніципалізм, муніципальна влада, децентралізація.*

#### **Batanov O. V. CONCEPTUAL PROBLEMS OF INCREASING THE EFFICIENCY OF CIVIL SOCIETY FUNCTIONING IN UKRAINE: MUNICIPAL-LEGAL AND POLITICAL ASPECTS**

The article is devoted to research of municipal-legal and political problems of increasing the efficiency of functioning of civil society 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 current theory of local self-government as an institution of civil society, to determine its role in ensuring the stability of the constitutional system and the development of constitutionalism in Ukraine. The local self-government is being assessed as sphere of self-organizational and self-governmental, which is a political by nature, processes. This helps pass difference between terms «self-organization» and «self-government», find depending between them and to recognize their as basis of democratization political system of power and a mere of the Ukrainian society.

Analyzed the basic theory of self-government, proposed the definition of local government as one of the main forms of democracy and constitutional means to limit state power in the formation of civil society. The dialectical connection of between the types of law understanding and basic concepts about the origin of the local government is shown.

*Key words:* *local self-government, territorial hromada, civil society, questions of local impotence, modern municipalism, municipal power, decentralization.*

Розвиток 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 XXI 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].

Особливого звучання та значення питання щодо сутності, змісту, форми, системи, функцій громадянського суспільства та його інститутів набули в умовах анексії Росією Автономної Республіки Крим та збройної агресії з боку Росії в окремих районах Донецької й Луганської областей, посилення сепаратистських тенденцій, просування проектів так званої «Новоросії» та самопроголошення у 2014 р. терористичних квазідержавних утворень «Донецька народна республіка» та «Луганська народна

республіка», інших дій та процесів, які посягають на засади конституційного ладу, порушують територіальну цілісність та недоторканість кордонів України.

Адже колосальний сплеск громадської активності, що припав на 2013–2015 рр., сприяв ренесансу громадянського суспільства в Україні, його якісному та змістовному перетворенню. Одні інститути громадянського суспільства виявили свою інертність або іноді навіть ворожість у зв'язку з Революцією Гідності та подіями на Сході України, як-то численні політичні партії та громадські організації, козацькі організації, а також всілякі товариства сприяння розбудові армії. Натомість, свого потужного розвитку в Україні набув волонтерський рух. Діапазон волонтерської діяльності, яка спочатку поширювалася на допомогу загиблим і постраждалим внаслідок Революції Гідності, потім – на допомогу добровольчим батальйонам, підрозділам Збройних Сил України і Національної Гвардії, на сприяння в розв'язанні соціально-побутових питань вимушених переселенців із Криму та Сходу України, нині невпинно розширюється. Волонтерський рух став рушійною силою багатьох реформ, які на сьогодні проводяться в державі. Громадяни демонструють своє бажання безоплатно працювати на розбудову держави і зміцнення її обороноздатності, подолання корупції, запровадження інновацій у державне управління [10, с. 234].

Загальновідомо, що за своєю сутністю громадянське суспільство – це спосіб соціального життя, який заснований на праві та демократії; суспільний устрій, за якого кожній людині гарантується вільний вибір форм його економічного та політичного буття, затверджуються права людини, забезпечується ідеологічний плюралізм. Громадянське суспільство – це такий соціальний простір, у якому люди взаємодіють порівняно вільно, без безпосереднього втручання держави.

За своєю формою, громадянське суспільство – це велика самоорганізована суперсистема, яка складається з багатьох недержавних інститутів та асоціацій фізичних осіб. При цьому не тільки у цілому громадянське суспільство, а й його спільності на місцях представлені значним «ансамблем» самоврядних скооперованих громад та об'єднань громадян. Багатогранний характер їхніх взаємовідносин з державою має прояв у всіх сферах суспільного життя, у процесі яких розвиваються зв'язки громадськості та різних громадських об'єднань громадян з інститутами державної влади та місцевого самоврядування. Інше питання – який рівень розвитку громадянського суспільства та його інститутів, яким є їх вплив на державні та суспільні справи.

За своїм змістом відносини у рамках громадянського суспільства не опосередковані державою: держава не є і не може бути суб'єктом громадянського суспільства. Тут взаємодія значно складніша. Як громадянське суспільство проникає у сферу діяльності держави, беручи участь у формуванні та контролі за його діяльністю, так і держава впливає на відносини у сфері громадянського суспільства, передусім здійснюючи їхнє правове регулювання. Суть цих відносин полягає у тому, що держава нібито вибудовує правову модель громадянського суспільства, яка потім наповнюється конкретним змістом.

Поряд з тим діалектика взаємовідносин держави та громадянського суспільства в умовах децентралізації публічної влади свідчить, що їх вплив на розвиток і діяльність одне одного взаємне. І правове регулювання відносин у сфері громадянського суспільства та територіальних громад відбувається як за ініціативою держави та її органів, так і у результаті впливу на них інститутів та асоціацій громадянського суспільства. Цей процес на різних етапах розвитку суспільства не є однаковим. Із урахуванням рівня демократії, соціальної активності, політичної та правової культури в суспільстві на одних етапах у розвитку громадянського суспільства та місцевого самоврядування рушійна роль належить державі, на інших етапах – самому громадянському суспільству та його інститутам.

Варто зазначити й те, що громадянське суспільство – це таке суспільство, де головною діючою особою є людина – особа – суб'єкт, який володіє економічною та політичною свободою. В умовах громадянського суспільства має зникнути уявлення про людину як «гвинтик» державного механізму. Громадянське суспільство має сприяти тому, щоб особа могла найбільш повно розкрити свою індивідуальність, досягти успіхів у будь-якій справі, отримати суспільне визнання. Це залежить від багатьох чинників, у тому числі від бажання та здатності індивідуума набувати та розвивати свої позитивні якості.

Тому перед сучасною українською державою постає важливе завдання – створення, насамперед за допомогою законодавства, умов для формування громадянського суспільства та прояву громадських, самодіяльних засад у локально-територіальному та індивідуально-особистісному 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 невідприємницькі 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 Стратегія 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 в 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, тобто їх 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]. Утім, 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.

Отже, на шляху демократичних процесів самоорганізації та функціонування громадянського суспільства існує цілий комплекс політичних, економічних, фінансових, соціальних перепон. Лише просування у вирішенні цих проблем дозволить говорити як про утвердження демократичної моделі громадянського суспільства та його інститутів, так і ефективної організації публічної влади та самоорганізації населення на місцях, без чого стає неможливою побудова громадянського суспільства та соціально-правової держави в Україні.

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 завищенні соціальні очікування щодо їх миттєвих результатів, вони безперервно розвиваються та вдосконалюються у ході свого здійснення. Загальною тенденцією їх розвитку в сучасних умовах повинно стати підвищення ролі людського фактору в 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 насамперед 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 в тісному взаємозв'язку з категоріями «суспільні інтереси», «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 у 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 багатовекторне (організаційно-політичне, господарсько-економічне, соціально-культурне, управлінське тощо) явище, процес розвитку та підвищення його функціональності складний і багатогранний. Безумовно, кожному напрямку і виду діяльності інститутів громадянського суспільства, притаманні свої особливості, однак, в силу внутрішньої єдності та системної функціонально-телеологічної спрямованості діяльності відповідних суб'єктів та інститутів, вони (функції) мають багато спільного, що певною мірою і знаходить свій прояв у практичній діяльності інституційно-оформлених структур громадянського суспільства. Розвиток функцій громадянського суспільства та підвищення ефективності механізму їх реалізації зумовлюються внутрішніми і зовнішніми, об'єктивними і суб'єктивними факторами. Вагоме значення належить внутрішнім об'єктивним факторам (соціальним, економічним, духовно-культурним тощо). Однак найбільш важливе значення в розвитку функцій громадянського суспільства має подальше зміцнення основ (механізмів) їх діяльності, зокрема, правових, соціально-культурних, організаційних, фінансових, матеріально-технічних, наукових.

Враховуючи соціокультурні, господарсько-економічні, політичні та інші передумови становлення громадянського суспільства [18], а також характер, сутність, зміст, систему його функцій [9], можна спроєктувати 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.

Так, наприклад, враховуючи, що фактично основним повсякденним реалізатором завдань та функцій громадянського суспільства є (за умовою утворення та діяльності) створені громадянами легітимні структури громадянського суспільства (громадські організації, політичні партії, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення тощо), вдосконалення потребує саме організаційний механізм функціонування громадянського суспільства. Але, якщо законодавцю певною мірою вдалося сконструювати загальну правову модель базових суб'єктів громадянського суспільства, то політичний та правовий статус та мета утворення й функціонування багатьох його інститутів, насамперед тих, які створюються та діють на принципах самоорганізації, самодіяльності, самовідповідальності фактично залишаються невизначеними (наприклад, органи



самоорганізації населення). Попри важливість таких об'єктивних чинників, як недосконалість законодавства, низький рівень кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та кадровий потенціал членів органів самоорганізації населення, у першу чергу, з точки зору організації та функціонування громадянського суспільства, варто звертати увагу на суб'єктивні моменти.

Сьогодні 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 рівно 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, конференцій, 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. У даний час більше ніж у 90 країнах існує понад 150 різних органів та структур, які виконують функції омбудсмана. В одних державах ця посадова особа має назву омбудсман (скандинавські країни), в інших – посередник, або медіатор (Франція), парламентський уповноважений, або комісар (Велика Британія), речник з прав громадян (Польща), громадський захисник (Італія), народний захисник (Іспанія, Панама), локайюктам (Індія), проведор юстиції (Португалія), посередник республіки (Сенегал) тощо.

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; незмінюваністю 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. Так, професор Оттавського університету Д. Роует писав, що причину широкого інтересу до інституту омбудсмана знайти неважко: вона криється у необхідності додаткового захисту прав громадян «проти адміністративного свавілля у сучасній демократичній державі» [19, с. 402].

Незважаючи на зростаючу в усьому світі критику державної діяльності, аксіоматичним залишається той факт, що інститут омбудсмана сприяє зростанню довіри до публічної адміністрації. Тому сьогодні цей інститут справедливо вважається важливим фактором зміцнення законності та правової основи в діяльності публічної влади, формою позасудового контролю. Його основний принцип – функціональне призначення як інструменту захисту прав людини, відмінного від парламентського, судового, прокурорського, адміністративного та інших форм контролю та нагляду.

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 в деяких країнах світу 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 управління 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 та відіграє вагомую роль у процесі самоорганізації населення. Така ситуація суттєво ускладнює впровадження цих форм у практику територіальних громад і 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, що доволі негативний розвиток законодавства в Україні, який має прояв у тому, що нормативні акти, які діють на загальнодержавному рівні, не лише не можуть 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], який 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 з найважливіших інструментів залучення громади і головне в ньому не тільки норми, а, насамперед, процес активізації громади [15, с. 111].

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 іншими ознаками 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.

Стратегічний момент у розумінні цієї проблеми полягає в еволюції загального конституційного правового статусу людини в місцевому самоврядуванні. На рівні територіальних громад цілком змінюється система координат, яка панує в державі щодо прав людини. З рівня «громадянин – держава» права людини переходять на рівень «мешканець – орган місцевого самоврядування» та трансформуються у муніципальні права людини.

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. Без цього місцеве самоврядування, а в силу цього – і громадянське суспільство, залишиться лише у вигляді привабливої демократичної декларації. Для того, щоб підійти до створення такої спільноти, насамперед слід відмовитися від розуміння територіальної громади як простої сукупності жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Це природна, свідомо сформована людська спільнота, самодостатня у своєму існуванні й розвиткові з точки зору забезпечення фінансовими, природними ресурсами, соціально-політичної активності. Саме завдяки цій активності, а також муніципальній ініціативі така спільнота здатна на врядування своїми справами. Комунізація має суттєвий психологічний аспект, пов'язаний із формуванням у свідомості жителів населеного пункту відчуття належності до спільноти, яку утворює територіальна громада, виховання своєрідного місцевого патріотизму. Це сприятиме активному залученню членів територіальної громади до здійснення місцевого самоврядування, безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, а тим самим – до розвитку місцевої демократії.

У цих 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.

Лише у випадку такого поєднання індивідуальних сил з силами суспільними, як це відбувається в рамках місцевого самоврядування та, особливо, самоорганізації населення, можна добитися того, чого державна влада, якою б вона потужною та ефективною не була, не в змозі зробити. Якщо до цього додати, що саме з муніципальними структурами місцеві жителі кожен день мають безпосереднє і найбільш щільне спілкування, формуючи, контролюючи їх діяльність та беручи участь у їх роботі, стає цілком зрозумілим, чому децентралізація влади та самоорганізація населення має стати одним з основоположних векторів конституційно-правової модернізації в сучасній Україні.

У силу цих та інших чинників, існування громадянського суспільства та функціонування демократичної соціально-правової державності має неодмінно супроводжуватися процесами децентралізації публічної влади та засновуватися на реальному і дієздатному самоврядуванні, яке забезпечується:

- визнанням не лише місцевого самоврядування як самоорганізації мешканців за територіальним принципом, так і інших видів та форм самоврядної активності людини за професійною, економічною, освітньою, духовно-культурною, етнонаціональною та іншими ознаками;
- усебічним здійсненням самоврядування в територіальних громадах, самоврядних об'єднаннях, заснованих на спільності етнонаціональних, духовно-культурних та релігійних інтересів, інших самоврядних інституціях, а також в суспільно-політичних співтовариствах і взагалі в суспільстві, взаємодією та співпрацею цих суб'єктів між собою, громадянським суспільством та державою;
- вільним і рівноправним регулюванням на засадах самоврядування своїх взаємовідносин і узгодженням спільних і загальних інтересів територіальних громадах, інших самоврядних об'єднань шляхом солідарності, самодіяльності та децентралізації на засадах самоврядування і субсидіарності;
- безпосереднім прийняттям рішень в ході виконання функцій публічної влади, належного управління та керування іншими громадськими справами в територіальних громадах, інших самоврядних об'єднаннях, через делегації і делегатів в органах публічної влади, управління та самоврядування, асоціаціях самоврядних організацій та об'єднань;
- ліквідацією і конституційною заборонаю будь-яких форм суспільно-економічних і політичних відносин і організацій, заснованих на дискримінації за будь-якими ознаками, цензури, експлуатації і майнової монополії, а також будь-якої політичної діяльності, спрямованої на встановлення таких відносин;
- усебічним інформуванням суспільства з усіх питань, що має значення в зв'язку з його суспільно-політичним, господарсько-економічним та духовно-культурним становищем та більш повних і кваліфікованих дій стосовно виконання принципів, завдань та функцій публічної влади, управління та самоврядування;
- гласністю роботи всіх органів публічної влади, управління та самоврядування, всіх носіїв функцій самоврядування, а також інших публічних і громадських функцій;
- особистою відповідальністю носіїв функцій публічної влади, управління та самоврядування та інших публічних і громадських функцій, колективною відповідальністю органів влади, управління і самоврядування;
- періодичною змінюваністю носіїв функцій публічної влади, управління та самоврядування та інших публічних і громадських функцій, визначеними у Конституції та законах обмеженнями їх повторного обрання і призначення на певні посади;
- встановленням конституційного та громадського контролю над роботою носіїв функцій публічної влади, управління та самоврядування та інших публічних і громадських функцій;
- забезпеченням верховенства права;
- здійсненням та охороною конституційності і законності тощо.

#### Список використаних джерел:

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 всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 7 квітня 2017 р. – Одеса : Національний університет «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(43–44). – 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 ; Національний педагогічний університет імені М.П.Драгоманова. – Київ, 2007. – 20 с.
5. Васильев В. И. Местное самоуправление / В. И. Васильев: учебн. и научно-практ. пос. – Москва: Юринформцентр, 1999. – 453 с.
6. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
9. Лотюк О. С. До проблеми розуміння функцій громадянського суспільства // *Право і громадянське суспільство : наук. журнал.; електр. видан.* – 2013. – №2 (3). – 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 ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – 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. Осипов ; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2008. – 17 с.
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976. URL: [Електронний ресурс] – 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. Ременець ; Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. – Київ, 2011. – 16 с.
14. Рубцов В. П. Про суперечності становлення інституту органів самоорганізації населення та нову концепцію їх створення // ГО «Інститут місцевої демократії». [Електронний ресурс] – Режим доступу: URL: <https://sites.google.com/site/ngoildua/nasi-publikacii>
15. 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.] / Рада Європи ; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України / В. Кравченко (упоряд.), М. Пухтинський (упоряд.). – Київ: Логос, 2002. – 261 с.
16. Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016/paran20#n20>
17. Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24 березня 2012 р. № 212/2012 (втратив силу). / Офіційне представництво Президента України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: URL: <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» / Львівський національний університет імені Івана Франка. – Львів, 2008. – 31 с.
19. Rowat, Donald C. The Parliamentary Ombudsman: Should the Scandinavian Scheme be Transplanted? // *International Review for Administrative. –Sciences*, 1962. – V. 28. – P. 399–405.

Стаття надійшла до редакції 9.10.2017