УДК [352:323.2](477)

Савостенко Т.А.,

доцент кафедры экономики и региональной экономической политики
Днепропетровского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
кандидат экономических наук, доцент (Украина, г. Днепропетровск)

Сергеева Е.Р.,

старший преподаватель кафедры товароведения и торгового предпринимательства
Днепропетровского университета им. Альфреда Нобеля
(Украина, г. Днепропетровск)

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ РОЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТАНОВЛЕНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УКРАИНЕ

В статье раскрыты сущность и особенности института самоуправления с точки зрения основных теорий местного самоуправления и государственной власти. Рассмотрены общественная теория самоуправления, теория свободной общины, государственная теория, теория муниципального дуализма и социального обслуживания. Акцентировано внимание на аспектах взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Проведен анализ сущности института гражданского общества в его взаимосвязи с институтом местного самоуправления. Раскрыта роль местного самоуправления в процессах становления гражданского общества.

Ключевые слова: институт местного самоуправления, теории местного самоуправления, гражданское общество, принципы местного самоуправления.

Процесс демократизации, начавшийся в Украине одновременно со становлением государственности, обусловил необходимость децентрализации государственной власти и повышения роли органов местного самоуправления в этом процессе. Новая роль местного самоуправления заключается в содействии гражданам в максимально полной реализации собственных гражданских прав, а также активизации гражданских инициатив. Это привлекает внимание ученых к пересмотру сущности и природы местного самоуправления, его места в современной политической системе.

Данной проблеме уделено внимание широкого круга украинских исследователей. С одной стороны, местное самоуправление является институтом гражданского общества, «эффективной формой самоорганизации людей, движения в направлении человеческой солидарности»[1]. С другой стороны, местное самоуправление рассматривается в качестве общественного института политической системы[2]. Этой позиции придерживаются, в частности, Г. Атаманчук,

В. Афанасьев, С. Байрак, В. Бакуменко, В. Борденюк, Д. Бутитова, Б. Гаевский, В. Горбатенко, И. Горячев, О. Евтушенко, Г. Капник, В. Копейчиков, С. Костючков, Ю. Крестева, С. Крушанивский, П. Любченко, В. Мартыненко, Н. Нижник, В. Никитин, О. Оболенский, В. Ребкало, И. Распутенко, О. Скрипник, О. Солоненко, Д. Спивак, Ю. Сурмин, О. Сушинский, В. Туленков, В. Цветков, А. Чемерис. Однако единой точки зрения относительно выбора общего подхода к пониманию роли местного самоуправления до сих пор не существует.

В соответствии со ст. 5 Конституции Украины власть народа реализуется непосредственно органами государственной власти и органами местного самоуправления[3]. Это означает, что последние не являются составляющей частью государственного механизма, выступая отдельной формой реализации народовластия. Однако местное самоуправление, не являясь элементом государственной власти и в то же время не имея полной автономии относительно государственной власти, рассматривается в политической системе как самостоятельная форма публичной власти, при помощи которой последняя «адаптируется к новым социальным требованиям»[4].

Одним из ключевых моментов в раскрытии сущности и особенностей местного самоуправления является вопрос о его природе и характере связи с государством. Ответ на него сформулирован в теориях местного самоуправления. Современные концепции местного самоуправления в основном базируются на идеях теоретических подходов, сложившихся исторически и пересмотренных с учетом современных реалий.

Модели взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления достаточно разнообразны, поэтому их анализ считается достаточно важным в науке государственного управления. Следует отметить, что вопрос взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления возник практически одновременно с появлением самого института самоуправления. В зависимости от попыток решить проблему, влияет ли местная власть на общество вне системы государственной власти, независимой от государства, или же ее следует рассматривать как элемент государственно-управленческой системы, выполняющей только функции государственного органа, сформировались теории местного самоуправления.

Одной из первых теорий местного самоуправления является теория свободной общины, которая базируется на нормах французского и бельгийского права конца XVIII — начала XIX в., исходивших из идеи естественного права общин самостоятельно управлять процессами решения собственных проблем[5]. Поэтому, согласно данной теории, органы местного самоуправления — это не органы государственной власти, а общественные органы, которые выбираются обществом (общинами). Взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления происходит следующим образом: государственные органы следят за тем, чтобы община и ее органы не превышали границы своей компетенции, а государственная власть при этом не вмешивалась в компетенцию общины и ее органов. Ряд основных принципов соответствующей организации местного самоуправления был разработан такими авторами, как А. Васильчиков, О. Лабанд, Э. Мейер, С. Пешков, О. Ресслер, Б. Чичерин. В их работах основное внимание уделяется некоторым аспектам ограничения вмешательства центра в общественную систему хозяйствования, обосновываются выборность органов местного самоуправления, разделение полномочий на собственные и делегированные государством, а также неправомочность государственного вмешательства во внутренние дела общины.

На смену теории свободной общины пришла общественная теория самоуправления, которая во многом исходила из тех же положений, что и теория свободной общины. Однако на первый план выдвигается уже не естественное и неотчуждаемое право общины, а негосударственная природа деятельности органов местного самоуправления, в первую очередь ее имущественный характер[6]. Базовой основой этой теории послужило положение, согласно которому общество как самоуправляемый

территориальный коллектив так же самостоятельно, как и само государство, тем более что оно возникло раньше государства.

По мнению приверженца общественной теории А. Васильчикова, самостоятельность местных общин обусловлена характером дел, которыми они заведуют и которые по своей природе отличны от дел государственного управления. Поэтому самоуправление является особой формой самоорганизации населения[7]. На основании этой теории было разработано Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г., а также Городское Положение 1870 г., которые внедрялись в украинских губерниях во второй половине XIX в.[8].

Однако в то время попытки определить местное самоуправление как деятельность, которая по своей сути отличается от административной деятельности государства, не увенчались успехом. Как отмечал Б. Нольде, «самоуправляющиеся единицы делают те же дела, что и непосредственные органы государства», поэтому они «такая же часть государственного управления, как управление коронное. И зря ведутся бесконечные споры о «собственных» делах общин и делах, «положенных» на них государством»[9]. Исторический опыт того времени подтвердил, что теоретические взгляды сторонников свободной общины и общественной теории самоуправления, которые считали, что инициативы местного самоуправления возникают «снизу» и держатся исключительно на самосознании и воле населения, не соответствуют действительности.

В связи с тем, что возможности государственного аппарата имеют свои границы в решении вопросов местного значения, государственная власть нуждается в поддержке со стороны населения, поэтому возникает кооперация государственной власти и органов местного самоуправления для совместного решения конкретных местных задач. Эта позиция повлияла на развитие государственной теории самоуправления, которая получила наибольшее распространение в Европе. Основные ее положения были разработаны немецкими учеными Л. Штейном и Р. Гнейстом[10]. Согласно этой теории, органы местного самоуправления должны быть полностью подчинены государству. Они являются звеном государственной власти, которая не имеет собственных прав и компетенции. По мнению Л. Штейна, самостоятельность органов местного самоуправления проявляется в том, что они являются не непосредственными органами государства, а органами местного сообщества, на которое государство возлагает осуществление определенных задач государственного управления. Сторонники этой теории выступали лишь за определенную правовую, организационную и финансовую автономию местного самоуправления и его органов в отношении центральных и местных органов государственной власти.

В государственной теории отмечается, что органы самоуправления не являются непосредственными органами государства, это органы местного сообщества, на которые государство возлагает определенные задачи. Самостоятельность органов местного самоуправления проявляется в их независимости от инструкций центральной власти (в пределах собственной компетенции), в равноправных отношениях и распределении обязанностей по управлению государственными делами между местными и центральными органами. Зависимость местного самоуправления от государства проявляется в государственном надзоре за осуществлением местными органами возложенных на них государственных функций.

Согласно государственной теории, местное самоуправление представляет собой прежде всего одну из форм организации государственного управления на местах, будучи частью государственной системы. Местные дела являются государственными делами, переданными органам местного самоуправления, которые лучше осведомлены в сфере интересов местных общин и могут более полно их удовлетворить.

Исходя из этой теории, органы местного самоуправления являются специфическими органами государственной власти, организованными на принципах самоуправления. Таким образом, если государственные органы выражают волю

государства и полностью подчинены правительству, то органы местного самоуправления имеют принципиально иной статус, они являются юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения, и имеют соответствующие права и обязанности. Очевидно, в этом утверждении есть противоречие: органы самоуправления полностью подчинены правительству и в то же время вступают с государством в юридические отношения, будучи вовлеченными в систему государственного управления.

Уже в XX в. получила распространение общинно-государственная теория или теория муниципального дуализма, исходящая из двойственного характера муниципальной деятельности — самостоятельного решения местных вопросов, осуществления на местном уровне определенных государственных функций. Параллельно появилась и теория социального обслуживания, в которой акцентировалось внимание на осуществлении органами местного самоуправления задач и функций, связанных с организацией обслуживания населения, предоставления социальных услуг[11]. Суть теории дуализма заключается в признании двойственного характера деятельности органов местного самоуправления. С одной стороны, они самостоятельны во внутренних общественных делах, с другой — осуществляют на местном уровне государственные функции, переданные центральной властью.

Согласно теории муниципального дуализма, органы местного самоуправления, осуществляя соответствующие управленческие функции и выходя за рамки местных дел, должны действовать как инструмент государственного управления. Усиление правового регулирования местного самоуправления все сильнее интегрирует местные органы в государственный механизм, и часть прав становится их обязанностями, выполняемыми под контролем государственных органов. Использование на практике положений этой теории, приравнивание местных дел к общегосударственным усилили государственную природу органов местного самоуправления.

По убеждению Л. Кириченко, для Украины оптимальной является общинно-государственная концепция. Во-первых, она обеспечивает формирование системы местного самоуправления как института гражданского общества. Во-вторых, именно такая модель способствует активному привлечению органов местного самоуправления к реализации функций и задач государственного управления[12].

Наибольшее влияние на практику местного самоуправления на современном этапе развития государства имеет теория социальных функций муниципального управления. Согласно ей органы местного самоуправления являются органами социального обслуживания, которые способны удовлетворить интересы всех слоев населения. Будучи выразителями общественно полезной, внеполитической деятельности государства, местные органы управления состоят с ним в партнерских отношениях на основе взаимной выгоды и получают в ответ на увеличение своих расходов финансовую помощь. Местное самоуправление естественным образом зависит от государства, фактически выступающего направляющей и контролирующей инстанцией.

Местное самоуправление как в определенной степени самостоятельный институт гражданского общества является необходимым элементом механизма сглаживания политических разногласий между законодательной и исполнительной ветвями власти. Его дальнейшее развитие представляется обязательным условием демократизации государственного управления и функционирования политической системы, составляющего основу полноценного развития государства. Ведь развитое местное самоуправление свидетельствует о демократическом государственном управлении и обеспечении конституционного принципа подконтрольности государства гражданам.

В современных научных исследованиях понятие «демократия» определяется как форма государственно-политического устройства общества, основанная на признании народа источником и носителем власти, на стремлении обеспечить справедливость, равенство, благосостояние всех

граждан. Ведущее место в системе такого политического устройства принадлежит местному самоуправлению — институту, на который возлагается задание инициации движения к демократии «снизу». Становясь непосредственными участниками этого процесса, граждане осознают, что демократия — не лозунг, а реальное участие каждого индивида в делах своей общины. Таким образом, предоставляется возможность объединения общества путем утверждения конституционных прав и свобод, обеспечения постоянного участия граждан в принятии общественно важных решений.

Сама проблема формирования и развития гражданского общества, обусловленная объективными потребностями, прежде всего утверждением идеи демократизации общественных процессов как глобальной тенденции, постепенно охватывает все больше стран мира, разворачивается на территории Украины с нарастающей активностью. Демократия — это власть народа, граждан собственноручно сформированного общества. Очевидно, что власть народа взаимодействует с государственной властью. Это происходит одним из двух способов: «наталкивается и оказывает сопротивление государственной власти» или «взаимодействует с ней, в результате чего формируется авторитарный или демократический стиль общественной жизни и управления, утверждается различный уровень свободы человека как гражданина и личности»[13]. Не вызывает сомнений и то, что каждый гражданин заинтересован в утверждении демократии как высшей степени общественной свободы. Для этого он должен объединить свои усилия с другими гражданами. Такое объединение утверждается как «гражданское общество» — «механизм и одновременно средство волеизъявления активности граждан в реализации своих прав и свобод, приближения демократического будущего»[14].

Следовательно, современное гражданское общество некорректно представлять как простую совокупность граждан одной страны. Сложность категории «гражданское общество» обусловлена его институциональной структурой: гражданское общество является системой, которая формируется из общинных, общественных, правовых, социальных и самоуправляющихся институтов.

Связь между местным самоуправлением и институтом гражданского общества была замечена не одним поколением ученых. Анализируя местное самоуправление с точки зрения его принадлежности к общине, следует подчеркнуть, что особое методологическое значение имеют работы, посвященные исследованию темы гражданского общества как имеющей богатую по сравнению с местным самоуправлением исследовательскую традицию научно-теоретического осмысления проблемы. Начало такой традиции было положено в античной Греции: впервые вопросы, касающиеся проблем взаимодействия гражданина и государства, поднимались в работах Аристотеля и Платона. Далее — взгляды средневековых мыслителей (Ф. Аквинского, А. Блаженного) и лидеров Реформации (в первую очередь Ж. Кальвина) повлияли на формирование концептуальной основы обоснования идеи гражданского общества. Немалый вклад в развитие гражданского общества сделали Ж. Боден, Д. Вико, М. Вебер, Г. Гегель, Т. Гоббс, В. фон Гумбольдт, Э. Дюркгейм, И. Кант, Дж. Локк, К. Маркс, Ш. Монтескье, Т. Пейн, С. Пуфендорф, Ж.Ж. Руссо, А. Смит, А. де Токвиль, А. Фергюссон.

Проблема гражданского общества сегодня широко представлена в западной научной мысли: вопрос роли субъектов гражданского общества в существовании государства основательно исследуется в работах Г. Алмонда, Е. Арато, С. Баумана, Е. Гелнера, Э. Гидденса, Р. Дарендорфа, К. Крауча, Д. Коэн, Р. Патнэма, А. Турена, Ю. Хабермаса, И. Шапиро, Ф. Шмиттера.

В России исследования в данном направлении осуществляют А. Абордалова, Л. Аникин, В. Артемов, М. Бажинов, П. Бекренев, В. Безродная, С. Викулова, Г. Водолазов, А. Волчков, М. Головкин, Т. Гужавина, И. Демин, О. Колоярцева, А. Краюшкина, А. Кружков, А. Крутов, А. Нездюров, М. Ненашев, А. Полетаев, А. Раймонате, Л. Романенко, С. Сергеев, А. Сунгуров, Н. Шубина, А. Шулепов, А. Юшина, И. Ярулин. В Укра-

ине над данной темой работали Т. Бельская, В. Безродная, И. Воронов, Г. Дилигенский, Б. Замбровський, С. Крушанивський, А. Крюков, В. Мартыненко, А. Машков, С. Мосов, Н. Нижник, В. Никитин, Д. Ольшанский, Б. Политюк, Ф. Рудич, Г. Рябов, П. Рябчук, А. Скрипнюк, А. Слюсаренко, В. Степаненко, В. Федоренко, Р. Черногор, Л. Шкляр, Г. Щедрова.

Анализ научных публикаций позволяет сделать вывод, что категория «гражданское общество» является одной из самых дискуссионных в научной мысли: существует целый ряд подходов к ее современному толкованию.

Первый подход базируется на том, что гражданское общество состоит из государственных органов и населения, которое объединено в социальные группы. Это государство особого типа, в котором юридически обеспечены и политически защищены основные права и свободы личности[15]. Такого мнения придерживаются С. Голенкова, В. Витюк, Ю. Гридчин, А. Черных, Л. Романенко, А. Габриэлян.

Второй подход заключается в том, что гражданское общество выступает системой общественных отношений, существующих вне государства. Так характеризуют гражданское общество Дж. Коэн и Э. Арато. Разделяют такую точку зрения и А. Машков, С. Мосов, Н. Нижник, В. Никитин, Д. Ольшанский, В. Пича, А. Скрипнюк, В. Федоренко. В частности, А. Машков, С. Мосов и Н. Нижник конкретизируют, что гражданское общество, которое характеризуется развитыми экономическими, политическими, духовными и другими отношениями и связями, взаимодействует с государством и функционирует на принципах демократии и права[16]. В. Федоренко разъясняет, что гражданское общество целесообразно рассматривать как самоорганизующуюся и саморегулирующуюся сферу публично-правовых отношений в государстве, которая создается свободными и равными индивидами, формирующими социальный капитал[17]. А. Крюков и Т. Бельская отмечают, что гражданское общество не может отождествляться с каким-то одним субъектом публично-правовых отношений, поскольку возникающие отношения устанавливаются, изменяются и прекращаются большим количеством участников[18].

Согласно с третьим подходом, гражданское общество — система общественных институтов. Это доказывают А. Брегеда, В. Безродная, А. Нездюров, А. Раймонате, А. Сунгуров. Согласно толкованию А. Брегеды, гражданское общество — это общество граждан, которое характеризуется самоуправлением свободных индивидов и добровольно сформированных ими организаций[19].

В рамках четвертого подхода гражданское общество рассматривается как система институтов и отношений. Так определяют его Г. Дилигенский, В. Мартыненко, Б. Политюк, В. Степаненко, Ф. Рудич. Четвертый подход характеризуется широтой охвата системы институтов и институциональных отношений гражданского общества, поэтому заслуживает определения как наиболее полного. В. Степаненко признает, что «гражданское общество — комплексный социокультурный и общественно-политический феномен, который включает социальные институты, институционально представляющие гражданское общество, его социальные практики и дискурсы, а также гражданские ценности и добродетели»[20]. Ф. Рудич доказывает, что гражданское общество можно представить в виде диалектической совокупности четырех основных сфер: политической, экономической, социальной и духовной[21].

Ученые А. Крюков и Т. Бельская выделяют и пятый подход: гражданское общество выступает механизмом, связывающим человека, группы интересов разных лиц и государство в политическую организацию общества[22]. Такую точку зрения разделяют, в частности, М. Кравчук и В. Мартыненко. Гражданское общество «является механизмом социального взаимодействия, состоящим из сферы личного, различных объединений, общественных движений и публичной коммуникации», — убежден М. Кравчук[23]. В. Мартыненко определяет гражданское общество как институционально сложившуюся обобщенную систему самоорганизации человеческого взаимодействия, которая направлена на создание таких институциональных ус-

ловий общественной жизнедеятельности, которые минимизировали бы возникновение социальных конфликтов[24]. Поэтому гражданское общество выступает «определенным механизмом взаимоотношений между властью и обществом»[25].

Институт гражданского общества имеет сложную структуру. Его формируют организации различного профиля и видов деятельности: общественные организации, религиозные организации, объединения граждан, благотворительные организации, общественные организации инвалидов, творческие союзы, профсоюзные организации, объединения профсоюзов, объединения работодателей, политические партии, неприбыльные частные учреждения, органы самоорганизации населения, местное самоуправление.

В своей совокупности общественные институты и институции составляют институт гражданского общества, который служит базисом для создания экономических, правовых, социальных, духовных основ построения демократических отношений в государстве.

Институт местного самоуправления, входящий в состав института гражданского общества, также создает базис для построения всех вышеуказанных видов общественных отношений и оказывает влияние на формирование основ для построения рыночной экономики в регионах, обеспечения равных прав граждан, соблюдения социальных стандартов и повышения культурного уровня населения.

Существует определенная связь между местным самоуправлением и другими институтами гражданского общества: первый играет роль координационного центра местного уровня, связующего звена между населением и общественными институтами, обеспечивающего единство их целей, существование и взаимодействие в рамках института гражданского общества.

Процессы развития местного самоуправления и гражданского общества взаимосвязаны. Местное самоуправление является наиболее эффективной формой участия граждан в решении вопросов местного значения. Смысл местного самоуправления заключается в том, чтобы как можно больше людей заинтересовать делами общества. Так, А. Карась по этому поводу отмечает, что понятия гражданского общества и гражданина в смысле их порождения обществом и общественной активностью приобретают несколько иную интерпретацию, нежели в тех социально-политических условиях, когда вся политическая жизнь определяется на уровне центральной государственной власти. Гражданское общество создается не просто «снизу», а прежде всего через общины с их основополагающим принципом самоуправления. Поэтому сила общины в обществе, по сути, должна быть первичной относительно политической власти и контроля над ней[26].

Главной целью местного самоуправления, исходя из европейского опыта, является формирование жизнеспособных территориальных общин, обеспечивающих высокое качество жизни граждан за счет максимально полного использования местных ресурсов.

Современные условия выдвигают перед органами местного самоуправления новые задачи, для выполнения которых последние должны соответствовать ожиданиям общества, быть репрезентативными, представляя его интересы.

В соответствии с концепцией «Good Governance»[27] «хорошее» местное самоуправление должно базироваться на сочетании следующих принципов:

– широкого привлечения населения (в лице предпринимательских организаций, бизнес-объединений, отдельных квалифицированных граждан) к процессу непосредственного решения местных вопросов;

– максимально возможного приближения органов местного самоуправления к потребителям услуг, предоставляемых этими органами населению;

– формирования механизма партнерства государственной власти и местного самоуправления, основанного на внедрении процессов предварительных консультаций по ключевым вопросам государственной политики в сфере местного самоуправления и регионального развития;

– четкого распределения полномочий и компетенции между территориальной

общиной и ее органами самоуправления, органами местного самоуправления района и области, органами государственной власти;

— формирования системы контроля населения за качеством исполнения органами местного самоуправления своих обязанностей по обеспечению прав и законных потребностей граждан;

— подконтрольности и подотчетности органов местного самоуправления органам государственной власти в части выполнения органами местного самоуправления делегированных им государственных полномочий.

Для Украины на этапе ее становления как правового, социального и демократического государства эти принципы имеют особое значение. К разряду актуальных относятся вопросы привлечения общественности к процессу принятия решений и, как результат этого, достижения репрезентативности и прозрачности деятельности органов публичной власти.

Процесс взаимодействия общественности и власти многогранен и многосторонен. Он опирается на ряд принципов: прозрачности, открытости, гибкости, подотчетности и учета интересов граждан.

1. Прозрачность. Цели совместной деятельности должны быть понятными и четко определенными как для представителей власти, так и для общественности. Также устанавливаются и определенные обязательства обеих сторон. Обязательства представителей власти — вести учет предложений граждан и отчитываться перед ними о достигнутых результатах.

2. Гибкость. Власть должна быть чувствительной к изменениям потребностей населения. Это возможно благодаря участию населения в принятии управленческих решений, непосредственному общению, обсуждению возникающих проблемных вопросов и ситуаций. Для того чтобы владеть ситуацией, реагировать на изменения, органы публичной власти должны постоянно проводить мониторинг общественного мнения и предусматривать в программах развития и планах по предоставлению услуг населению возможность внесения корректив и изменений.

3. Открытость. Процесс взаимодействия должен быть открытым в отношении поиска различных вариантов решения проблем. Иногда это принимает вид стандартной процедуры, когда власти заранее готовят к рассмотрению определенное количество вариантов, а затем из предложенных вариантов общественные представители выбирают наиболее приемлемые.

4. Подотчетность. Процесс привлечения и участия общественности должен быть открытым на всех этапах. Информация о ходе этого процесса должна публиковаться и обнародоваться от его начала до конца. Конечные результаты и решения властей и общественности также должны быть распространены вместе с информацией о том, почему были приняты именно эти решения.

Институт местного самоуправления в процессе его взаимодействия с гражданским обществом в той или иной мере должен соответствовать перечисленным принципам, что служит показателем его репрезентативности.

Подводя итоги, можно отметить, что «доброе» местное самоуправление — это самоуправление, опирающееся на территориальную общину, которая понимает свою значимость в решении местных проблем, принимает активное участие в обеспечении собственных потребностей и тем самым реализует свои гражданские права в соответствии с положениями Конституции Украины. «Хорошее» местное самоуправление должно быть репрезентативным. Такая репрезентативность достигается благодаря сочетанию способности органов местного самоуправления использовать собственные полномочия в интересах общества и ответственности за свои действия перед территориальной общиной. Для решения этой задачи, на наш взгляд, необходимо следующее:

— изменение взаимоотношений в системе «власть — население» и привлечение населения к решению местных проблем;

— постоянный публичный диалог местной власти с населением;

— осведомленность граждан относительно их прав и обязанностей в своем городе (поселке), в т.ч. посредством повы-

шения роли местных СМИ и негосударственных организаций в информировании граждан и выработки у них определенной позиции касательно актуальных проблем местной жизни;

– формирование у населения спроса на надлежащую местную власть, призванного создавать и соответствующее предложение;

– партнерство государственной власти и органов местного самоуправления.

Отсюда следует, что репрезентативность местного самоуправления, демонстрирующая уровень сформированности гражданского общества, с одной стороны, отражает степень социальной активности членов территориальных общин в реализации своего права на качественную жизнь, с другой – степень соответствия органов местного самоуправления интересам и ожиданиям общества.

Выводы. Анализ понятия местного самоуправления как института гражданского общества и одновременно фактора его развития с точки зрения основных теорий местного самоуправления позволяет раскрыть его репрезентативную природу. Репрезентативность местного самоуправления определяет степень соответствия органов местного самоуправления ожиданиям общества, отражая меру активности населения в реализации своего права на получение качественных публичных услуг.

В этой связи роль местного самоуправления в формировании и развитии гражданского общества проявляется, во-первых, в способности осуществлять свои полномочия в интересах общества с учетом потребностей населения и опираясь на его мнение, во-вторых, в возможности влиять на степень социальной активности членов территориальной общины в реализации ее права на качественно высокий уровень жизни, в-третьих, в возможности обеспечить гражданский диалог.

---

[1] Чувардинський О. Г. Громадянське суспільство в Україні: становлення, функціонування, перспективи розвитку / Олександр Георгійович Чувардинський ; автореф. дис... д. пол. наук; 23.00.02. Л.: ЛНУ, 2008. С. 16.

[2] Євтушенко О. Місцеве самоврядування – інститут громадянського суспільства та демократичної політичної системи / О. Євтушенко // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. 2009. Вип. 21. С. 66.

[3] Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua

[4] Андріяш В. І. Місцеве самоврядування в політичної системі суспільства / Андріяш В.І. Євтушенко О.Н. // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2007. Вип. 11. С. 155.

[5] Бельгийская конституция 7 февраля 1831 года / Под ред. и с примеч. С.Г. Сватикова; пер. с фр. А. Харитонова, В. Харитонова. Ростов-на-Дону: Изд-е Н. Парамонова «Донская Речь», 1905. 39 с.

[6] Саханенко С. А. Організаційно-правовий механізм публічного управління на територіальному рівні / Саханенко С. А. О.: ОРІДУ НАДУ, 2003. URL: http://center.uct.ua/distants/courses/pu01/htm/p04_04.htm.

[7] Васильчиков А. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественьїх учреждений / А. Васильчиков. СПб.: Тип. Праца, 1870. 368 с.

[8] Євтушенко О. Місцеве самоврядування – інститут громадянського суспільства та демократичної політичної системи / О. Євтушенко // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. 2009. Вип. 21. С. 66 – 70.

[9] Нольде Б. Очерки русского государственного права / Нольде Б. СПб., 1911. С. 261–262.

[10] Гнейст Р. История государственных учреждений Англии / Гнейст Р. [пер. с нем. С.А.Венгерова]. М.: Типография В.Ф. Рихтер, 1885; Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии / Гнейст Р.; [пер. с нем. Ф. С. Фустова; под ред. М. И. Свешникова]. СПб.: Типография В. Безобразова, 1896.

[11] Емельянов Н. А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения / Н.А. Емельянов. М., 1997. С. 44.

[12] Кириченко Л. Народовладдя і місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / Л. Кириченко // Право України. 2001. № 6. URL: http://pravoznavec.com.Ua/period/chapter/2/21/695

[13] Чувардинський О. Г. Громадянське суспільство в Україні: становлення, функціонування, перспективи розвитку / Олександр Георгійович Чувардинський; автореф. дис. ... д. пол. наук: 23.00.02. Л.: ЛНУ. 2008. С. 3.

[14] Там же. С. 3.

[15] Становление гражданского общества и социальная стратификация / [З.Т. Голенкова, В. В. Витюк, Ю.В. Гридчин, А. И. Черных, Л. М. Романенко] // Социологические исследования. 1995. № 6. С. 14 — 15.

[16] Нижник Н. Контроль у сфері державного управління / Н. Нижник, О. Машков, С. Мосов // Вісник УАДУ К., 1998. № 2. С. 23—24.

[17] Федоренко В.Л. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти / В.Л. Федоренко, Я.О. Кагляк // Сайт Міністерства юстиції України: роз'яснення, юридичні консультації URL: http://www.minjust.gov.ua/0/20126

[18] Крюков О. Громадянське суспільство як суспільно-політичне явище / О. Крюков, Т. Бєльська // Суспільна політика [Електронний ресурс]. С. 81.

[19] Брегеда А.Ю. Основи політології: [навч. посібн.] / А. Ю. Брегеда. К.: КНЕУ, 2000. С. 148.

[20] Степаненко В. Кому потрібне громадянське суспільство? Соціальний капітал та проблеми формування громадянської ідентичності в Україні / В. Степаненко // Громадянське суспільство в Україні: аналіз соціального конструювання. К.: Стилос, 2002. С. 334.

[21] Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії: монографія [А.І. Кудряченко, В.М. Бебик, В.І. Бортніков, Ф.М. Рудич та ін.] / за заг. ред. д.і.н., проф. А.І. Кудряченка. К.: НІСД, 2007. С. 37.

[22] Крюков О. Громадянське суспільство як суспільно — політичне явище / О. Крюков, Т. Бєльська // Суспільна політика. [Електронний ресурс]. С. 82.

[23] Кравчук М.В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: [навч. посібн.] / М.В. Кравчук. Тернопіль: Карт-бланш, 2002. 72 с.

[24] Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія): [монографія] / В. М. Мартиненко. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2003. — С. 169.

[25] 13. Крюков О. Громадянське суспільство як суспільно-політичне явище / О. Крюков, Т. Бєльська // Суспільна політика. [Електронний ресурс]. С. 82.

[26] Політична система сучасної країни: особливості становлення, тенденції розвитку / Редкол. Ф.М. Рудич (гол. ред.) та ін. К.: Парламентське вид-во, 1998. — 352 с.

[27] The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level. — URL: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/Strategy_Brochure_E.pdf.

Savostenko T.A., e-mail: t.savostenko @ gmail.com
Associate professor of the department of economics and regional economic policies of Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, candidate of economic sciences, associate professor (Ukraine, Dnepropetrovsk);
Sergeeva E.R., e-mail: sergeyeva.1966 @ mail.ru
Senior lecturer of the department of merchandising and trading enterprise of Dnepropetrovsk University by the name of Alfred Nobel (Ukraine, Dnepropetrovsk);

THEORETICAL APPROACHES TO UNDERSTANDING THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE ESTABLISHMENT OF CIVIL SOCIETY IN UKRAINE

The article reveals the essence and characteristics of self-government institution in terms of the basic theories of local government and public authorities. The theory of social self-government, the theory of a free community, state theory, the theory of dualism, municipal and social services are considered. Attention is focused on the aspects of cooperation between state authorities and local self-government. The analysis of the essence of the institution of civil society in its relationship with the institution of local government is given. The role of local government in the process of formation of a civil society is shown.

Key words: institute of local self-government, theories of local government, civil society, the principles of local self-government.