



# ТЕОРЕТИЧЕСКИ-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЧЕЛОВЕКА И ВЛАСТНЫХ САМОУПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ КАК СУБЪЕКТОВ МЕХАНИЗМА ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА: ПЕРСПЕКТИВЫ УЧАСТИЯ В СОЦИАЛЬНОМ ДОГОВОРЕ

Александр МЕЛЬНИК,

соискатель кафедры теории и истории государства и права  
Львовского государственного университета внутренних дел

## Summary

The means of implementation of state – legal impact on human, civil society, its fundamental principles, the relationship to the individual and mass (associate) levels are fixed and decorated mainly in the constitutional order of the state.

In Ukraine, the local government acts in accordance with the Constitution and its essence is to provide the territorial communities and authorities to decide issues of local life, and in cases prescribed by law – the powers of local state administrations. This means that local government is an institution at the same time as the public and the government. Local governments are a form of involvement of Ukrainian citizens to participate in solving local issues in collaboration with institutions in accordance with the requirements of the law.

**Key words:** public-legal exposure, civil society, government institutions.

## Аннотация

Средства осуществления государственно-правового воздействия на человека, гражданское общество, его принципиальные основы, взаимоотношения на индивидуальном и массовом (ассоциированном) уровнях закреплены и оформлены, в основном, в системе конституционного строя государства.

В Украине местное самоуправление действует согласно Конституции, и суть его заключается в предоставлении территориальным общинам и их органами права самостоятельно решать вопросы местной жизни, а в установленных законом случаях – полномочий местных государственных администраций. Это означает, что местное самоуправление одновременно является институтом как общественного, так и государственного управления. Органы местного самоуправления являются формой привлечения граждан Украины к участию в решении вопросов местного значения во взаимодействии с институтами, в соответствии с требованиями закона.

**Ключевые слова:** государственно-правовое воздействие, гражданское общество, властные институты.

**Постановка проблемы.** На современном этапе развития украинская государственность еще не получила завершенных правовых форм, поскольку, предоставляя приоритетность укреплению только вертикали власти, пренебрегая при этом местным самоуправлением и идя путем ограничения конституционных прав человека, территориальных общин, государство тем самым отступает от демократического устройства и принципов его гармоничного развития во взаимодействии с гражданским обществом.

**Актуальность темы исследования** подтверждается степенью нераскрытости темы: в настоящее время практически нет фундаментальных работ по исследованию теоретико-правовых аспектов взаимодействия личности и властных самоуправляющихся институтов как субъектов механизма демократического государства, перспектив их участия в социальном договоре.

**Состояние исследования.** Научный анализ поднятых проблем осуществляется отечественными и зарубежными учеными, среди них следует

назвать А.Н. Аверьянова, Ю.М. Козлова, А.Н. Онуприенко, М.Ф. Орзиха и др., которые служили фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

**Целью и задачей статьи** является исследование теоретических и правовых аспектов взаимодействия личности и властных самоуправленческих институтов как субъектов механизма демократического государства.

**Изложение основного материала.** Местное самоуправление как институт публичной власти, хотя и довольно специфический, по нашему мнению, не может однозначно считаться институтом гражданского общества или отождествляться с ним, исходя из следующего: а) институты гражданского общества являются добровольными объединениями граждан, создаваемыми на основе общности их интересов, местное самоуправление – в соответствии с Конституцией и законами Украины; образован в обязательном порядке институтом публичной власти на соответствующей территории (представительные и исполнительные органы, должностные

лица); б) исходя из критерия «обязательности образования», институтами гражданского общества в значительной степени могут считаться лишь отдельные субъекты местного самоуправления: соответствующие территориальные общины (их ассоциации) и органы самоорганизации населения (как часть общества), объединенные на добровольных началах.

В отличие от общества, в которое государство входит в качестве важнейшей политической организации, центра, вокруг которого «вращается» вся политическая жизнь, гражданское общество не включает государство, несмотря на то, что все его потребности и интересы в различной степени и формах находят отражение в государственной деятельности, преломляются «сквозь» волю государства, получая всеобщее значение в системе законодательства, юридических средств, обеспечивающих стабильное и нормальное развитие гражданского общества [1, с. 71].

Правовая наука в значительной степени уделяет внимание, прежде всего,



вопросам влияния системы государственной власти на местное самоуправление, и в отечественном законодательстве большинство норм посвящено урегулированию взаимоотношений в механизме государства, в основном – между органами государственной власти и местного самоуправления, а проблема их взаимоотношениям с лицом остается на «втором» плане исследования.

Поскольку любое эмпирическое или теоретическое исследование начинается с выявления связей объекта, форм его взаимодействия со средой, а взаимодействие как раз и определяют через взаимосвязь [2, с. 85], то следует выяснить теоретико-правовую основу, понятие и сущность взаимодействия человека с другими субъектами в механизме демократического государства. Взаимодействие определяет существование и структурную организацию любой материальной системы [3, с. 216]. Взаимодействие как одна из основных философских категорий является существенным методологическим принципом познания природных и общественных явлений и отражает процессы воздействия различных объектов друг на друга, их взаимную обусловленность и изменение состояния или взаимопереход, а также порожденные одним объектом другого, и тесно «связана с понятием взаимосвязи» [4, с. 74-76].

По мнению А.Н. Васильевой, взаимодействие заключается в определенной организационной деятельности как путь к цели на основе согласованности действий субъектов, а на организационном этапе взаимодействия осуществляется: нормативно-правовое обеспечение взаимодействия, реализация нормативно-правового обеспечения – как пример, создание координационных центров; непосредственное планирование мероприятий по взаимодействию [5, с. 99, 102].

Наука философия через понятие сотрудничества выделяет позитивное взаимодействие, хотя в научной литературе еще нет понятия, которое бы наиболее адекватно отразило взаимодействие, что противоположно взаимосвязи типа «борьба» [6, с. 121]. Для решения несогласованности роли и места человека в механизме демократического государства, обратимся сначала

к нормам Конституции Украины [7]: «Человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей социальной ценностью. Права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства. Государство отвечает перед человеком за свою деятельность. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства» (ст. 3), «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ. Народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ст. 5), «Граждане имеют право принимать участие в управлении государственных делами, во всеукраинском и местных референдумах, свободно избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Граждане пользуются равным правом доступа к государственной службе, а также к службе в органах местного самоуправления (ст. 38) и др. [7]. Рассматривая механизм демократического государства как сложное и системное образование, органично сочетающее в себе различные элементы, А. Онуприенко определяет его как совокупность взаимодействующих органов государственной власти, государственных предприятий, учреждений, организаций и других институтов, органов местного самоуправления, организованных в систему для выполнения целей (задач), которые стоят перед государством и обществом в соответствии с их правовым статусом, в пределах установленной компетенции [8, с. 175]. Но и лицо, выбиравшее и легализовавшее власть, является элементом механизма!

Провозглашенный Концепцией административной реформы принцип взаимодействия между местными государственными администрациями и органами местного самоуправления должен базироваться на: а) установлении организационных связей в процессе осуществления ими соответствующих функций и делегированных полномочий; б) законодательном разграничении сфер их компетенции [9].

Обеспечение взаимодействия местных государственных администраций с

органами местного самоуправления является одной из основных задач, предусмотренных пунктом 6 ст. 119 Конституции Украины, статьей 3 Закона Украины «О местных государственных администрациях» от 9 апреля 1999 [10] и статьей 4 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21 мая 1997 [11]. Закон Украины «Об административных услугах» [12] вообще обязывает субъектов их предоставления (орган исполнительной власти, другой государственный орган, орган власти Автономной Республики Крым, орган местного самоуправления, их должностные лица): принимать меры по развитию системы межведомственного электронного взаимодействия, обеспечения бесплатного и открытого доступа к своим информационным системам и базам данных, если иное не предусмотрено законом (п.9 пп. 2).

Известно, что сущностная природа местного самоуправления проявляется в балансе публичных и частных интересов. Однако не усматривается, каким образом органы публичной власти, предприятия, учреждения, организации и другие институты в государстве могут обеспечивать такой баланс, если среди элементов механизма демократического государства даже не упоминаются: лицо, территориальная община, народ вообще, что является «источником питания» механизма и субъектом выражения публичных и частных начал?

Следовательно, в основе интереса местного самоуправления должно быть следующее: а) источники местного самоуправления находятся в плоскости гражданского общества, а местные власти становятся реальным представителем территориально-личных и общегосударственных интересов на соответствующем уровне в результате взаимодействия государства и гражданского общества; б) реализация потребностей личности происходит, прежде всего, в среде соответствующей территориальной общины, которая является элементом системы по реализации интересов личности, общества, гражданского общества или государства. У лица, как члена территориальной общины, должен присутствовать осознанный интерес к необходимости удовлетворения частных и публичных потребностей путем осуществления целенаправленной деятельности во взаимодействии с



другими лицами и институтами на соотвествующей территории.

Думается, что механизм государства следует рассматривать как «динамическое явление, которому присущи: взаимодействие (взаимосвязь) лица с органами публичной власти, другими субъектами. То есть можно говорить о феномене «механизма функционирования государства» как о совокупности внутренних общественно-государственных факторов, институтов, средств, задачей которого является обеспечение взаимосвязи личности с составными элементами государства.

Взаимодействие человека и местного самоуправления определяется относительной условностью относительно определения круга дел, отнесенных к ведению местного самоуправления – вопросов местного значения. Ведь любое общий вопрос является местным для лица и соответствующей территориальной общины и, наоборот, в решении многих местных вопросов присутствует общегосударственный интерес.

Система местного самоуправления как низовое звено в системе осуществления публичной власти нельзя рассматривать «автономно» от системы исполнительной власти, они совместно призваны выполнять интегративную роль социальной системы, поддерживать ее целостность, координацию общих коллективных целей с интересами отдельных элементов, а также обеспечивать функциональную взаимозависимость подсистем общества на основе консенсуса граждан и легитимизации лидерства [13, с. 10].

Сказанное позволяет рассматривать местное самоуправление в механизме государства не как «подчиненного» или «соперника» государственной власти, а как соратника в реализации публично-правовых интересов лица, территориальной общины, одновременно обеспечивает децентрализацию в управлении всем обществом, повышает эффективность и расширяет демократические принципы самоуправления.

Отказ государства от коммуникации с общественным сектором и его отстранение от формирования политики превращает последний в альтернативу и конкурента властного сектора в социально-экономической и политической сферах, негативно влияет на уровень поддержки института власти

населением, подрывает легитимность публичных действий и решений, вызывает сопротивление общин по их выполнению.

Эволюционное развитие государства в направлении функционального взаимодействия с лицом и обществом путем осуществления управления с участием правительственных и неправительственных организаций привел к возникновению новой теории публичного управления, суть которой заключается в расширении системы политических субъектов принятия решений – «governance» (англ. – управление). Л. Сморгунюв считает, что это понятие объединяет «механизмы, процессы и институты, через которые граждане и группы выражают свои интересы, реализуют законные права, выполняют обязанности и балансируют между различиями» [14, с. 54]. В этой концепции управления подчеркивается, что ни сами собой, ни гражданское общество в отрыве от государства не способны создать действенный механизм по решению общественных проблем, они должны действовать как органические элементы единой социальной системы, направленные на ее прогрессивное развитие.

Поэтому ключевыми признаками нового управления являются: а) участие (граждане прямо или через посредство политических институтов, представляющих их интересы, имеют право голоса при принятии решений); б) верховенство права (объективность правовых структур, защищающих права и свободы лица); в) прозрачность (свобода информации, ее полнота и доступность для всех, кто в ней заинтересован); г) чувствительность институтов власти к потребностям граждан); д) ориентация на создание баланса интересов для достижения широкого консенсуса по обеспечению потребностей общества определенными мерами); е) справедливость; ж) результативность и действенность использования ресурсов для удовлетворения потребностей граждан); з) подотчетность правительства, частного бизнеса и структуры гражданского общества общественности и субъектам прав); и) стратегическое видение (планирование, прогнозирование) долгосрочных перспектив управления и развития личности, определения четких мер для их реализации) [15].

Одним из направлений внутренней политики нашего государства является утверждение гражданского общества как гарантии демократического развития [16].

Взаимодействие общественности с органами местного самоуправления и другими субъектами механизма государства выступает основой демократизации украинского общества и построения правового государства. Совместная деятельность всех этих субъектов формирует в общественном сознании необходимость уважения местных и общегосударственных интересов, уважительного отношения к принципам законности, гуманности, достойно нести общественные обязанности.

Заключение «социальных договоров» между публичной властью и лицом является особой формой организации государства и современных избирательных технологий и ярким примером современных демократических отношений. Социальный договор в концептуальном смысле понимают также как «... конкретное средство согласования социальных интересов граждан и их представителей в органах власти, достижения договоренностей между обществом и властями по целому комплексу вопросов предоставления властью социальных услуг населению» и как «... инструмент корректировки гражданами государственной политики не только государства в целом, но и ее отдельных регионов или территориальных общин» [17, с. 482].

Соглашаемся с таким научным подходом, поскольку честные и прозрачные демократические выборы должны стать технологической формой социального диалога между гражданами и их властными представителями, в ходе которого заключается договор, достигается консенсус и обеспечивается консолидация общественных интересов через объединение усилий различных политических субъектов, способных эффективно использовать властный потенциал.

Использование социального договора в этом смысле не просто демократизирует избирательный процесс, но и превращает представительные органы власти на открытую структуру, подотчетное и подчиненное обществу [18, с. 105-111].



**Выводы.** На местном уровне задачи, стоящие перед государством и обществом, достигаются в большинстве случаев именно благодаря взаимодействию. Ведь невозможно себе представить, каким образом в механизме демократического государства при отсутствии согласования действий, решений, других форм и способов взаимодействия органы местного самоуправления и исполнительной власти могут полноценно реализовывать определенную законом компетенцию применительно к человеку. Их взаимодействие выступает связующим элементом всего механизма, позволяющего обеспечивать эффективную деятельность для достижения цели.

Представляется поэтому, что именно от эффективного взаимодействия государства, его институтов, субъектов системы местного самоуправления с лицом зависит не только единство власти, но и политическая, экономическая и социальная стабильность всего Украинского государства.

#### Список использованной литературы:

1. Орзих М.Ф. Конституционный строй государства и общества / Основы правоведения: Учебное пособие / Под ред. С.В. Кивалова и М.Ф. Орзиха. – Одесса: Астропринт, 2000. – С. 68-72.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
3. Советский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. – М., 1987. – 1056 с.
4. Краткий философский словарь / под ред. М. Розенталя и П. Юдина. – М.: Гос. изд-во политической литературы, 1955. – 567 с.
5. Васильева О.М. Некоторые теоретические вопросы взаимодействия органов внутренних дел с добровольными народными дружинами / О.М. Васильева // Вопросы взаимодействия с общественностью. – М., 1977. – С. 98-104.
6. Аверьянов А.Н. Системное познание мира: методологические проблемы / А.Н. Аверьянов. – М., 1985. – 212 с.
7. Конституція України від 28 червня 1996 року. – [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D0>.
8. Онупрієнко А.М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз: [монографія] / Алла Миколаївна Онупрієнко. – Х.: «Торсінг плюс», 2009. – 300 с.
9. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року N 810/98. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98) – Заголовок з екрана.
10. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.99 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190. ;
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
12. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/print1358756765651455](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/print1358756765651455). – Заголовок з екрана.
13. Краснов М.А. Введение в муниципальное право / М.А. Краснов. – М.: Акад. прав. ун-т, 1993. – 296 с.
14. Сморгун Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. 2003. – № 4. – С. 50-58.
15. UNDP. 2002. Good Governance and Sustainable Human Development. – Governance for Sustainable Human Development. AUNDP Policy Document / – [Електронний ресурс]: Режим доступу: [http:// magnet, undp.org](http://magnet.undp.org). – Заголовок з екрана.
16. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// zakon.rada.gov.ua/go/2411-17](http://zakon.rada.gov.ua/go/2411-17). – Заголовок з екрана.
17. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика: Монографія / В.В.Лісничий, В.О.Грищенко, О.В.Радченко та ін. – Х.: Вид-во ХРІДУ УАДУ «Магістр», 2003. – 580 с.
18. Новакова О. Розвиток конструктивної взаємодії держави та громадянства як чинник політичної модернізації. // Новакова Олена Вікторівна. Актуальні проблеми внутрішньої політики. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 1(5). – 300с.