

Резюме

В статье рассматриваются отдельные аспекты соотношения понятий «правовая регуляция» и «правовое влияние».

**Ключевые слова:** право, правовая регуляция, правовое влияние, правовые нормы, юридические факты, правовые отношения.

Summary

The separate aspects of correlation of concepts «Legal adjusting» and «legal influence are examined in the article».

**Key words:** right, legal adjusting, legal influence, legal norms, legal facts, legal relations.

Отримано 12.01.2012

**Т. В. КОТЕНКО**

*Тетяна Володимирівна Котенко, асистент кафедри Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## **ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ФУНКЦІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РОЗБУДОВИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

У сучасних умовах розбудови громадянського суспільства в Україні найбільшу цінність являють ті наукові юридичні дослідження, які розглядають прогностичні аспекти розвитку предмету наукового дослідження. Місцеве самоврядування є тим явищем, що здійснює управлінський вплив на суспільство, надаючи суспільним відносинам рис впорядкованості і стабільності, а самому суспільству – соціальної злагоженості. Оскільки місцеве самоврядування є ключовим засобом управління суспільством, тому наукове дослідження питань перспектив і тенденцій розвитку функціонального призначення місцевого самоврядування в умовах розбудови громадянського суспільства має принципове значення. Актуальність цього наукового дослідження зумовлюється також і сучасними процесами трансформації суспільних відносин, посиленням процесів глобалізації та міжнародної інтеграції, що визначає динаміки розвитку громадянського суспільства в цілому, та суспільних відносин, зокрема.

У вітчизняній юридичній науці проблематика тенденцій та перспектив розвитку функціонального призначення місцевого самоврядування досліджувалась переважно в контексті вдосконалення місцевого самоврядування. Зокрема, вказані аспекти були предметом наукового аналізу таких вчених, як О. В. Батанов, С. В. Бобровник, В. І. Борденюк, Р. А. Калюжний, А. М. Колодій, Н. М. Оніщенко, О. Ф. Скакун, Т. І. Тарахонич, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, Г. В. Чапала та інших. Однак, предметного наукового дослідження саме функціонального призначення місцевого самоврядування в контексті тенденцій його розвитку вченими-правознавцями майже не проводилось. Враховуючи актуальність та практичну витребуваність наукового дослідження питань тенденцій розвитку функціонального призначення місцевого самоврядування, об'єктом цієї наукової роботи буде проведення прогностичного аналізу функціонального призначення місцевого самоврядування в контексті розбудови громадянського суспільства в Україні.

Необхідність наукового дослідження вказаних аспектів функціонування місцевого самоврядування підтверджується також і поточними процесами реформування та розбудови системи місцевого самоврядування як основи владарювання на місцях. Актуальність наукового вивчення цих питань підтверджується і поглядами вчених про те, що на сьогодні розвиток місцевого самоврядування має перехідний етап становлення, що зумовлено станом розбудови громадянського суспільства в Україні. І це потребує вироблення відповідного наукового підходу до реформування місцевого самоврядування. Справедливим є твердження вчених про неготовність сучасного суспільства, його політичної та економічної систем до розбудови місцевого самоврядування. Це у свою чергу доводить, що формування системи місцевого самоврядування в Україні відбувається в умовах, коли суспільство загалом ще не готове до сприйняття демократичних норм, структуризація населення не завершена, політичний простір соціального організму не готовий прийняти інститут місцевого самоврядування та забезпечити його ефективне функціонування. Таким чином на сьогодні ми спостерігаємо так званий перехідний стан розвитку місцевого самоврядування, «що має елементи минулої, реальність нинішньої й майбутньої демократичної організації влади, а отже, й неоднозначне ставлення до нього тих, кого це самоврядування безпосередньо стосується»<sup>1</sup>. У такому ж контексті зазначає і В. Сенчук про те, що утвердження демократії в сучасній Україні тісно пов'язане із забезпеченням функціонування і розвитку тих інститутів, які належать до групи базових інститутів демократії і впливають з самого поняття демократичної держави як такої. У цьому контексті звернення до проблем розвитку місцевого самоврядування становить важливу проблему як із погляду теорії держави і права, так і для консти-

туційного права України, адже місцеве самоврядування – це не тільки гарантоване Конституцією України право місцевих громад вирішувати питання місцевого значення, а й частина загального змісту поняття «демократія»<sup>2</sup>. Вказану думку підтверджують і погляди вчених про те, що в процесі дослідження реальної практики реформування соціально-політичних систем ключове значення набуває виявлення закономірностей розвитку та вдосконалення системи самоорганізації громадян (в тому числі і вдосконалення місцевого самоврядування – Т. К.), як центрального елементу розвитку політичного життя суспільства, елементів і об'єктів стратегічного управління суспільними відносинами та оперативного реагування на соціальні конфлікти у суспільстві<sup>3</sup>. Сучасний етап розвитку демократії в Україні концентрує в собі всі найскладніші соціально-економічні та політичні проблеми перехідного періоду, віддзеркалює його суперечливість, незавершеність і невизначеність багатьох процесів та рішень. Однак аксіоматично, що без достатньо розвинутої системи місцевого самоврядування, без законодавчого визнання та реального забезпечення можливостей територіальних громад самостійно вирішувати на місцевому рівні економічні, фінансові, соціально-побутові, культурні та інші питання, достатньо важко сформувати ринкові структури<sup>4</sup>.

Окремий блок напрямів вдосконалення місцевого самоврядування становить проблематика трансформації соціальної основи місцевого самоврядування, тобто самого суспільства, де функціонує місцеве самоврядування. Зокрема, в контексті таких пропозицій вченими наголошується на необхідності:

– забезпечення злагодженості жителів – членів територіальної громади та інших суб'єктів суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування з політикою муніципальної влади та її інститутів на відповідній території. Будь-який суспільний і політичний лад є незаконним, якщо він не базується на злагоді тих, хто живе за цього ладу. Злагода або домовленість, погодження людей є умовою морального припущення підкорення цьому ладу. Для місцевого самоврядування цей момент є дуже важливим принаймні тому, що місцевий рівень – це рівень зіткнення різнопланових інтересів: особистих, міжособистих, групових, територіальних, міжтериторіальних, локальних і державних. Гармонізація цих інтересів, пошук злагоди у місцевому співтоваристві – основа зародження місцевого самоврядування<sup>5</sup>;

– негативний вплив на здійснення місцевого самоврядування відіграє психологічний аспект, а саме неготовність значної частини депутатів усіх рівнів, державних чиновників та й пересічних громадян до сприйняття таких основних положень чи елементів місцевого самоврядування, як його автономність і самостійність у вирішенні всіх питань місцевого життя за наявності достатнього фінансування<sup>6</sup>. Тому і вдосконалення функціонування місцевого самоврядування має бути пов'язане з формуванням правової свідомості та громадянської позиції в цілому щодо цінності місцевого самоврядування та його реальної здатності здійснювати вплив на вирішення питань місцевого значення. У цьому контексті справедливо зазначається вченими про те, що «самоврядування як цінність, визнана в тому чи іншому типі держави, довгий час культивована в ньому, в підсумку знаходить відображення, фіксується на рівні національного політико-юридичного менталітету». Тому самоврядування потребує відповідного наукового переосмислення в контексті його вдосконалення<sup>7</sup>. Слід погодитись з вченими про те, що на сьогодні в Україні ще не є сформованими традиції місцевого самоврядування, що має бути відображено у свідомості як громадян, так і всього суспільства. Результатом цього є пасивність громадян щодо участі в місцевому самоврядуванні, недостатня активність суспільства в реалізації функцій місцевого самоврядування, недостатня розбудованість громадянського суспільства як основи функціонування місцевого самоврядування;

– відсутність спадкоємності самоврядних традицій. Саме з цією проблемою стикається також процес розбудови системи територіального самоврядування в Україні<sup>8</sup>. Це об'єктивне явище, що зумовлено досить нетривалою сучасною історією становлення самоврядування в Україні, що в свою чергу і зумовлює відсутність сформованих самоврядних традицій функціонування місцевого самоврядування. У зв'язку з цим надзвичайно принциповим постає питання щодо вироблення науково обґрунтованих концептуальних положень щодо розвитку та функціонування місцевого самоврядування, що засновані на аналізі досвіду розбудови місцевого самоврядування в іноземних державах;

– недопустимість декларування ідей місцевого самоврядування не закріплюючи на правовому рівні механізм їх реалізації, та не реалізуючи основні положення функціонування місцевого самоврядування<sup>9</sup>.

Іншою проблемою розвитку місцевого самоврядування в Україні є посилення політизації цього інституту, особливо в контексті реалізації функцій місцевого самоврядування, що виявляється у реалізації або блокуванні реалізації інтересів тих чи інших соціальних груп. На думку вчених, політизація місцевого самоврядування є абсолютно неприпустимим, тому що це може призвести до хаосу і плутанини. Окрім того, це може ускладнити дослідження тих проблем, які можуть бути більш успішно розроблені<sup>10</sup>.

Є в юридичній науці і досить своєрідні погляди вчених щодо необхідності реформування системи місцевого самоврядування. Таке реформування має здійснюватись виключно з позиції «формування нової системи місцевого самоврядування як необхідної умови набуття державою якостей правової та демократичної». Така ситуація відображає еволюцію держави і суспільства в країнах пострадянської системи, що передбачає реформування:

- свого правового оформлення, шляхом зміни та оновлення чинного законодавства;
- інститутів демократичного формування органів місцевого самоврядування;
- питань розподілу повноважень<sup>11</sup>.

На нашу думку, вироблення шляхів вдосконалення місцевого самоврядування в Україні має здійснюватись з позиції його функціонального призначення. Лише на підставі усвідомлення функціонального при-

значення місцевого самоврядування можливо визначати шляхи його вдосконалення, що забезпечить формування дієвого механізму реалізації функцій місцевого самоврядування. Це в свою чергу забезпечить ефективність функціонування місцевого самоврядування в цілому.

Н. В. Камінська, на підставі аналізу норм чинного законодавства України, зробила спробу узагальнити коло тих питань, що відносяться до питань місцевого значення, а саме питання:

- соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- бюджету, фінансів і цін;
- управління комунальною власністю;
- житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- будівництва;
- освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- соціального захисту населення;
- зовнішньоекономічної діяльності;
- оборонної роботи;
- адміністративно-територіального устрою;
- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України<sup>12</sup>.

Таким чином вченою за основу узагальнення сфер функціонування місцевого самоврядування закладається критерій їх правового закріплення.

П. А. Трачук у своїх дослідженнях приходить до висновку про те, що однією з ключових негативних особливостей функціонування місцевого самоврядування, є проблема недосконалості правового забезпечення функціонування місцевого самоврядування. Насамперед це виявляється у відсутності чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що породжує численні конфлікти між різними рівнями влади як по горизонталі, так і по вертикалі, вносить додаткову напругу у відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування<sup>13</sup>.

Проте, незважаючи на наявні недоліки правового регулювання, вчений робить висновок про те, що розвиток правового регулювання місцевого самоврядування на сьогодні знаходиться в стані вдосконалення та реформування, що і зумовлює появу певних недоліків правового регулювання. На його думку, «інститут місцевого самоврядування безперервно розвивається, вдосконалюються форми його здійснення», відповідно і розвивається його функціональне призначення<sup>14</sup>.

У своїх дослідженнях Ю. М. Тодика зробив спробу узагальнити як тенденції розвитку місцевого самоврядування, так і шляхи вдосконалення місцевого самоврядування із врахуванням відповідних тенденцій. Серед таких положень вчений виділяє:

– тенденцію гуманізації суспільного життя, що актуалізує необхідність подальшого розвитку основоположних конституційних цінностей у межах правового забезпечення розбудови громадянського суспільства, пошуку балансу між свободою і публічною владою, потребу в гармонічному поєднанні яких значною мірою може задовольнити місцеве самоврядування. Становлення і розвиток місцевого самоврядування як основоположного інституту громадянського суспільства вимагає з'ясування ціннісних критеріїв і орієнтирів, що визначають зміст і головні напрямки діяльності органів та посадових осіб територіальних громад. У таких умовах виникає потреба в суттєвому вдосконаленні правового регулювання місцевого самоврядування для задоволення зростаючих потреб людини, територіальних громад і суспільства в цілому щодо організації ефективної системи місцевого управління, злагодженого функціонування усіх інститутів громадянського суспільства;

– необхідно здійснити перехід від вертикальної структури бюрократичного адміністрування до горизонтальної системи управління, що базується на чіткому визначенні функцій, взаємних прав і обов'язків держави, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання інших інститутів громадянського суспільства. Недостатня розвиненість структури громадянського суспільства, слабкість громадських організацій, політичних партій, профспілок компенсується формуванням корпоративних груп зі своїми чітко вираженими замкнутими інтересами, виникненням напівлегальних центрів вироблення і прийняття рішень, які впливають на стан розвитку суспільства в цілому;

– важливим є закріплення на конституційному рівні статусу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування та їх органів. Разом із тим слід визнати, що для України, з її глибоким бюрократичним корінням і вкрай низьким рівнем розвитку правосвідомості, територіальні громади поки що є категорією більше юридичною, ніж соціально-психологічною;

– громадянське суспільство необхідно розглядати в органічній єдності з інститутом прав і свобод людини і громадянина. Реальне самоврядування можливе лише за наявності умов для реалізації прав і свобод людини і громадянина. Вирішуючи питання місцевого значення, територіальна громада проявляє свою волю, а вільне волевиявлення можливе лише за відповідних умов<sup>15</sup>.

Оцінюючи стан розвитку функціонального призначення місцевого самоврядування в Україні, можливо підбити ряд підсумків:

1) сучасний етап розвитку державного будівництва та місцевого самоврядування зумовлюється ґрунтовним переосмисленням функціонального призначення держави та місцевого самоврядування, що здійснюється не в контексті конкуренції вказаних інститутів, а в контексті їх взаємодії та взаємодоповнення;

2) розвиток функцій місцевого самоврядування зумовлений об'єктивними потребами формування в Україні демократичної, соціальної правової державності та громадянського суспільства, у яких виражаються і конкретизуються їх сутність і призначення;

3) розвиток функцій місцевого самоврядування на сучасному етапі характеризується тим, що:

– по-перше, він орієнтований на реалізацію мети місцевого самоврядування, що полягає в забезпеченні прав і свобод особи, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки та реалізації права громади на самоорганізацію;

– по-друге, розкриває зміст та визначає рівень ефективності діяльності місцевого самоврядування;

– по-третє, відображає місце місцевого самоврядування в політичній системі суспільства як засобу управління суспільством;

4) спостерігається тенденція до розширення сфер управління місцевого самоврядування, що зумовлюється об'єктивними процесами ускладнення відносин у суспільстві;

5) поступово зменшується вплив держави на функціонування місцевого самоврядування в умовах розбудови громадянського суспільства;

6) недостатній рівень відпрацьованості процедур взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної, що створює загрозу дублювання повноважень або прогалини у повноваженнях органів владарювання.

Враховуючи вищевикладене, слід відзначити, що в сучасних умовах розбудови громадянського суспільства, що передбачає і розбудову системи управління суспільством, проблематика місцевого самоврядування потребує свого оновлення і вдосконалення як в контексті об'єкту юридичної науки, так і в контексті практики функціонування. На нашу думку, розвиток місцевого самоврядування як теоретичного, так і практичного інституту, потребує концептуально нового підходу, що відобразитиме функціональний підхід до розуміння місцевого самоврядування. До ключових напрямів розвитку та вдосконалення місцевого самоврядування як об'єкту юридичної науки, зокрема і теорії держави і права, слід віднести наступні:

– доцільним є продовжити вивчення специфіки функціонального призначення місцевого самоврядування в аспекті перехідного етапу розвитку держави з точки зору виявлення та аналізу особливостей розвитку різних елементів політичної і правової системи. Тому саме на теорію держави і права покладається завдання виявити ті закономірності функціональної взаємодії, які характеризують особливості розвитку держави та місцевого самоврядування;

– у контексті дослідження місцевого самоврядування саме на теорію держави і права покладається завдання створити міцні концептуальні підстави для дослідження багатовимірних закономірностей функціонування місцевого самоврядування як засобу управління суспільством;

– на підставі сформованих у юридичній науці поглядів вчених на феномен місцевого самоврядування доцільно продовжити вивчення еволюції місцевого самоврядування на підставі чого обґрунтовувати тенденції та перспективи розвитку функціонального призначення місцевого самоврядування;

– суттєвий інтерес представляє розгляд політико-правових проблем формування відкритого суспільства як основи функціонування місцевого самоврядування, яке забезпечує як передумови формування місцевого самоврядування, так і сфери функціонування місцевого самоврядування;

– місцеве самоврядування стає об'єктом дослідження не лише юридичних, а й соціологічних, політологічних, філософських та інших наук, що зумовлюється багатоаспектністю місцевого самоврядування.

<sup>1</sup> Титаренко Т. М. Місцеве самоврядування як спосіб самоорганізації в сучасному регіональному просторі України // Держава і право. – 2006. – Вип. 23. – С. 560.

<sup>2</sup> Сенчук В. Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації // Юридична Україна. – 2009. – № 6. – С. 17.

<sup>3</sup> Зуева Ю. А. Самоуправление как форма осуществления публичной власти в условиях государства переходного периода: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ю. А. Зуева. – М., 2003. – С. 74–75.

<sup>4</sup> Батанов О. В. Муниципальная власть в контексте политической легитимности // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 3. – С. 3.

<sup>5</sup> Там само. – С. 5.

<sup>6</sup> Тужик В. Актуальні питання розвитку місцевого самоврядування в Україні // Юридична Україна. – 2010. – № 9. – С. 16.

<sup>7</sup> Куликов В. В. Реформа местного самоуправления в России: теория и реальность // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 13.

<sup>8</sup> Похила Р. Вплив Європейських доктрин на генезу територіального самоврядування в Республіці Польща // Вісник Львівського університету. – 2002. – Вип. 37. – С. 270–271.

<sup>9</sup> Куликов В. В. Вказана праця. – С. 13.

<sup>10</sup> Бодякин Ю. И. Институционализация общественных саморегулируемых организаций как элемента гражданского общества в России. Автореф. дисс... канд. социол. наук. – Ростов-на-Дону, 2008. – С. 15; Бондарев С. В. Политико-правовая институционализация местной власти в современной России. Автореф. дисс... докт. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2009. – С. 23.

<sup>11</sup> Зуєва Ю. А. Вказана праця. – С. 131.

<sup>12</sup> Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. – К.: КНТ, 2010. – С. 172.

<sup>13</sup> Трачук П. А. Місцеве самоврядування в Україні у контексті конституційних і демократичних реформ: Монографія. – Ужгород: КП «Ужгородська міська друкарня», 2006. – С. 73–74.

<sup>14</sup> Там само. – С. 74.

<sup>15</sup> Проблеми формування місцевих рад та їх виконавчих органів: Монографія / За ред. Ю. М. Тодики. – Х.: Право, 2009. – С. 191–196.

#### Резюме

У роботі досліджуються питання тенденцій та перспектив розвитку функціонального призначення місцевого самоврядування в Україні, проводиться узагальнення проблем функціонального призначення місцевого самоврядування та виокремлюються тенденції його розвитку.

**Ключові слова:** функціональний аналіз, місцеве самоврядування.

#### Резюме

В работе исследуются вопросы тенденций и перспектив развития функционального предназначения местного самоуправления в Украине, проводится обобщение проблем функционального предназначения местного самоуправления, выделены тенденции его развития.

**Ключевые слова:** функциональный анализ, местное самоуправление.

#### Summary

The work investigates the issues of tendencies and perspectives of the development of functional implementation of local self-government in Ukraine.

**Key words:** functional analysis, local self-government.

*Отримано 6.02.2012*

### **І. Ф. МАРЧУК**

*Ірина Федорівна Марчук, аспірант Волинського національного університету імені Лесі Українки*

## **ЮРИДИЧНІ ПОСЛУГИ І ЮРИДИЧНА ДОПОМОГА: ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ**

В умовах демократизації українського суспільства, свободи вибору підприємницької діяльності, яка не заборонена законом, та створення найбільш сприятливих з часів незалежності держави умов для ефективного розвитку підприємництва особливої актуальності набуває розвиток діяльності з надання послуг. В останні роки в Україні кількісно збільшилася сфера надання юридичних послуг, у зв'язку з цим гостро постає необхідність їх законодавчого врегулювання. І це викликає необхідність створити такий правовий механізм для врегулювання зазначених правовідносин, який, з одного боку, стимулював би економічну доцільність діяльності з надання юридичних послуг, а з іншого – належним чином забезпечував реалізацію прав і законних інтересів його учасникам.

Нині у вітчизняній юридичній літературі не існує ґрунтовних наукових досліджень з даної проблематики. Разом з тим, варто зазначити, що окремі питання надання юридичних послуг все ж досліджувалися в працях переважно російських науковців: Т. І. Ільїної<sup>1</sup>, Д. В. Музюкіна<sup>2</sup>, О. М. Щуковської<sup>3</sup>, І. О. Владимірова<sup>4</sup>. Дослідження окремих аспектів надання послуг можна знайти у працях таких вчених, як С. С. Алексєєв<sup>5</sup>, О. С. Красавчиков<sup>6</sup>, О. С. Іоффе<sup>7</sup>, М. В. Кротов<sup>8</sup>. Зрозуміло, що такий стан не можна назвати задовільним, а тому потребує визначення поняття юридичних послуг, зокрема на основі розмежування його з такою суміжною категорією як юридична допомога. Доводиться констатувати, що у вітчизняному законодавстві ці два поняття змішуються, що не дає можливості визначити ані змісту, ані суб'єктів, ані порядку і способів надання юридичних послуг як об'єктів цивільних правовідносин. Отже, актуальність досліджуваного питання полягає в недостатній розробленості поняття юридичних послуг та їх розмежування з юридичною допомогою на науковому рівні.

Метою цієї статті є розмежування понять «юридична послуга» і «юридична допомога». Розмежування понять «юридичні послуги» і «юридична допомога» є необхідним з метою чіткого визначення місця і значення цих правових інститутів у регулюванні суспільних відносин.

Відповідно до норм ч. 2 ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави<sup>9</sup>. Права і свободи є основним елементом правового статусу люди-