

КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуто місцеве самоврядування як локальну (нижчу) концептуальну владу, яка навіть теоретично не може бути відокремлена від державної влади, що в системі державного управління є концептуальною.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, правова форма, державна влада, концептуальна влада, деконцентрація, регіони.*

У нашій державі народ здійснює свою владу безпосередньо шляхом референдумів, обрання народних представників на регіональному та місцевому рівнях, проведення народних правотворчих ініціатив, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Актуальним завданням місцевої влади стає створення різних організаційних форм, способів, засобів, напрямків діяльності, що сприяють якомога повнішому залученню населення до вирішення місцевих проблем, стимулюють інтерес та ініціативу до самоорганізації.

Дослідження регіону як об'єкта управління дає змогу проаналізувати його галузеву й функціональну структуру, розглянути особливості адміністративно-територіального устрою держави, економічні проблеми.

Отже, регіон – це підсистема соціально-економічного комплексу країни, відносно самостійна його частина із закінченим циклом відтворення, особливими формами прояву стадій відтворення й специфічними особливостями соціальних і економічних процесів.

Основними критеріями виокремлення регіону вважають спільність народногосподарських і регіональних завдань, техніко-економічні особливості розвитку промисловості та сільського господарства, наявність суб'єктів господарювання, об'єднаних регіональними, економічними, політичними, соціальними, культурно-етнічними інтересами.

У сучасній регіоналістиці є різні тлумачення поняття регіонального розвитку. Кожне з них має право на існування з погляду політичної регіоналістики, економічної та соціальної регіональної політики, державотворення, історичного регіоналізму тощо.

Розвиток регіону, приміром, розуміють як режим функціонування регіональної системи, який забезпечує позитивну дина-

міку параметрів рівня життя населення за рахунок стійкого й збалансованого відтворення соціального, господарського, ресурсного та екологічного потенціалів території.

Регіональний розвиток (regional development), крім того, визначають як: зміну структури регіонів або територіальних утворень усередині них (зазвичай ідеться про прогресивні зміни структури); ускладнення (ефективну позитивну зміну) регіональної системи. У цьому розумінні поняття регіонального розвитку є антонімічним до терміна деградації, тобто розвитку, пов'язаного з руйнуванням, зниженням рівня тощо [3, с. 226].

У зв'язку із цим перед регіональними управлінськими структурами стоїть завдання підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування на основі прав, встановлених законодавством України. Незважаючи на окреслене в законодавстві коло питань місцевого значення, встановлений ним характер відносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, порядок і умови наділення їх окремими державними повноваженнями та відповідними матеріальними й фінансовими засобами не завжди є ефективними. Для органів місцевого самоврядування однією з основних проблем стає визначення співвідношення прав, обов'язків і повноважень кожного із суб'єктів місцевого самоврядування.

У цій статті з трьох методично виправданих підходів до дослідження проблеми (аспектний, системний та концептуальний) ми взяли за основу концептуальний підхід, який передбачає попередню розробку концепції дослідження (комплекс ключових положень, що визначають спрямованість, основний принцип побудови й загальну систему зв'язків між окремими частинами дослідження).

Мета статті – розглянути місцеве самоврядування з позиції децентралізації та деконцентрації.

Концепція (від лат. *conceptio* – розуміння, система) – головний задум, керівна ідея. Концепція визначає стратегію дій. Концепція – це певний спосіб розуміння (трактування, сприйняття) якого-небудь предмета, явища або процесу; основна точка зору на предмет, керівна ідея для його систематичного висвітлення, комплекс поглядів, що пов'язані між собою й впливають один з одного, система шляхів розв'язання обраного завдання.

Місцеве самоврядування – особливий вид управління. Його суть полягає в тому, що закон надає права територіальним спільнотам громадян і органам, яких вони обирають, самостійно, у межах закону, вирішувати всі питання місцевого значення, які зумовлені інтересами населення. При цьому територіальна спільнота (громада, комуна, муніципалітет) виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування і не є територіальною одиницею, до якої відноситься (село, селище, місто, регіон, область), яка є територіальною основою місцевого самоврядування.

Кожна держава має свій устрій, заснований на історичних, національних та інших особливостях. Тому місцеве самоврядування має специфічну правову форму, яка базується на них. Однак незбалансованість взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування спричиняє суперечності. Ця обставина актуалізує необхідність усебічного й глибокого дослідження проблематики, пов'язаної з концептуалізацією поняття “місцеве самоврядування” як на загальнодержавному рівні, так і в регіональному аспекті.

У зв'язку із цим об'єктом дослідження слід вважати систему управління, в основі якої лежить людина і її діяльність. Ця діяльність виходить з певних інтересів, уявлень про цінності, а також мотивів і установок, що впливають на поведінку людей, і передбачає складні, а деколи й суперечливі відносини між окремими особистостями та соціальними групами, до яких вони належать. Місцеве самоврядування, як і вся система управління, належить до класу соціально-економічних систем.

Однак при однаковості ознак місцевого самоврядування в різних країнах по-різному розуміють поняття “місцеве самоврядування”. Його розглядають як “глибинний шар державної влади” або як “відокремлені від держави, специфічні організації управління справами суспільства, що взаємодіють з нею”.

Місцеве самоврядування – це децентралізована форма управління, під якою розуміють передачу центром окремих повноважень місцевим виборним органам. При цьому центр делегує деякі повноваження органам місцевої адміністрації. Цей процес називають деконцентрацією.

Функціонування системи управління характеризується безліччю різноманітних проблем, які виступають як суперечність стратегії й тактики управління, умов ринку та можливостей фірми, кваліфікації персоналу й потреб в інноваціях тощо.

На підставі огляду наукових публікацій можна зробити висновок про те, що існує ряд проблем, недостатньо вивчених дослідниками. Наприклад, до кінця не зрозуміла ступінь взаємодії, а отже, і ступінь управлінської взаємозалежності структурних підрозділів органів місцевого самоврядування, а також немає достатньо оптимальної структури міського самоврядування, що впливає на безконфліктне впровадження нових структур самоврядування в соціальний простір міст. Недостатньо повно розкрито роль соціальних інститутів у формуванні органів місцевого самоврядування. Усі ці проблеми свідчать про актуальність дослідження місцевого самоврядування з позиції концептуалізації влади.

Органи держави і місцевого самоврядування покликані виконувати подібні по своїй суті завдання. Більше того, органи місцевого самоврядування функціонують у державі, у межах її законів. Отже, навіть теоретично місцеве самоврядування не варто відокремлювати від державної влади, оскільки (незважаючи на це, власна концепція управління чужа, але прийнята в державі) вона є владною концептуальною для всього управлінського апарату держави. Місцеве самоврядування у зв'язку із цим можна віднести до локальної (ієрархічно нижчої) концептуальної влади. На практиці відокремлення місцевого самоврядування від державної влади може призвести до утворення місцевих “князівств”, що, безсумнівно, призведе до протистояння таких “князівств” як між собою, так і з державою як такою. Відбудеться “розмноження” влади. Взаємодія регіонів як носіїв владних повноважень може сприяти побудові системи управління, спрямованої на формування нових і розвиток наявних життєзабезпечувальних структур місцевого самоврядування. Тому наділення регіонів достатніми правами в управлінні власністю є однією з умов забезпечення комфортного проживання населення на відповідній території.

Характеризуючи місцеве самоврядування, один з прихильників “державної” теорії В.П. Безобразов писав: “Чим ширше розвинені елементи місцевого самоврядування, тим більш самостійні його органи, чим більше його начало панує в місцевій адміністрації, тим суворіше й тісніше вони повинні входити в загальний устрій державного управління та тим менше можливо роздвоєння влади – роздвоєння й антагонізм самоврядних державно-громадських установ та бюрократичних” [4, с. 23].

Держава в такій боротьбі може припинити бути державою через непотрібність або буде поглинена сильнішими й організованішими структурами в межах чужої концептуальної влади, здатної надати цьому процесу державного начала.

В.П. Безобразов зазначав: "Органи самоврядування, виникнувши на громадському ґрунті під впливом суспільних інтересів, не припиняють бути державними й для цього повинні входити як ланки до загальної системи влади та управління в державі. Установи самоврядування сукупно з бюрократичними установами по суті двоякі органи одного й того самого державного організму, різні форми однієї й тієї самої влади" [2, с. 8].

На думку послідовників цієї теорії, місцеве самоврядування не повинно бути відокремлене від державної влади, оскільки це неминуче призведе до конфліктів і, відповідно, до несприятливих наслідків для державності, аж до розпаду держави.

На відміну від державної теорії про те, що органи місцевого самоврядування всі повноваження отримують від держави і, отже, мають державну природу, існує "юридичний напрям". Його прихильники розглядають населення самоврядної території як суб'єкт права, у якого є не тільки державні, а й власні інтереси. Державні та власні інтереси передбачають вирішення державних завдань на основі правових зв'язків між державою та органами місцевого самоврядування, що, у свою чергу, передбачає систему юридичних відносин, які визначають специфіку місцевого самоврядування. Іншими словами, органи самоврядування реалізують функції державного управління, але при цьому є юридичними особами, засновуються громадами або територіями. У цій статті ми не розглядаємо інші теорії та думки щодо цього питання. Зупинимось на тому, що спір між представниками громадської й державної теорії місцевого самоврядування не припиняється. Тому постає питання: місцеве самоврядування – це продовження державної вертикалі чи елемент публічної влади? Якщо визначити місцеве самоврядування як варіант публічної влади, то й у цьому плані воно не може бути ні штучно, ні як-небудь ще відокремлено від державної влади.

Оскільки місцеве самоврядування має дуалістичну природу та має державно-громадський характер, то воно виступає сполучною ланкою між державною владою та громадянським суспільством. Тому ми цілком підтримуємо точку зору Г.В. Атаманчука, який однією зі специфічних рис, що дають змогу виявити природу місцевого самоврядування, визначає його прикордонний стан між "державою і суспільством, що єднає їх між собою" [1, с. 133].

Висновки. У статті розкрито місцеве самоврядування як локальну (нижчу) концептуальну владу, яка навіть теоретично не може бути відокремлена від державної влади, що в системі державного управління є концептуальною. Таким чином, розглядаючи державну владу як концептуальну (влада ідей і людей) [5] (незалежно від того, своя це концепція управління чи чужа), ми бачимо її прямий вплив на систему місцевого самоврядування по вертикалі ієрархії управління. Взаємодія органів місцевого самоврядування між собою по горизонталі для вирішення специфічних завдань, на наш погляд, цілком відповідає основній ідеї місцевого самоврядування – самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Список використаної літератури

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть / В.П. Безобразов. – СПб. : Тип. В. Безобразова и Комп., 1882. – 737 с.
3. Богорад О.Д. Региональная экономика : словарь-довідник / О.Д. Богорад, О.М. Невелев, В.М. Падалка, М.В. Підмогильний. – К., 2004. – 346 с.
4. Некрасов Е.Е. Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт историко-правового исследования : монография / Е.Е. Некрасов. – М. : Агент, 1999.
5. Опрятный С.Н. Концептуальная власть (власть идей и людей) : монография / С.Н. Опрятный, О.С. Опрятная. – Запорожье : Изд-во Классического частного ун-та, 2010. – 224 с.

Стаття надійшла до редакції 19.02.2013.

Опрятный С.Н. Концептуальный подход к пониманию сущности местного самоуправления

В статье рассматривается местное самоуправление как локальная (нижестоящая) концептуальная власть, которая даже теоретически не может быть отделена от государственной власти, которая в системе государственного управления является концептуальной.

Ключевые слова: местное самоуправление, правовая форма, государственная власть, концептуальная власть, деконцентрация, регионы.

Opryatnyi S. The conceptual approach to the understanding of local management

The article deals with the local management as a local conceptual power that even theoretically can not be separated from the state power, which is in the public administration is conceptual.

Key words: local management, legal form, state power, the conceptual power, deconcentration, regions.