

УДК 1:316.4

*О.Г.Данильян, д-р філософ. наук, професор,
О.П.Дзьобань, д-р філософ. наук, професор
Національний університет «Юридична академія
України імені Ярослава Мудрого», м. Харків*

САМОВРЯДУВАННЯ Й УПРАВЛІННЯ: ДІАЛЕКТИКА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ

Актуальність даної проблеми визначається передусім тим, що Україна знаходиться в процесі пошуку нових шляхів розвитку, вдосконалення наявних систем і структур виробництва й відтворення соціального порядку, шляхів подолання дисбалансу між владою й народом, між системами глобального й локального управління. Особливої гостроти проблемі додає те, що в сучасному світі немає готових зразків співвідношення локальної організації й самоорганізації, які можна було б механічно перенести на Україну. Доречно вести мову і про брак чітких критеріїв пошуку й відбору таких зразків.

Крім того, системи управління не є незмінними, оскільки процес накопичення нового досвіду, що відбувається, призводить до їх реорганізації. Прагнення до консервації форм організації може стати результатом не тільки негнучкості відносин із зовнішнім середовищем, а й деградації внутрішніх зв'язків. Забезпечення стійкості шляхом підтримки замкнутості системи і зведенням

системних комунікацій до формальних вертикальних зв'язків може викликати руйнівні для суспільства наслідки, до внутрішньої руйнації локальної соціальної системи. Тому структури локальної самоорганізації, зокрема, місцеве самоврядування, ми розглядаємо як проблему, від якої залежить збереження принципу «антропологічного монізму» [7, с. 3-13] в розвитку українського суспільства.

За сьогоднішніх умов абсолютний порядок, як повний контроль держави над усіма суспільними процесами, економічно й політично вимагає критичного осмислення. І це ще один важливий аспект актуальності теми даної статті.

В умовах майже 20-річних безперервних реформ місцеве самоврядування є однією з популярних тем. Сама категорія «міське самоврядування» широко ввійшла в науковий вжиток лише після 1985 р. Проте суть місцевого самоврядування від цього не змінюється; це вираження волі місцевої спільноти

людей у справах місцевого значення, воля, здійснювана громадянами безпосередньо й через виборні інститути управління в рамках закону, притому без втручання інститутів державної влади [1, с. 130].

Еталонне визначення досліджуваного поняття міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування. Під ним тут розуміється «право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону під свою відповідальність і на користь місцевого населення» [8].

Одним з перших звернувся до проблеми самоврядування А. де Токвіль. Аналізуючи особливості американської демократії, він уперше сформулював концепцію самоврядного суспільства. «Громадські інститути... відкривають народу шлях до свободи і вчать його користуватися цією свободою. Без громадських інститутів нація може сформувати вільний уряд, проте дійсного духу свободи вона так і не набуде» [15, с. 65].

Первинним джерелом управління згідно з точкою зору А. де Токвіля є зовсім не держава і навіть не народ, а індивіди, які добровільно об'єднуються, самі управляють своїми власними справами. За таких умов у

людей формуються дійсна громадянська самосвідомість, відчуття відповідальності, здатності порівнювати свої інтереси з інтересами ближніх та узгоджувати їх. Ідеал суспільства цього мислителя – це суспільство, що функціонує як сукупність безлічі вільних і самоврядних общин та асоціацій.

Наприкінці XIX ст. термін «самоврядування» вживався у 2-х основних значеннях. По-перше, в широкому смислі під ним розумівся державний устрій, за якого уряд обирається й залежить від народу, тобто республіканська форма правління. Проте частіше він застосовувався як синонім поняттю «місцеве самоврядування». У цьому значенні під самоврядуванням малася на увазі організація місцевого управління, при якій господарськими й іншими справами певної адміністративної одиниці (провінції, повіту, общини тощо) опікуються її мешканці, а не органи центральної влади. У такому розумінні воно і є самостійним інститутом.

На початку XX ст. це визначення розглядуваної категорії одержало чіткіше формулювання. Самоврядування – це право, що надається державою своїм складовим частинам, областям, общинам, станам і корпораціям з метою управляти самостійно своїми внутрішніми справами

(адміністративними й господарськими) під контролем агентів урядової влади. Відповідно до цієї дефініції термін «самоврядування» нерозривно пов'язано з еволюцією державності й виникає, лише коли держава досягає певної стадії свого розвитку й може безболісно поділитися своїми власними функціями із суспільством.

Уперше достатньо повно й широко тлумачення місцевого самоврядування (*self-government*) зустрічається в англійській літературі XVII ст., звідки його було запозичено вітчизняними вченими. Англійські теоретики права, зважаючи на специфіку управління у своїй країні, трактували це поняття достатньо широко. До сфери самоврядування вони відносили обов'язки й повноваження місцевих мешканців, «надані їм законодавчою владою або які належать їм за загальним правом» [Цит. за: 3, с. 235]. На підставі різної інтерпретації даного інституту виділяють декілька основних напрямів у вивченні цього феномену.

Першим напрямом можна назвати теорію вільної (природної) общини, що виникла в середині XIX ст. у Бельгії та Франції в рамках школи природного права й одержала розвиток у працях німецьких, а потім і вітчизняних учених. Її прихильники вважали, що право общини на керуван-

ня своїми справами є таким же природним і невідчужуваним, як права людини, що община є первинною стосовно держави, тому остання повинна поважати і гарантувати свободу громадського самоврядування. За словами Л.О.Веліхова, «община має право на самостійність і незалежність від центральної влади за самою своєю природою, причому держава не створює общину, а лише визнає її» [3, с. 236].

Вирізняють декілька форм слов'янської общини – сільську, міську, повіт, обласну (губернську). У своїй сукупності вони й складали земську общину. З нашого погляду, слід виділити проблему взаємовідносин земства й державних органів влади й управління, причому особливо підкреслити незалежність органів місцевого самоврядування від держави. На думку М.О.Ємельянова, земські установи – це установи народу і їм належить бути відповідальними саме перед ним, хоча й під контролем держави. Як критерій відмінності органів місцевого самоврядування від державних, М.О.Ємельянов висуває категорію влади, яка в державі «має значення специфічно необхідної, а в земстві – завжди виборної» [10, с. 69].

Основні положення даної теорії: (а) коло громадських справ, відмінних від державних;

(б) община є суб'єктом спеціальних прав, а тому державне втручання в її справи неприпустиме; (в) посадовці самоврядування – це громадські, а не державні чиновники.

Община визнавалася державою в державі, а її посадовці – агентами суспільства, а не держави. У розвиток цього напрямку виникла так звана господарська теорія, прихильники якої (Р. фон Моль, О.І.Васильчиков) робили акцент не стільки на самоврядній суті общини як самостійного суб'єкта права, скільки на змісті й аналізі її комунальної діяльності. За місцевим самоврядуванням закріплювалася особлива сфера господарської діяльності. О.І.Васильчиков під категорією «місцеве самоврядування» розумів такий порядок внутрішнього управління, при якому «місцеві справи й посади контролюються й заміщаються місцевими жителями – земськими пересічними громадянами» [2, с. 22].

Самоврядування – це опікування справами общини, а не державного управління. Проте, незважаючи на різні підходи до розгляду феномену місцевого самоврядування, воно, як і державне управління, є різновидом суспільної теорії. У рамках останньої суть самоврядування – в наданні місцевій спільноті можливості самій забезпечувати свої суспільні інтереси й у збе-

реженні за урядовими органами управління одними тільки державними справами. Отже, суспільна теорія виходить з того, що протиставляє місцеві спільноти державі, інтереси суспільні – політичним, вимагаючи, щоб суспільство й держава відали лише своїми власними інтересами [10, с. 65].

Юридичний напрям у дослідженні місцевого самоврядування одержав розвиток у працях М.М.Коркунова, Г.Єллінека, Б.М.Чичеріна [Див.: 9, 11, 17]. У його рамках органи місцевого самоврядування не є елементом інституту держави. Але останній поступається їм низкою урядових завдань і функцій у повному обсязі, визнаючи тим самим їх незалежність і самостійність. Усі самоврядні одиниці суть суб'єкти наданих їм урядових прав, які держава передала цим одиницям у повне володіння. Управління справами общини повинно бути надано їй органам, а не державним установам. Звідси виникає потреба у виборних комунальних органах на протипагу установам, створюваним урядом.

На думку М.М. Коркунова, головна відмінність самоврядних союзів у їх специфічній корпоративній самостійності, в тому, що органи самоврядування не є державними, хоча й виконують функції держави, а самоврядних

місцевих общин, юридичними особами, особливими самостійними суб'єктами прав, що знаходяться з останньою в юридичних відносинах [11, с. 321].

На переконання відомого німецького державознавця Г. Еллінека, місцеве самоврядування – це державне управління через посередництво осіб, які не є професійними державними посадовцями, яке на противагу державно-бюрократичному є управлінням шляхом посередництва заінтересованих осіб [9, с. 43].

Б.М. Чичерін відзначав наявність у місцевому самоврядуванні двоякого начала – урядового (державного або політичного) й суспільного. Урядове, як вважає вчений, знаходить втілення в бюрократичному апараті, суспільне – в місцевому представництві. Отже, місцеве самоврядування – це «організація суспільства, як воно є», а «перше й основне правило полягає в тому, що місцеві установи повинні бути побудовані на тих засадах, на яких будується саме суспільство». В одній з перших своїх праць, присвячених цій проблематиці («Про народне представництво» – 1866 р.), науковець писав, що справжня реалізація свободи людини тісно пов'язана з механізмами народного представництва. Він також проаналізував шляхи і способи впливу різних суспіль-

них груп на державні органи й апарат управління [17].

Деякі дослідники (Л.О. Велихов та ін.) вважають, що особи, які входять до складу органів самоврядування, не належать до професійних бюрократів, оскільки виконують свої обов'язки не за призначенням уряду, а за вибором місцевого населення [3, с. 125]. За цією теорією самоврядування є перш за все самодіяльністю громадян, які не знаходяться на урядовій службі, а тому дисциплінарно й матеріально вільні у своєму волевиявленні.

Паралельно з названими напрямками й певною мірою в боротьбі з ними виникла і стала розвиватися державна теорія місцевого самоврядування. Її основними представниками були В.П.Безобразов, Р. Гнейст, О.Д. Градовський, Н.І. Лазаревський, Л. Штейн. У рамках цієї теорії місцеве самоврядування розглядалося як елемент держави, оскільки будь-яке управління публічного характеру було справою останньої.

На численних прикладах, узятих з практики управління місцевими справами в Англії, Л.Штейн показав, що такі обов'язки, як охорона громадського порядку, розподіл державних і місцевих податків, управління шляхами сполучення, опікування бідними, виконуються саме органами місцевого самоврядування за дору-

ченням держави. Вона покладає їх на общини виходячи з міркувань доцільності, вважаючи, що ці органи справляться з ними краще державних.

Дану теорію в дореволюційній Росії вперше озвучив О.О. Головачов у 70-ті роки XIX ст., який підійшов до проблеми суті самоврядування з точки зору організації і практики останнього. Критикуючи діяльність земських установ, він вважав, що вони не можуть навіть називатися «органи самоврядування», оскільки не володіють достатньо сильною виконавчою владою, а їх участь у справі державного управління є нікчемною [3, с. 178].

На думку В.М.Гессена, в підґрунтя дійсного самоврядування мають бути покладені наступні засади: (1) точне й цілком визначене відмежування предметів компетентності, що входять до поняття «місцеве управління», від предметів, що входять у поняття «центральне управління на місцях»; (2) місцеве управління у всій повноті своїх функцій, що повинне опікуватися не бюрократією, а самоврядним суспільством; (3) самоврядуванню належить бути безкастовим; (4) у сфері місцевого управління адміністрації має належати функція вищого, позавідомчого нагляду, окресленого різкою й виразною межею від функції активного управління [4, с. 47].

Сьогоднішні дослідники місцевого самоврядування виділяють 3 його основні моделі (системи), що в цілому відповідає основним правовим системам сучасності: (а) англосакську (англійську), (б) континентальну (французьку) й (в) радянську. Така градація ґрунтується передовсім на принципах, що становлять фундамент відносин місцевих органів – як між собою, так і з вищестоящими владними структурами. У той же час, основні підходи сучасних учених до даної проблеми можна розглядати у 2-х площинах. Вони по-різному трактують суть місцевого самоврядування – як теорії (а) дуалізму муніципального управління і (б) соціального обслуговування. Згідно з першою муніципальні органи, здійснюючи управлінські функції, виходять за рамки місцевих інтересів, отже, повинні діяти як інструмент державної адміністрації. Друга робить акцент на організації муніципалітетами обслуговування населення з метою досягнення основної мети – добробуту жителів комуни.

Більшість сучасних науковців тлумачать місцеве самоврядування як відносно децентралізовану форму державного управління на місцях. Спираючись на публікації теоретиків державної школи, передусім юриста М.М. Коркунова, сучасний ро-

сійський історик Б.М.Миронов виділив низку ознак, властивих органам самоврядування. На його думку, такий орган [14, с. 318-321]: (1) є представником місцевої спільноти, провідником її інтересів і прагнень; (2) його члени обираються місцевою спільнотою; (3) володіє самостійністю й ініціативою у виборі способів виконання покладених на нього державою завдань; (4) володіє правами юридичної особи, тобто має власність, бере зобов'язання, вступає з державою в юридичні відносини тощо; (5) контролюється громадською думкою; (6) самостійно приймає ухвали, які можуть скасовуватися й коригуватися державними органами.

На наше переконання, основним ознакам такого органу відповідають пункти 2, 3 і 6, якими Б.М.Миронов, як прихильник державної школи, підкреслює у самоврядуванні в першу чергу його державне начало.

Г. Холліс і К. Плоккер розуміють під поняттями: (а) «місцеве управління» – «всі рівні, нижчі державного», (б) «місцева влада» – «організацію, що представляє й діє на користь своїх виборців через обрану раду та її виконавчий орган», (в) «місцеве самоврядування» – «право демократично автономної одиниці субнаціонального рівня управління регулювати й управляти

значною частиною проблем громадськості на користь місцевого населення» [16, с. 293].

Наведений достатньо стислий огляд точок зору на системи місцевого самоврядування й теоретичних підходів до них є достатнім, щоб виокремити основні концепти й поняття. З другого боку – це самостійність, незалежність систем місцевого самоврядування, фундамент яких становлять поняття «індивід», «община», де явно акцентується увага на самокерованості локальних спільнот. З другого боку – формулювання, частково або повністю інтегруючі системи місцевого самоврядування в структуру інститутів держави. У їх основі лежить поняття «інститут держави», що монополює володіє правом управляти, де відповідно, наголошується на терміні «управління» (врядування), позбавленому префікса «само».

Відмічений концептуально-теоретичний вододіл свідчить, що соціально-філософські підвалини названих теорій ще недостатньо відпрацьовані. Суть проблеми вбачається в тому, що системи місцевого самоврядування не можуть ідентично описуватися окремо взятими теоріями – ані «самоорганізації» (синергетики), ані управління в дусі «Тектології» О.О.Богданова. Адекватною може бути лише філософська модель, діалектич-

но об'єднуюча теоретико-методологічні ресурси обох теорій. Власне кажучи, представлений нами загальний простір дискурсу з проблеми місцевого самоврядування, вже продемонстрував елементи й ознаки згаданої діалектики.

Підкреслена суперечність концептів «самоврядування» й «управління» має у своєму підґрунті співвідношення «людина – інститут держави» або «община – інститут держави». Це основне протиріччя соціальної самоорганізації, суть якого, з нашого погляду, та ж, що прописана в працях В.О.Кутирьова [Див.: 12, 13], інакше кажучи, це розбіжність між людиною й технологією, оскільки інститут держави – не що інше, як соціальна технологія, спрямована на постійне дотримання «структурованого нормативного порядку» (Т. Парсонс). Схожу думку виражає О.В. Дахін, виділяючи 2 групи чинників соціальної стабільності, форм буття культури – гуманітарні й технологічні [6, с. 34-39]. У цій термінології на рівні систем місцевого самоврядування спостерігається протиставлення носіїв гуманітарних форм культури (людини, общини) носіїв

форми технологічної культури (інституту держави).

Отже, названі вище концептуальні вододіли віддзеркалюють не просто суперечливість на кшталт «народ – влада», «традиції – новації», «культура – політика» тощо. Вони позначають достатньо фундаментальний стан культури, а саме – протиріччя форм її буття, розбіжність між буттям форм гуманітарних і технологічних. На структурно-інституційному рівні – це протиставлення звичаїв права звичаєвого праву державному.

Соціальна суперечність трансформується в соціальну діалектику лише за таких умов: (а) кожна форма буття культури має межі своєї експансії в соціальному просторі, (б) у підставі названих форм культури лежать загальні базові цінності, (в) у порубіжній зоні активно взаємодіють етика й етикети діалогу. Історія розвитку місцевого самоврядування є становленням дослідженої суперечності. Крім того, важливо відзначити, що процеси синергетичного характеру діалектично поєднувалися з процесами, ініційованими діяльністю тих чи інших соціальних суб'єктів.

Список літератури: 1. *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление. – М.: Изд-во МГУ, 1996. – 292 с. 2. *Васильчиков А.И.* О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. – 3-е изд. – Т. 1-2. – СПб.: Тип. В.В.Платца, 1872. – Т. 1. – 460 с. 3. *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. – М.-Л., 1928. – 312 с. 4. *Гессен В.М.* Вопросы местного управления. – СПб.: Юрид. кн. скл. «Право», 1904. – 235 с. 5. *Головачев А.А.*

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

Десять лет реформ 1861-1871. – СПб.: Вестн. Европы, 1872. – 398 с. **6.** Гуманитарные и технологические факторы стабильности в России: наука – образование – политика / Под. ред. А.В.Дахина. – М.: РГГУ, 1998. – 144 с. **7.** Гуцаленко Л.А. Нужна ли социологии жизни живая личность? // Социс. – 2003. – № 10. – С. 3-13. **8.** Европейская хартия местного самоуправления [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://vff-s.narod.ru/dem/un/lsg85.htm>. **9.** Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 750 с. **10.** Емельянов Н.А. Местное самоуправление в дореволюционной России. – Тула: ТИГИМУС, 1996. – 178 с. **11.** Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права / Сост., авт. вступ. ст. и ком. мент. – М.: РОССПЭН, 2010. – 519 с. **12.** Кутырев В.А. Естественное и искусственное: борьба миров. – Н.Новгород: Нижний Новгород, 1994. – 200 с. **13.** Кутырев В.А. Разум против человека: (Философия выживания в эпоху постмодернизма). – М.: «ЧеРо», 1999. – 227 с. **14.** Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.). – СПб.: Дм. Буланин, 2000. – Т.1. – 552 с. **15.** Токвиль А. Демократия в Америке. – М.: Прогресс, 1992. – 382 с. **16.** Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. – М.: Политиздат, 1995. – 346 с. **17.** Чичерин Б.Н. Избранные труды / Изд. подгот. А.В.Поляков, Е.В.Тимошина. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 1998. – 553 с.

САМОУПРАВЛЕНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ: ДИАЛЕКТИКА ВЗАИМОСВЯЗИ

Данильян О.Г., Дзебань А.П.

Рассматриваются проблемы взаимосвязи государственного управления и местного самоуправления в исторической ретроспективе. Показано, что они сводятся к противоречиям социальной самоорганизации. Кроме того, обосновывается, что социальные процессы синергетического характера в контексте взаимодействия управления и самоуправления сочетаются с процессами, инициированными деятельностью тех или иных социальных субъектов.

Ключевые слова: общество, государство, власть, государственное управление, местное самоуправление.

SELF-MANAGEMENT AND MANAGEMENT: DIALECTICS OF INTERCOMMUNICATION

Danilyan O.G., Dzeban A.P.

The problems of intercommunication of state administration and local self-management are examined in a historical retrospective view. It is shown that the indicated problems are taken to contradictions of social self-organization. In addition is grounded, that the social processes of synergy character in the context of co-operation of management and self-management combine with the processes initiated by activity of one or another social subjects.

Key words: society, state, power, state administration local self-management.

Надійшла до редакції 17.01.2011 р.