

УДК 352.07:321.7:351.9

Т. Кубай

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТИТУТ ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА: УПРАВЛІНСЬКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Розглянуто концептуальні засади місцевого самоврядування в умовах розвинутого демократичного суспільства. Систематизовано теоретичні підходи щодо забезпечення демократичної моделі муніципального управління. Досліджено проблему нормативно-правового врегулювання проблематики місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, самоорганізація, громада, муніципальне управління, інститут, демократичне суспільство, нормативно-правове забезпечення.

Становлення України як суверенної, незалежної, демократичної та соціальної держави зумовлює необхідність суттєво підвищити роль системи місцевого самоврядування як важливого механізму зростання ефективності територіального управління, зокрема через раціональне нормативно-правове, організаційне та матеріально-ресурсне забезпечення.

Вітчизняний та зарубіжний досвід становлення та реформування системи місцевого самоврядування дає змогу звернути увагу на низку концептуальних проблем теорії та практики, вирішення яких має істотне значення у процесі формування перспективної моделі муніципального управління. Важливе значення має управлінсько-правовий аспект впровадження в Україні демократичних механізмів місцевого самоврядування на основі кращого зарубіжного досвіду держав Центрально-Східної Європи.

Серед науковців, що певною мірою розробляли питання становлення та розвитку вітчизняної системи місцевого самоврядування на загальнотеоретичному рівні, доцільно відзначити О. Батанова, В. Борденюка, І. Дробота, В. Коваленка, В. Кравченка, В. Куйбіду, О. Кучабського, М. Лесечка, Ю. Наврузова, В. Олуйка, В. Пархоменка, М. Пухтинського, С. Саханенка, В. Тертичку, В. Яцубу та інших. На сьогодні в науковій літературі питання нормативно-правового врегулювання проблематики місцевого самоврядування порушуються в працях відомих вчених, економістів і практиків. Ці проблеми досліджували, зокрема, О. Батанов, В. Борденюк, М. Гірняка, В. Кампо, М. Оніщук та інші. Питання впровадження європейських, зокрема польських, стандартів муніципального управління у вітчизняних реаліях є надзвичайно актуальним, про що свідчать дослідження О. Башняка, П. Декальчука, Ж. Зіллера, М. Лесечка, Т. Нагалецького, Н. Нижник.

Праці перелічених дослідників заклали методологічне підґрунтя для формування механізму раціоналізації системи місцевого самоврядування України в контексті досвіду, набутого впродовж останніх двадцяти років в самій Україні та зарубіжних країнах. Однак комплексного дослідження, яке б містило системний аналіз переваг та недоліків адаптації досвіду муніципального реформування в Україні, досі не проводилося, що стало основою для вибору теми дослідження.

Політична влада, яка ставить за мету ефективне досягнення управлінських цілей, реалізовується за допомогою різноманітних механізмів. Конкретні управлінські

механізми повинні враховувати з одного боку масштабність та специфіку управлінських завдань, а з іншого – тип взаємозв'язків в управлінській системі. Місцеве самоврядування є одним із найбільш характеристичних механізмів державного управління, який дає змогу суттєво підвищити його ефективність через залучення в управлінський процес додаткового ресурсу – місцевої ініціативи громадян.

Стратегічні управлінські цілі, які генерує політична влада, можуть виключати або обмежувати залучення громадськості до реалізації управлінського процесу. У цьому випадку місцеве самоврядування стає небажаним елементом організації влади в державі. Необхідний рівень ефективності управлінського процесу забезпечується завдяки іншим управлінським механізмам.

Загалом у різних управлінських системах місцеве самоврядування може бути представлене по-різному: від його повноцінного функціонування до його повної елімінації. Як зазначає М. Корнієнко, “жорстка централізація властива лише диктаторським або тоталітарним режимам” [1]. Окрім цього, в практиці державного управління трапляються випадки, коли управлінська система допускає лише окремі елементи місцевого самоврядування або намагається імітувати його присутність.

Масштаб залучення в державно-управлінський процес механізму місцевого самоврядування чітко кореспондує з державно-правовим режимом. Тоталітаризм у силу своєї специфіки, що полягає у концентрації влади, однозначно не допускає її розпорошення, а отже не є зацікавленим в існуванні повноцінного місцевого самоврядування. Схожий підхід загалом притаманний для авторитаризму. Як відзначають дослідники, “тоталітарні режими ультралівої (більшовизм) та ультраправої (фашизм) орієнтації не сумісні з демократичним місцевим самоврядуванням” [2]. Хоча навіть у цих умовах можливі випадки використання в державно-управлінському процесі окремих інструментів, характерних для місцевого самоврядування.

Найбільші можливості для впровадження в державно-управлінському процесі механізму місцевого самоврядування існують у демократичних державно-правових режимах. На думку В. Борденюка, “місцеве самоврядування є однією з підвалин демократичного ладу” [3]. З огляду на це, завдяки саме місцевому самоврядуванню системна ефективність за демократичного режиму суттєво зростає.

Якщо елементи місцевого самоврядування були присутніми в організації державного управління з давніх часів, то сучасна концепція місцевого самоврядування, яка тісно пов'язана саме з демократичним політико-правовим режимом, сягає своїм корінням ХІХ ст. Постанова інституту самоврядування в сучасному розумінні Ю. Панейко пов'язує з Великою французькою революцією та перетворенням поліційної держави на конституційну [4]. Натомість, як відзначає С. Сівков, першою концептуальною теорією місцевого самоврядування стала теорія вільної громади, яка повною мірою відображена у Конституції Бельгії 1831 р. Важливе значення цієї теорії науковець пояснює тим, що вперше було формально закріплено право громадян на самоврядування [5].

Тісний взаємозв'язок між демократією та місцевим самоврядуванням пояснюється ціннісними орієнтирами та концептуальними засадами організації державно-управлінської системи. Як зазначив Д. Шиманке, “демократія означає, що публічна адміністрація є частиною суспільства (а не господарем, який панує над суспільством)” [6]. У цьому контексті слушною є теза І. Коліушка, що “сучасне розуміння демократичної держави полягає в тому, що не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі у суспільства” [7].

За Ю. Панейком, демократія є “ідеєю суверенности маси народу, в якій кожна одиниця є рівновартним політичним атомом і мусить бути в безпосередньому стосунку до цілоти” [8]. Д. Гвішіані звертає увагу на таку обставину, що “якщо суспільство будується на дійсно демократичних началах, то... питання організації та управління зачіпають не лише вузьке коло керівників та спеціалістів, але й усіх людей” [9].

Англосаксонська, або ліберально-утилітаристська концепція держави основою суспільства робить конкретних індивідів та їх невід’ємні права. Згідно з таким підходом, державу доцільно кваліфікувати як “різновид контракту між індивідами, котрі обмежують свої права задля досягнення певної спільної вигоди, ефективнішого вирішення проблем, що стосуються всіх” [10].

Водночас, як зауважив А. Афонін, визнання місцевого самоврядування за одну із підвалин демократичного ладу не забезпечує автоматичну реалізацію права громадян на участь у місцевому самоврядуванні [11]. Для адекватного розуміння цієї обставини потрібно враховувати положення Ю. Панейка про неможливість запровадження в життя ідеалів чистої демократії. На думку вченого, “типовим і загальним психологічним явищем, що виступає в демократіях усіх народів, є прямування до недемократичних, а іноді навіть протидемократичних дій” [12]. Унаслідок цього не існує ідеальної та універсальної моделі місцевого самоврядування, яка б відповідала усім реаліям демократичного суспільства.

Основою організації державно-управлінського процесу є необхідність задоволення та реалізації конкретних потреб та інтересів не лише окремих людей, а їх груп. Об’єктивні інтереси і потреби людей, що вимагають практичного втілення, за С. Саханенком, є причиною формування за їх місцем проживання колективів [13].

М. Баймуратов визначає територіальний колектив (міське співтовариство) як “сукупність фізичних осіб, котрі постійно мешкають на певній території і пов’язані територіально-особистісними зв’язками системного характеру”. На думку науковця, таке міське співтовариство унаслідок спільних взаємних комунікацій, що є системоутворюючими, об’єктивно здатне виробляти характерні інтереси і реалізовувати їх на рівні місцевого самоврядування [14].

Вважається, що лише на первинному рівні, де люди живуть, спілкуються, приймають життєво важливі рішення і реально залежать одне від одного, відчують існування інтересів, відмінних від особистих, існує можливість безпосереднього спілкування влади з населенням. Саме тут, на думку Т. Ковальчука та С. Тулуба, мають найширше реалізовуватись принципи місцевого самоврядування, тут може бути досягнута якнайширша демократія [15]. Як стверджує В. Борденюк, “будь-яка соціальна сукупність людей, об’єднаних за різними ознаками (в тому числі й за територіальною), у демократичній, правовій державі має право вирішувати свої справи без втручання сторонньої влади, включаючи державу” [16].

Наявність спільних інтересів та можливість налагодження сталих контактів у зоні постійного проживання людей створюють сприятливі передумови для їх самоорганізації. А. Газарян розглядає самоорганізацію громадян для вирішення власних проблем як ключовий момент у розумінні демократії взагалі [17]. Саме на території проживання, відзначає Я. Жовнірчик, відбувається найтісніший взаємозв’язок і взаємодія приватних інтересів окремих особистостей, унаслідок чого виникають інтеграційні процеси на міжособистісному, груповому і муніципальному рівнях [18].

Загалом, така самоорганізація, яка повинна реалізовувати спільні інтереси стійких груп громадян, і є за своєю суттю самоврядуванням. Як зазначає О. Кучабський,

самоврядування є історичною формою організації влади, притаманною для соціальних систем, здатних до самоорганізації [19].

На думку С. Пирожкова та А. Павлюка, місцеве самоврядування в демократичній державі є головним елементом саморегуляції та самоуправління громадян [20]. З цієї точки зору місцеве самоврядування можна розглядати як автономну діяльність самоорганізованого населення [21]. Своєю чергою, В. Пархоменко звертає увагу, що бажано, щоб суб'єктами такої самоорганізації були насамперед власниками, які “платять податки і контролюють використання утвореного з цих податків місцевого бюджету” [22].

Найбільш поширеною формою самоорганізації громадян є територіальне, або місцеве самоврядування, яке охоплює всі форми самоорганізації, в основу яких є належність до конетної території. Унаслідок сутнісної багатогранності та відмінної національної специфіки управлінських систем різних країн місцеве самоврядування визначають по різному. Існує значна кількість наукових та юридичних дефініцій поняття “місцеве самоврядування”.

Зокрема, місцеве самоврядування науковці визначають зазвичай як публічну владу, або її форму, управління на місцях, або форму державного управління, інститут громадянського суспільства, або політико-правовий інститут, форму самодіяльності населення, або вирішення питань місцевого значення, функцію територіальних громад тощо.

У нормативно-правовому контексті місцеве самоврядування постає зазвичай як право, спроможність та обов'язок громад вирішувати питання місцевого значення. Наприклад, ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування визначає його як “право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення” [23]. Натомість частина 1 ст. 2 Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування від 26.09.1985 р. кваліфікує його не лише як право, але й обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під свою особисту відповідальність і в інтересах населення [24].

Вітчизняна правова система дала своє трактування поняття місцевого самоврядування. Ст. 140 Конституції України визначає місцеве самоврядування як “право територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” [25]. Більш розгорнуте трактування поняття місцевого самоврядування дає відповідний закон України 1997 р., кваліфікуючи його як “гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” [26].

Сутнісний аналіз зазначених дефініцій підтверджує тезу Ю. Шарова про те, що самоврядування на території має дуалістичне спрямування. З одного боку, це влада, що надана державою, з іншого – форма владної самоорганізації діяльності територіального соціуму з метою налагоджування свого життя відповідним чином [27].

Якщо розглядати місцеве самоврядування з точки зору обсягу, отриманих від держави конкретних владних повноважень, то важливо адекватно обґрунтувати сам механізм їх передачі. Як зауважив А. Газарян, однією з глобальних проблем перебудови

посттоталітарних суспільств є дезагрегація державного управління, його децентралізація в різних аспектах і галузях [28]. Зрозуміло, що саме децентралізація належить ключове місце в формуванні демократичного і ефективного місцевого самоврядування. О. Кучабський визначає децентралізацію як явище, яке супроводжує демократичні процеси і може слугувати індикатором реального рівня розвитку демократії [29].

Формально, у широкому розумінні, поняттям “децентралізація” означає “відчуження повноважень однієї юридичної особи на користь іншої юридичної особи, якою є місцевий колектив” [30]. Своєю чергою, М. Корнієнко пропонує термін “демократична децентралізація”, який кваліфікує як “деволюцію частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад, територіальних колективів) та тих органів, які населення обирає, тобто про місцеве самоврядування” [31].

Перерозподіл владних повноважень в ієрархічній системі державного управління здійснюється завдяки механізму децентралізації, який набуває логічної завершеності та обґрунтованості при застосуванні принципу субсидіарності. Є. Кіш визначає субсидіарність як “громадсько-політичний принцип, за яким вищі суспільні одиниці мають право і повинні розв’язувати лише ті проблеми, на виконання яких нижчі структури не здатні” [32]. Роль держави в цьому випадку зводиться до участі у вирішенні лише тих управлінських проблем, які громадські або самоврядні інституції не в стані вирішити самостійно.

Висновки

Місцеве самоврядування є механізмом підвищення ефективності державно-управлінського процесу внаслідок залучення ресурсу соціальної активності громадян. Найсприятливіші умови для розвитку місцевого самоврядування існують за демократичного політико-правового режиму. Оскільки не існує ідеальної та універсальної моделі місцевого самоврядування, в різних управлінських системах воно має свої історичні, економічні, політичні, організаційні, правові особливості.

Сутнісною основою самоврядування є феномен самоорганізації людей, що реалізується через сталу систему взаємовідносин для досягнення спільних цілей. Місцеве самоврядування є найпоширенішою формою самоорганізації громадян і охоплює ті її форми, основою яких є взаємозв’язки територіального спрямування. З нормативної точки зору місцеве самоврядування визначається як право, спроможність та обов’язок територіальних об’єднань громадян вирішувати питання місцевого значення.

Основою системи місцевого самоврядування є два основні суб’єкти: держава і громада. Роль держави полягає у законодавчій регламентації процесу місцевого управління. Механізмом формування демократичного і ефективного місцевого самоврядування є децентралізація, яка забезпечує передачу частини владних повноважень самоврядним структурам. Об’єктом децентралізації є громада, яка є локальною соціальною системою, спроможну реалізовувати управлінську функцію. Територіальна громада відзначається подвійною природою оскільки одночасно виступає як продуктом інтеграційної ініціативи її членів, так і результатом управлінської волі держави.

До системи місцевого самоврядування належать інші суб’єкти, які безпосередньо чи опосередковано, перманентно чи спорадично беруть участь у реалізації інтересів

територіальних громад. Необхідною умовою самоврядності територіальної громади є наявність власного органу управління. Таким чином, обов'язковими суб'єктами системи місцевого самоврядування є представницький та виконавчий органи територіальної громади, а також такі факультативні суб'єкти, як підприємства, установи і організації, громадські організації та об'єднання, що забезпечують виконання завдань місцевого розвитку в рамках територіальних громад.

Література

1. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та “урядова вертикаль” / М. Корнієнко // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1997. — № 3/4. — С. 38.
2. Оніщук М. В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні [Текст] / М. В. Оніщук, В. М. Кампо. — К.: Освіта і культура, 1998. — С. 9.
3. Борденюк В. І. Деякі проблеми реформування інститутів публічної влади на місцях у контексті державної регіональної політики / В. І. Борденюк // Збірник наукових праць УАДУ [Текст]: матер. наук.-практ. конф. (30 травня 2000 р., м. Київ). — Вип. 2. : у 2 ч. Ч. 1 : Державна регіональна політика та місцеве самоврядування. — К.: УАДУ, 2000. — С. 28.
4. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування [Текст] / Ю. Панейко. — Мюнхен: Укр. Вільна Академія наук в Німеччині, 1963. — С. 18.
5. Сівков С. Концептуальне визначення сутності поняття “місцеве самоврядування” / С. Сівков // Управління сучасним містом [Текст]. — 2005. — № 1 – 2/1 – 6 (17 – 18). — С. 236.
6. Шиманке Д. Сутність структур публічного урядування та їхнього реформування / Д. Шиманке, Г. Ціммерманн // Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування [Текст] / В. Г. Яцуба, В. А. Яцок, О. Я. Матвішин [та ін.]. — К.: [б. в.], 2008. — С. 344.
7. Адміністративна реформа для людини [Текст]: наук.-практ. нарис / [Коліушко І. Б., Авер'янов В. Б., Тимошук В. П. та ін.]; Центр політико-прав. реформ. — К.: Факт, 2001. — С. 25.
8. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування [Текст] / Ю. Панейко. — Мюнхен: Укр. Вільна Академія наук в Німеччині, 1963. — С. 34.
9. Гвишиани Д. М. Организация и управление... — С. 18.
10. Гонціаж Я. Інституційні механізми регіонального розвитку в Україні / Я. Гонціаж, Н. Гнидюк // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України [Текст]: матер. наук.-практ. конф. (30 травня 2000 р., м. Київ). — Вип. 2 : у 2 ч. Ч. 1: Державна регіональна політика та місцеве самоврядування. — К.: [б. в.], 2000. — С. 69.
11. Афонін А. Закони слабкі без звичаїв. Недержавні неприбуткові організації в системі місцевого самоврядування / А. Афонін // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1998. — № 1/2. — С. 39.
12. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування... — С. 158.
13. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування [Текст] / С. Є. Саханенко. — Одеса: Видавництво ОФ УАДУ, 2001. — С. 81.
14. Баймуратов М. А. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов / М. А. Баймуратов // Юридический вестник [Текст]. — 1996. — № 1. — С. 97.

15. Ковальчук Т. Від областей до краю. Реформа територіального устрою як необхідний крок демократичного розвитку / Т. Ковальчук, С. Тулуб // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2002. — № 181. — С. 12.

16. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні / В. Борденюк // Право України [Текст]. — 2001. — № 12. — С. 24.

17. Газарян А. Некоторые теоретические предпосылки и проблемы местного самоуправления в пост-тоталитарном обществе [Текст] / А. Газарян. — Клайпеда : Центр исследования проблем самоуправления, 1992. — С. 42.

18. Жовнірчик Я. Формування дієздатних і самодостатніх територіальних громад / Я. Жовнірчик // Управління сучасним містом [Текст]. — 2004. — № 10–12 (16). — С. 233.

19. Кучабський О. Г. Шляхи підвищення ефективності державного управління в контексті еволюції компонентно-функціональної структури суспільства / О. Г. Кучабський // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 14/15. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 290.

20. Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики / С. Пирожков, А. Павлюк // Економіка України [Текст]. — 2005. — № 7. — С. 8.

21. Муніципальне право України [Текст] / [В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймурагов та ін.]; за заг. ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — С. 183.

22. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років [Текст] / В. Пархоменко ; Ін-т демократії ім. Пилипа Орлика. — К. : Вид-во в СП “Українська книга”, 1999. — С. 75.

23. Європейська хартія місцевого самоврядування : прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1997. — № 1/2. — С. 90–94.

24. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні [Текст]. — 1994. — Вип. 1–2/6–7. — С. 67.

25. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

26. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

27. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти [Текст] / Ю. П. Шаров. — К. : Вид-во УАДУ, 2001. — С. 40.

28. Газарян А. Некоторые теоретические предпосылки и проблемы местного самоуправления... — С. 42.

29. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення [Текст] : монографія / Олександр Кучабський. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. — С. 65.

30. Брэбан Г. Французское административное право [Текст] / Г. Брэбан. — М. : Прогресс, 1988. — С. 57.

31. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та “урядова вертикаль” / М. Корнієнко // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1997. — № 3/4. — С. 38.

32. Кіш Є. Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України / Є. Кіш // Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України [Текст]. — К. : Логос, 2000. — С. 53.

T. Kubai

**LOCAL GOVERNMENT AS AN INSTITUTE OF DEMOCRATIC SOCIETY:
ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS**

The conceptual foundations of local government are considered in terms of the developed democratic society. Theoretical approaches to ensure the democratic model of municipal government are systematized. The problems of legal regulation of local government issues are investigated.

Key words: local government, self-organization, community, municipal administration, institution, democratic society, legal groundwork.