

modern society, cause its existence to the social and cultural impact.

Key words: information society, information culture, information, mass media, the Internet, religious communication.

References

Bol's, N 2011, 'Azбука media' ['ABC Media'], Izdat. «Evropa» publ., Moscow.

Golovleva? EA 2009, 'Massovye kommunikacii i medoaplanirovanie: Uchebnoe posobie' ['Mass Communications and Media Planning'], *Akademicheskij proekt; Delovaja kniga*, Moscow.

'Informacionnoe obshchestvo' ['The Information Society'], 1997, *Jenciklopedicheskij slovar' po kul'turologii* [Encyclopedic Dictionary of Cultural Studies], Centr, M.

Kirillova, NB 2006, 'Mediakul'tura: ot moderna k postmodernu' ['Media Culture: from modern to postmodern'], *Akademicheskij Proekt*, Moscow.

Savchuk, V 2001, 'Komp'yuternaja i mas-medijnaja real'nost' ['Computer and mass-media reality'], *Konversija iskusstva*, SPb.

Shejko, VM 2001, 'Kul'tura. Civilizacija. Globalizacija (kinec' XIX – pochatok XXI st.)'. V 2 t. T. 1: *Monografija* ['Culture. Tsivilizatsiya.

Globalizatsiya (kinets XIX – XXI century cob.)'. In 2 vols 1: *Monografija*, Osnova, Kharkov.

Shklyar, V 2003, 'Mas-media i vikliki novogo stolittja' ['Media and challenges of the new century'], *Zbirnik prac' Naukovo-doslidnogo centru periodiki*, Vip. 11, L'viv

Sobol', O 2002a, 'Svoboda osobistosti v informacijnomu sociumi: statija persha' ['Individual freedom in the information society: the first article'], *Filosofs'ka dumka*, № 4, pp. 36–47.

Sobol', O 2002b, 'Svoboda osobistosti v informacijnomu sociumi: statija druga' ['Individual freedom in the information society: Article II'], *Filosofs'ka dumka*, № 5, pp. 40–58.

Sobol', O 2008, 'Stanovlennja medial'no-merezhevoi paradigmi' ['Formation medial-network paradigm'], *Filosofs'ka dumka*, № 5, pp. 3–15.

Tishunina, NV 2003, 'Globalizacija i kul'tura' ['Globalization and Culture'], p. 18, Saint Petersburg.

Toffler, Je 2010, 'Tret'ja volna' ['The Third Wave'], *AST*, M. 'Filosofs'kij slovník social'nih terminiv' ['Philosophical Dictionary social terms'], 2005. Vid. trete, dop., «R. I. F.» publ., Kharkov.

Надійшла до редколегії 02.03.2013 р.

УДК 352.07

Я. О. Печенка

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

**ПОЛІТИЧНА СУТНІСТЬ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ОСНОВНІ РИСИ, КОМПЕТЕНЦІЇ, МОДЕЛІ**

Розглянуто політичну сутність інституту місцевого самоврядування. Проаналізовано соціальну природу місцевого самоврядування, організаційні форми та рівні його реалізації. Визначено та структуровано за галузевим принципом сферу компетенції органів місцевого самоврядування, її інституційні й функціональні обмеження.

Проаналізовано систему інститутів та органів, що забезпечує функціонування й відтворення права місцевого самоврядування – зміст діяльності представницького органу місцевої спільноти та виконавчого комітету. Виходячи з різних можливих комбінацій їх взаємовідносин виділено чотири базові моделі місцевого самоврядування, вказано їх основні переваги та недоліки.

Ключові слова: місцеве самоврядування, громада, муніципалітет, місцева спільнота, компетенція, моделі місцевого самоврядування.

Соціальна природа інституту місцевого самоврядування полягає у тому, що органи місцевого самоврядування є:

- досить самостійною публічною владою територіальної громади;
- ґрунтуються на окремій формі власності – комунальній;
- мають самоврядні територіальні межі дії;
- мають самостійну систему владних суб'єктів (представницькі органи, їх виконавчі комітети, голови цих органів), кожен з яких наділений певним обсягом владних повноважень;
- здійснюють функції муніципального управління на основі програм розвитку, які затверджуються місцевими представницькими органами;
- мають багатофункціональну сферу компетенції, яка дає право на здійснення широкого кола повноважень;
- спираються на власну нормативну базу – муніципальне право.

Місьцеве самоврядування здійснює публічні владні дії через:

- а) форми прямої участі громадян у вирішенні нагальних питань розвитку територіальної громади – місцевий референдум; діяльність органів місцевого самоврядування (рад, комітетів, магістратів, муніципалітетів тощо), які обираються мешканцями, котрі постійно проживають на території населеного пункту (села, селища, міста) або декількох населених пунктів, що об'єднані єдиним адміністративним центром;

- б) органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні комітети й інші органи самоорганізації населення, що створюються сільськими, селищними, міськими радами з ініціативи їх жителів і відповідно цими радами наділяються частиною власної компетенції, фінансів та майна. Саме органи місцевого самоврядування виконують головні функції у місцевому самоврядуванні (Akimica & Tertysnyj 2000, p. 124) [1, с. 124].

Органи місцевого самоврядування – досить самостійні виборні органи публічної влади і громадського управління, що реалізують гарантовані законом права (можливості) територіальних спільностей громадян самостійно, під свою відповідальність, вирішувати всі питання місцевого значення, діючи в межах закону і виходячи з інтересів населення. Органи місцевого самоврядування ієрархічно не підпорядковані іншим суб'єктам влади.

У принципі автономія органів місцевого самоврядування завжди відносна, оскільки для неї характерна наявність обмежень двох типів:

1. Стан соціально-економічного розвитку громади.

По-перше, умови й особливості функціонування місцевої економіки лімітують податкову базу місцевих фінансів. Сьогодні в США та Західній Європі 2/3 муніципалітетів є дотаційними. По-друге, домінуючі групи інтересів у місцевій спільноті можуть чинити тиск на процес прийняття політичних рішень, пов'язаних з плануванням місцевого розвитку та перерозподілом доходів (Snisarenko 2012, p. 28) [7, с. 28]. Перш за все

мова йдеться про місцеві бізнес-еліти, які прямо чи опосередковано завжди представлені в органах місцевого самоврядування й місцевій політиці.

2. Наявність верхніх рівнів управління та контролю з боку органів державної влади, що здійснюється шляхом законодавчого і адміністративного регулювання.

Найбільш просто виглядає ситуація, де існує лише один рівень місцевого самоврядування. Такий варіант значно полегшує координацію й інтеграцію муніципальних служб для досягнення більшої ефективності їх діяльності; робить можливою більшу гнучкість в управлінні ресурсами; одноосібно представляє інтереси мешканців даної місцевості перед центральним урядом. Незважаючи на ці переваги, один рівень місцевого самоврядування зустрічається порівняно рідко, що пов'язано з фактичною неможливістю невеликих і численних територіальних громад самостійно відстоювати свої інтереси, вести рівноправний діалог з урядом.

Загалом найбільш поширеною є практика формування декількох рівнів: двох – муніципалітет (селище, село, місто) і район (графство, департамент) або навіть трьох рівнів – муніципалітет – район – регіон (область). Саме трирівнева система місцевого самоврядування сьогодні функціонує в Україні.

Серед чинників, що впливають на кількість рівнів і розміри проміжних утворень, можна виділити площу території країни, чисельність населення, географічні особливості, кількість базових утворень і ступінь централізації. Основним аргументом на користь багаторівневої системи місцевого самоврядування є необхідність, з одного боку, збереження якомога більш наближеного до пересічних громадян базового рівня, а з іншого – укрупнення джерела ресурсів для надання певних соціальних послуг, яке з найбільшою ефективністю можливе саме на проміжному рівні, що має більші можливості для залучення фінансових і кадрових ресурсів, однак при цьому враховує специфіку місцевих умов (*Gosudarstvennaja politika i upravlenie. Chast' II* 2007, p. 45) [3, с. 45].

У той же час можна прослідкувати й певну залежність між ціннісними орієнтаціями, що домінують у суспільній свідомості в певний період часу, і структурою рівнів місцевого самоврядування. Там, де проголошуються цілі підвищення ефективності діяльності органів влади, наведення порядку, відчувається тенденція до створення достатньо крупних адміністративно-територіальних утворень. Там, де головним пріоритетом вважається тісний зв'язок органів місцевого самоврядування з місцевими спільнотами, комунами, солідарністю та досягнення консенсусу, більш характерною є складна, багаторівнева система місцевого самоврядування з великою кількістю невеликих базових органів влади загальної компетенції (*Sharoval* 2004, p. 29) [5, с. 29].

Таким чином, можна зробити висновок, що специфіка місцевого самоврядування відрізняє його від державного управління. Хоча муніципальне управління й схоже з державним, оскільки має чіткі рамки, владні повноваження, майно, засоби реалізації повноважень, все ж воно вирізняється від державного високим ступенем деталізації, конкретикою, прив'язаністю до місцевості. Держава має справу із загальними тенденціями й закономірностями функціонування соціальних груп і підсистем, місцеве самоврядування – з особливостями конкретної локальної спільноти в конкретний момент часу. Місцеве самоврядування відповідальне як перед державою, так і перед територіальною спільнотою,

діючи «за дозволом держави» й «за довірою населення».

На сучасному етапі спостерігається тенденція щодо збільшення обсягу компетенції органів місцевого самоврядування, у тому числі у таких важливих сферах, як освіта, комунальне господарство, будівництво, медичне обслуговування тощо. Однак при цьому існують різні підходи до визначення можливостей органів місцевого самоврядування. У більшості зарубіжних переважає принцип «позитивного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування», тобто обсяг компетенції встановлюється шляхом ретельного переліку їх повноважень у певних сферах. Таким чином, органи місцевого самоврядування мають здійснювати лише ті дії, які безпосередньо визначені у законодавстві (*Emel'janov* 1997, p. 41) [4, с. 41]. Зазначений підхід значною мірою обмежує діяльність органів місцевого самоврядування та надає можливість уряду здійснювати опосередкований, але досить суттєвий контроль над їх роботою. У зв'язку з чим американські муніципалітети, розробляючи хартії самоврядування, прагнуть якомога точніше та ретельніше зафіксувати в них свою компетенцію.

Вінших країнах діє принцип «негативного регулювання діяльності». Відповідно до даного принципу, органи місцевого самоврядування мають право здійснювати усі дії, які безпосередньо не заборонені у законодавстві та не знаходяться у віданні інших органів влади (*Konstitucijne pravo zarubizhnih krajin: Navch. Posibnik* 2006, p. 357) [2, с. 357].

Увесь обсяг повноважень органів місцевого самоврядування можна згрупувати таким чином:

1) повноваження у фінансово-економічній сфері реалізуються через право місцевих представницьких органів приймати місцевий бюджет, програми і плани соціально-економічного розвитку територій, вводити місцеві податки;

2) повноваження у галузі охорони громадського порядку: право визначати діяльність місцевих правоохоронних служб, право відмовити чи дати дозвіл на мирні зібрання, створювати муніципальні підрозділи правопорядку;

3) повноваження у галузі комунального господарства й охорони навколишнього середовища передбачають право місцевих представницьких органів регулювати питання місцевого будівництва, надання та визначення тарифів на комунальні послуги, сплати місцевих податків чи звільнення від них, утворення та реорганізації комунальних підприємств, оголошення певних територій туристичними, рекреаційними зонами місцевого значення;

4) повноваження у галузі соціального забезпечення полягають в організації нормального функціонування лікарень, шкіл, бібліотек, дитячих садків, допомоги малозабезпеченим, інвалідам.

Місцеве самоврядування будується й функціонує завдяки системі інститутів, що формуються й відтворюються місцевими територіальними спільнотами. Місцеве самоврядування складається з двох типів органів: представницького органу (рада, асамблея, збори) та виконавчого комітету, що поєднуються одним керівником. Обов'язковим елементом будь-якої системи місцевого самоврядування є ключове положення місцевого представницького органу (ради), що обирається прямим загальним голосуванням. У загальному вигляді зміст діяльності цього органу можна охарактеризувати трьома основними моментами:

- прийняття рішень, які визначають загальну політику органів місцевого самоврядування та основні пріоритети у кожній із сфер компетенції на даному рівні;
- затвердження основних рішень, що приймаються виконавчими органами та підрозділами представницького органу;
- здійснення загального контролю над діями власних виконавчих органів.

Будучи обов'язковою і центральною ланкою системи місцевого самоврядування, ядром і символом місцевої демократії, представницькі органи (ради) в різних країнах тим не менш мають різну реальну владу, обсяг якої визначається, з одного боку, загальним місцем місцевого самоврядування в політичній системі країни, а з іншого – реальним розподілом функцій між ними та їх виконавчими органами. Виходячи з різних можливих комбінацій цих взаємовідносин прийнято виділяти чотири базові моделі місцевого самоврядування.

Модель 1 «Рада – система комітетів». Діяльність представницького органу територіальної громади з різних напрямків здійснюється, головним чином, комітетами органу, що володіють значними делегованими повноваженнями. За такої моделі відсутній єдиний сильний політичний голова виконавчого органу. Голова виконавчого органу ради є лише керівником професійного апарату службовців, «першим серед рівних», менеджером і повністю залежить від ради. Зазвичай в цьому варіанті існують сильні політичний і фінансовий комітети і команда адміністративного управління, що складається з вищих чиновників.

До переваг такої моделі відносять: представлення всіх інтересів зацікавлених груп, зокрема опозиційних, у роботі ради та її комітетів, високий ступінь залученості в місцеве управління членів ради та соціальних груп, можливість оперативної передачі інформації про суспільні потреби, інтереси та думки мешканців про ті чи інші проблеми.

Серед недоліків слід виділити такі позиції: розділення, фрагментація та нестача координації між різними комітетами (департаментами), надмірна політизація групами інтересів виконавчих деталей і технічних процедур, слабкість позиції голови виконавчого органу ради, якому не вистачає ані політичної, ані адміністративної влади (Konstitučníne pravo zarubizhnih krajin: Navch. Posibnik 2006, p. 358) [2, с. 358].

Модель 2 «Керуючий комітет». Рада призначає невеликий керуючий (виконавчий) комітет, який функціонує як колективний голова виконавчої влади. Члени комітету можуть нести персональну відповідальність за певні служби та департаменти. Якщо існують які-небудь комітети, то вони не є виконавчими, а лише мають консультативний статус стосовно керуючого комітету і ради в цілому. Керуючий комітет функціонує при постійній підтримці з боку голови апарату чиновників (мера, який може обиратися громадою чи депутатами ради), який в даній моделі володіє більшим об'ємом повноважень при більшому делегуванні повноважень чиновникам у цілому (Snisarenko 2012, p. 26) [7, с. 26].

До переваг цієї моделі можна віднести таке: краща координація виконавчих функцій та менший вплив на оперативне управління депутатів ради; у керуючому комітеті, як правило, представлені різні точки зору та партії, що сприяє кращому представництву інтересів громадян; більш чітке розділення ролей між членами ради і чиновниками. Така модель діє у Швейцарії, Данії, Швеції на найнижчому рівні управління – у комунах.

Так, у малих швейцарських містах мер, як правило, обирається місцевою радою з числа членів виконавчого комітету на досить нетривалий період – 1–2 роки. Фактично всі рішення ухвалюються колегіально, а мер є представницькою особою у відносинах з місцевими органами державного управління (Gosudarstvennaja politika i upravlenie. Chast' II 2007, p. 56) [3, с. 56].

Серед недоліків можна виділити такі: члени ради, які не увійшли до складу керуючого комітету, мають менше можливостей для участі у місцевій політиці, фактично виключаються зі сфери реального політичного впливу; у випадку, коли керуючий комітет складається лише з представників партій депутатської більшості, він може мати менш репрезентативний характер.

Модель 3 «Рада – управляючий». Місцева рада відповідає перед мешканцями за всі аспекти громадського управління, формально володіючи як законодавчою, так і виконавчою владою. Однак вона засідає не часто і обмежується затвердженням місцевого бюджету, визначенням стратегічних пріоритетів розвитку громади та її інфраструктури. Комітети мають чисто консультативний характер. Рада призначає (і може в будь-який час звільнити) професійного менеджера у якості куратора з широкими делегованими виконавчими повноваженнями.

До переваг цієї моделі відносять: професіоналізацію виконавчої влади, яка покращує якість і послідовність управління; концентрацію оперативного управління в одних руках; чітке визначення ролей чиновників і членів ради. До недоліків моделі відносять такі: лідерство професіонала може не забезпечити достатньої політичної сили виконавчій владі; ради відіграють незначну роль у визначенні політики; обмежені можливості у представленні різних груп інтересів в оперативному управлінні.

Така модель поширена в управлінні малими містами Великої Британії, США, Канади, Австралії. Місцева рада після свого обрання призначає конкурс на заміщення посади менеджера міськими справами. З переможцем укладається трудовий договір з фіксованими показниками та критеріями діяльності. Більшість питань менеджер вирішує самостійно. Вирішення ж найбільш важливих питань має бути узгоджено або з місцевою радою або ж безпосередньо з громадою через місцевий референдум. Ось чому в англосаксонських країнах місцевий референдум як інструмент вирішення локальних справ набув великого поширення. При цьому загальнонаціональні референдуми майже не проводяться (Sharoval 2004, p. 31) [5, с. 31].

Модель 4 «Сильний мер». Мер, як політичний голова виконавчої влади, обирається прямим голосуванням громадою, окремо від ради. Мер за посадою є головою як ради, так і апарату чиновників. Рада володіє законодавчою владою, а також відіграє головну роль у затвердженні бюджету та формує персональний склад виконавчого комітету. Засідання ради, як правило, мають сесійний характер та лише затверджують вже підготовлені різними службами і департаментами рішеннями з різних сфер компетенції ради. Мер при цьому веде засідання ради, має окремі, чітко визначені виконавчі повноваження (у тому числі і з кадрових питань) і не знаходиться під прямим контролем ради (Peklushenko 2012, p. 154) [8, с. 154]. Саме така модель набула поширення у постсоціалістичних країнах, зокрема і в Україні.

Серед переваг моделі слід зазначити сильне політичне лідерство мера та концентрацію виконавчої влади,

відповідальності і координуючих функцій. Ця модель має два явні недоліки. По-перше, це можливість конфлікту між мером і радою через повноваження, а по-друге, зменшення можливостей для широкого представництва інтересів. В Україні в умовах використання при обранні сільських, селищних та міських голів мажоритарної системи відносно більшості дуже часто виявляється, що за переможця проголосувало лише 20–30 % тих, хто прийшов на виборчі дільниці. Також, як свідчить практика, саме мер має найбільший вплив на формування виконавчого органу ради, просуваючи людей зі своєї команди чи однопартиїців.

Бібліографічні посилання

1. Акиміца Е. Г. Основы местного самоуправления / Е. Г. Акиміца, А. Т. Тертышный. – М. : Инфра – М., 2000. – 463 с.
2. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посібник / за ред. М. С. Горшенюва, К. О. Закоморної, В. О. Ріяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
3. Государственная политика и управление: в 2-х ч. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : Рос. пол. энциклопедия, 2007. – Часть II. – 495 с.
4. Емельянов Н. А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения / Н. А. Емельянов. – М., 1997. – 165 с.
5. Шаповал В. М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. М. Шаповал // Право України. – 2004. – № 37. – С. 27–34.
6. Соболев Л. Теоретичні аспекти дослідження інституту місцевого самоврядування / Л. Соболев // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – 2009. – №2 (38). – С. 173–177.
7. Снісаренко С. Принципи муніципального господарювання в країнах Європейського Союзу: досвід для України / С. Снісаренко // Демократичне врядування: наук. вісн. – 2012. – Вип. 9. – С. 25–31.
8. Пеклушенко О. М. Зарубіжний досвід розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування / О. М. Пеклушенко // Право та державне управління: зб. наук. праць. – 2012. – № 1. – С. 152–158.

Печенка Я. А. Политическая сущность института местного самоуправления: основные черты, компетенции, модели

Рассмотрена политическая сущность института местного самоуправления. Проанализирована социальная природа местного самоуправления, организационные формы и уровни его реализации. Определена и структурирована по отраслевому принципу сфера компетенции органов местного самоуправления, ее институциональные и функциональные ограничения.

Проанализирована система институтов и органов, которая обеспечивает функционирование и воспроизводство права местного самоуправления – содержание деятельности представительного органа местного сообщества и исполнительного комитета. Исходя из различных возможных комбинаций их взаимоотношений выделено четыре базовые модели местного самоуправления, указаны их основные преимущества и недостатки.

Ключевые слова: местное самоуправление, общество, муниципалитет, местное сообщество, компетенция, модели местного самоуправления.

Pechenka Y. O. Political nature of self-government: the basic features, competences, models

This article is devoted to the study of the political nature of a local government institution. Within the article the social nature of local government, organizational forms and levels of its implementation are being analyzed.

The authority of local government, its institutional and functional limitations are defined and structured by sectoral principle. It's found that the specificity of local government differs from state power. The main differences are a high degree of details, attachment to locality, as well as dual responsibility – to the state and to the local community.

The author has analyzed the system of institutions and bodies, providing operating and reproduction rights to local self-government – the content of the representative body of the local community and the executive committee, which combines a supervisor. It's found that a representative body occupies a key position during the interaction of these public bodies. The dominant position is embodied in its exclusive right to determine the general policy of local self-government and control over the actions and decisions of the Executive Committee and its structures.

Based on the different possible combinations of these relationships, four basic models of local government are allocated – a model «Council – a system of committees», a model «Management Committee», a model «Council – manager», model «Strong mayor» – also their advantages and disadvantages are given.

It is alleged that this latest model has become widespread in Ukraine, which is embodied in the strong political leadership of the mayor and the concentration of executive responsibility and coordination functions. The main reproduction factor of this model is the use during mayoral election of majoritarian system of relative majority.

Keywords: local government, community, municipality, local community, competence, models of local government.

References

- Akimica, EG & Tertysnyj, AT 2000, 'Osnovy mestnogo samoupravlenija' ['Basis of local government'], Infra, Moscow.
- Emel'janov, NA 1997, 'Mestnoe samoupravlenie: problemy, poiski, reshenija' ['Local government: problems, finding solutions'], Moscow.
- 'Gosudarstvennaja politika i upravlenie. Chast' II'. ['Public Policy and Management. Part II'], 2007, Urovni, tehnologii, zarubezhnyj opyt gosudarstvennoj politiki i upravlenija, edited by L. V. Smorgunova, Rossijskaja politicheskaja jenciklopedija [Russian Political Encyclopedia], Moscow.
- 'Konstitucijne pravo zarubizhnih krajin: Navch. Posibnik' ['The constitutional law of foreign countries: studies manual'], 2006, ed. by M. S. Gorshen'ova, K. O. Zakomornoj, V. O. Rijaka, Jurinkom Inter publ, Kyiv.
- Peklushenko, OM 2012, 'Zarubizhnij dosvid rozmezhuвання povnovazhen' organiv derzhavnoj vladi ta misceвого samovrjaduvannja' ['Foreign experience of separation of powers of state and local government'], Zbirnik naukovih prac' «Pravo ta derzhavne upravlinnja», №1, pp. 152–158.
- Shapoval, VM 2004, 'Sutnisni harakteristiki misceвого samovrjaduvannja' ['Essential characteristics of local government'], Pravo Ukraini, № 37, pp. 27–34.
- Sobol', L 2009, 'Teoretichni aspekti doslidzhennja institutu misceвого samovrjaduvannja' ['Theoretical aspects of the research institute of local self-government'], Zbirnik «Aktual'ni problemi derzhavnogo upravlinnja». № 2 (38), pp. 173–177.
- Snisarenko, S 2012, 'Principi municipal'nogo gospodarjuvannja v krajinah Evropejs'kogo Sojuzu: dosvid dlja Ukraini' ['Principles municipal services in the European Union: the experience for Ukraine'], Naukovij visnik «Demokratichne vrvjaduvannja», Vip. 9, pp. 25–31.

Надійшла до редколегії 03.03.2013 р.