

УДК 35: 352

С. В. Гончар,
здобувач Інституту державного управління, ЧНУ імені Петра Могили, м. Миколаїв

СУТНІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ФЕНОМЕНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

S. Honchar,
applicant of Institute of State Management, Petro Mohila Black Sea National University, Mykolayiv

THE ESSENTIAL CHARACTERISTICS OF THE PHENOMENON OF LOCAL GOVERNMENT

Стаття присвячена розкриттю теоретико-методологічних підходів до розгляду місцевого самоврядування та сутнісних характеристик феномену місцевого самоврядування з метою визначення місця й ролі місцевого самоврядування в процесі демократизації системи управління суспільством.

Зосереджується увага на тому, що феномен місцевого самоврядування має розглядатися з урахуванням постійно змінюваних умов його функціонування, що є особливо актуальним для сучасної України, де відбувається формування нової соціальної реальності — суспільства, що динамічно розбудовується та набуває нових якостей шляхом політичних і соціальних реформ на шляху розбудови демократично зорієнтованого громадянського суспільства.

Доведено, що феномен місцевого самоврядування слід презентувати як комплексне, складне, багатогранне соціально-політичне явище, котре виявляє свою дуалістичну природу, оскільки гармонійно поєднує в собі й державну й суспільну складові, а в якості механізму консонації інтересів суспільства й держави постає запорукою підвищення рівня економічного прогресу, конкурентоспроможності держави, а також потужним чинником інтенсивного розвитку громадянського суспільства.

Зроблено акцент на тому, що основним методологічним критерієм характеристики місцевого самоврядування повинно бути визначення його як явища суспільного життя, в якому об'єднуються самоуправлінські й державні принципи, комплементовані один до одного, оскільки територіальна громада є самоврядною спільнотою людей, де відбувається зіткнення інтересів з політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних й інших проблем.

Ураховано, що саме по собі місцеве самоврядування як суспільне управління на локальному рівні, здатне до ефективного функціонування тільки в ринковому економічному середовищі, оскільки тільки система цивілізованих ринкових відносин надає органам місцевого самоврядування можливість самостійно формувати й розвивати свою економічну базу, зберігаючи тим самим певний ступінь автономності від держави, стаючи продуктивною основою для розвитку демократії локального масштабу.

Окреслено перспективи подальших досліджень, що становлять розкриття сутності феномену місцевого самоврядування як одного з важливих факторів демократизації суспільного життя з позиції феноменології.

The article discovers the theoretical-methodological approaches to the examination of local government and the essential characteristics of its phenomenon to define its place and role in the process of democratization of the system of government of the society.

Attention is concentrated on the fact that the phenomenon of local government has to be examined taking into consideration the constant changing conditions of its functioning that is especially actual for the Ukraine of 2014—2017, when a new reality — a dynamically building society — has been formed and new qualities by means of political and social reforms in order to develop a democratically orientated civil society have been acquired.

It has been proven that the phenomenon of local government should be presented as a complex, versatile social-political phenomenon which shows its dual nature because it unites harmoniously the State and social formants; the rise of level of economical progress and the State's ability of a competitor guarantees the mechanism of consonance of the interests of the society and State and is also a mighty factor of an intensive development of the civil society.

It is accented that the main methodological criterion of the characteristics of local government must be its definition as a phenomenon of social life where the self-governmental and State principles complemented in one another because the territorial community is a self-administrative community of people where the interests of political, economical, social, cultural, ecological and other problems meet.

It has been taken into account that local government as social government on the local level can function independently and effectively only in the market economical environment because only the system of civilized market relationship gives the organs of local government the possibility to form and develop its economical basis independently keeping in this way a certain degree of autonomy from the State, becoming a productive foundation for the development of democracy on a local scale.

The perspectives of the following research that discover the essence of the phenomenon of local government as an important factor of democratization of social life from the position of phenomenology have been outlined.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, громадянське суспільство, феномен місцевого самоврядування, сутність місцевого самоврядування, дуалістична природа місцевого самоврядування.

Key words: organs of local self-government, civil society, phenomenon of municipal institutes, reforming, democratization, dual nature of municipal institutes.

ВСТУП

В усіх демократичних державах місцеве самоврядування розглядається як важлива складова суспільного управління, необхідного доповнення та контрбалансу управління з центру, свідство політичного добробуту суспільства. У такому контексті цілком зрозумілим є зростаючий у країнах світу інтерес до проблем місцевого самоврядування: у державах, що здійснюють демократичний транзит, відбувається інтенсивне реформування органів місцевої влади.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

У сучасній Україні місцеве самоврядування почало функціонувати практично ab tabula rasa — "з чистого аркуша": його історичні традиції, зруйновані в силу комплексу причин у роки радянської влади, реалізуються в нових історичних умовах, етіологічно стикаючись на цьому шляху з довгим рядом проблем політичного, адміністративного, правового, соціального, економічного характеру.

Продуктивність вирішення зазначених проблем безпосередньо пов'язана з розумінням сутності місцевого самоврядування, його місця й ролі в процесі демократизації системи управління суспільством — з феноменом місцевого самоврядування.

Сутність місцевого самоврядування як неординарного явища, усвідомлення його місця й ролі в процесі демократизації системи управління суспільством, на думку багатьох дослідників у галузі державного управління, доцільно розкривати через поняття "феномен місцевого самоврядування".

Саме тому, маємо тверде переконання, що феномен місцевого самоврядування слід презентувати як комплексне, складне й багатогранне соціально-політичне явище, котре виявляє свою дуалістичну природу, тобто існує в двох втіленнях — з одного боку, відображає поліаспектність цього явища, а з іншого — ускладнює його онтологічну характеристику.

АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Місцеве самоврядування як феномен розглядалося цілим рядом вітчизняних науковців, однак, оскільки неможливо охопити весь діапазон цього огляду, то, на нашу думку, достатньо зупинитися на деяких публікаціях останніх років.

Так, Камінська Н.В. у монографії "Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз" (2010) робить спробу дослідити місцеве самоврядування як соціальний феномен, стверджуючи актуальність і трактуючи його як "право громадян, місцевого співтовариства на самостійну організацію і ведення місцевих справ, а також як одну з організаційно-правових форм здійснення публічної влади" [6, с. 7]. Розмірковуючи про природу місцевого самоврядування, автор обґрунтовує передусім його місце у системі держава — у громадянському суспільстві, його співвідношення з місцевим управлінням, демократією та іншими категоріями, а також намагається з'ясувати роль і значення цього феномену для населення [6].

Зимогляд В.Я. у статті "Місцеве самоврядування як феномен культури" (2013) місцеве самоврядування розглядає як феномен культури і результат соціокультурного розвитку, при цьому слушно підкреслюючи "значення врахування соціокультурних аспектів та законодавчих підстав щодо розбудови місцевого самоврядування в Україні" [5, с. 250—260].

Возний С.О. намагається підійти до розкриття феномену місцевого самоврядування як політико-правового інституту (2014), й основною установкою для цього є поняття дослідник бере ідею громадянського суспільства, котра "дає змогу встановити структурні основи цього соціального феномену, в рамках якого може знайти свою нішу інститут місцевого самоврядування як перехідна дотична інституція" [2, с. 82—87].

У той же час Бурега В.В. у статті "Соціальний феномен державного управління та місцевого самоврядування: точки зіткнення" (2014) презентує спробу аналізу державного управління та місцевого самоврядування як складових соціального управління — "феномен су-

спільного життя". Автор також робить спробу сформулювати висновок про доцільність зміни чинної "субординаційної" моделі соціального управління, що обумовлює пріоритетність рівнів управління на користь державного, на "суспільно-партнерську", яка має забезпечувати баланс векторів управління в процесі вирішення проблем суспільного розвитку на засадах забезпечення реальної рівноправності у функціонуванні соціальних інститутів місцевого самоврядування та державного управління [1, с. 15—24].

Як бачимо, трактування феномену місцевого самоврядування з метою конкретизації сутності місцевого самоврядування, визначення його місця й ролі в процесі демократизації системи управління суспільством, є досить популярним і розмаїтим, залежно від цілей і завдань наукових робіт дослідників.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Місцеве самоврядування визначається як форма організації влади на місцях, яка забезпечує самостійність вирішення громадянами питань локального масштабу з урахуванням історичних, національних і культурних традицій, характерних для конкретної території. Така форма реалізації влади означає, що населення й сформовані ним органи місцевого самоврядування беруть на себе відповідальність за управління справами територіальної громади, максимально активізуючи взаємодію державних структур та органів місцевої влади.

Як бачимо з ряду оглядових монографій, наука накопичує знання про місцеве самоврядування [12; 13; 14]. Однак феномен місцевого самоврядування, на нашу думку, має розглядатися з урахуванням постійно змінюваних умов його функціонування, що є особливо актуальним для України 2014—2017 рр., де відбувається формування нової реальності — суспільства, що динамічно розбудовується, набуває нових якостей шляхом політичних і соціальних реформ з метою розвитку демократично зорієнтованого громадянського суспільства.

Окрім цього, феномен місцевого самоврядування необхідно характеризувати як явище комплексне, складне й багатогранне, як явище дуалістичне, котре поєднує в собі елементи державного та громадського начал, оскільки територіальна громада є самоврядною спільнотою людей, де відбувається зіткнення інтересів з будь-яких проблем: політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних тощо.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Один з найвідоміших дослідників місцевого самоврядування (local government) А. Нортон, підкреслюючи провідну роль у організації системи місцевого самоврядування політичного начала, запропонував східноєвропейським колегам таку рекомендацію: "Досвід Заходу показує, що природа політичної системи є загалом найбільш варіативний та проблематичний аспект місцевого самоврядування. Це також найбільш складна сфера для запозичення. Технічні питання такі, як менеджмент, бюджетно-фінансові процеси та мистецтво необхідні для забезпечення окремих сфер послуг, являють собою набагато більш легке поле для запозичення

з досвіду інших країн. Але ці предмети не лежать у серцевині місцевого самоврядування як демократичного інституту" [22, р. 279].

Відповідно до Конституції України, місцеве самоврядування розглядається як основоположний принцип здійснення влади в суспільстві та державі, яке наряду з принципом поділу влади, формує систему управління демократичної правової держави. Визнання місцевого самоврядування як базової складової демократичного ладу, конституційного принципу організації та здійснення влади в суспільстві та державі передбачає встановлення децентралізованої системи управління, закріплення інших, ніж в умовах централізації й концентрації влади, принципів взаємовідносин центральних органів влади з органами місцевого самоврядування [9].

Стаття 7 Конституції України наголошує, що "в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування". Розгорнута дефініція місцевого самоврядування міститься в статті 140 Конституції України: "Місцеве самоврядування є правом 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" [9].

І далі: "Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна" [9, Ст. 140].

Аналіз вищезазначеної статті Конституції України дозволяє зробити такі висновки:

1. Місцеве самоврядування не є самодостатньою метою, але постає як засіб поліпшення якості життя громадян цього територіального утворення.
2. Місцеве самоврядування націлене в основному на вирішення проблем місцевого значення, однак це не виключає вирішення муніципальними органами завдань регіонального або загальнодержавного масштабу; але їх рішення необхідно здійснювати тільки в суворій відповідності до законодавства та за умови забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними організаційними, матеріальними й фінансовими ресурсами.
3. Місцеве самоврядування фіндується на системі принципів, основним із яких є принцип безпосередньої відповідальності за прийняті рішення.
4. Місцеве самоврядування передбачає застосування різноманітних форм прямого волевиявлення громадян: місцеві референдуми, збори, вибори та інше.
5. Неодмінним компонентом місцевого самоврядування є наявність у територіальних утвореннях виборних органів місцевої влади.

Враховуючи той факт, що місцеве самоврядування — це більш складне й багатогранне соціально-політичне явище, ніж це може здатися за аналізу норм Конституції

й законів України, які визначають принципи його функціонування, стає зрозумілим, чому навколо нього традиційно виникала та продовжує виникати гостра полеміка, метою якої є спроби детермінувати природу й сутність феномена місцевого самоврядування. Причому в епіцентрі цих дискусій питання не про те, чим насправді є місцеве самоврядування, а про те, яким чином інтерполювати його в систему поглядів тих чи інших дослідників, у основі міркувань яких більшою чи меншою мірою лежать відповідні економічні, політичні й інші інтереси.

Не припиняється полеміка навколо питання: місцеве самоуправління — це лише компонент громадянського суспільства чи воно є складовою частиною державного організму, соціально-політична спрямованість якого полягає в реалізації завдань, трансльованих державою? При цьому сформувалися дві позиції: наприклад, В. Кампо, визначаючи наявність повного взаємозв'язку між органами місцевого самоврядування й держави не бачить підстав для їх включення в державний механізм, детермінуючи місцеве самоврядування тільки як елемент громадянського суспільства [7]. Іншу позицію відстоює В. Шаповал, спираючись у своїх теоретичних побудовах на функціональну подібність органів місцевого самоврядування до органів виконавчої влади, вважає їх одним з ланок механізму держави, але не компонентом його апарату [21, с. 178—180].

На підставі викладеного можна стверджувати, що основним методологічним критерієм характеристики місцевого самоврядування має бути визначення його як явища суспільного життя, в якому об'єднуються самоуправлінські та державні принципи, комплементовані один до одного. З огляду на це взаємодоповнення, можна пояснити розбіжність між положеннями частини 2 статті 5 Конституції про те, що "носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ", який здійснює її "безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування" та частини 1 статті 140, відповідно до якої "місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України" [9].

Звернемо увагу на те, що основний Закон України трактує місцеве самоврядування в двох втіленнях, що, з одного боку, відображає поліаспектність цього явища, а з іншого — ускладнює його онтологічну характеристику. Така подвійна природа місцевого самоврядування проглядається і в окремих статтях Конституції та нормах законів України, що, безумовно, буде й надалі стимулювати наукові пошуки в цьому напрямі.

У першому втіленні місцеве самоврядування виступає як інститут громадянського суспільства, будучи ефективною формою самоорганізації населення. Саме в цьому сенсі в статті 7 Конституції вжито слово "визнається", відображенням змісту якого стала декларація в статті 140 Основного Закону нашої країни права громадян, "...об'єднаних у територіальні громади сіл, селищ і міст, самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України", яке юридично закріплюється за територіальною громадою як об'єктивна закономірність. Беззаперечним є факт, що будь-яка соціальна сукупність людей, об'єднаних за

різними ознаками (в тому числі й за територіальними), в демократичній, правовій державі має право вирішувати проблеми місцевого значення без втручання сторонньої влади, в тому числі — влади державної [9].

Що ж стосується політико-правової детермінації сутності влади, яка безпосередньо здійснюється в системі місцевого самоврядування, то позиції вчених у даному питанні розходяться. Так, на думку В. Шаповала, виходячи зі змісту Конституції, в теорії можна вживати поняття публічної влади, єдиним джерелом якої є народ. Складові частини цієї влади — державна влада і муніципальна влада, причому першу реалізують органи державної влади, а другу — органи місцевого самоврядування. В. Шаповал вважає, що, тільки спираючись на вищевикладену тезу, можна реально коментувати положення частини 2 статті 5 Конституції про те, що "народ здійснює владу ... через органи державної влади та органи місцевого самоврядування" та вирішувати розбіжності між конституційними дефініціями — "єдиним джерелом влади в Україні є народ" (частина 2, стаття 5) і "місцеве самоврядування є правом територіальної громади" (частина 1, стаття 140) [21, с. 178].

Треба констатувати, що максимально наближеним до реалій державно-правового життя нашої країни є положення, згідно з яким конституційні витoki місцевого самоврядування експліковані в тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його представники в масштабі громади, а обсяг повноважень — у законі, де, апріорно, відображається державна воля усього народу. Необхідно відзначити, що наявність влади територіальної громади (муніципальної) як варіанту публічної влади, джерелом якої конституційно є народ, заперечується тим, що вона (втім, як і будь-яка інша спільність людей) може бути джерелом лише однієї влади, а не двох: однієї — для органів державної влади, а другої — для органів місцевого самоврядування. При такому підході логічно зробити висновок, що народ може бути джерелом ще якоїсь влади. До того ж, якщо навіть припустити, що влада, джерелом якої є народ, ділиться на державну й владу територіальної громади (муніципалітету), яку відповідно здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, при цьому виникне цілком закономірне питання про їх зовнішній вияв.

Вищевикладене дає підстави для таких тверджень:

1. Держава передає органам місцевого самоврядування окремі повноваження, в тому числі — повноваження органів державної виконавчої влади, передаючи в муніципальну власність матеріальні ресурси, фінансові кошти тощо.

2. Державна влада не протирічить принципу відносної самостійності місцевого самоврядування, визначаючи при цьому правові межі його автономності, що унеможливорює опозицію місцевого самоврядування по відношенню до держави.

3. Самостійність місцевого самоврядування в межах його повноважень свідчить проте, що Конституція України визначає його не тільки як елемент громадянського суспільства, але і як відносно незалежний структурний компонент державного механізму.

4. Визнаючи місцеве самоврядування тільки як складову частину громадянського суспільства, держава позбавляється можливості активно впливати на процес його

функціонування: встановлювати систему органів місцевого самоврядування, процедуру їх створення та порядків діяльності.

5. Держава не тільки визнає право на місцеве самоврядування, але й передбачає обов'язковим для територіальних об'єднань вирішення питань місцевого значення таким чином, як це визначено Конституцією й законами України.

Розглядаючи фактори, що детермінують широкі межі застосування системи місцевого самоврядування в світовій практиці, слід враховувати, що саме по собі місцеве самоврядування, особливо в своїх історично усталених формах, яке визначається як суспільне, недержавне управління на локальному рівні, здатне до ефективного функціонування тільки в ринковому економічному середовищі. Тільки система цивілізованих ринкових відносин надає органам місцевого самоврядування можливість самостійно формувати та розвивати свою економічну базу, зберігаючи тим самим певний ступінь автономності від держави, будучи продуктивною основою для розвитку демократії локального масштабу.

Відповідно до вищевикладеного, виникає необхідність указати на ряд ознак системи місцевого самоврядування, які знайшли відображення в наукових роботах і характеристика яких дозволить відрізнити місцеве самоврядування від інших видів територіального управління:

1. Здатність локального територіального утворення до певної функціональної самостійності, яка виражається в організаційній і економічній автономності місцевого самоврядування та його органів у системі управління суспільством, державою, в наявності у місцевого колективу статусу юридичної особи. Місцеве самоврядування не пов'язане субординаційно з будь-якими структурами, в процесі прийняття рішень керується тільки законами й захищене від будь-якого роду зовнішніх зазіхань на свою самостійність. Утім, така статусна характеристика місцевого самоврядування означає те, що воно функціонує поза системою державно-владних відносин і (в ідеалі) абсолютно незалежне від держави. Йдеться про самостійність у межах повноважень, які визначаються рамками нормативних актів, вироблених органами державної влади. З цього випливає, що органи місцевого самоврядування зобов'язані функціонувати відповідно до концепції єдиної загальнодержавної політики (економічної, гуманітарної, освітньої та ін.), що само по собі є обмежуючим фактором у процесі розвитку тенденцій місництва й сепаратизму на локальному рівні.

2. Наявність і реальне функціонування місцевих представницьких органів, які мають право висловлювати інтереси громадян і приймати від їхнього імені рішення, обов'язкові до виконання в даному територіальному утворенні. Формування й функціонування представницьких органів місцевого самоврядування реалізує участь широких верств населення у вирішенні проблем місцевого масштабу, підвищує рівень їх політичної культури, формує в членах громадянського колективу усвідомлення своєї ролі в процесі управління "своїм" територіальним утворенням.

3. Можливість участі всього населення цієї територіальної одиниці в процесах вироблення, обговорення та прийняття рішень за всіма основними питаннями життєдіяльності місцевого громадянського колективу. Реалізація цього положення зумовлена наявністю права населення муніципального утворення на правотворчу ініціативу, а також безперешкодного звернення до посадових осіб органів місцевого самоврядування.

4. Виборність органів місцевого самоврядування на широкій демократичній платформі, відкритість і підконтрольність їх діяльності, законодавчо оформлена процедура кадрової ротації в муніципальних органах.

5. Відповідальність органів місцевого самоврядування власними ресурсами в рамках своєї компетенції; муніципальні органи несуть потрійну відповідальність за прийняті ними рішення перед суб'єктами господарської діяльності [3, с. 203].

Логічно стверджувати, що історично домінуючою ідеєю концепції місцевого самоврядування є теза про те, що першопочатково джерелом влади в країні є не держава, а індивіди, котрі добровільно об'єднуються в громади й самостійно ведуть власні справи. Центральний уряд у концепції місцевого самоврядування розглядається як ретардуюча інстанція, до допомоги якої слід апелювати лише за крайньої необхідності, коли особистої ініціативи представників громади недостатньо. Проблема залежності місцевого самоврядування від бажання-небажання держави дати йому певну частку самостійності актуальна нині так само, як 200, 100, 50 років тому. Посилилася тільки значимість місцевого самоврядування, розширилися його права в сфері прийняття значущих для громади рішень, політичні, соціальні й економічні характеристики держави стали безпосередньо залежати від цілісності, розвиненості й організованості інститутів місцевого самоврядування.

Історичний досвід розвитку людства переконує нас у правоті А. де Токвіля, який стверджував понад сто років тому, що "комунальні інститути роблять для свободи те, що початкова школа для науки; вони роблять її доступною для народу, дозволяють їсти її плоди й звикати нею користуватися. Нація може ввести в себе вільне правління і без комунальних інститутів, але в неї не буде духу свободи" [18, с. 65].

Доречно відзначити, що основні теоретичні положення щодо природи й сутності місцевого самоврядування, висунуті й обґрунтовані в наукових розвідках XIX століття, сформувались у сучасну систему поглядів на місцеве самоврядування, однак ці погляди за окремими позиціями до сих пір залишаються контрадикторними. На підвалинах історично сформованих теорій у сфері політичної науки найповнішого розвитку набули дві основні концепції місцевого самоврядування: державна і суспільна. Необхідно підкреслити, що ні перша, ні друга концепції, не дивлячись на широке коло прибічників, не претендують на аксіоматичність; навпаки, маючи беззаперечні позитивні сторони, дані концепції позначені й вельми суттєвими недоліками.

Слід підкреслити, що в основу державницької концепції місцевого самоврядування закладено ідею децентралізації державної (виконавчої) влади, редукції повноважень її до рівня територіальних співтовариств громадян (територіальних об'єднань, общин, комун) та орга-

нів, які вони обирають. Таким чином, джерело влади місцевого самоврядування знаходиться не в самій територіальній спільноті, а в законі, який концентровано відображає волю всього народу. Успішність діяльності місцевого самоврядування залежить від того, наскільки держава довіряє місцевому населенню й тим органам, які даними населенням обрані. При цьому предметом компетенції місцевого самоврядування може бути будь-яке питання, яке необхідно вирішити децентралізовано. В подібному аспекті система місцевого самоврядування, будучи недержавним інститутом, являє собою невід'ємну складову механізму реалізації державної влади (єдино суверенної), діючи при цьому на засадах правової, адміністративної та матеріально-фінансової автономії.

Відповідно до державницької концепції місцевого самоврядування в Україні реалізується англосаксонський тип організації місцевої публічної влади, в рамках якої на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу функціонують тільки органи місцевого самоврядування. Загальна теорія місцевого самоврядування потенціює організацію французької або континентальної моделі організації влади на місцях, згідно з якою на регіональному рівні діють також органи державної виконавчої влади - префектури, урядові комісаріати, місцеві державні адміністрації [13].

Враховуючи викладене, можна говорити, що державницька концепція декларативно спрямована на збереження й зміцнення державної цілісності. Визначаючи необхідність певної правової, організаційної та матеріально-фінансової незалежності територіальних громад і органів місцевого самоврядування, вона не підтримує ідею суверенітету місцевої громади, вбачаючи в цьому небезпечну тенденцію до виявів місницького егоцентризму й територіального сепаратизму. Державницька концепція місцевого самоврядування вимагає досконалої системи законодавчого оформлення цього громадсько-політичного інституту, оскільки саме правовий аспект є тим фактором, який уповільнює комплементарність процесу місцевого самоврядування до політичного простору України.

Слід указати, що громадівська концепція місцевого самоврядування, на протизага державницької, сприяє всебічному розвитку так званого статутного права, однак для такого розвитку необхідна суспільно-політична активність не тільки органів місцевого самоврядування, а й самих територіальних об'єднань громадян, як первинних суб'єктів влади на місцях. Громадівська концепція місцевого самоврядування базується на ідеї природних прав територіальної спільноти, її певного "суверенітету" по відношенню до держави, яка конституційно визнає територіальну спільноту, гарантуючи їй правову підтримку й захист. Концептуально община реалізує себе як самостійне джерело публічної влади, що не належить державі, але виступає як самостійна, так звана "муніципальна" публічна влада.

Не зайве нагадати, що саме громадівська концепція місцевого самоврядування превалювала в теорії української політичної науки на початку — в середині 1990-х рр. Це пояснюється, по всій ймовірності, тим, що положення даної концепції знаходилися в арсеналі тих демократичних сил, які здобули перемогу на місцевих вибо-

рах 1990 року в великих містах України. Практично, громадівська концепція дозволяла розглядати міські утворення як суверенні територіальні громади, оппонуючи тим самим державі, яка, на думку багатьох політиків, ще знаходилась в жорсткому "прокрустовому ліжку" комуністичної ідеології.

Як бачимо, ключові пункти громадівської концепції знайшли відображення і в чинній Конституції України: "в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування"; "місцеве самоврядування є правом територіальної громади"; "народ здійснює владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування" (ст. 5, 7, 140) [9].

Аналіз текстів цих статей свідчить, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а виступають як до певної міри самостійна форма народовладдя. Прихильниками вищевикладеного погляду на онтологію інституту місцевого самоврядування є деякі вітчизняні вчені. Так, на думку професора В. Погорілко, місцеве самоврядування "опосередковує собою відносно самостійний вид влади в системі народовладдя — місцеву, муніципальну владу як владу територіальних спільнот" [16, с. 731].

В. Кампо висловлює думку, що місцеве самоврядування виступає як "специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної від державної" [7, с. 4]. Таку ж думку поділяють і інші вітчизняні вчені-політологи, зокрема авторитетний фахівець в галузі місцевого самоврядування В. Кравченко [11, с. 4—10]. Однак не всі вчені є прихильниками громадської концепції місцевого самоврядування. Як зазначає професор В. Шаповал, сучасне місцеве самоврядування нерозривно пов'язане з державою, і його сходинки з'являються на певному етапі суспільного й державного розвитку [20, с. 48—54]. Зокрема він наполягає на тому, що "місцеве самоврядування за своєю природою є децентралізованою формою державного управління" [20, с. 51].

Необхідно підкреслити, що сучасна Україна, як перспективна європейська держава та рівноправний член Ради Європи, ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, яка, як відомо, базується на постулатах державницької концепції місцевого самоврядування. Зокрема, в хартії прописано, що "місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення" [4].

Подібний контекст обумовлює можливість припущення, відповідно до якого з позиції суверенності державної влади громадівська концепція, яка декларує місцеву самоврядну владу як самостійний вид публічної влади, що не верифікується в сфері сучасної політичної думки. Безсумнівно, що в цивілізованому суспільстві не може бути двох суверенних публічних влад, подібна бифуркація влади можлива лише в період соціально-політичних катаклізмів (війна, революція, державний переворот), і життєздатною вона буде лише обмежений проміжок часу.

Не дивлячись на таку контрадикторність поглядів на теорію та практику місцевого самоврядування, в останні десятиліття в науковій літературі досить широко роз-

повсюджені дуалістичні (двоїсті) теорії, прихильники яких намагаються знайти компроміс між двома полярними поглядами на природу і характер місцевих органів влади. Як зазначає вітчизняний політолог С. Костючков "Відповідно до теорії дуалізму місцеве самоврядування несе в собі обидві засади: і державну, і суспільну, що, з одного боку, є своєрідним продовженням державного адміністративного механізму на рівні нижче центрального, а з іншого — легітимним виразником ідей та поглядів місцевих спільнот" [10, с. 7].

Взагалі кажучи, у процесі проектування державного будівництва, місцеве самоврядування не слід розглядати лише як владний інститут, або як інститут громадянського суспільства. Місцеве самоврядування гармонійно поєднує в собі й державну й суспільну складові, а в якості механізму консонації інтересів суспільства й держави виступає запорукою підвищення рівня економічного прогресу, конкурентоспроможності держави, а також потужним чинником інтенсивного розвитку громадянського суспільства.

Слід сказати, що саме дуалістична концепція є найбільш прийнятною до пояснення феномену місцевого самоврядування. На користь цієї теорії свідчить вже сам механізм формування предметів ведення органів місцевого самоврядування. Як свідчить практика, в основі такого механізму неодмінним компонентом є прояв зустрічної ініціативи з боку територіального колективу, який делегує органам місцевого самоврядування виконання ряду функцій, актуальних для місцевої спільноти, і з боку держави, яка доручає місцевим органам влади вирішення широкого спектру питань, нагальних не тільки для конкретної територіальної спільноти, але й для держави в цілому. В подібному аспекті держава не тільки дозволяє органам місцевого самоврядування вирішувати певний комплекс суспільно-значущих проблем самостійно, а й покладає на них певну частину власних функцій, пов'язаних, зазвичай, із постійними контактами між державними органами влади та представниками територіальної спільноти [8].

ВИСНОВКИ З ДОСЛІДЖЕНОГО МАТЕРІАЛУ

На підставі вищевикладеного припустимо стверджувати, що дуалістична природа місцевого самоврядування утворює його засадничу сутнісну рису; в найбільш різноманітних формах вона демонструє свої характерні риси практично в усіх сучасних муніципальних системах. У той же час конотація суспільної та державної складових у кожній конкретній системі місцевого самоврядування є вельми специфічною, відтак, може спостерігатися превалювання або одних, або інших ознак. Це етіологічно призводить до партикуляризації муніципальних систем за вказаними ознаками й викликає необхідність подальшого корегування інституціональних характеристик місцевого самоврядування, як одного з важливих факторів демократизації суспільного життя.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Перспективи подальших досліджень сутності феномену місцевого самоврядування можуть скласти філо-

софські характеристики цього явища, подані через історичну ретроспективу, зокрема з позицій феноменології. Окрім того, термін "феномен" щодо місцевого самоврядування доречно трактувати саме з філософської точки зору, оскільки у філософському сенсі (на відміну від фізики, гемології тощо) слово "феномен" застосовується для позначення явищ, які досягаються на чуттєвому рівні, на протигагу усвідомлюваним розумом явищам (феномен із грец. φαινόμενον — з'являється; "позначає незвичайне явище, рідкісний факт, який важко збагнути", "у новоєвропейській філософії, за визначенням Канта, феномен — будь-яке явище, яке може бути пізнане на основі досвіду" [19].

Література

1. Буріга В.В. Соціальний феномен державного управління та місцевого самоврядування: точки зіткнення / В.В. Буріга // Сучасні суспільні проблеми у вимірі соціології управління. — 2014. — Т. 15. — Вип. 281. — С. 15—24.
2. Возний С.О. Місцеве самоврядування як політично-правовий інститут / С.О. Возний // Вісник НАДУ. — № 1. — 2014. — С. 82—87.
3. Горбатенко В.П. Політична модернізація і місцеве самоврядування / В.П. Горбатенко // Правова держава: Щорічник наукових праць. — К.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 1996. — Вип. 7. — С. 203.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
5. Зимогляд В.Я. Місцеве самоврядування як феномен культури / В.Я. Зимогляд // Вісник Національного університету "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого". Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. — Х.: Право, 2013. — № 2 (16). — С. 250—260.
6. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз / Н.В. Камінська. — К.: КНТ, 2010. — 232 с.
7. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні / В. М. Кампо. — К.: Ін Юре, 1997. — 36 с.
8. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. — К.: Юрінком Інтер, 2000. — 304 с.
9. Конституція України. 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
10. Костючков С.К. Місцеве самоврядування як фактор становлення громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. ... зі спец. 23.00.02 "Політичні інститути та процеси" / С.К. Костючков. — Сімферополь, 2011. — 16 с.
11. Кравченко В.В. Органи місцевого самоврядування: теоретичні підходи до визначення поняття / В.В. Кравченко // Правничий вісник Університету "КРОК". — 2011. — Вип. 10. — С. 4—10.
12. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях: Колективна монографія / За заг. ред. Р.М. Плюща. — К.: Рідна мова, 2016. — 808 с.

13. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп.; [редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.] / За заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. — К.: НАДУ, 2014. — 128 с.

14. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / За заг. ред. Р.М. Плюща. — К.: Рідна мова, 2016. — 744 с.

15. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків; [за ред. М. Пухтинського]. — К.: Атіка, 2002. — 368 с.

16. Погорілко В.Ф. Місцеве самоврядування; Юридична енциклопедія: в 6 т. [редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін.]. — К.: Українська енциклопедія, 2001. — Т. 3. — 792 с.

17. Стратегія сталого розвитку "Україна — 2020"; [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reforms.in.ua/ua/proekty/2020>.

18. Токвиль А. Демократія в Америці / А. Токвиль. — М.: Прогресс, 1992. — 554 с.

19. Феномен / Вікіпедія — вільна енциклопедія; [Електронний ресурс]. — Режим доступу: uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D0%B5%D0%BD-%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD

20. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // Право України. — 2002. — № 3. — С. 48—54.

21. Шаповал В.М. Категорія "орган державної влади" в конституційній теорії і практиці / В.М. Шаповал / Ідеологія державотворення: історія і сучасність: матеріали науково-практичної конференції, 22—23 листопада 1996 р. — К.: Генеза, 1997. — С. 178—180.

22. Norton A. What East European Democracies Might Learn From the West / A. Norton. — A. Couison (ed) Local Government in Eastern Europe, Edward Elgar. — 1995. — P. 279.

References:

1. Burega, V. V. (2014), "The social phenomenon of public administration and local government: point of contact", *Suchasni suspilni problemy u vymiri sociologiyi upravlinnya*, vol. 15, no. 281, pp. 15—24.

2. Voznyj, S.O. (2014), "The local government as the political and legal institution", *Visnyk NADU*, vol. 1, pp. 82—87.

3. Gorbatenko, V. P. (1996), "Political modernization and local self", *Pravova derzhava*, vol. 7, p. 203.

4. Council of Europe (1985), "European Charter of Local Self-Government", available at: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (Accessed 25 March 2017).

5. Zymohlyad, V. (2013), "The local government as a phenomenon of culture", *Visnyk Nacionalnogo universytetu "Yurydychna akademiya Ukrainy imeni Yaroslava Mudrogo"*, Seriya: Filosofiya, filosofiya prava, politologiya, sociologiya, vol. 2 (16), pp. 250—260.

6. Kaminska, N.V. (2010), *Misceve samovryaduvannya: teoretyko-istorychnyj i porivnyalno-pravovyy analiz* [The local government: theoretical, historical and comparative legal analysis], KNT, Kyiv, Ukraine.

7. Kampo, V. M. (1997), *Misceve samovryaduvannya v Ukraini* [Local government in Ukraine], In Yure, Kyiv, Ukraine.

8. Kolodij, A. M. and Olijnyk, A. Y. (2000), *Derzhavne budivnytstvo i misceve samovryaduvannya*, [State building and local self], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.

9. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 25 March 2017).

10. Kostyuchkov, S.K. (2011), "The local government as the factor of formation of civil society in Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, Political Institutions and Processes, Tavriya National University of V.I. Vernadsky, Simferopol, Ukraine.

11. Kravchenko, V.V. (2011), "Local governments: theoretical approaches to the definition", *Pravnychij visnyk Universytetu "KROK"*, vol. 10, pp. 4—10.

12. Pliusch, R. M. (2016), *Misceve samovryaduvannya v Ukraini: yevrointegracijnyj shlyax: Kolektyvna monografiya* [Local government in Ukraine, European integration path: Collective monograph], Ridna mova, Kyiv, Ukraine.

13. Kovbasiuk, Yu. V. Vaschenko, K. O. and Tolkovanov, V. V. (2014), *Misceve samovryaduvannya v Ukraini: suchasnyj stan ta osnovni napryamy modernizaciyi: nauk. dop.* [Local government in Ukraine: present state and main directions of modernization, scientific reports], NADU, Kyiv, Ukraine.

14. Pliusch, R. M. (2016), *Misceve samovryaduvannya v umovax decentralizaciyi vlady v Ukraini: Kolektyvna monografiya* [Local government in conditions of decentralization of power in Ukraine: Collective monograph], Ridna mova, Kyiv, Ukraine.

15. Pukhtyns'kyj, M. (2002), *Misceve samovryaduvannya: 10 rokiv zdobutkiv*, [The local government: 10 years of achievements], Atika, Kyiv, Ukraine.

16. Pogorilko, V. F. (2001), *Misceve samovryaduvannya: Yurydychna encyklopediya*, [Local Government; Law encyclopedia], *Ukrayinska encyklopediya*, vol. 3, Kyiv, Ukraine.

17. President of Ukraine (2015), "Sustainable Development Strategy "Ukraine 2020", available at: <http://www.reforms.in.ua/ua/proekty/2020>, (Accessed 25 March 2017).

18. Tokvyl, A. (1992), *Demokratyya v Ameryke* [Democracy in America], Progress, Moscow, Russia.

19. Wikipedia (2017), "The phenomenon", available at: uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D0%B5%D0%BD-%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD (Accessed 25 March 2017).

20. Shapoval, V. (2002), "The essential characteristics of local self-government", *Pravo Ukrainy*, vol. 3, pp. 48—54.

21. Shapoval, V. M. (1997), "Category "public authority" in constitutional theory and practice", *Ideologiya derzhavotvorennya: istoriya i suchasnist*, *Materialy Naukovo-praktychnoyi konferenciyi* [The ideology of state creation: Past and Present: Proceedings of the scientific practical conference], Geneza, Kyiv, Ukraine, 22—23 November, pp. 178—180.

22. Norton, A. (1995), "What East European Democracies Might Learn From the West", *Local Government in Eastern Europe*, Elgar, Aldershot, UK.

Стаття надійшла до редакції 28.03.2017 р.