

Л. С. Гулак

Навчально-науковий інститут права та психології  
Національного університету “Львівська політехніка”,  
канд. юрид. наук,  
ст. викл. кафедри адміністративного та інформаційного права

## СУТНІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

© Гулак Л. С., 2014

Досліджуються методологічні аспекти сутності місцевого самоврядування, його місце та роль у суспільному житті. Проаналізовано різні тлумачення і розуміння місцевого самоврядування, а також розглянуто основні гіпотези причини виникнення у людей потреби для самоорганізації.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, самоорганізація, феномен влади, аспекти дослідження.

Л. С. Гулак

## СУЩНОСТНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Исследованы методологические аспекты сущности местного самоуправления, его места и роли в общественной жизни. Проанализированы различные толкования и понимание местного самоуправления, а также рассмотрены основные гипотезы причины возникновения у людей потребности для самоорганизации.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, самоорганизация, феномен власти, аспекты исследования.

L. S. Gulak

## THE ESSENTIAL CHARACTERISTICS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

This article is devoted to research additional methodological aspects of the nature of local self-government, its place and role in society. The author made an analysis of different interpretations and understanding of local self-government and considered the main causes of the hypothesis in humans needs to self-organization.

**Key words:** local self-government, self-organization, the phenomenon of power, aspects of the study.

**Постановка проблеми.** Незважаючи на те, що майже усі дослідники вибирають за методологічну базу Конституцію України, Європейську хартію місцевого самоврядування, закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, інші нормативно-правові акти, трактування і розуміння місцевого самоврядування залишається суперечливими. Різні тлумачення місцевого самоврядування перешкоджає проникненню у його справжню теоретико-правову природу, гальмує розроблення прагматичних підходів у його запровадженні, становленні та розвитку.

**Мета роботи** – проаналізувати методологічні аспекти організації та функціонування місцевого самоврядування, які потребують додаткового дослідження, а також його сутність, місце, роль у суспільному житті. Сьогодні, як і на початку запровадження місцевого самоврядування, ці питання залишаються дискусійними.

**Стан дослідження.** Грунтовний аналіз праць відомих учених дає підстави констатувати відсутність єдності у підходах щодо розуміння природи, ролі, місця органів самоврядування в житті сучасного українського суспільства.

У науковій літературі увагу окресленим проблемам більшою чи меншою мірою приділено у працях В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, М. Й. Байтіна, І. Л. Бачило, І. П. Бутка, П. Ф. Гураля, І. М. Жаровської, М. М. Кобилецького, М. І. Корнієнка, Б. П. Курашвілі, В. В. Копейчикова, Б. М. Лазарева, А. І. Лук'янова, В. М. Марчука, В. Ф. Погорілка, М. Ф. Селівона, Ю. О. Тихомирова, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, М. В. Чорноголовкіна та інших дослідників.

**Виклад основних положень.** Місцеве самоврядування в наукових працях переважно розглядається у контексті форм організації влади, здійснення управлінської діяльності, взаємостосунків із державою. Воно розглядається у різних аспектах, а саме: "...природа місцевого самоврядування впливає з ...державного владарювання" чи "...місцеве самоврядування за своєю природою є децентралізованою формою державного управління" [1, с. 300], це "одна з форм реалізації прав і свобод людини і громадянина" [2, с. 133] чи "здійснення виду публічної влади чи громадської влади..." [3, с. 32]; "елемент громадянського суспільства" [4, с. 24–26] чи "найважливіший принцип організації і функціонування влади в суспільстві і державі" [5]; чи "право територіальної громади, яка складається з жителів і інтереси якої можуть не збігатися або суперечити загальнонародним інтересам" (пор.: ст. 2.2, 4 закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") [6, с. 69]; "форма управління, за якого суспільство... має право самостійно вирішувати питання внутрішнього керівництва" чи "право державної одиниці самостійно вирішувати питання внутрішнього законодавства і управління..." [7, с. 1098].

Різні уявлення про місцеве самоврядування певною мірою є відповіддю на запитання, чому його організація, запровадження та здійснення відбувається в Україні швидше інтуїтивно, хаотично, а не обґрунтовано і прагматично.

У ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Верховною Радою України, зафіксовано: "Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевої влади в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ, які належать до її компетенції, в інтересах місцевого населення" [8, с. 41].

У площині наукової проблеми (а не як ревізування) слід проаналізувати таке визначення, оскільки воно пропонується Радою Європи як певний стандарт організації сучасного облаштування суспільного життя і як будь-який стандарт потребує адаптування до середовища своєї реалізації.

Мотиваційним чинником реалізації стандарту є середовище його запровадження. Однак не завжди середовище готове сприйняти стандарт. Воно може бути індіферентним до нього і навіть відторгнути його. Для суспільного середовища, де цей стандарт належить до такої чутливої сфери впорядкування суспільних відносин, як управління чи врядування, – це найбільш характерно. Тому, коли йдеться про запровадження місцевого самоврядування у суспільство, яке його не сприймає, не дозріло до нього, чи запроваджується насильно, очікувати позитивного результату є марними сподіваннями.

Із визначення (ст. 3) випливає, що "правом" здійснювати регулювання і управління частиною державних справ наділяється "місцева влада". Про те, ким це право надається, у визначенні не зазначено, та коли йдеться про "частину державних справ", зрозуміло, що вона надається державою. Якщо розглядати право на самоврядування у площині причин його виникнення, то у цьому випадку воно швидше є дозвільним, аніж природним. Характерною особливістю "дозволу на право" є те, що він (дозвіл) не завжди враховує готовність суб'єкта права щодо його реалізації. Відтак погамування потреби у праві на самоврядування самого суб'єкта права стає проблематичним, оскільки дозвіл "здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ ... в інтересах місцевого населення" може бути передчасним і через те незатребуваним. Зате право, у якому в його суб'єкта назріла потреба, вочевидь має більшу ймовірність на реалізацію, адже збігається з його прагненнями. У цьому випадку право і потреба щодо його реалізації знаходяться у гармонії.

Причинами незатребуваності права можуть бути як об'єктивні, так і суб'єктивні чинники. У цьому випадку необхідно розглянути останні із них – суб'єктивні, до яких можна зарахувати такий, як відсутність у суб'єкта потреби щодо реалізації цього права. Йдеться про стан чи швидше готовність “місцевої влади” (якщо саме вона, а не громада, є дійсним суб'єктом цього права) скористатись правом здійснювати регулювання і управління. Тобто, якщо суб'єкт права на самоврядування не має потреби у ньому (самоврядуванні), то запровадження його “зовнішньою силою” (у цьому випадку державою) через насадження надасть йому іншої суті.

Йдеться про двояку сутність самоврядування, за якою дослідниками воно розглядається в управлінському та громадському аспектах. Основою “управлінської” сутності самоврядування є парадигма підпорядкування, підкорення, владарювання, а засобом здійснення виступає влада з її механізмами примусу. Основою громадського аспекту самоврядування є постулати демократії: рівність, справедливість і свобода, а замість влади засобом його здійснення є ініціатива, самоорганізація та суспільна самодіяльність.

Згідно з філософським визначенням, самоорганізація – це процес, упродовж якого створюється, відновлюється або вдосконалюється організація складної динамічної системи. Процеси самоорганізації можливі тільки в системах із високим рівнем складності і великою кількістю елементів, зв'язки між якими є не жорсткими, а імовірнісними. Ці процеси здійснюються за рахунок існуючих та утворення нових елементів системи. Характерна особливість процесів самоорганізації – їх цілеспрямованість та водночас природність, спонтанність: ці процеси, здійснюючись за взаємодії системи із зовнішнім середовищем, певною мірою автономні, порівняно незалежні від середовища [9, с. 591]. Проектування цього визначення на процеси самоврядування за умови, що суб'єктом права на місцеве самоврядування є громада, відкриває перспективи бачення місцевого самоврядування насамперед як особливої форми співіснування громади, а не як засобу управління нею.

Якщо ж організація самоврядування відбувається не як реалізація потреби громади, а з ініціативи держави, то сенс такого самоврядування дещо відмінний від того, де основою є засади самоорганізації власника права і який найбільше відповідає його природним ознакам. Таке самоврядування швидше відповідатиме поняттю “управління”, а якщо зважити на причетність до його організації держави, то воно матиме ознаки державного управління, що не одне й те саме.

Із цього випливають кілька узагальнень:

– визначення поняття місцевого самоврядування як суспільного явища має містити у собі не тільки “право і здатність місцевої влади здійснювати регулювання і управління... в інтересах місцевого населення...”, як це сформульовано у ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування. Таке визначення є обов'язковою, але недостатньою умовою його здійснення. У такому трактуванні місцеве самоврядування набуває тільки статичної форми. Для надання йому динаміки потрібно, щоб виконувалась ще й певна умова. Такою умовою повинна виступає потреба суб'єкта цього права, якщо ним є місцева влада (ст. 3 Хартії) у регулюванні і управлінні... в інтересах місцевого населення і у самостійному вирішенні питань місцевого значення, якщо цим суб'єктом є громада. Інакше за відсутності такої потреби відбувається підміна поняття природного права на дозвіл для “місцевої влади” чи громади виконувати вищезазначені функції держави;

– за умови, коли право на місцеве самоврядування є дозвільним, а не природним, коли його організацію і запровадження здійснює переважно держава (що характерно для України) – місцеве самоврядування набуває ознак швидше державного управління, ніж самоврядування;

– визначенням поняття місцевого самоврядування, за Європейською хартією місцевого самоврядування (ст. 3), передбачається, що суб'єктом права регулювати і управляти... є “місцева влада”, у той час, як за Конституцією України, цим суб'єктом права є територіальна громада. Різні суб'єкти права на місцеве самоврядування по-своєму впливають на характер його здійснення. У першому випадку це є державницький характер, у другому – громадський. Однак, оскільки організацією і запровадженням його в Україні знову ж таки переважно займається держава, то де-факто воно теж має державницький, управлінський, а не здійснюваний на самоорганізуючій основі громадський характер.

Виникає запитання: Що є причиною виникнення потреби у самоорганізації громадян для самоврядування?

Існує кілька гіпотез відповіді на це запитання. Розглянемо три з них, вибір яких зумовлений найсильнішими підсвідомими мотиваційними чинниками поведінки людини.

Перша гіпотеза побудована на припущенні, що цією причиною є найвагоміший для людини чинник матеріального інтересу, який реалізовується у формі матеріального достатку та вимагає додаткових пільг і привілеїв для розвитку.

Друга гіпотеза побудована на припущенні, що передумовою чи причиною виникнення місцевого самоврядування є феномен влади, яким певна категорія громадян хоче заволодіти і пропонує державі поділитися владою.

Третя гіпотеза побудована на припущенні, що цією причиною є прагнення людини як колективної істоти формувати і впорядковувати суспільні відносини на засадах ініціативи, самоорганізації та суспільної самодіяльності з дотриманням справедливості, рівності і свободи.

Перше припущення концептуально можна розкрити у певній логічній послідовності. Природно притаманне людині задоволення матеріальних потреб породжує відповідний матеріальний інтерес, який реалізовується у формі матеріального достатку (кошти, майно, нерухомість) і формує (пробуджує) присутнє від народження у кожного природне відчуття незалежності від оточуючих обставин. Відчуття незалежності як моральна субстанція може набути реальних ознак за наявності економічної незалежності. Отримати економічну незалежність від держави неможливо, оскільки інститут держави існує на відрахування від діяльності суб'єктів підприємництва і держава швидше прагне ці відрахування збільшувати, аніж зменшувати, чим посилює цю залежність.

Боротьба уособленого суб'єкта підприємництва за свою економічну незалежність від держави, відстоювання (захист) від неї результатів реалізації матеріального інтересу – нажитого майна, коштів, нерухомості – породжує і формує особливу форму співіснування держави та власника матеріального достатку, яка зводиться до надання останньому певних соціальних пільг і привілеїв.

Отже, згідно з першою гіпотезою, передумовою виникнення місцевого самоврядування виступає матеріальний інтерес, а його сутністю є створення особливої форми співіснування матеріальної (майно громадян) та фіскальної (держава) субстанції.

Однак присутність у передумовах виникнення самоврядування інституту держави піддає сумніву цю гіпотезу, оскільки з історичних досліджень відомо, що подібний до самоврядного укладу суспільних стосунків був відомий значно раніше, ніж виникла держава як організаційно-владний інститут. Тому матеріальний інтерес як вроджена якість кожної людини хоча і виступає дієвим стимулом формування та рушійною силою усіх суспільно-економічних відносин, все ж не можна зарахувати до причин виникнення місцевого самоврядування. Він відігравав і відіграє важливу роль в еволюції місцевого самоврядування швидше на стадії становлення і розвитку, ніж на стадії його зародження. Це насамперед стосується періоду легалізації місцевого самоврядування як суспільного явища, що в період середньовіччя відбулося у формі магдебурзького права, коли інститут держави набув становлення і розвитку.

Дослідники магдебурзького права переважно сходяться на думці, що причиною виникнення самоврядування є економічне підґрунтя, а його легалізація супроводжувалась соціальним прогресом. Так, відомий польський історик С. Кутшеба вважав, що запровадження магдебурзького права, себто легалізації місцевого самоврядування, є колосальним прогресом для Польщі, а причину його виникнення також вбачав в економічному підґрунті розвитку країни [10, с. 29]. Дослідниця Т. Гошко до економічної додає політичну причину виникнення магдебурзького права і вважає, що "...без економічного підґрунтя магдебургія не прижилась би в українських містах, однак без переслідування політичних інтересів польський уряд не виявляв би такої активності щодо існування міст на німецькому праві" [11, с. 24].

Дослідження цих авторитетних науковців дають підстави припускати, що матеріальна субстанція спричинила швидше не виникнення самоврядування як явища, а стала причиною його

узаконення, тобто причиною упорядкування відносин між державою і вже існуючою де-факто формою існування громади на певному адміністративно-територіальному утворенні. Подальше відслідковування розвитку відносин інститутів самоврядування і держави в контексті упорядкування суспільних відносин дає підстави для іншого припущення, що саме матеріальний чинник у формі власності та організації її захисту став причиною трансформування місцевого самоврядування як організаційного інституту в організаційно-владний інститут – державне управління. Така гіпотеза у цьому дослідженні не має продовження, оскільки потребує глибшого вивчення, проте в подальшому буде використана при формуванні розширеної концепції ресурсів гарантування місцевого самоврядування.

Друга гіпотеза перегукується з першою і побудована на припущенні, що передумовою/причиною виникнення самоврядування є феномен влади. У цій роботі не передбачено дослідження генези влади та аспектів її здійснення. Пропонується взяти за аксіому, що прагнення отримати владу, навіть не державну, а просто владу, у будь-яких відносинах є природним, інстинктивним потягом кожної людини. Влада манить усіх, її ніколи не буває забагато – це цінність, яку усі прагнуть, за яку постійно точиться боротьба. Здійснюючись, вона по-різному впливає на свій суб'єкт і об'єкт, чим породжує упереджене ставлення одного до іншого. Попри те, єдиний чинник, що роз'єднує і об'єднує їх одночасно, – це прагнення заволодіти нею. Тобто ця гіпотеза відрізняється від попередньої тим, що за першопричину виникнення самоврядування виставляється не субстанція матеріального інтересу, а природне бажання людини владарювати над іншими. Саме таке бажання і прагнення спонукає людей (певну категорію) до розподілу державної влади та через делеговані від держави повноваження впливати на своїх співгромадян і в такий спосіб задовольняти своє природне бажання владарювати. Згідно з цією гіпотезою наявність у місцевому самоврядуванні чинника влади надає йому більше управлінського, аніж побудованого на потребі самоорганізації громадян громадського спрямування. Однак владний чинник викликає сумнів щодо першопричини виникнення і формування природної сутності самоврядування, оскільки априорі виключає у ньому засади самоорганізації. Отже, поняття державної влади, яка так чи інакше здійснюється через засоби примусу, не є адекватним поняттю самоврядування, оскільки засобом здійснення останнього є добровільна самоорганізація, а не примусу.

Третя гіпотеза передбачає, що причиною виникнення потреби у самоврядуванні є уже згадуване природне прагнення людей як суспільних істот до об'єднання з метою протистояння силам природи та урегулювання в процесі цього об'єднання міжособових та суспільних відносин на засадах ініціативи, самоорганізації і суспільної самодіяльності з дотриманням загальнолюдських цінностей рівності, справедливості та свободи. До того ж треба зауважити, що потреба у такому об'єднанні виникла на відтинку еволюції суспільних відносин, коли не було ще вираженої диференціації людей за матеріальною і соціальною ознакою та не існувало ще інституту держави з її системним суспільним явищем – державним управлінням. Це ознака того, що прототип сучасного самоврядування виник набагато раніше, ніж державне управління, і основою його виникнення є такі постулати, як демократія: ініціатива, самоорганізація, самодіяльність, рівність, справедливість і свобода.

Зважаючи на історичний та археологічний аспекти досліджень, що розглядають період зародження та організації поселень [12, с. 46], враховуючи історичний досвід розвитку суспільних процесів, можна також стверджувати, що у суспільних відносинах постулати демократії почали сповідуватись з часу завершення еволюціонування людини у свідому істоту і відтоді їх присутність у суспільних процесах стала потребою, яка дає змогу людині реалізувати насамперед свою гідність як вроджену якість, що відрізняє її від усіх інших живих істот. На відміну від інстинктивних чинників матеріального інтересу і влади, що розглядались у двох попередніх гіпотезах, гідність людини є виразником її *ego* (лат. "я") і за будь-яких обставин завжди прагне до своєї реалізації. Ситуативно її можна на якийсь час свідомо подавити або просто принизити, та жодною мірою її неможливо витравити як субстанцію психіки людини. Прагнення реалізувати людську гідність так само відбувається і в процесах врегулювання суспільних відносин та організації своєї життєдіяльності. Воно є природною спонукою витребування у цих процесах постулатів демократії,

які є запобіжними засобами у застосуванні несумісних із поняттям гідності і притаманних державному управлінню засобів, таких як підкорення, примус, владарювання. Формою реалізації такої організації життєдіяльності і виступає самоврядування.

**Висновки.** Реалізація матеріального інтересу, можливість отримати владу (йдеться про державну владу) переважно залежать від збігу багатьох об'єктивних умов, тоді як гідність людини потребує своєї реалізації постійно, незалежно від об'єктивних умов чи суб'єктивних обставин. Порівнюючи три вищенаведені гіпотези виникнення потреби у прототипі теперішнього самоврядування, можна з певним ступенем ймовірності стверджувати, що з часу завершення еволюціонування людини у свідому істоту, найвірогіднішою причиною виникнення такої потреби є аргументи, наведені у третій гіпотезі.

1. Шаповал В. *Сутність місцевого самоврядування (питання теорії)* / В. Шаповал // *Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / за ред. М. Пухтинського.* – К.: Атіка, 2002. – С. 300.

2. Атаманчук Г. В. *Теория государственного управления : курс лекций* / Г. В. Атаманчук. – М.: Юридическая литература, 1997. – 351 с.

3. Сушинський О. І. *Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів: монографія* / О. І. Сушинський. – Львів: Афіша, 2003. – 167 с.

4. Борденюк В. *Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні* / В. Борденюк // *Право України.* – 2001. – № 12. – С. 24–26.

5. Курінний Є. *Комунальне управління: ознаки, принципи, поняття* / Є. Курінний // *Право України.* – 2003. – № 12. – С. 15.

6. Орзіх М. *Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків* / М. Орзіх // *Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / за ред. М. Пухтинського.* – К.: Атіка, 2002. – С. 69.

7. *Великий тлумачний словник сучасної української мови* / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – Київ – Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2002. – С. 1098.

8. *Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: навч. посіб.* / М. Пітцик, В. Кравченко, Е. С. Моньйо та ін. – К., 2000. – С. 41.

9. *Философский энциклопедический словарь* / гл. ред.: Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. – М.: Советская энциклопедия, 1983. – 840 с.

10. *Кутшеба С. Очерки истории общественно-государственного строя Польши* / С. Кутшеба. – СПб., 1907. – С. 29.

11. Гошко Т. Ю. *Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.)* / Т. Ю. Гошко; наук. ред. Я. Дашкевич. – Львів: Афіша, 2002. – 254 с.

12. *Відейко М. Ю. Трипільська цивілізація* / М. Ю. Відейко. – К.: Академперіодика, 2002 – 184 с.