

О. Ф. КАРАКАСІДІ

Одеський інститут МАУП

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ТА СПЕЦИФІКА НАУКОВОГО ОБҐРУНТУВАННЯ ФЕНОМЕНУ “МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ” В КОНТЕКСТІ ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 53(2), с. 55–59

У фокусі уваги є те, що найчіткіше, найбільш наукове обґрунтування поняття “місцеве самоврядування” надає можливість кращого розуміння його сутності в процесі практичної організації та здійснення державного управління.

Як суспільний соціальний феномен “місцеве самоврядування” має надто давні історичні витоки, бо сягає фактично родо-племінних часів. Інша справа, що справжнє становлення його як важливого інструменту врядування життя місцевих громад фактично почало відбуватися у добу Середньовіччя, а юридично конституювалося навіть пізніше.

Оскільки в системі влади, владних відносин, їх розподілу місцеве самоврядування і нині відіграє надзвичайно велику роль, найперше виникає потреба його теоретичного обґрунтування і пояснення.

Основоположні в цьому плані напрацювання фахівців різних галузей знань належать: а) за рубежом: О. Гірке, А. Генріх, Н. Гербер, Р. Гнейст, Р. Драго, Г. Едінек, П. Лабанд, П. Лімісфольд, Е. Мейер, Р. Моль, І. Редоіх, О. Ресслер, Г. Спенсер, П. Сучка, П. Слоу, А. Токвіль, Л. Штейн та ін.; б) зокрема, в Росії: С. Авакян, Г. Барабашев, В. Безобразова, А. Васильчинова, А. Градовський, Л. Гумплович, О. Кутафін, М. Піскогін, А. Черкасов, Б. Чичерін, Ф. Фадеєв та ін.; в) в Україні: В. Авер'янов, М. Батмуратов, П. Біленчук, І. Бутко, Н. Ісаєва, М. Кампо, І. Козюра, М. Корнієнко, В. Куйбіда, В. Малиновський, П. Надолішний, Н. Нижник, М. Онищук, М. Орзіх, Ф. Погорілко, Б. Свирський, А. Ткачук, М. Пухтинський та ін.

Вкажемо і на такий суттєвий аспект проблеми. Місцеве самоврядування – феномен політичного, регіонального характеру, а тому беремо до уваги те, що регіональний фактор у політичних процесах та регіональна політика є предметом дослідження таких авторів, як Р. Даль, Д. Елазар, М. Кіттінг, С. Роккан, Н. Найджент, В. Агнасов, В. Гельман, В. Панов, Р. Туровський, І. Курас, І. Кресіна, В. Кучабський, Т. Кучеренко, А. Матвієнко, П. Надолішний, Н. Нижник, Т. Панченко, М. Пухтинський, В. Ребало, С. Римаренко, Т. Титаренко та ін.

Окремо тут вирізимо дисертацію кандидата політичних наук Т. В. Кучеренко “Регіональний фактор у політичному процесі України” [5]. Наголошуючи на великому значенні регіональних процесів, авторка вважає, що актуальність запропонованої теми полягає також у нагальній необхідності вивчення регіональних особливостей України задля нейтралізації наслідків ймовірного виникнення дезінтеграційних процесів [5, 1].

І друге: місцеве самоврядування — комунікаційний процес у політиці, а тому треба брати до уваги праці таких вчених світового рівня, як К. Дойч, Ю. Габермас, П. Лазарфельд, Г. Ласуел, М. Маклюен, Р.-Ж. Шварценберг, російських вчених — М. Вершинін, Т. Громова та в сучасній Україні — В. Бебик, Ю. Левенець, Г. Почепцов, О. Соснін, О. Старіш, Д. Яковлев та ін.

Тепер щодо окремих, найпомітніших теоретичних визначень феномену “місцеве самоврядування”. Так, російські вчені, автори “Социалистического энциклопедического словаря” (1998 р., мова — російська), дають йому таке визначення: “Самоуправління: 1) автономне функціонування будь-якої організованої системи або підсистеми; 2) управління справами територіальної спільноти, організації або “колективу”, що самостійно здійснюється її членами або через виборні органи, або безпосередньо” [8, 311]. Акцентуємо увагу саме на пункті 2 цього визначення.

Досить “спрощено”, однак доступно і зрозуміло пояснюється феномен “місцеве врядування” спеціалістами в галузі державного управління. Так, український політолог В. Я. Малиновський пише: “Місцеве врядування (англ. *local governance*) — здійснення політичних, економічних та адміністративних повноважень в управлінні публічними справами на місцевому рівні” [3, 441].

Фактично місцеве врядування це: а) механізми; б) процеси; в) інститути, за рахунок яких громадяни не лише виражають і реалізують свої інтереси, але й взаємодіють між собою як особистості — члени групи, соціуму тощо.

Досить оригінально і, на наш погляд, точно пояснює сенс (зміст) місцевого самоврядування український дослідник О. В. Батанов, який у монографії “Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики” (2010 р.) вказує на такі основні принципи, за якими воно здійснюється [1, 397–433]:

- поєднання інститутів прямої та представницької демократії;
- надання усім членам територіального колективу широких можливостей щодо відстоювання та втілення у життя власних інтересів;
- політико-правова прив’язаність діяльності органів місцевого самоврядування до корінних потреб жителів.

Глибинний сенс, суть місцевого самоврядування можливо пізнати і усвідомити також крізь основні функції, які воно реалізує (здійснює). Вдало формулює такі функції український дослідник О. Д. Лазар, який подає їх у такій спосіб [6, 312–327]:

- політична функція — місцеве самоврядування акумулює в собі особливу самостійну форму публічної влади — публічну владу територіального колективу;
- загальнодемократична функція — оскільки місцеве самоврядування за своєю природою є демократичною системою. На відміну від державної

влади, яка у деяких країнах є ворожою для людини, авторитарною чи тоталітарною, місцеве самоврядування навіть у часи феодалізму майже завжди будувалось на демократичних засадах. Ця функція також знаходить свій прояв у децентралізації та збалансуванні влади у державі;

- господарська функція — місцеве самоврядування забезпечує належний рівень послуг для кожного з членів місцевого територіального колективу (громади);
- інтеграційна функція — місцеве самоврядування стабілізує політичні процеси, спрямовує їх розвиток у напрямі меншої конфліктності, вона об'єднує людей, які мешкають у межах адміністративного утворення, надає рівні можливості для вирішення спільних проблем незалежно від соціального статусу, національної належності, політичних поглядів тощо;
- культуротворча функція — привчаючи людей до відповідальності за ведення спільних справ, місцеве самоврядування сприяє подоланню спільних справ, державного патерналізму і завдяки цьому — формуванню громадянської політичної культури і відповідно типу активної ініціативної особистості;
- селективно-соціалізаційна функція — полягає у рекрутуванні управлінських кадрів, сприянні подоланню відчуження людини від влади, їхнього залучення до управління, до вирішення як місцевих, так і загальнодержавних справ тощо.

Систематизуючи дослідження проблеми місцевого самоврядування, здійснені українськими авторами, їх можна подати ще й у такий спосіб:

- становлення, інституціалізація та подальше реформування місцевого самоврядування у світі і в Україні: В. Гладін, В. Денисенко, В. Куйбіда, М. Лациба, Ю. Панченко та ін.;
- суть та специфіка функціонування окремих моделей місцевого самоврядування: В. Вакарчук, Л. Гулак, О. Євтушенко, В. Заблодський, В. Наконечний, І. Погорелова та ін.;
- основні політико-правові засади функціонування органів місцевого управління: О. Батанов, М. Лагунова, Ю. Ковбасюк, В. Утвенко та ін.;
- проблеми децентралізації влади і розвиток самоврядування: Б. Андресюк, О. Бабкіна, О. Бориславська, І. Дробут, Р. Колижко, Т. Костюк, І. Цурканова, П. Шляхтун та ін.;
- вплив на самоврядування громадянського сектору: І. Бодрова, В. Грובה, І. Ілов, М. Лендл, О. Новікова та ін.;
- євроскладова інтеграційних процесів у держуправлінні: Т. Безверхнюк, М. Головатий, В. Ковач, Я. Малик, В. Марчук, В. Реутов, А. Чиркін та ін.

Крім того, праці українських вчених, що стосуються проблем місцевого самоврядування, шляхів його розвитку на сучасному етапі формування української державності, можна систематизувати у такий спосіб:

- історичні витоки зародження, розвитку та вдосконалення місцевого самоврядування (В. Денисенко, І. Дробут, В. Куйбіда, М. Лациба, Ю. Панейко, Є. Перегуда та ін.);

- моделі та особливості форм місцевого самоврядування (К. Вакарчук, Я. Гулак, В. Гладій [2], О. Євтушенко, В. Заблоцький, О. Лозор, В. Малиновський, В. Наконечний, М. Ребрик та ін.);
- політико-правові (особливо сучасні) засади функціонування органів місцевого самоврядування (О. Батанов, Ю. Ковбасюк, Ф. Медвідь, Ю. Содель та ін.);
- децентралізація політичної влади (О. Бабкіна, Р. Колишко, Т. Костюк, В. Котюк, І. Погорєлова, М. Пухтинський, І. Цурканова, П. Шляхтун та ін.);
- громадянське суспільство і його роль у розвитку місцевого самоврядування (С. Була, І. Дробут, Г. Зеленько, М. Лациба, О. Сушинський, Н. Чорна, А. Шаповалова та ін.);
- практика і досвід формування і діяльності місцевого самоврядування за рубежом (І. Бодрова, В. Грובה, І. Ілов, М. Лендъєл, О. Новікова та ін.);
- європейський досвід і практика функціонування місцевого самоврядування (Т. Безверхник, В. Гладій, В. Ковач, В. Марчук, Я. Малик, В. Реутов, О. Соснін, А. Чиркін та ін.).

Слід особливо вказати на те, що поняття (сентенція, феномен) “місцеве самоврядування” обов’язково визначається юридично, у конституціях, законах окремо взятих країн. Так, згідно з Конституцією України місцеве самоврядування є правом конкретної 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 [4, 53–54].

Принципово важливо, що виконавча влада згідно з Конституцією України виконує функції контролю (так би мовити спостерігача) за політикою, яку втілює в життя муніципальна влада. Але це тільки конституціонально завірена, така собі багатofункціональність місцевого самоврядування, а насправді ж вона є не такою реальною, як нам здається. Ми акцентуємо на цьому увагу тому, що місцеве самоврядування, яке представляють ради, має значну обмеженість своїх повноважень, і цю обмеженість їм “дарують” державні адміністрації, які контролюють найважливіші сектори місцевого самоврядування, такі як на прикладі бюджету, яким більше розпоряджаються саме адміністрації, пускаючи кошти на так званій благоустрій регіону, району тощо [9, 68–72].

“Поняття місцевого самоврядування, — пише українська дослідниця І.С. Погорєлова, — для України виникло після проголошення нею незалежності, а нині цей термін тільки входить у наш політико-правовий словник” [7, 14].

Система місцевого самоврядування, його компетенція визначаються законодавчо, де її основою слугують *українське законодавство*, зокрема Конституція України, Закони України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування”, “Про місцеве самоврядування в Україні” та ін.; *міжнародно-правові акти*: зазначимо, що наприкінці ХХ ст. спільна думка про місцеве самоврядування знайшла втілення в Загальній декларації про місце-

ве самоврядування та Європейській хартії про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 р.; *локальне законодавство* – статuti територіальних громад, регламенти місцевих рад та інші акти, які приймаються органами місцевого самоврядування [7, 103].

Наведене дає обриси основоположних засад теоретико-методологічного обґрунтування феномену “місцеве самоврядування”, яке варто брати до уваги в процесі його пояснення.

Джерела

1. *Батанов О. В.* Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії і практики [монографія] / відп. ред. М. О. Баймуратов. К.: Юрид. думка, 2010. 656 с.
2. *Гладій В. І.* Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід вишеградської групи та перспективи для України: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси. Львів, 2016. 23 с.
3. *Енциклопедичний словник з державного управління* / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуленко, А. М. Міхненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
4. *Конституція України. Текст Основного Закону з офіційним тлумаченням Конституційного суду* / Огляд і коментарі В. Ф. Погорілка та В. Л. Федоренка. К.: Наук. думка, 2006. 210 с.
5. *Кучеренко Т. Р.* Регіональний фактор у політичному процесі: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси. К., 2002. 18 с.
6. *Лазор О. Д.* Основи місцевого самоврядування [навч. посіб.]: 3-тє вид., допов. і перероб. К.: ЦНА, 2003. 432 с.
7. *Погорелова І. С.* Актуальні проблеми місцевого самоврядування в Україні // Становлення і розвиток української державності: Матеріали ІХ Всеукраїнської конференції “Становлення та розвиток української державності: актуальні проблеми державного та регіонального управління на сучасному етапі розвитку суспільства” 14 листопада 2013 р. 2014. Вип. 10. С. 78–82.
8. *Социологический энциклопедический словарь*. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / Редактор-координатор академик РАН Г. В. Осипов. М.: Издат. группа ИНФРА–М.; НОРМА, 1998. 488 с.
9. *Україна у 2010 році: щорічні оцінки соціально-політичного та соціально-економічного розвитку* [монографія] / за заг. ред. А. В. Єрмолаєва. К.: НІСД, 2010. 528 с.

Подано та схарактеризовано найбільш вживані трактовки поняття “місцеве самоврядування”, класифікацію його засад та ознак, що допомагає цілісно усвідомити суть явища.

The article describes and characterizes the most widely used interpretations of the concept of “local self-government”, the classification of its foundations and attributes, which makes it possible to comprehensively understand the essence of the phenomenon.

Приведены и охарактеризованы наиболее употребляемые трактовки понятия “местное самоуправление”, классификация его основ и признаков, что позволяет целосно осознать сущность явления.

Надійшла 24 жовтня 2017 р.