

О. Ф. КАРАКАСІДІ

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: БАЗОВІ ЗАСАДИ ТА МОДЕЛІ ФУНКЦІОНУВАННЯ У СУЧАСНИХ СУСПІЛЬСТВАХ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Наукові праці МАУП. Серія Політичні науки, 2017, вип. 54(3), с. 38–44

Розглядаються основні аспекти об'єктивного обґрунтування місцевого самоврядування, його моделей та специфіки демократизації суспільного життя.

Щоб сповна усвідомити, чому сучасне місцеве самоврядування постає як важливіша засада дійсно державного управління, а відтак, реалізації основних прав і свобод людини, усього суспільства, слід брати до уваги наступне.

Країни світу нині існують у різних просторово-географічних середовищах, а тому і функціонування місцевого самоврядування не може не обумовлюватися низкою специфічних факторів, до яких відносимо: а) географічне положення територіальних громад (звідси — економічні особливості); б) величину, конфігурацію окремої територіальної громади (одиниці); в) політико-адміністративний устрій країни; г) характер і особливості територіальної організації конкретного суспільства.

Перераховані та інші фактори вирішальним чином обумовлюють формування регіональної політики держави, модель державного управління (нагляду, контролю) територіями, політику і практику ресурсного забезпечення територіальних одиниць (громад) держави. Це однаковою мірою стосується як унітарних, так і федеративних, конфедеративних держав, зрозуміло, зі своєю специфікою та особливостями. Згідно із зазначеним розвивається і вдосконалюється і місцеве самоврядування, як влада народу, його безпосередня участь в управлінні державними справами [1].

Кожна територіальна одиниця держави нині має розглядатися не як якась інертна, підвладна центру структура, але як об'єкт, що максимально здатний до самоорганізації, самозабезпечення свого життя при мінімальному впливі будь-яких зовнішніх організаційно-управлінських факторів. Отже, не потребує доведення той факт, що рівень соціально-економічного розвитку окремих територіальних громад, ступінь реального задоволення потреб людей (громадян) організації їхнього життя вирішальним чином залежать саме від стану місцевого самоврядування, діяльності органів такого врядування на місцях.

Беззаперечно, що місцеве самоврядування в ХХІ ст. постало як органічна форма самоорганізації населення в межах конкретної території. При цьому виникає потреба відповісти на питання: завдяки яким факторам, як і куди еволюціонує місцеве самоврядування в умовах потужного розвитку демократичних засад суспільного розвитку, яким чином трансформуються відносини між державною владою і місцевим самоврядуванням (державою і суспільством).

Термін “самоврядування” має англійське походження (self-government). Він, починаючи з кінця ХVІІІ століття, використовується в англійському конституційному праві для позначення організації суспільного ладу Англії, коли народ реалізує право на самоврядування, обираючи парламент та місцеві органи самоврядування, діяльність яких позбавлена будь-якої зовнішньої адміністративної оцінки [11, 8–9]. Зазначимо при цьому, що поняття “місцеве самоврядування” в юридичній літературі України почало достатньо активно використовуватися лише з проголошенням незалежності нашої держави.

Пізніше — у ХІХ столітті цей термін було взято до вжитку німецькими, російськими правознавцями і він набув широкого поширення в Європі, у тому числі й в Україні.

Вдалим і доступним є політологічне визначення феномену “самоврядування”, зокрема таке: “Самоврядування — тип соціального управління, за якого суб’єкт і об’єкт управління збігаються, тобто самі люди управляють своїми справами, спільно приймають рішення та діють з метою їх реалізації” [7, 590]. Оригінальним тут є те, що поєднується дія суб’єкта та об’єкта. Крім того, О. В. Бажанов називає такі головні принципи, на яких базується це самоврядування: свобода, рівність, безпосередня участь громадян в управлінні справами державної ваги і значення.

На відміну від інших форм соціального управління, самоврядування, за визначенням політологів, характеризується наявністю особливих суб’єктів такого управління — громад, комун, територіальних громад, трудових і виробничих колективів, які є суб’єктами не державної влади, а саме громадянського суспільства [10].

Врешті, система самоврядування функціонує і розвивається на законодавчо оформлених рівнях і засадах. Це проблема, що потребує окремого розгляду і в цій статті детально не розглядатиметься.

Зазначимо головне, що спільним для теорій, форм місцевого самоврядування є такі засади:

- а) теорія і сам фактор природних прав людини;
- б) ідея суспільного договору (між людьми, державою і громадою тощо);
- в) концепція (і реальна соціальна потреба) поділу влади і владних повноважень у будь-якому суспільстві, оскільки існує декілька суб’єктів такої влади;
- г) інституалізація і сталий розвиток громадянського суспільства;
- д) формування і розвиток теорії правової держави та ін.

В суто політико-правовому плані проблеми врядування відносин центру і регіонів, конституювання місцевого самоврядування розглядалися і певним чином вирішувалися в Україні у такий спосіб:

- Конституція Пилипа Орлика 1610 року: вперше юридично вводиться до вжитку принцип самоврядування. В Конституції Орлика визначаються права Києва, інших міст, права територіальних громад [9, 34];
- Кирило-Мефодіївське товариство (1846–1847). Головним чином пропонувалося будувати Україну на конфедеративних засадах. На думку Георгія Андрузького — автора праці “Начерки Конституції Республіки”, Україна мала поділитися на сім автономних штатів. Основою ідеального суспільства вважалася громада;
- Михайло Драгоманов вважав, що суспільний лад в Україні має базуватися на ідеях і принципах федералізму. Його основи — максимальна децентралізація і місцеве самоврядування. Драгоманов пропонував розділити царську Росію на двадцять областей. Замість національної автономії він пропонував територіальну автономію. Центр, на думку просвітника, має залежати від місцевого самоврядування;
- Іван Франко вважав, що саме децентралізована держава є найсильнішою. Щоб забезпечити природні права і свободи людини, треба, вважав Іван Франко, мати “найширше самоуправління общин, повітів, країв, складених з вільних людей [12, 452];
- Михайло Грушевський був прихильником самоврядування, впровадження так званого земельного устрою України (поділ України на двадцять сім земель). Він, зокрема, писав: “Ми відкидаємо поліцейсько-бюрократичний устрій і хочемо оперти нашу управу на широких основах самоврядування, зіставляючи міністеральний тільки функції загального контролю, координування і заповнювання тих прогалин, які можуть виявитися в діяльності органів самоврядування” [2, 172].

Боротьба федералістичного і самостійницького напрямку в національному русі “Самоврядування” і “місцеве самоврядування” досить часто вживаються і пояснюються як невід’ємне словосполучення, оскільки самоврядування — це право (додамо і можливість) територіальної громади вирішувати питання місцевого значення, що реалізуються безпосередньо або через органи місцевого самоврядування — ради, органи самоорганізації населення, територіальні збори [8, 650].

Місцеве самоврядування засвідчує своєрідний прикладний характер самоврядування як такого. “Місцеве самоврядування, — справедливо зазначає Р. Балабан, — є унікальним поєднанням громадянського з державним [8, 650].

Так чи інакше, але місцеве самоврядування є специфічною формою існування місцевих громад і в цьому плані воно має витоки в Україні ще за часів “Руської правди”, “Литовського статуту”, затим — Магдебурзького права тощо.

Варто погодитися і з тією думкою, що першооснову місцевого самоврядування становить економічна свобода, а то і самостійність окремих територій. Так, український правознавець І. В. Козара акцентує увагу на тому, що існують певні норми (стандарти) практичної діяльності (реалізації) місцевого врядування. Він відносить до них [3, 441]:

- а) субсидіарність (передання повноважень та ресурсів на якомога нижчий рівень);

- б) рівність доступу громадян до процесу вироблення рішень та основних життєвих потреб;
- г) ефективність у наданні суспільних послуг та сприянні економічному розвитку на місцях;
- г) відкритість та відповідальність суб'єктів ухвалення рішень та зацікавлених сторін;
- д) залучення до реалізації державної політики на місцях громадськості;
- е) безпека громадян у середовищі їх проживання.

Вважаємо, що таке згруповане пояснення норм (стандартів) діяльності місцевого самоврядування є цілком прийнятним.

Місцеве самоврядування має свої характерні ознаки й принципи, які його обумовлюють. Загалом до таких принципів більшість фахівців відносить те, що обумовлює [11, 11–12]:

- а) побудову і практичне функціонування самоврядної форми влади;
- б) допомагає з'ясувати сутність місцевого самоврядування, його риси й ознаки;
- в) дає можливість зберегти спадкоємність у розвитку інститутів самоврядування.

Місцеве самоврядування, як правило, має кілька рівнів, що в різних країнах світу також є різними, а саме:

- Іспанія, Італія, Бельгія, Франція, Португалія мають три рівні місцевого самоврядування: область, провінція або округ, комуна;
- Німеччина. Нижче від урядових органів окремих земель (Lander) маємо ще два рівні місцевого самоврядування: вищий (райони), нижчий (громади);
- Англія, ряд скандинавських країн. Тут переважно двоступенева структура самоврядування (в Англії, наприклад, графства і округ, як нижчий рівень самоврядування);
- США. Нижче урядування на рівні штатів має один загальний рівень самоврядування — окружний, хоча існує, в окремих штатах, ще й муніципальний рівень.

Принципи місцевого самоврядування здебільшого закріплюються законодавчо. Такими принципами, зокрема, у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено: народовладдя; законності; гласності; колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавчо; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантування місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування” [4].

Юридично, у правовому плані, феномен “місцеве самоврядування” в Україні має визначення у Конституції України та у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Конституція (ст. 5) зазначає, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади і органи місцевого самоврядування. На підставі

цього можна стверджувати, що органи місцевого самоврядування до системи державної влади безпосередньо не належать.

Між тим, Конституція України [5] визначає порядок формування, матеріальну та фінансову базу місцевого самоврядування та визнає останнє як право місцевої громади вирішувати питання людей в межах Конституції, законів України. В Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4] місцеве самоврядування пояснюється саме як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Серед спеціалістів у галузі місцевого самоврядування панує думка, що домінуючими факторами зростання ролі такого врядування у сучасних умовах суспільного розвитку є демократизація, інформатизація та глобалізація суспільних відносин. Так, на думку В. С. Куйбіди, утвердження демократії в багатьох країнах світу, особливо Європи, дало той позитивний результат, що суперечність між державою і громадянином було вирішено на його користь” [6, 26]. Це — досить глибокий висновок, який дає підстави стверджувати, що держави, у такій ситуації, державна влада — в першу чергу, поставили інтереси людини (громадянина) на перший план. У свою чергу це викликало потребу радикальної перебудови і муніципальних органів управління.

Управління містами, іншими регіональними територіями еволюціонувало у бік більш складних, структурованих моделей, коли на перший план виходять колегіальність, самоорганізація. Таке управління, по суті, виявляється програмно-ситуаційним, проблемно-орієнтованим, а самі управлінські структури сформувалися як структури специфічного матричного типу.

Вочевидь, посилення основ інформаційно-комунікативного забезпечення сучасних суспільств, особливо такого трансформаційного характеру, як українське суспільство, слід використовувати модель інформатизації, що базується на двох засадах:

1. Інформаційна взаємодія у вигляді постійного і максимально повного обміну інформацією між органами управління на конкретній території і споживачами інформаційних та інших послуг.
2. Зовнішня інформаційна взаємодія між такими органами за рахунок сучасної системи Internet.

Немало вчених пов’язують причини нездійснення демократичного самоврядування на місцях з процесами глобалізації. Глобалізація, на їхню думку, породжує такі негативні соціальні явища, як: а) надання значно більшого значення споживанню, ніж іншим діям; б) руйнація солідарності, заснованої на спільній праці (ринкова економіка великою мірою індивідуалізує виробничу діяльність); в) руйнація стабільних суспільств та спільностей. Справді, такі фактори не сприяють належному демократичному самоврядуванню, про що треба вести мову окремо.

Отже, у процесі аналізу особливостей, специфіки функціонування органів місцевого самоврядування до уваги мають братися насамперед такі фактори: історичний, політичний, соціально-економічний, соціокультурний і технологічний. Останній, до речі, найпомітніше обумовлений розвитком сучас-

них інформаційних систем загалом та інформаційно-комунікативних систем зокрема. Саме за такого теоретико-методологічного підходу до розкриття суті та особливостей місцевого самоврядування є можливість цілісно сприйняти цей важливий суспільний феномен.

Джерела

1. Головатий М. Ф. Місцеве самоврядування як дієвий засіб втілення української національної ідеї // Матеріали щорічної науково-практичної конференції. 18 жовтня 2005 року. Неса: ОРІДУ НАДУ, 2005. С. 16–25.
2. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. К.: Знання, 1991. 240 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (Редакція від 02.08.2017) // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. Законодавство України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР) України. 1996. № 30. 71 с.
6. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец.: 25.00.04. – Місцеве самоврядування. К., 2003. 36 с.
7. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-ге вид., допов. і перероб. К.: Генеза, 2001. 736 с.
8. Політологічний словник: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. М. Головатого та О. В. Антонюка. К.: МАУП, 2005. 792 с.
9. Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції. К.: Знання, 1993. 192 с.
10. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість: [моногр.] / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Момонова, С. В. Газарян / за заг. ред. Ю. О. Куца. Х.: Віровець А. П.; Апостроф, 2011. 340 с.
11. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування: навч. посіб. К.: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2015. 234 с.
12. Франко І. Наукові праці: у 50 т. // АН УССР. Ін-т філос.; Ін-т літ-ри. К.: Наук. думка, 1986. Т. 45: Філософські праці. 575 с.

Каракасіді О. Ф. Місцеве самоврядування: базові засади та моделі функціонування у сучасних суспільствах в умовах демократизації державного управління. Доведено, що базовими засадами місцевого самоврядування є стан соціально-економічного розвитку суспільств, їх політичні системи та широкі процеси демократизації суспільного життя.

Caracasidi O. F. Local government: the basic principles and models of functioning in modern societies in the conditions of democratization of public administration. It is proved that the basic principles of local self-government are the state of socio-economic development of societies, their political systems and the wide processes of democratization of public life.

Каракасида Е. Ф. Местное самоуправление: базовые принципы и модели функционирования в современных обществах в условиях демократизации государственного управления. Доказано, что базовыми принципами местного самоуправления являются состояние социально-экономического развития обществ, их политические системы и широкие процессы демократизации общественной жизни.

Надійшла 19 грудня 2017 р.