

*Батракова Д. С.,
здобувач кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

КАТЕГОРІЯ «МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ»: ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ

Анотація. У статті розкрито зміст правової категорії «місцеве самоврядування», визначено його основні риси. Здійснено порівняння місцевого самоврядування в Україні та місцевого самоврядування Франції. Запропоновано власне визначення поняття «місцеве самоврядування».

Ключові слова: місцеве самоврядування, урядування, місцеве самоврядування Франції, Конституція України, Конституція Франції.

Постановка проблеми. Для України є традиційним використання поняття «місцеве самоврядування», яке закріплюється на конституційному й законодавчому рівнях та широко використовується в наукових працях. У Франції, навпаки, як такого поняття «місцеве самоврядування» не існує, натомість використовуються терміни «decentralization» (децентралізація) чи «riveau municipal» (муниципальна влада). Також на конституційному й законодавчому рівні, говорячи про місцеве самоврядування, використовується поняття «les collectivités territoriales» (територіальні колективи).

В Англії, яка є типовою представницею англосаксонської моделі місцевого самоврядування, існують терміни «local government» (місцеве управління) і «self-administration» (місцева адміністрація).

Отже, необхідно розглянути декілька категорій, які використовуються в різних країнах: «місцеве управління», «самоврядування», «муниципальне управління», «місцеве самоуправління».

Стан дослідження. Теоретичні основи поняття місцевого самоврядування були предметом вивчення широкого кола науковців, таких як І.П. Бутко, Л.А. Григорян, І.А. Ільїн, В.Г. Графський, Н.Н. Єфремова, В.І. Карпець, В.І. Кампо, С.О. Кириченко та інші.

Метою статті є аналіз підходів до визначення категорії «місцеве самоврядування».

Виклад основного матеріалу. Поняття «місцеве управління» запроваджено в юридичній науці значно раніше, ніж термін «самоврядування». Воно використовувалося у законодавстві США й Великобританії для позначення організації та діяльності муніципальних установ, прямо вказувало на їх відмежування від інших органів управління. При цьому поняття «місцеве самоврядування» запроваджено пруським юристом Р. Гнейстом лише в 50-ті рр. XIX ст.

Щодо поняття «самоврядування», яке використовується не лише в правознавстві, а й в інших науках (наприклад, кібернетиці, соціології), то в найширшому значенні під самоврядуванням розуміють автономне функціонування якої-небудь організації, що забезпечується прийняттям її членами норм і рішень, які стосуються її життєдіяльності, спільним веденням загальних для всіх справ [5, с. 84–87].

У словниковій літературі самоврядування визначається як управління яким-небудь колом справ найбільш зацікавленими

громадянами (безпосередньо або через обрані ними органи) без втручання сторонньої влади. Таке формулювання дозволяє трактувати самоврядування двозначно. У широкому плані як самоврядування можна розглядати будь-яку державу, у якій уряд чи інше керівництво обираються й залежать від народу. Однак частіше самоврядування розглядається у вузькому значенні щодо самоврядних співтовариств, які утворені й функціонують у державі. Як правило, таке поняття є синонімом місцевого самоврядування, за якого господарськими та іншими справами адміністративно-територіальної одиниці керують мешканці, а не центральні органи влади [14, с. 48–49].

У такому розумінні термін «самоврядування» було сприйнято також в Україні, Росії та інших країнах. У працях європейських авторів вживаються терміни «місцеве управління» («місцеве врядування»), «місцеве самоврядування», адже головне місце в європейському державотворенні посіло явище децентралізації.

Поряд із категорією «самоврядування» існує категорія «управління»; вони є більш загальними щодо «місцевого управління» та «місцевого самоврядування».

На відміну від управління, за самоврядування відсутній чітко виражений розрив між об'єктом і суб'єктом управління, система управління начебто впливає сама на себе, тобто відбувається злиття двох систем (тієї, що управляє, та тієї, якою управляють) в одну самоуправляючу [11, с. 21]. Це визначальна особливість самоврядування. Інша особливість полягає в характері прояву влади: управління має імперативну природу, управляючий вплив припускає підпорядкування об'єкта суб'єкту, що забезпечується управлінськими командами. У самоуправляючих системах відбувається самопідпорядкування елементів системи внутрішньо обумовленим її цілям і потребам. При цьому відносини субординації, характерні для управління, значно слабшають, і на перший план виступають відносини координації, взаємодія елементів системи.

Самоврядуванню, як і управлінню, притаманна наявність цілей, що обумовлюють регулювання, корегування параметрів цієї системи. Саме цим самоврядування якісно відрізняється від самоорганізації й саморегулювання, що мають більш спонтанний характер. Водночас у самоуправлінському процесі можна знайти елементи самоорганізації та саморегулювання. Самоврядування відрізняється від управління самостійністю у виборі цілей і шляхів їх досягнення. За спрямованістю цілі самоврядування можуть відрізнятися від цілей управління: якщо в першому випадку їх змістом є переважно внутрішні проблеми, то для другого характерна їх зовнішня орієнтованість.

Самоврядування, як і управління, є системною категорією. Управління – атрибут певного класу систем, упорядкованої множини взаємозалежних і взаємодіючих елементів. Як специфічний різновид управління самоврядування притаманне біологічній, технічній і соціальній системам. Однак у перших воно виявляється швидше як самоорганізація, саморегулювання, а найбільше виражається в соціальних системах. Самоврядуван-

ня є видом соціального управління – особливої діяльності, що полягає у свідомому й цілеспрямованому організуючому впливі суб'єктів управління на різні соціальні системи. Потреба в цій діяльності – об'єктивна закономірність існування суспільства.

Порівнюючи поняття «управління» та «самоврядування», варто зауважити, що в самокерованих системах відносини субординації, які переважають під час управління, поступаються відносинам координації та взаємодії. Тому, говорячи про самоврядування, варто мати на увазі імперативний характер муніципальної влади. У демократичних державах місцеве самоврядування сприймається насамперед як необхідний поділ влади за вертикаллю, що забезпечує раціональний розподіл зусиль владних органів на всіх рівнях управління суспільством.

Ю.Л. Панейко визначив самоврядування як сперту на приписи закону децентралізовану державну адміністрацію, державно-владні управлінські повноваження, що виконують локальні органи, ієрархічно не підпорядковані іншим органам і самостійні в межах закону, загального правопорядку [10, с. 130].

Комплексне визначення поняття самоврядування, що враховує більшість його ознак у їх синтетичному поєднанні, запропоновано М.В. Цвіком. Він вважає, що це заснований на саморегуляції різновид соціального управління, в основу якого покладено спільне вирішення учасниками суспільних відносин їхніх справ, що поєднується з виконанням прийнятих рішень [12, с. 44]. Такі ознаки, як самоорганізація та саморегуляція, з огляду на системоутворюючу роль потребують конкретизації, визначення межі, за якою вони перетворюються на «іноорганізацію» й «інорегуляцію», а самоврядування – на інші види управління.

Якщо розуміти самоврядування як участь усього населення в управлінні, логічно дійти висновку, що його поширення в суспільстві зменшується, поступово зближуючись з іноврядуванням (протилежний самоврядуванню тип управління). З іншого боку, воно все більше піднімається знизу вгору, залишаючи керованих поза управлінням, тим самим знову наближається до іноврядування [13, с. 63–64]. Виникаючу за таких обставин загрозу зведення нанівещь сфери застосування поняття «самоврядування», сформульованого в радянській науці теорією демократії, було усунуто завдяки зміні акцентів, виходу за межі номінального визначення поняття та введення до його складу додаткових ознак.

Як зазначає А.Є. Мушкін, розуміння самоврядування як управління суспільством безпосередньо самими його членами є неточним, оскільки відбувається змішування питань про те, кому належить управління та хто його здійснює. Термін «самоврядування» має орієнтувати не на відсутність органів управління й поділу людей на керуючих і керованих, а на характер органів управління як представників усього суспільства, яким суспільство доручає здійснення певних функцій [9, с. 29]. Самоврядування передбачає не стільки поголовну участь членів самоврядної спільноти, скільки повне відображення потреб саморегуляції життєдіяльності цієї спільноти самою спільнотою, яка створює для цього органи управління.

Аналогічної думки дотримується Л.А. Григорян, вважаючи, що самоврядування не варто розуміти спрощено, ніби всі члени суспільства одночасно здійснюють владу. Влада може бути реалізована як безпосередньо членами суспільства, так і через певний механізм. Органи суспільного самоврядування виражають волю й інтереси всіх членів суспільства, і в цьому вони разом є володарюючими [2, с. 24].

Щодо співвідношення понять «місцеве управління» та «місцеве самоврядування» існує два підходи.

Відповідно до першого підходу під місцевим управлінням розуміють діяльність державних органів і службовців на місцях, а під місцевим самоврядуванням – діяльність органів, які формуються місцевим населенням. Тобто вони співвідносяться як дві різні системи, що функціонують незалежно одна від одної. Необхідно зазначити, що в деяких країнах (наприклад, Великобританії, США, Канаді) місцеве управління відсутнє. У них немає державних органів, які здійснювали б державні повноваження на рівні територіально-адміністративних одиниць, хоча в законодавстві використовується саме термін «місцеве управління».

Інший підхід передбачає співвідношення місцевого самоврядування та місцевого управління як частини й цілого. Таким чином, місцеве управління включає в себе два елементи: державне управління на місцях, яке здійснюється державними органами й посадовими особами, та місцеве самоуправління, яке здійснюється органами, відповідальними перед виборцями.

Відповідно до української традиції проводиться розмежування цих понять, хоча інколи вони зливаються. Так, місцеве самоврядування – можливість, право територіальної громади самостійно вирішувати економічні, соціальні, політичні питання місцевого характеру. Натомість місцеве управління – це здійснення державою управлінських функцій на місцевому рівні через свої представництва.

Місцеве самоврядування – це влада самостійна й особлива. У ній найбільш адекватно відбивається зміст громадянського суспільства. Вона, на думку С.О. Кириченка, є громадянською владою, тому не можна погодитися із твердженням, що правоздатність територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення є не природною чи невід'ємною, а встановленою законом. Навпаки, права (влада) громади є природними й невід'ємними, що відповідає конституційній нормі, за якою народ є єдиним джерелом влади (публічної, а не державної) [7, с. 12].

З природного права громади виводиться низка елементів самоврядування, а саме: 1) управління власними справами громад, відмінними від справ державного управління; 2) громади є суб'єктами належних їм прав, відособленими від держави юридичними особами, тому незаконне втручання держави в справи громади є порушенням її прав; 3) посадові особи врядування громад належать до органів не держави, а громад, суспільства [8, с. 57].

Американець В. Остром переконаний: «Демократія спирається на безліч різноманітних співтовариств, що функціонують як самоврядні колективи» [13, с. 67–72].

Застосування терміна «самоврядування» як категорії, що характеризує стан реалізації належності влади її носію – соціальній спільноті (від трудового колективу до держави), можна зустріти як у більшості радянських робіт із відповідної проблематики, так і в сучасних розвідках. Невипадково І.А. Ільїн визначає демократію як державний лад, за якого влада організовується за принципом корпоративного самоврядування. [4, с. 285] На думку Ю.А. Тихомирова, самоврядування – основний спосіб здійснення народовладдя, насамперед у суспільстві, втілення інтересів народу та інших соціальних спільностей [11, с. 26].

Місцеве самоврядування, по-перше, є умовою, необхідним атрибутом будь-якого демократичного суспільства. Саме на рівні місцевого самоврядування можна найбільш повно реалізувати один з основних принципів демократії – право громадян на управління справами співтовариства. Влада в демократичному суспільстві має бути якнайближчою до народу, а народ повинен мати право на її здійснення.

По-друге, самоврядування – це продукт демократії, одна з форм здійснення народом належної йому влади. Самоврядування є елементом, проявом демократії у вигляді конкретного інституту, механізму її реалізації. Крім того, відмінність самоврядування від демократії полягає в тому, що громадяни, їх об'єднання не лише беруть участь у управлінні, а й самі управляють громадськими справами за допомогою різних організацій, а також самі виконують прийняті рішення. На відміну від демократії самоврядування передбачає відповідне юридичне втілення, виражене в нормах права.

Місцеве самоврядування – це право громадян, місцевого співтовариства на самостійну організацію та ведення місцевих справ. Таке право в межах території спільного проживання населення виходить із визнання первинного права індивідів самим управляти собою. У демократичному суспільстві люди, діючи індивідуально, добровільно вступаючи в союзи з іншими людьми, управляють власними справами, не будучи об'єктами постійної опіки з боку держави.

Місцеве самоврядування як публічно-правовий інститут – явище багатоаспектне, багатопланове, складне за змістом, специфічне за формами здійснення. Під час наукового дослідження його основних рис методологічно правильним вважаємо застосування формально-логічного методу пізнання політико-юридичних явищ, який вимагає теоретичного аналізу загальних понятійних аспектів проблеми, розгляду й наукового тлумачення законодавчих визначень, що закріплюють нормативне значення того чи іншого поняття та його наукових дефініцій. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування під місцевим самоврядуванням розуміється право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ та управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення [3].

У Главі XII «Des collectivités territoriales» («Територіальні колективи») Конституції Франції не надано окремого визначення, що саме розуміється під місцевим самоврядуванням. Зазначається лише, що територія республіки поділяється на комуни, департаменти, регіони, території з особливим статусом та заморські території, а також описано їх компетенції.

З аналізу норм Конституції Франції можна запропонувати таке визначення місцевого самоврядування: місцеве самоврядування – право населення в межах територіальних утворень (комун, департаментів, регіонів, територій з особливим статусом і заморських територій) вирішувати питання та приймати рішення місцевого значення.

Так, у деяких наукових джерелах місцеве самоврядування правомірно розглядається як природне право місцевого населення, громадян-жителів відповідної території (територіальних колективів, громад) відокремлено від державних структур, незалежно й самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах законів та власної матеріально-фінансової бази, під свою відповідальність і в інтересах населення [1, с. 5].

На думку інших сучасних правознавців, місцеве самоврядування – це форма, спосіб організації й здійснення місцевої влади, за якою громадяни – жителі певних територіальних одиниць, місцеві спільноти (територіальні колективи, комуни, громади, муніципалітети, інші територіальні об'єднання громадян) безпосередньо або через уповноважені ними органи, незалежно й самостійно, під свою відповідальність, у межах законів і власної матеріально-фінансової бази вирішують питання місцевого значення [6, с. 73].

Наголосимо, що за зовнішніх відмінностей наведені підходи до теоретичного визначення й нормативного закріплення понят-

тя місцевого самоврядування (місцеве самоврядування як принцип організації й здійснення публічної влади, як право місцевого населення на самостійне вирішення питань місцевого значення та як форма, спосіб організації й здійснення місцевої влади) не суперечать один одному, а лише характеризують різні аспекти існування, окремі сторони одного й того ж явища.

Висновки. Отже, місцеве самоврядування є гарантованим державою правом громади, що проживає в межах території, визначеної законом, вирішувати питання місцевого значення та приймати рішення шляхом створення відповідних органів і представників, яким населенням делеговано певні повноваження.

Література:

1. Бутко І.П. Кілька слів замість передмови / І.П. Бутко // МБутко І.П. Кілька слів замість передмови / І.П. Бутко // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. – К., 1994. – С. 3–7.
2. Григорян Л.А. Народовластие в СССР / Л.А. Григорян. – М.: Юридическая литература, 1972. – 320 с.
3. Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122): принята в г. Страсбурге 15 октября 1985 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ppt.ru/newstext.phtml?id=15014>.
4. Ильин И.А. Теория права и государства / И.А. Ильин; под ред. В.А. Томсинова. – М.: Зерцало, 2003. – 123 с.
5. Графский В.Г. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец. – М.: Наука, 1995. – 200 с.; Крусян А.Р. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии / А.Р. Крусян // Юридический вестник. 1998. № 1. – С. 84–87.
6. Кампо В.І. Конституційні засади комунального права України / В.І. Кампо // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. – К., 1994. – С. 72–74.
7. Кириченко С.О. Співвідношення соціальної правової держави і громадянського суспільства в умовах сучасної України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.О. Кириченко. – К., 2001. – 19 с.
8. Муніципальне право України / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 300 с.
9. Мушкин А.Е. Государство и право – исторические разновидности органов и норм управления обществом / А.Е. Мушкин. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1969. – 200 с.
10. Панейко Ю.Л. Теоретичні основи самоврядування / Ю.Л. Панейко. – Мюнхен, 1963. – 450 с.
11. Тихомиров Ю.А. Диалектика управления и самоуправления / Ю.А. Тихомиров // Вопросы философии. 1981. № 8. – С. 20–27.
12. Цвик М.В. Теория социалистической демократии (государственно-правовые аспекты) / М.В. Цвик. – К.: Вища школа, 1986. – 160 с.
13. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: дис. ... канд. юрид. наук / Г.В. Чапала. – Х., 2004. – 214 с.
14. Шаповал В.М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В.М. Шаповал // Право України. 2002. № 3. – С. 48–54.

Батракова Д. С. Категорія «местное самоуправление»: підходи к определению

Аннотація. В статті раскрыто содержание правової категорії «местное самоуправление», определены основные его черты. Проведено сравнение местного самоуправления в Украине и местного самоуправления Франции. Предложено собственное определение понятия «местное самоуправление».

Ключевые слова: местное самоуправление, управление, местное самоуправление Франции, Конституция Украины, Конституция Франции.

Batrakova D. Category “local government”: approaches to determining

Summary. In article the author of the content of the legal category of “local government”, the main features of it. Comparison of local government in Ukraine and local authorities in France. The author gives his own definition of the concept of local government.

Key words: local self-government, local government of France, Constitution of Ukraine, Constitution of France.