

К. В. Михайловська,

аспірантка кафедри політології Інституту соціальних наук
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова
к. 35, Французький бул., 24/26, м. Одеса, 65058, Україна
e-mail m_katia@ukr.net; тел. 80977878337

ОНТОЛОГІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ПОЛІТИЧНОГО ФЕНОМЕНУ ТА ЙОГО КОНЦЕПТУАЛЬНІ ВЕРСІЇ

В статті розглядається поняття та сутність місцевого самоврядування як політичного феномену, розкривається походження місцевого самоврядування та його інтерпретація в сучасному розумінні. Аналізуються концептуальні засади місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, державне управління, керування, муніципальний.

Проблематика місцевого самоврядування тривалий час привертає особливу увагу політичної науки. Адже існує безліч тлумачень відносно природи та сутності місцевого самоврядування, що спричиняє значне ускладнення розуміння його місця та ролі в системі управління, яке здійснюється в умовах народовладдя.

Слід враховувати, що інтерпретація змісту поняття “місцеве самоврядування” відбувається під впливом історичного розвитку країни, віддзеркалюючи ту модель, яка є природною для її суспільно-політичного досвіду. Близько двохсот років місцеве самоврядування виформовує власну систему управління суспільно-політичним цілим. Різні форми місцевого самоврядування ведуть свою історію з часів князівств, герцогств, графств, самоврядних міст.

При дослідженні будь-якого явища суспільного життя завжди виникає потреба в з'ясуванні його первісного змісту як своєрідної методологічної основи, на якій повинні ґрунтуватися аналіз цього явища та вирішуватися актуальні проблеми його становлення та розвитку.

Онтологія цієї проблеми має серйозні історичні передумови. Починаючи з ХІХ ст. у зарубіжній літературі з'являються різні спроби дати визначення місцевого самоврядування. Уявлення про поняття місцевого самоврядування були різними. Вагомий внесок щодо природи та визначення поняття, вироблення основних теорій місцевого самоврядування, внесли такі автори, як О. Гірке, А. Генріх, Н. Гербер, Р. Гнейст, Р. Драго, Г. Елінек, П. Лабанд, П. Лілієнфельд, М. Мауренбрехер, Е. Мейер, Р. Моль, О. Оффердал, І. Редліх, О. Ресслер, Г. Спенсер, П. Стучка, П. Слоу, А. Токвіль, Л. Штейн та ін.

Проблема місцевого самоврядування розглядається в роботах сучасних російських авторів, таких як С. Авак'ян, Г. Барабашев, О. Кутафін, М. Пискотін, А. Черкасов, В. Фадеев та ін.

Сучасний стан вивчення місцевого самоврядування багато в чому засновано на результатах багаторічних досліджень дореволюційних російських вчених-юристів В. Безобразова, А. Васильчикова, Л. Веліхова, А. Градовського, Л. Гумпловича, Н. Коркунова, Н. Лазаревського, В. Лешкова, Б. Нольде, Б. Чічеріна та ін.

У вітчизняній науці практичного значення отримали розробки В. Авер'янова, М. Баймуратова, П. Біленчука, І. Бутко, Н. Ісаєвої, В. Кампо, М. Корнієнка, В. Кравченка, П. Надолішного, М. Оніщука, М. Орзіха, Ф. Погорілка, Б. Свирського, А. Ткачука, М. Пухтинського.

Метою даної статі є розгляд онтологічних передумов місцевого самоврядування як політичного феномену та аналіз його концептуальних версій.

Формування місцевого самоврядування бере свій початок з древніх родоплемінних відносин. Термін муніципальний вперше зустрічається у Законі *Lex municipalis* Юлія Цезаря 45 року до н. е., в якому елементи місцевого самоврядування отримали юридичне оформлення. Цей закон започаткував муніципальний устрій та нормативне застосування термінів “муніципалітет”, “муніципальний”, що походять від латинського “*municipium*” (“*munis*” — тягар, а “*capio*”, “*recipio*” — беру, приймаю). Семантика даного терміна жодним чином не вказує на винятково міську його приналежність. Якщо муніципалітетами в Стародавньому Римі називалися міста, що користувалися самоврядними правами, то згодом ними стали іменувати всі інші утворення, де проживали люди. Думки про організацію влади в міських громадах і її співвідношення з державною владою почали розвиватися і в середньовічній Європі. Її розвиток був пов'язаний з прагненням окремих міських громад, в яких набирала силу торгово-промисловий капітал, вийти з-під юрисдикції землевласників і звільнитися від їх впливу. У зв'язку з цим народжується ідея примата громади над державою, тому що громади виникли і сформувалися раніше, ніж він. В сучасному вигляді система місцевих органів влади в країнах Європи та Америки була сформована в результаті муніципальних реформ XVIII — XIX і XX ст.

Історично становлення місцевого самоврядування в його сучасному вигляді було пов'язано з процесами переходу від станового суспільства до індустріального. Поява малих та великих міст стали потребувати все більшої самостійності в управлінні місцевими справами, звільнення місцевого управління від надзору та втручання зі сторони центральних органів державної влади. З середини XIX ст. подібне управління на місцях стало називатися місцевим самоврядуванням, що відображало певні реалії того часу.

Наука про місцеве самоврядування пройшла досить складний процес становлення. Перші ідеї відносно цього питання були висловлені Туре ще в 1790 р. у доповіді про реформу місцевого самоврядування Франції. Туре сформував два основних положення вчення про місцеве самоврядування: поняття про власні громадські справи, властивих за своєю природою муніципальному керуванню, і поняття про справи державні, що передаються державою органам місцевого самоврядування.

Розвинув та привернув увагу стосовно цього вчення до світової наукової громадськості багатьох держав французький державний діяч, історик

і літератор А. Токвіль. Відвідавши Англію та США, вивчивши досвід демократії цих країн, намагався привернути увагу до ідеї місцевого самоврядування своєю книгою “Демократія в Америці”, прийшов до висновку, що самоврядування є основою громадськості та благополуччя Великобританії та США, а економічний добробут США пояснював розвитком самоврядування в містах, які називав основою держави [7, С. 414–417].

Відповідне термінологічне позначення явище місцевого самоврядування дістало відносно недавно, хоча його елементи більшою або меншою мірою існували практично в будь-якому суспільстві. Самоврядування є продуктом розвитку суспільства, тобто виникає одночасно зі суспільством і розвивається разом із ним. Потреба у самоврядуванні виникла у зв’язку з необхідністю виконання загальних функцій управління, без яких суспільство не може існувати.

В сучасному законодавстві України в системі публічної влади на місцевому рівні функціонально виділяють дві самостійні підсистеми: **Місцеве державне управління**, яке виконується місцевими органами державної виконавчої влади, та **місцеве самоврядування**, яке здійснюється територіальними громадами безпосередньо і за допомогою утворюваних ними виконавчих і представницьких органів.

Термін “місцеве самоврядування”, який застосовується в Україні, був запозичений з Росії. У другій половині ХІХ ст. до місцевого самоврядування належало земське і міське самоврядування. З погляду змісту, місцевим самоврядуванням визнавалася колективна діяльність громади для рішення питань локального значення. Щоб з’ясувати суть поняття “самоврядування”, потрібно звернутися до етимології слова “управління”, адже будь-яке управління є результатом самоорганізації людей, у такому контексті будь-яке самоврядування є процесом управління, тому ключовим у вирішенні цього питання стає префікс “само”.

Слово “управління” відоме як одна із російських громадянських і церковних пам’яток. Воно відмічено в Повчанні Володимира Мономаха, Повчаннях Григорія Назіанзіна (за рукописом ХІ ст.), у Збірнику 1073 р., в Житті Феодосія, в Рязанській Кормчій (за списком 1283 р.) і у Псковському літописі. В слові управління поєднані і старослов’янські, і народні російські значення, яким відповідає значення дієслів — “правити — управляти — управитися — управлятися” в староруській мові. Префікс “само” ХІ–ХІІ ст. належить до числа старослов’янських моделей словосполучення — “самобутність, самовладність, самовільність, самодержавство, самозаконня, самолюбство”. Абстраговане значення з “само” активізувалося в ХVІ–ХVІІ ст., до цього періоду належить утворення таких слів, як “самовпевненість, самоправство, самовихваляння”, потім ці слова отримали підсилення під впливом німецьких утворень *Selbstgefuhl* (самопочуття). “Само” — це перша частина певної множини складних слів, що використовується для позначення спрямованості чого-небудь на самого себе, вияв самого себе або здійснення чогось для себе (самозахист, самопостачання, самоконтроль, самовираження, самовиявлення, самофінансування, самопідготовка, самодіяльність, саморухомий). Російський термін самоуправ-

ління відображає інтернаціональні риси цього поняття, відповідні слова в англійській мові виражаються словом *self — government*, у французькій мові — *autonomic*, в німецькій мові — *selbstverwaltung* [2, С. 18].

Поняття “місцеве управління” з’явилося значно раніше за термін “самоврядування”. Місцеве управління (*local government*) використовувалося у законодавстві США та Великобританії для позначення організації і діяльності муніципальних установ і прямо вказувало на їх місцевий, локальний характер, як один із основних критеріїв відмежування від інших (центральних) органів управління. Тільки всередині ХІХ ст. поняття “місцеве самоврядування” в науковий обіг було введено пруським юристом, професором Берлінського університету Х. Гнейстом, який запозичив його з англійської юридичної практики для позначення системи міського управління, саме в такому контексті термін “самоврядування” (*self — government*), починаючи з кінця ХVІІІ ст., використовувався в конституційному праві Англії для характеристики державного ладу Англії, як самоврядної через парламент нації, яка стала управляти собою самостійно і незалежно від короля, хоча цей термін в англійському законодавстві не зустрічався [4; 2, С. 21].

Якщо розглядати “самоврядування” як самокеровану, самоорганізовану цілісну систему, то в цьому випадку термін самоврядування включає й поняття управління, оскільки самоврядування за своєю природою є процесом управління, якому притаманні певні особливості. В іншому випадку “самоврядуванням” може бути один із видів управління, при якому функціонування будь-якої системи здійснюється автономно.

Термін “управління” в буквальному смислі означає процес керування, яке завжди передбачає цілеспрямовану діяльність людей за упорядкуванням суспільних відносин, що спрямована на досягнення відповідних позитивних результатів. Однак, найчастіше в сучасній зарубіжній та вітчизняній літературі термін “самоврядування” вживається у вузькому розумінні як синонім місцевого самоврядування, за якого відносно автономне управління публічними справами здійснюється населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці безпосередньо або через утворені ним органи, а не через центральні органи влади.

Український термін “місцеве самоврядування” можна ототожнювати з словами “самоуправління, самокерування”. Вони являються його синонімами, тому саме цими термінами можуть позначатися досить різноманітні явища і процеси суспільного життя.

Проблематика місцевого самоврядування полягає в балансі відносин між державою та громадою, тобто яка влада виникла раніше: державна чи громадська? Тому у різних джерелах по-різному трактується поняття місцевого самоврядування.

Наприклад, видатний німецький вчений Г. Елінек сформулював його, як “державне управління через посередництво осіб, які не є професійними державними посадовими особами, — управління, яке на противагу державно-бюрократичному є управлінням через посередництво самих зацікавлених осіб” [6]. Англійський вчений І. Редліх визначив місцеве са-

моврядування як “здійснення місцевими жителями або їх обраними представниками тих обов’язків і повноважень, які їм надані законною владою або які належать їм за загальним правом” [8].

Різні вчення про місцеве самоврядування закладалися з початку ХІХ ст. Американська і Велика французька революції призвели до появи не тільки нових форм організації влади, але і до перетворення місцевого самоврядування в громади і зняття опіки держави. У цей період одержали широке розповсюдження ідеї Т. Джефферсона, що розглядав невеликі громади, як ідеальну форму становлення і функціонування демократичної державності.

На думку А. Васильчикова, “самоврядування означає участь народу в місцевому внутрішньому управлінні своєї батьківщини; ця участь у певному розмірі допускається у всіх державних організаціях і при самих централізованих формах правління. Місцевим жителям надається все-таки дуже обширне і складне коло дій, переважно за тими предметами відомства, що могли б обтяжити центральну адміністрацію надмірними витратами і турботами управління”. Далі він зазначає, що самоврядування являє собою систему, що покладає на місцевих обивателів увесь тягар управління з відповідними правами. Уточнюючи визначення поняття “місцеве самоврядування”, А. Васильчиков помітив, що “повне поняття про місцеве самоврядування в тих народів, де воно дійсно існує, склалося з трьох простих і безпосередніх дій: розподілу податків, витрати земських зборів, формування місцевих судів та управ” [3, С. 148–157].

Н. Лазаревський стверджував, що “самоврядування є децентралізоване державне управління, де самостійність місцевих органів забезпечена системою такого роду юридичних гарантій, що, створюючи дійсність децентралізації, разом з тим забезпечують і тісний зв’язок органів місцевого державного управління з даною місцевістю і її населенням” [5, С. 42].

За радянських часів самоврядування здійснювалось через систему рад народних депутатів. Для комуністичного правління характерною була централізована форма правління, тому самоврядування у загальноприйнятому розумінні цього слова не існувало.

О. Кутафін та В. Фадеєв розглядають місцеве самоврядування як основу конституційного ладу, право населення на самостійне рішення питань місцевого значення, форму народовладдя. В. Фадеєв визначає, що “місцеве самоврядування” — це система організації і діяльності громадян, що забезпечує самостійне під свою відповідальність рішення населенням питань місцевого значення, управління муніципальною власністю, виходячи з інтересів усіх жителів даної території.

На думку російського вченого А. Черкасова, “місцеві органи у цілому формуються та функціонують на основі тих самих принципів, що й вищестоящі органи керівництва. Тому не слід абсолютизувати та фетишизувати поняття “самоврядування” стосовно місцевого рівня, наділяти його будь-якими особливими “суспільними” властивостями та протиставляти державному управлінню. Але теоретично фетишизацію самоврядних засад у процесі управління можна б було поширити на інші управлінські рівні

та розглядати, наприклад, всю державу як самоврядовувану (що обирається населенням через представницькі органи, а також загальнонаціональні референдуми) організацію, а уряд як головний орган самоврядування тієї чи іншої країни.

Російський вчений С. Авак'ян слушно вважає, “що місцеве самоврядування — це самостійне, відповідальне рішення населення і обраними ними органами місцевих справ (питань місцевого значення)... Кардинальне значення — на думку С. Авак'яна, — для розуміння природи місцевого самоврядування повинні мати такі фактори, як: наявність чи відсутність державно-владних починань у місцевому самоврядуванні; його положення в загальній системі управління, що існує в даній державі і суспільстві; набір функцій місцевого самоврядування; його матеріально-фінансова база” [1].

Російський автор М. Пискотін дає коротке визначення поняття “місцеве самоврядування”, обмежуючи тим, що “місцеве самоврядування” — це самоврядування громадян, населення сіл, міст, селищ. Ними управляє хтось зверху, а вони самі управляють своїми місцевими справами. Місцеве самоврядування в будь-якій державі, як справедливо визначає М. Пискотін, служить засобом здійснення трьох основних цілей: забезпечення децентралізації в державному управлінні; розвитку демократичних начал у рішенні питань місцевого значення і підвищення ефективності у веденні місцевих справ.

XIX ст. породило безліч теорій місцевого самоврядування, які залишаються актуальними і продовжують впливати на його реалізацію сьогодні. Розгляд різноманітних теорій покликано допомогти в з'ясуванні складної, багатоаспектної сутності місцевого самоврядування. Політико-правова думка виробила низку концепцій, що відбивають багатоплановість і складний характер цього інституту.

Концептуальна невизначеність є наслідком та одночасно причиною соціокультурних та історичних особливостей розвитку феномену самоврядування. Різниця концепцій відбиває феноменальну сутність місцевого самоврядування як форми, а згодом інституту суспільної чи суспільно-політичної активності. Звідси виникає концептуальне різнотлумачення:

– питання природи самоврядування — штучний витвір держави чи стійкий самовідтворюваний процес обживання простору;

– питання статусу організаційної структури місцевого самоврядування — державні представництва на місцях чи самостійницькі недержавні, громадські структури за територіальною ознакою;

– питання обсягу прав місцевого самоврядування як влади місцевого самоврядування, як найнижчий територіальний рівень ієрархічної будови державної влади, місцеве самоврядування як самостійно визначений територіальною громадою комплекс місцевих завдань та інтересів;

– питання особливостей взаємовідносин із державою — держава “визнає право на місцеве самоврядування”, “надає право на місцеве самоврядування”, “визнає перелік обов'язків та прав”, “гарантує захист та реалізацію прав територіальної громади”;

– питання особливостей структурно-функціональної будови органів місцевого самоврядування — призначення державними органами, визнання державними органами чи рівноправне співіснування.

Наявність різних за змістом визначень понять місцевого самоврядування та існування різних моделей організації місцевої влади в різних країнах спонукала вчених до висновку про неможливість його однозначного визначення. У даний час іде пошук оптимальних варіантів самоврядування, визначення його концепції. Розробка поняття місцевого самоврядування важливе, оскільки це обумовлено необхідністю вибору оптимальної для України концепції місцевого самоврядування, відповідно до якої можна будувати систему законодавства про місцевого самоврядування і розвивати її на практиці.

Література

1. Авакьян С. Народовластие // Конституционное право: Энцикл. словарь / Отв. ред. С. А. Авакьян. — М: Норма, 2000.
2. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави // Право України. — 2003. — №11 — С. 18.
3. Васильчиков А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. — Т. 1. — С. 148–157.
4. Гнейст Х. Р. Правовое государство и административные суды / Под ред. М. И. Свешникова; Пер. Ф. С. Фустова. — 2-е изд. — СПб.: Тип. В. Безобразова, 1896. — 379 с.
5. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 2: Административное право. Ч. 1: Органы управления. — СПб., 1910. — С. 42.
6. Редлих И. Английское местное управление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии. Т. 1. — СПб.: Тип. Альтшюльцера, 1907; Ашлей П. Местное и центральное управление. — СПб., 1910.
7. Токвиль А. О демократии в Америке / Пер. с франц. пересм. испр., доп. сравнит. исслед. — М.: Наука, 1987. — С. 414–417.
8. Элликс Г. Значение конституции в современном праве. — СПб., 1906.

Е. В. Михайловская,

кафедра политологии Института социальных наук
Одесского национального университета имени И. И. Мечникова
к. 35, Французский бул., 24/26 г. Одесса, 65058, Украина

ОНТОЛОГИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ПОЛИТИЧЕСКОГО ФЕНОМЕНА И ЕГО КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ВЕРСИИ

Резюме

В статье рассматривается понятие и сущность местного самоуправления как политического феномена, раскрывается происхождение местного управления и его интерпретация в современном понимании. Анализируются концептуальные основы местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственное управление, управление, муниципальный.

K. V. Mikhaylovska,

the Politology`s Department

of the Institute of Social Sciences, I. I. Mechnykov Odessa National University

24/26 French avenue, Odessa, 65058, Ukraine

**ОНТОЛОГИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ПОЛИТИЧЕСКОГО ФЕНОМЕНА
И ЕГО КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ВЕРСИИ**

Summary

The article deals with notion and main points of local self-government as political phenomenon, the origin of local self-government and its interpretation in modern comprehension is also covered. Besides conceptual foundations of local self-government are analysed.

Key words: local self-government, state administration, management, municipal.