

Наумкіна С.М.

Гібридизація української системи місцевого самоврядування: позитивні та негативні наслідки

УДК 321.02:352(477)

Наумкіна С.М.,
доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри політичних наук
і права
Південноукраїнського національного
педагогічного університету
імені К. Д. Ушинського

У статті розглядаються основні моделі місцевого самоврядування (горизонтальна, або континентальна, та дуалістична, або англосаксонська), які є класичними в європейському просторі. Аналізуються позитивні й негативні наслідки розвитку системи місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, громада, державна влада, муніципалітети, територіальні утворення, управління, сепаратизм.

В статье рассматриваются основные модели местного самоуправления (горизонтальная, или континентальная, и дуалистическая, или англосаксонская), которые являются классическими в евро-

пейском пространстве. Анализируются позитивные и негативные последствия развития системы местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, громада, государственная власть, муниципалитеты, территориальные образования, управление, сепаратизм.

The basic models of local self-government (horizontal, or continental, and dualistic, or Anglo-Saxon), which are classical on European space. Analyzes the positive and negative effects of the system of local self-government in Ukraine.

Key words: local self-government, mass, state power, municipalities, territorial educational institutions, management, separatism.

Підвищення ефективності забезпечення участі народних мас в управлінському процесі залишається актуальною проблемою соціально-політичного розвитку будь-якого суспільства. Тому метою статті є аналіз класичного досвіду розвинених країн та його креативне втілення в українські політичні реалії.

У вітчизняній політичній науці цій проблемі приділяли увагу Л.М. Дунаєва, О.Н. Євтушенко, Ю.К. Крестева, Г.О. Лебединська, К.В. Михайловська, А.І. Некряч, О.Т. Ніколаєв, А.В. Осипов, Д.П. Співак, О.О. Яцунська та інші вчені. Проте вважати її вирішеною немає практичних підстав, тому вона залишається в полі зору науковців і політичних діячів. Аналіз зарубіжного досвіду та його креативне втілення в політичну практику країн пострадянського простору, зокрема й України, є теоретичним і практичним завданням сучасного соціально-політичного розвитку.

У державах континентальної Європи склалася система місцевого самоврядування, характерною рисою якої є «вилучення» з громад сформованої в них публічної влади (позбавлення права формотворчості, перетворення місцевої юрисдикції на функцію винятково державної влади, наявність опіки з боку урядових чиновників тощо). Вона широко поширилася завдяки колоніальній експансії Франції та Німеччини. Однак у межах цієї системи місцевого самоврядування муніципалітети відіграють велику роль у політичному житті держави, у вирішенні проблем адміністративно-правового характеру в межах відповідних територіальних утворень [1, с. 5].

До найважливішого принципу організації й діяльності муніципалітетів належить їхня підпорядкованість і підконтрольність місцевому населенню. Історія свідчить, що муніципалітети завжди були основою боротьби центральної влади проти феодалного сепаратизму, на їхній основі виросла державність американського народу. Демократичні

сили завжди бачили в муніципальній автономії противагу різним сепаратистським устремлінням екстремістських сил. Формування централізованої держави завжди означало все більше «переміщення» в центр від громад функцій публічної влади (інколи навіть насильницьким шляхом), перетворення громад на територіальні колективи, які повинні були забезпечувати реалізацію юридичних настанов центру. «Залишок» публічних повноважень в органів місцевого самоврядування, їхня підконтрольність центральній владі продовжують визначати ступінь демократизму самоврядування та його автономії.

Континентальна модель побудована на основі державної теорії самоврядування, сутність якої полягає в тому, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління, їх компетенція не є особливою, самобутньою, природною, а цілком і повністю створюється та регулюється державою. Самоврядування (у цьому разі) є різновидом державного управління [2, с. 34].

Вважаємо, що саме горизонтальна (або континентальна) модель набула сьогодні найбільшого поширення в процесі розвитку місцевої влади. Ця модель покладається в основу систем місцевого самоврядування в більшості європейських країн, у франкомовних країнах Африки, низці країн Латинської Америки, більшості постсоціалістичних країн. Дуалістична (англосаксонська) модель відповідає найстарішій системі місцевого самоврядування, яка відрізняється від інших систем місцевого самоврядування, що зумовлюється історичними особливостями її розвитку. За сучасних умов вона отримала значного поширення в «переселенських» країнах і країнах, які входили до складу британської колоніальної системи, у межах якої відбулося впровадження цієї моделі або більшості її елементів. На думку К.В. Михайловської, запозичення елементів іншої моделі

(зразка) у власну національну систему приводить до гібридизації системи та виокремлення іншої, «змішаної» моделі, яка також стає системою-образом, що утворює модель. Змішана модель із домінантною домішкою елементів континентальної моделі відрізняється від змішаної моделі з домінантною домішкою англосаксонської моделі більш високим ступенем централізації влади, наявністю так званої адміністративної вертикалі. Відмінність полягає також у поєднанні місцевого самоврядування з прямим державним управлінням на місцях, яке здійснює державний нагляд над місцевими органами самоврядування. Тобто дозволено робити все, що не заборонено законом. Найбільшого поширення змішана модель набула в Німеччині, Австрії, Японії та інших країнах, а її гібриди існують у більшості країн світу [3, с. 88].

У науці також є визначення поняття місцевого самоврядування, засновані на європейській континентальній концепції. Так, прихильниками англосаксонських і європейської континентальної концепцій часто використовуються ті ж терміни: «влада», «публічна влада», «управління», «діяльність, здійснювана громадянами, які проживають у межах муніципального утворення», «питання місцевого значення», «інтереси місцевого населення» тощо [4, с. 12]. При цьому такі вчені вважають, що місцеве самоврядування є або продовженням державного управління, або самим державним управлінням, здійснюваним місцевими жителями в межах муніципального утворення.

Прихильники європейської континентальної моделі, заснованої на теорії державного самоврядування, вважають, що державна влада нерозривно пов'язана з місцевим самоврядуванням наявністю загальних функцій, поєднанням загальнодержавних і місцевих інтересів у вирішенні завдань місцевого значення, досягненням єдиної мети – поліпшення добробуту громадян.

У свою чергу прихильники англосаксонської моделі виключають участь місцевого самоврядування в здійсненні державних функцій та вважають, що державні органи не можуть втручатися в справи місцевого значення. Варто відзначити, що англосаксонську модель фактично не може бути реалізовано в Україні. Вона розрахована на більш розвинені в економічному плані країни.

Суть розуміння місцевого самоуправління, яке засноване на європейській континентальній моделі, полягає в тому, що місцеве самоврядування розглядається як встановлена державою місцева публічна влада. Вона реалізується на території відповідного муніципального утворення шляхом управління, здійснюваного жителями, які проживають у межах цього муніципального утворення, органами й посадовими особами місцевого самоврядування. При цьому для здійснення своїх

функцій місцеве самоврядування має реальну матеріально-фінансову базу.

У такому розумінні місцевого самоуправління поєднуються багато елементів надбудовних і базисних відносин, які перебувають у нерозривному зв'язку. Місцеве самоврядування здійснюється шляхом управління. Відповідно, спостерігається сукупність управлінських відносин, які виступають як категорія, що гарантує зв'язок і взаємодію базису й надбудови, керованої та керуючої систем.

Варто підкреслити, що в такому розумінні поняття місцевого самоврядування розкрито його основні ознаки, а саме:

- це різновид публічної влади, встановленої органами державної влади в законах. Отже, введення місцевого самоврядування в суспільстві залежить від органів державної влади, які приймають закони. Діюча природа місцевого самоврядування полягає в тому, що воно є, з одного боку, аналогом центрального уряду, а з іншого – формою народовладдя, яка забезпечує реалізацію прав громадян на місцеве самоврядування, а місцевому населенню – можливість перетворення своєї волі на публічну владу;

- наявність цієї публічної влади, закріпленої за громадянами в законі, дає їм можливість здійснювати управління значною частиною державних справ, реалізувати державні функції в межах відповідного муніципального утворення;

- межі владних повноважень громадян, органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування обмежуються територією муніципального утворення. Усі рішення, прийняті під час реалізації різних форм здійснення місцевого самоврядування, діють лише в межах муніципального утворення;

- публічна муніципальна влада належить жителям, здійснюється ними безпосередньо й через створювані ними органи місцевого самоврядування або посадових осіб місцевого самоврядування;

- владу цю встановлено законом, вона має здійснюватись у межах закону. Тим самим підкреслюється, що місцеве самоврядування здійснюється на основі чинного закону, проте не з огляду на доцільність яких-небудь інших умов;

- місцеве самоврядування як різновид публічної влади має достатню матеріально-фінансову базу у вигляді муніципальної власності, місцевого бюджету, цінних паперів тощо. Ця влада приймає рішення та відповідає за свої дії власним майном;

- поєднуються місцеві й загальнодержавні інтереси під час здійснення місцевого самоврядування [5].

Що ж стосується визначення поняття, заснованого на англосаксонській концепції, то досить замінити в такому визначенні термін «вирішення

значної частини державних завдань» терміном «вирішення завдань місцевого значення».

Для визначення поняття місцевого самоврядування, заснованого на сполученні двох основних концепцій, варто вказати на поєднання завдань державного та місцевого значення. Таким чином, поряд із державною публічною владою існує муніципальна публічна влада.

Сучасним міжнародно-правовим документом, який найбільш повно викладає поняття й принципи місцевого самоврядування, зазвичай вважають Європейську хартію про місцеве самоврядування 1985 р. Відповідно до її офіційної версії місцеве самоврядування означає право й спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права та які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [6].

Легко виявити в наведеному визначенні порушення норм логіки: поняття формулюється саме через себе, тобто місцеве самоврядування через діяльність органів місцевого самоврядування. Однак слід враховувати, що ця логічна невідповідність міститься в перекладному тексті. Першоджерела Європейської хартії про місцеве самоврядування – автентичні тексти французькою й англійською мовами. З огляду на найменування Європейської хартії про місцеве самоврядування «місцеве самоврядування» є перекладом англійського «local self-government» та французького «autonomie locale». У наведеному визначенні перекладені «органи місцевого самоврядування» у французькій версії звучать «collectivites locales», а в англійській – «local authorities». Також їх можна перекласти словами «місцеві влади», «місцеве начальство», «влада на локальній території». Таким чином, у цьому разі мова йде не стільки про установи, скільки про місцеве населення, об'єднане з метою здійснення владних повноважень для захисту інтересів, обумовлених переважно фактором проживання на певній, відособленій (локальній) території, тобто про населення як про суб'єкт влади. У зв'язку із чим вважаємо більш доцільним використовувати як переклад понять «local authorities» та «collectivites locales» термін «місцеве співтовариство».

Принципово важливим у цьому визначенні є поняття самостійності. Під самостійністю місцевого самоврядування розуміється право населення муніципального утворення, відповідно до

чинних законів, безпосередньо або через своїх представників без втручання яких-небудь інших владних структур визначати коло питань, прийнятих до свого ведення, і вирішувати їх.

Визначення, викладені в Європейській хартії про місцеве самоврядування, підкреслюють ще один важливий аспект організації місцевого самоврядування: діяльність під свою відповідальність. Тобто тягар наслідків за рішення, прийняті в межах питань, узятих до свого ведення, повною мірою лягає на місцеве самоврядування.

Місцева муніципальна влада повинна разом з органами державної влади управляти як державними, так і місцевими справами, керуючись не лише місцевими, а й загальнодержавними інтересами, особливостями та традиціями. При цьому управління на місцях має здійснюватись на основі закону. Тоді буде досягнуто єдності в управлінні на території всієї країни, відбудеться скорочення розриву між суспільством та органами державної влади.

У конституціях сучасних держав місцеве самоврядування закріплюється й гарантується як одна з основ демократичної системи управління. Поняття «місцеве самоврядування» відображає складне та різноманітне явище, формування й розвиток якого залежать від цілого комплексу історичних, географічних, політичних, економічних та інших особливостей території. Воно найбільш повно дозволяє реалізувати положення про те, що єдиним джерелом влади є народ.

У більшості цивілізованих країн у великих адміністративно-територіальних одиницях, у межах складових їхніх територій (аж до низової ланки, наприклад невеликих міст, сіл, приходів, комун тощо) публічна влада реалізується не державними органами, а безпосередньо місцевим населенням чи утвореними ним органами (посадовими особами) [7, с. 82].

Ця влада здобуває властивості самоорганізованої публічної влади, що здійснює управлінські функції, визнані й закріплені юридично центральною владою. У зв'язку із цим у місцевому самоврядуванні парламентський принцип відокремлення управління від правотворчості є майже неможливим. Саме тому в законодавстві розвинених країн зарубіжні муніципалітети закріплюються як корпорації публічного права, тобто установи, що володіють правами публічної установи (суб'єкта адміністративно-правових відносин) і правами юридичної особи (США, Великобританія тощо). Саме в такій правоздатності муніципального утворення проявляється його політико-правова природа як організації публічної влади на місцях. І хоча умови генезису, історичного становлення й еволюції цього інституту були різними у відповідних країнах, у цілому їхня політико-юридична сутність і функції є однаковими. Наприклад, історична роль німецького місцевого самоврядування в дер-

жавній історії країни принципово відрізняється від впливу англійського місцевого самоврядування на становлення форми правління у Великобританії. Однак нині ці органи здійснюють однакові функції й завдання, забезпечуючи життєдіяльність населення місцевих громад на основі законів та інших нормативних актів державних органів і власних юридичних рішень, прийнятих у межах своєї компетенції.

Місцеве територіальне самоврядування прямо стосується проблеми організації народовладдя в державі. Держава, будучи виразником спільного інтересу народу, забезпечує реалізацію цього інтересу, насамперед у формі закону. Виконання законів здійснюється відповідними органами, у тому числі й органами населення міст, районів та інших поселень. Останні поєднують цю діяльність із конкретними інтересами місцевого населення, більше того, населення може бути основним суб'єктом такої державної діяльності [8, с. 6]. Отже, місцеве населення може ставати основним суб'єктом управлінських, адміністративно-правових відносин, що є першою характерною рисою муніципального управління.

Друга характерна риса муніципального управління постає з першої: державно-правова природа місцевого самоврядування визначається не лише децентралізацією публічної влади, а й організацією державної влади взагалі, що є більш важливою проблемою [9, с. 7]. Самоврядування має бути у функціональному плані досить результативним. Особливу роль у вирішенні цього питання покликане зіграти законодавство про місцеве самоврядування. На сучасному етапі формування системи місцевого самоврядування повинні бути досить високими політична активність населення та його самоорганізація. Відомо, що самоврядування не можливе без юридично оформлених інститутів, без відповідних органів місцевого самоврядування й посадових осіб, організаторської діяльності депутатів представницьких органів муніципалітетів [10, с. 255].

Вихідною теоретико-методологічною основою формування публічної, у тому числі й самоврядної, влади в Україні є громадівська та природно-правова концепція влади й самоврядування. Ці ідеї гуманізують публічну владу, роблять її більш наближеною до громадян. Їхня реалізація істотно розширює сферу свободи індивіда, його соціальної дії, формуючи істотний сегмент його соціальної взаємодії з державою, у результаті якої оптимально здійснюються індивідуальні та колективні права особистості. Влада за таких умов розкриває специфічний образ мислення й форму реалізації волі конкретної людини, груп людей до життя та життя свого нащадка. На локальному рівні за допомогою такої влади складатиметься й функціонуватиме цілісна система соціальних зв'язків, які

фактично формують реальне громадянське суспільство [11, с. 9].

Запозичення досвіду різних систем самоврядування, які визнані такими, що утворюють моделі (зразковими), призвело до порушення логіки розвитку національної моделі самоврядування як цілісної, системно пов'язаної з інститутами держави, політичною культурою населення. Проблемою стала варіабельність законодавця у визначенні місцевого самоврядування, що привело до фіксації в Конституції України 1996 р. «громадівської» теорії самоврядування, а в профільному законі – «державної» теорії самоврядування. На практиці це зумовило поєднання елементів різних моделей самоврядування, що призвело до гібридизації української системи місцевого самоврядування та неефективності у вирішенні питань місцевого значення в подальшому.

Адміністративне реформування щодо підвищення ефективності й удосконалення системи державного управління, запропоновані конституційні зміни, на жаль, залишаються поверхневими, несистемними, не здатними до відновлення конструктивного балансу між державним управлінням і місцевим самоврядуванням.

Таким чином, місцеве самоврядування – це самостійна діяльність громадян щодо регулювання, управління й вирішення безпосередньо або через сформовані ними органи місцевого самоврядування значної частини питань місцевого значення в інтересах населення цієї території з урахуванням розвитку всього суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Григорьев В.А. К вопросу о местном самоуправлении: модели / В.А. Григорьев // Приднестровье. – 2009. – № 65. – С. 5.
2. Соловьев С.Г. Модели организации системы муниципальной власти: проблемы теории и практики / С.Г. Соловьев // Современное право. – 2006. – № 7. – С. 32–35.
3. Михайловська К.В. Онтологічні передумови місцевого самоврядування як політичного феномену та його концептуальні версії / К.В. Михайловська // Вісник Одеського національного університету імені І.І. Мечникова. Серія «Соціологія і політичні науки» / за ред. І.М. Ковалюка. – О. : Астропринт, 2009. – Т. 14. – Вип. 2. – С. 84–90.
4. Біленчук П.Д. Система міського самоврядування: деякі питання теорії та розвитку / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування : зб. матер. конф. (м. Київ, 21–22 грудня 1998 р.). – К. : Перспектива, 1999. – С. 9–14.
5. Співак Д.П. Інститут місцевого самоврядування в комунікативному політичному процесі України : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Д.П. Співак ; Південноукраїнський держ. пед. ун-т ім. К.Д. Ушинського. – О., 2013. – 17 с.
6. Шаповалова А.М. Управлінська модель послі-

довності реалізації програми спільних дій в територіальній громаді / А.М. Шаповалова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – № 1(27). – С. 325–329.

7. Кампо В.М. Європейська модель місцевого самоврядування: проблеми і перспективи її реалізації в Україні / В.М. Кампо // Українсько-Європейський журнал міжнародного та порівняльного права. – 2001. – Т. 1. – Вип. 2. – С. 71–84.

8. Григорьев В.А. Дифференциация интереса в местном самоуправлении / В.А. Григорьев // Приднестровье. – 2009. – № 54. – С. 6.

9. Григорьев В.А. К вопросу о местном самоуправ-

лении: централизация и децентрализация власти / В.А. Григорьев // Приднестровье. – 2009. – № 55. – С. 7.

10. Астапова Т.О. Споживацька модель діяльності органів місцевого самоврядування / Т.О. Астапова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – Вип. 1(16). – С. 250–257.

11. Дунаєва Л.М. Місце та роль самоврядування в територіальній організації сучасних держав / Л.М. Дунаєва // Наукові праці: навчально-методичний журнал. Серія «Політичні науки». – Миколаїв : Вид-во Чорноморського державного університету імені П. Могили, 2009. – Вип. 97. – Т. 110. – С. 6–10.