

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

*Коваленко Наталія Олександрівна,
аспірантка кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-0813-7162*

УДК 352.075:369

doi: 10.34213/ap.19.02.14

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ СУЧАСНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто специфіку розвитку місцевого самоврядування з точки зору різних підходів до публічного управління. Воно може реалізовуватись у трьох формах: пряме управління через процедури безпосередньої демократії, участь через процедури деліберативної та партисипаторної демократії. Визначено особливості та можливості їх упровадження в Україні.

Ключові слова: публічне управління, місцеве самоврядування, демократія, інституціоналізація місцевого самоврядування, погоджувальні процедури.

Постановка проблеми. Сучасний етап розбудови соціально-правової держави неможливий без реорганізації системи місцевого самоврядування з урахуванням глобальних змін та демократичних принципів. Розглядаючи організаційно-правові засади діяльності місцевих рад, необхідно звернути увагу на той факт, що вони, виступаючи елементом системи публічного управління, входять в її важливу підсистему – місцеве самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розвитку системи публічного управління присвячено наукові праці Т. Бельської, В. Гриневич, В. Дзюндзюка, В. Єлагіна, Д. Карамішева та ін. Теорію та практику процесу організації місцевого самоврядування досліджували В. Гриневич, М. Ковалів, П. Любченко, В. Мамонова, В. Мартиненко, О. Марченко та ін. Серед зарубіжних авторів, дослідження яких стали класичними у сфері науки публічного управління та демократії, варто назвати М. Бевіра, Ю. Габермаса, Дж. Драйзека, В. Вільсона, Д. Осборна і Т. Геблера та ін. Проте в процесі реформування виникають нові умови та питання, що вимагає вдосконалення підходів щодо визначення особливостей реалізації місцевого самоврядування в системі сучасного публічного управління.

Мета статті – базуючись на стані наукового вивчення проблематики реформування системи місцевого самоуправління в Україні, визначити специфіку місцевого самоврядування в системі сучасного публічного управління та напрямки його модернізації з урахуванням сучасних змін соціально-економічного стану країни.

Виклад основного матеріалу. Відзначимо, що існує велика кількість підходів до розуміння місцевого самоврядування, що обумовлено декількома причинами. По-перше, традиційно місцеве самоврядування як феномен вивчалось різними суспільними науками, які й підказали можливість і необхідність використання різноманітних підходів до дослідження сутності міс-

© Коваленко Н. О., 2019

цевого самоврядування в Україні та світі. По-друге, місцеве самоврядування багатогранне у своїх проявах і має особливість мінливості залежно від впливу зовнішніх і внутрішніх факторів. По-третє, з'явившись пізніше багатьох суспільних відносин, що існують тепер як би в оболонці місцевого самоврядування, саме місцеве самоврядування неодмінно має розглядатися з позицій вивчення цих відносин.

Питання про сутність місцевого самоврядування є сьогодні доволі дискусійним в науці. В основному суперечка стосується подвійної природи місцевого самоврядування. Одна група вчених стверджує, що в місцевому самоврядуванні поєднуються державні і суспільні корені [3]. Інші вважають, що місцеве самоврядування фактично є частиною державної влади [1]. Третя група вчених вважає, що місцеве самоврядування не можна вважати державною владою, а необхідно розуміти як самостійний рівень публічної влади в державі [4; 5].

Що стосується суті місцевого самоврядування, то для того, щоб зрозуміти, в чому вона полягає, необхідно розглянути основні теорії місцевого самоврядування.

Першою спробою розробити таку модель була зроблена на початку XIX ст. у Франції, коли виникла теорія вільної громади. Її творцями є відомі французькі та бельгійські правознавці Ж.-Г. Туре, А. де Токвіль, К.-Ф. Гербер, Г. Аренс та ін. Відповідно до цієї теорії громада має право на самостійність і незалежність від центральної влади спочатку. При цьому держава не створює громаду, а лише визнає її. І в цьому відношенні громада є первинною по відношенню до держави.

Теорія вільної громади ґрунтується на таких принципах: місцеве самоврядування – це управління власними справами громади, відмінними за своєю природою від справ державних; поділ справ, якими відає громада, на власні справи і справи, які передаються їй державою; органи місцевого самоврядування є недержавними органами; державні органи не мають права втручатися в справи, віднесені до компетенції громади, вони лише стежать за тим, щоб громада не виходила за межі своєї компетенції [6, с. 50].

Серед засновників господарської або громадівської теорії, що з'явилася середині XIX ст., називають Е. Мейера і Р. фон Моля. Ця теорія є певним продовженням теорії вільної громади. Її суть полягає в тому, що специфіка місцевих проблем принципово відрізняється від державних. Ця теорія обґрунтувала право місцевих органів управління займатися вирішенням місцевих проблем, зокрема займатися господарською діяльністю, незалежно від держави. Тому дану теорію часто називають господарською.

Громади в межах даної теорії є суб'єктами спеціальних прав, а тому державне втручання в їх справи є неприпустимим; посадові особи самоврядування відносяться до місцевих, а не до державних агентів, і представляють не державу, а громаду.

Державна теорія місцевого самоврядування прийшла на зміну громадівській теорії у другій половині XIX ст. Її засновниками вважаються А. фон Штейн і Р. Гнейст. Згідно з державною теорією місцеве самоврядування, перш за все, є однією з форм організації державного управління на місцях, будучи частиною державної системи управління. Місцеві установи, за цією теорією, повинні діяти відповідно до суспільних і державних інтересів. Організація місцевої влади будується на підставі законів, а органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями державою [6, с. 58].

Юридична теорія місцевого самоврядування з'явилася і набула широкого поширення в кінці XIX – на початку XX ст. Її прихильниками були Г. Еллінек, Б. Чичерін та ін. Відповідно до юридичної теорії органи місцевого самоврядування є державними органами. Держава передає органам місцевого самоврядування частину своїх повноважень у повному обсязі, визнаючи тим самим їх самостійність і незалежність. При цьому місцеві інтереси знаходяться в тісному зв'язку з інтересами державними, тому місцева влада повинна в певному сенсі узгоджувати свої дії з владою державною [6, с. 71].

Таким чином, в юридичній теорії місцевого самоврядування відбивається розуміння природи місцевого самоврядування, як поєднання державного і громадського початку, заснованого на нормах права.

Значення теорій місцевого самоврядування полягає в тому, що вони пояснюють появу місцевого самоврядування в конкретний історичний період. Причому, основне їх завдання полягало і полягає в тому, щоб пояснити місце місцевого самоврядування в державі, місце органів місцевого самоврядування в системі публічного управління та їх відносини з органами державної влади.

З'ясовуючи місце органів місцевого самоврядування в системі публічного управління, безумовно, необхідно розглянути питання про те, що є органом місцевого самоврядування.

Держава як організація публічної влади здійснює її, виконуючи свої функції управління суспільними процесами, за допомогою утворених в установленому порядку органів, що реалізують владні повноваження відповідно до визначеної ним компетенції.

Класифікацію органів місцевого самоврядування можна здійснити за різними ознаками. Залежно від способу формування органів місцевого самоврядування поділяються на виборні та створювані в іншому порядку. Виборні органи місцевого самоврядування утворюються в результаті місцевих виборів, які проводяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні (наприклад, представницькі органи місцевого самоврядування). А створювані, в свою чергу, в іншому порядку – наприклад, в порядку призначення (виконком ради). Однак визначеності та однаковості в найменуванні способів формування органів місцевого самоврядування у вітчизняному законодавстві немає.

Залежно від характеру компетенції виділяють органи місцевого самоврядування загальної та спеціальної компетенції. Діяльність органів загальної компетенції поширюється на всі питання місцевого значення даної муніципальної одиниці. Це, наприклад, представницький орган місцевого самоврядування і виконавчий орган місцевого самоврядування (місцева адміністрація). Саме ці органи займаються безпосереднім, повсякденним управлінням, званим в законодавстві – вирішенням питань місцевого значення. Органи спеціальної компетенції займаються питаннями, що стосуються будь-якої конкретної сфери. Наприклад, це контрольний орган місцевого самоврядування [2].

Залежно від способу функціонування та порядку прийняття рішень органи місцевого самоврядування поділяються на колегіальні і єдиноначальні. Колегіальні органи здійснюють діяльність, приймають рішення і несуть за них відповідальність у колективному порядку (представницький орган муніципального освіти). Єдиноначальні органи очолюються посадовою особою, за яким залишається право остаточного рішення і відповідальність за нього (наприклад, в місцевій адміністрації така особа – голова).

Місце органів місцевого самоврядування в системі публічного управління, їх справжня самостійність, як і ефективність діяльності, в значній мірі визначається політикою держави по відношенню до місцевого самоврядування, ступенем опрацьованості системи взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування.

За кордоном, особливо у федеративних державах, вироблено ефективну систему взаємодії між рівнями влади і методи подолання неминуче виникають розбіжності, в тому числі у фінансовій сфері. Так, у США створено спеціальний орган – Комісія з міжурядових відносин, куди входить рівне число представників від федеральної влади, влади штатів і місцевої влади. Органи місцевого самоврядування у взаємовідносинах з державою, через свої союзи та асоціації, впливають на формування державної політики в галузі місцевого самоврядування. У разі відсутності згоди в цій комісії серйозні рішення щодо розподілу фінансових коштів за рівнями влади не приймаються [2, с. 135–138].

Діяльність органів місцевого самоврядування в межах відповідної території (територіальний фактор) і реалізація ними владних (публічних) повноважень на місцевому рівні визначає близькість місцевої влади до державної. Будучи найбільш наближеною до громадян, органи місцевого самоврядування зайняті вирішенням повсякденних буденних, і відповідно, найбільш важливих з точки зору життєзабезпечення питань.

При плануванні та прийнятті рішень, які зачіпають місцеве самоврядування, державним органам слід узгоджувати свої рішення з місцевими органами, наскільки це можливо, в міру можливості своєчасно й у відповідній формі.

Основною умовою розвитку місцевого самоврядування та проявом його призначення є діючий механізм реалізації повноважень органами місцевого самоврядування з метою задоволення основних життєвих потреб населення на конкретній території. Успішне функціонування місцевого самоврядування залежить, перш за все, від ефективно працюючих органів місцевого самоврядування та достатньої фінансово-матеріальної бази місцевого самоврядування. Сьогодні завданням держави є належний інтерес і політична воля щодо забезпечення розвитку і зміцнення місцевого самоврядування. Це важливо, оскільки питання місцевого самоврядування невіддільні від державного інтересу. Але вплив держави в цій ситуації є категорією відносною, оскільки відповідно до загально визнаних конституційних принципів побудови демократичної та правової держави, та неприпустимою. Правомірним і ефективним є вплив у формі координації та стимулювання, що вимагає встановлення чіткого правового механізму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, можна говорити про те, що місцеве самоврядування необхідно розглядати як важливий елемент системи публічного управління, маючи на увазі, що крім “класичної” форми публічного управління – управління спеціальними органами та посадовими особами, для нього характерно широке використання різних форм безпосередньої демократії, тобто безпосереднього вирішення питань, що турбують населення.

Найважливішим питанням, що дозволяє визначити не тільки місце місцевого самоврядування в системі публічного управління, але і виявити особливу сутність цього рівня, що відрізняє від двох інших, буде процес інституціоналізації місцевого самоврядування як інституту публічного управління, що володіє унікальними інституційними рисами.

Необхідно відзначити, що в рамках такого явища, як публічне управління, місцеве самоврядування має унікальні риси. По-перше, місцеве самоврядування в певній мірі є формою самоорганізації, відповідно створений представницьким органом місцевого самоврядування (місцеві ради) виконавчий орган місцевого самоврядування з цієї точки зору, є засобом інституціалізації самоорганізації громадян. Для більшості виконавчих органів місцевого самоврядування, це не очевидно, оскільки відбувається не в рамках прямої процедури, а опосередковано.

Важливою рисою місцевого самоврядування є становлення його як соціального механізму, який здатен відповідати інтересам громади і дає можливість безпосередньо впливати на владу. У зв'язку з цим слід зазначити, що влада місцевого самоврядування в сучасних умовах може характеризуватись деякими особливостями:

- її джерелом вступає народ, а первинним носієм – територіальна громада;
- вона розповсюджується тільки на певну територію;
- фінансово-матеріальну базу складають комунальна власність і місцевий бюджет, в такому аспекті тенденція до децентралізації є дуже важливою;
- у системі її органів може бути відсутня жорстка ієрархія і підпорядкованість;
- її органи мають більш тісні зв'язки та різноманіття форм комунікацій з населенням.

Отже, з цього витікає ще одна унікальна риса, а саме можливість безпосередньої реалізації прав громадян на місцеве самоврядування, так і за допомогою створення спеціальних органів – місцевих рад. Останні виступають представницьким інститутом влади на місцевому рівні. В межах сучасних концепцій публічного управління відбувається трансформація інституту місцевих рад, які стають майданчиком для обговорення рішень, розкриваючи “свої двері” для участі в прийнятті управлінських рішень різноманітних суб'єктам місцевого розвитку. Тому в розвинених країнах існують різноманітні форми забезпечення участі громадян в управлінні місцевим розвитком.

Як вже зазначалось, місцеве самоврядування є елементом системи публічного управління, максимально наближеним до громадян. Воно можливо з включенням в управління процедур участі населення в трьох формах: пряме управління через процедури безпосередньої демократії, і участь через процедури деліберативної і партисипаторної демократії. Деліберативна демократія є комплексом дорадчих процедур у вигляді тимчасових і постійних форм дорадчої діяльності представників органів публічного управління та представників місцевого населення, які реалізуються на основі функціонального, або територіального підходу. Партисипаторна демократія – комплекс погоджувальних процедур у спільній діяльності населення і органів публічного управління, що представляє собою включення спеціальної стадії в процедуру прийняття рішення в рамках інституту публічного управління, коли рішення узгоджується з населенням і затверджується їм, а також створення в структурі органу управління організаційних форм для реалізації погоджувальних процедур.

Початок сучасної дискусії про деліберативну демократію було покладено Дж. Дьюї, Ю. Габермасом, Дж. Драйзеком.

В свою чергу, концепція партисипативної (парципаторної) демократії представлена у роботах К. Пейтмана, Б. Барбера, К. Макферсона, Дж. Циммермані та ін.

Деліберативна і партисипаторна демократія реалізується за участі місцевих рад. Основною тезою першої теорії постає твердження про необхідність дистанціювання дорадчої демократії від держави з механізмом формального виборчого права, і заміною його демократичним плюралістичним, політизованим громадянським суспільством, що гарантує вільне волевиявлення громадян. А метою організацій громадянського суспільства стане забезпечення взаємодії суспільства і держави на основі підтримки їх незалежності від держави і здатності стимулювати політичну дискусію. Слід зазначити, що якщо вплив на світовий політичний процес за допомогою деліберативних процедур в деякій мірі утопічно, то на місцевому рівні, в обмежених просторових межах організація діалогічного простору видається цілком реальною.

Досить перспективною вбачається і концепція партисипативної демократії, суттю якої є повернення до класичних ідеалів демократії, через активну участь громадян в обговоренні і прийнятті рішень з основних питань суспільного життя. Основними цінностями за такої моделі є свобода, рівне право на саморозвиток, почуття політичної відповідальності та прояв турботи у кожного про "спільну справу". У такому суспільстві громадяни добре поінформовані, зацікавлені в своїй високій активності в суспільному житті. У зв'язку з цим визначено, що політична участь виконує дві функції: захист громадян від нав'язаних зверху рішень, а також створення механізму самовдосконалення людини.

Однак окремі процедури партисипаторної демократії цілком можуть бути використані на рівні місцевого самоврядування, при цьому залучення населення до процесу прийняття управлінських рішень відповідає сутності місцевого самоврядування. На рівні місцевого самоврядування, партисипаторна демократія представляє собою комплекс погоджувальних процедур у спільній діяльності населення і органів публічного управління діючих на рівні місцевого самоврядування. Погоджувальні процедури, перш за все, будуть реалізовуватися через включення спеціальної стадії в процедуру прийняття рішення в рамках інституту публічного управління, коли рішення узгоджується з населенням і затверджується їм, а також створення в структурі органу управління організаційних форм для реалізації погоджувальних процедур.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. У сучасних умовах процес інституціоналізації виконавчих органів місцевих рад в повноцінний інститут публічного управління може бути розглянутий як сукупність трьох когерентних етапів, які змістовно представляють еволюцію елементів системи публічного управління на місцевому рівні в єдину емерджентні систему, об'єднану на основі впровадження деліберативних і партисипаторних процедур, і побудовану на принципах легітимності, транспарентності і демократичності. Інституціоналізація при цьому буде заснована на наступних трансформаційних процесах – трансформації процедур формування виконавчих органів місцевих рад та модернізації процедур діяльності виконавчих органів місцевих рад, шляхом об'єднання традиційної управлінської діяльності і процедур деліберативної і партисипаторної демократії.

Список використаних джерел

1. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Москва : Норма, 1999. 617 с.
2. Выдрин И. В. Муниципальное право России. Москва : Норма, 2004. 347 с.
3. Ковалів М. В., Іваха В. О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки.* 2015. № 824. С. 45–49.
4. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія. Харків : Одиссей, 2006. 352 с.

5. Марченко О. Взаємодія місцевого самоврядування й елементів громадянського суспільства: історіографія проблеми. *Наукові записки. Серія: Історичні науки*. 2012. Вип. 16. С. 97–108.
6. Прудников А. С., Еремян В. В., Лимонов А. М. Муниципальное право России : курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Кн. мир, 2005. 123 с.

References

1. Baglay, M.V. (1999). *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii Constitutional right for Russian Federatsion*. Moscow: Norma [in Russian].
2. Vyidrin, I.V. (2004). *Munitsipalnoe pravo Rossii Municipal right for Russia*. Moscow: Norma [in Russian].
3. Kovaliv, M.V. Ivaha, V.O. (2015). *Pravovyi status organiv mistseвого samovriaduvannia v Ukraini Legal status of organs of local self-government in Ukraine*. *Visnyk Natsionalnoho universitetu "Lvivska politehnika"*. *Yuridichni nauky, issue 824, 45–49* [in Ukrainian].
4. Lyubchenko, P.M. (2006). *Konstitutsiino-pravovi osnovy rozvitku mistseвого samovriaduvannia yak institutu gromadianskogo suspilstva Constitutional-legal frameworks of development of local self-government as an institute of civil society*. Kharkiv: Odissei [in Ukrainian].
5. Marchenko, O. (2012). *Vzaemodlia mistseвого samovriaduvannia y elementiv gromadianskogo suspilstva: istoriografiiya problemy Cooperation of local self-government and elements of civil society: historiography of problem*. *Naukovі zapisky, issue 16, 97–108* [in Ukrainian].
6. Prudnikov, A.C. Eremyan, V.V., Limonov, A.M. (2005). *Munitsipalnoe pravo Rossii Municipal right for Russia*. Moscow: Kn. mir [in Russian].

Kovalenko N. O., *Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv*
ORCID 0000-0002-0813-7162

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SYSTEM OF MODERN PUBLIC ADMINISTRATION

The current stage of forming a social and law state is impossible without reorganizing the system of local self-government, taking into account global changes and democratic principles. Considering the organizational and legal foundations of local councils activities, it is necessary to pay attention to the fact that they, as an element of the public administration system, are included in its important subsystem - local self-government.

The purpose of the article is to determine the specifics of local self-government in the system of modern public administration and directions of its modernization taking into account the current changes in the socio-economic status of the country. Local self-government should be seen as an important element of the public administration system, bearing in mind that apart from the "classical" form of public administration, it is the management of special bodies and officials that it is widely used in various forms of direct democracy to address issues in which population is interested in.

The most important issue, which allows to determine not only the place of local self-government in the public administration system, but also to reveal the special essence of this level, should be the process of institutionalization of local self-government as an institution of public administration, which has unique institutional features.

Nowadays the institutionalization process can be seen as a set of three stages that (in a meaningful way) represent the evolution of elements of the local governance system into a single emergent system, united on the basis of implementation of deliberative and participatory procedures, and based on the principles of legitimacy, transparency and legitimacy.

In connection with this, the article deals with the specifics of the development of local self-government in terms of different approaches to public administration. It can be implemented in three forms: direct governance through the procedures of direct democracy, participation through the procedures of deliberative and participatory democracy. The features and possibilities of their implementation in Ukraine are also identified.

Key words: public administration, local self-government, democracy, institutionalization of local self-government, conciliation procedures.

Надійшла до редколегії 19.09.2019 р.