

ЩОДО ПОНЯТТЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ TO THE CONCEPT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM

Щебетун І.С.,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного і міжнародного права Донецького національного університету

Стаття присвячена дослідженню етимології терміна «система», ознакам, притаманним соціальним системам, особливостям визначення поняття «системи» саме місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, система місцевого самоврядування, органи та посадові особи місцевого самоврядування.

Статья посвящена исследованию этимологии термина «система», признакам, характерным социальным системам, особенностям определения понятия «система» именно местного самоуправления

Ключевые слова: местное самоуправление, система местного самоуправления, органы и должностные лица местного самоуправления.

The article studies the etymology of the term «system», features inherent in the social system, especially the definition of "system" with regard to local government

Key words: local self-government, local government system, authorities and officials of local governments.

У системі демократичного правління, у якій може взяти участь кожний громадянин, значна роль належить місцевому самоврядуванню як сфері публічної діяльності.

Разом з тим, можна констатувати, що на місцевому рівні створена громіздка і неефективна система органів публічної влади, що є однією з причин недосконалого місцевого самоврядування. Визначення системи місцевого самоврядування має суттєве значення для розуміння механізму впливу місцевого самоврядування та його органів на соціально-економічні процеси. Недосконалість чинного законодавства, що регулює системно-структурну організацію місцевого самоврядування, породжує численні конфлікти між різними рівнями влади, у відносинах між органами державної влади та місцевого самоврядування. В Україні неодноразово робилися спроби реформування системи місцевого самоврядування, включаючи питання регіонального розвитку, адміністративно-територіальної, бюджетної організації, але, як правило, без достатнього наукового обґрунтування, а тому бажані результати фактично відсутні.

Поняття системи місцевого самоврядування має як теоретичний, так і практичний характер, але в юридичній літературі немає його чіткого визначення, хоча окремі аспекти цього інституту були предметом дослідження як українських, так і зарубіжних учених, зокрема: О.В. Батанова [1], Ю.Д. Казанчева та О.М. Писарева [2], В.В. Кравченка та М.В. Пітцика [3], М.І. Корнієнко [4], В.Ф. Погорілка та О.Ф. Фрицького [5], В.В. Пилина [6], С.Г. Серьогіної [7] та інших.

Мета статті. З наведеного слідує, що дослідження поняття системи місцевого самоврядування є актуальним, отже, метою статті є уточнення визначення поняття системи місцевого самоврядування.

Для досягнення мети, перш за все, слід звернутися до етимології терміну «система» й аналізу ознак, притаманних соціальній системі.

Термін «система» має грецьке походження і перекладається як «ціле» або «те, що складене з частин», а філософське його розуміння передбачає «сукупність елементів, які перебувають у певних відносинах та зв'язках між собою й утворюють цілісність» [8, с. 104], визначається як упорядкована чисельність взаємопов'язаних елементів, що має структуру та організацію. У філософській літературі система визначається як упорядкована чисельність взаємопов'язаних елементів, що має структуру та організацію [9, с. 124-125].

У державно-правовій науці визнається, що система – категорія більш об'ємна, становить організаційно-структурну будову системи зі стійких компонентів, а також її

функціонування, увесь діючий механізм [10, с. 11-12].

Отже, коли йдеться про систему органів, то мається на увазі якась цілісна сукупність одиниць, взятих як одне ціле з єдиними завданнями, які детерміновані функціями, покладеними на цю сукупність. Залежно від кількості та якості зв'язків між елементами однопорядкової системи відрізняються між собою. Саме завдяки організаційній структурі можна охарактеризувати систему як сукупність взаємопов'язаних елементів.

У юридичній літературі поняття «система місцевого самоврядування» розглядається у двох значеннях – як «система місцевого самоврядування взагалі» і як «система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста» [11, с. 33].

Системний підхід, відображений у ст.5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», має суттєве онтологічне й гносеологічне значення. На сьогодні система є формою представлення предмета наукового пізнання і в цьому розумінні вона є фундаментальною й універсальною категорією.

Оскільки в Україні немає єдності поглядів щодо поняття системи місцевого самоврядування, є необхідність проаналізувати окремі з них, які є найцікавішими. Зокрема, П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко та М.В. Підмогільний визначають систему місцевого самоврядування як сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення й організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини здійснюють задачі і функції самоврядування, вирішують питання місцевого значення [12, с. 26.]. Це визначення цілком узгоджується з вимогами Європейської Хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Україною Законом від 15 липня 1997 року. Хоча Хартія розглядає в якості суб'єкта місцевого самоврядування передусім органи місцевого самоврядування, однак передбачає у ч.2 ст.3 можливість звернення до зборів громадян, референдуму або будь-якої іншої форми прямої участі громадян там, де це допускається згідно із законом. Оскільки згідно з ч.1 ст.140 Конституції України та ч.1 ст.6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» основним носієм функцій та повноважень місцевого самоврядування в Україні є територіальна громада, запропоноване визначення підсилює роль населення у вирішенні питань місцевого значення та місце у системі місцевого самоврядування.

Бальцій Ю. пропонує наступне визначення поняття: «Сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування, утворює систему місцевого самоврядування» [13, с. 27].

Певним чином доповнює вищевикладене позиція С.В. Болдирева, який пропонує систему місцевого самоврядування визначити як «об'єднання взаємопов'язаних його суб'єктів і форм здійснення місцевого самоврядування, через які населення територіальної громади реалізує надані їй повноваження» [14, с. 10]. Ця позиція видається нам слушною і заслуговує підтримки.

Відомі радянські вчені Г.В. Барабашев та К.Ф. Шеремет пропонують два поняття: система рад і радянська представницька система. При цьому під системою рад розумілися принципи її побудови, види Рад, їх взаємодія з системою інших державних органів, громадськими організаціями, трудовими колективами і формами безпосередньої демократії. Радянська представницька система визначалася як система взаємопов'язаних організаційно-політичних форм і відповідних правових інститутів, за допомогою яких забезпечується функціонування народного представництва на усіх рівнях державної структури [15, с. 9,10,40].

Наводячи останні два визначення системи, можна стверджувати, що на сьогоднішній день ці поняття не втратили свою актуальність, це пояснюється тим, що на цей час система рад існує, але вже як система органів самоврядування, а не органів державної влади; поряд з ними існує й можливість звернення до інших форм прямої демократії, які, хоча і не увійшли до системи, тим не менш, передбачені чинним законодавством, зокрема, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. ст.7, 8, 9, 13). З наведеного слідує, що сучасна система місцевого самоврядування має містити положення не тільки щодо закріплення суб'єктів місцевого самоврядування, а й відповідних форм здійснення місцевого самоврядування.

Визначення поняття системи місцевого самоврядування є складним і з точки зору законодавчого закріплення. Так, із аналізу ст.5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» випливає, що до системи місцевого самоврядування входять: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні, обласні ради; органи самоорганізації населення. Але із самого поняття місцевого самоврядування, яке дає Закон, випливає, що це не тільки право, а й реальна здатність громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Відповідно таку здатність громада може самостійно реалізовувати тільки використовуючи різноманітні форми безпосередньої демократії, тому ніяк не можна відкидати форми безпосереднього народовладдя при аналізі системи місцевого самоврядування. Отже, поняття системи місцевого самоврядування, запропоноване П.Д. Біленчуком, В.В. Кравченком та М.В. Підмогільним, про яке йшлося вище, є більш прийнятним для розуміння феномену місцевого самоврядування.

Таку позицію поділяють і російські вчені Ю.Д. Казанчев та О.М. Писарев, підкреслюючи, що саме єдність, взаємозв'язок, оптимальне поєднання й функціонування різних організаційно-правових форм складає систему місцевого самоврядування і тому під системою слід розуміти сукупність органів місцевого самоврядування, територіального громадського самоврядування, форм прямого волевиявлення громадян, інших організаційно-правових форм здійснення місцевого самоврядування, через які населення муніципального утворення реалізує визнану та гарантовану Конституцією владу, вирішує, виходячи з своїх власних інтересів, історичних та інших місцевих традицій, питання місцевого значення [2, с. 78].

Водночас необхідно зазначити, що при такому підході йдеться більшою мірою про сукупність суб'єктів

місцевого самоврядування, ніж про систему місцевого самоврядування.

У багатьох сучасних публікаціях фахівці в галузі державного управління стверджують, що характерними ознаками будь-якої системи є наявність не менше двох взаємопов'язаних і впорядкованих елементів, єдність цільового призначення; функціональна самодостатність елементів, які в цілому забезпечують існування всієї системи; ієрархічність внутрішньої організації; субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо [16].

У творах, присвячених загальній теорії систем (Р. Акоф, Л. фон Берталанфі, У.Р.Ешбі, Л. Заде, А. Кестлер, Дж. Клір, А. Раппопорт, В.М. Садовський, А.І. Уйомов, Ю.О. Урманцев, Б.С. Флейшман та ін.), виокремлюються принаймні три групи властивостей систем: 1) властивості, пов'язані з цілями та функціями; 2) властивості, пов'язані зі структурою; 3) властивості, пов'язані з ресурсами та особливостями взаємодії із середовищем.

До першої групи відносять: а) інтегративність – наявність системоутворюючих, системозбережних факторів; б) цілеспрямованість – наявність спільної мети діяльності для всіх елементів системи; в) синергічність – однонаправленість (або цілеспрямованість) дій компонентів посилює ефективність функціонування системи; г) пріоритет інтересів системи більш широкого (глобального) рівня перед інтересами її компонентів; д) емерджентність (лат.: «той, що вибивається», англ.: «виникнення нового») – цілі (функції) компонентів системи не завжди збігаються із цілями (функціями) системи в цілому; е) еквіфінальність – здатність системи досягти станів, незалежних від вихідних умов і які визначаються тільки параметрами системи; ж) мультипликативність – як позитивні, так і негативні ефекти функціонування компонентів у системі мають властивість множення, а не додавання; з) альтернативність шляхів функціонування та розвитку.

Друга група включає: а) цілісність – первинність цілого у відношенні до частини; б) неадитивність – властивості системи не тотожні сумі тих компонентів, що її складають; в) структурність – можливість розкласти систему на компоненти, встановити зв'язки між ними; г) ієрархічність – кожен елемент системи може розглядатися як система (підсистема) більш широкої, глобальної системи.

Третю групу складають: а) спадковість – здатність сприймати сутнісні ознаки своїх попередників і розвинути їх у процесі власного функціонування; б) комунікативність – існування складної системи комунікацій із середовищем; в) взаємодія і взаємозалежність системи і зовнішнього середовища; г) адаптивність – прагнення до стану стійкої рівноваги, котре передбачає адаптацію параметрів системи до змінних параметрів зовнішнього середовища (проте «нестійкість» не в усіх випадках є дисфункціональною (руйнівною) для системи: вона може бути і умовою динамічного розвитку); д) надійність – функціонування системи при виході з ладу одного з її компонентів, збереження проектних значень параметрів системи протягом запланованого періоду.

Безумовно, зазначені ознаки притаманні в повному обсязі і місцевому самоврядуванню, формування, розвитку і функціонування якого залежить від багатьох чинників, у тому числі, й від окремих структурних елементів, що здійснюють соціальну регуляцію. Місцеве самоврядування як система, так і окремі її елементи мають загальні інтереси, тому елементи не можуть залишатися поза системою, оскільки не можуть існувати поза нею, а сама система не має ніякої ієрархічної переваги щодо своїх елементів, оскільки також не може існувати без них.

Загалом, погоджуючись з позицією наведених авторів, не можна погодитись з тим, що систему можна

розглядати без врахування різноманітних чинників: природно-географічних умов, історичного розвитку, особливостей національного складу населення, демографічної ситуації тощо. Як справедливо зазначає О.В. Батанов, «місцеве самоврядування виникає не одразу у вигляді системи, а спочатку у вигляді певних передумов, об'єктивних факторів, які формуються за сприятливих умов» [17, с. 28]. Отже, перш ніж говорити про певну систему місцевого самоврядування, доцільно, враховуючи вище означені чинники, визначити, яка з відомих моделей здійснення публічної влади на місцях (англосаксонська, романо-германська, іберійська та ін.) буде покладена в основу, тобто які принципи відносин місцевих органів між собою та з центральними органами влади є базовими. І хоча на сучасному етапі класифікація моделей місцевого самоврядування є, певною мірою, умовною, тому що тепер у багатьох країнах спостерігається тенденція щодо їх зближення, основа відносин має бути визначена.

Наступними чинниками, які потребують врахування при уточненні поняття системи місцевого самоврядування виступають адміністративно-територіальний поділ країни, взаємовідносини місцевих органів влади між собою та з центральними або федеральними (у федеративних країнах) органами влади, способи утворення та ін. Так, реформи адміністративно-територіального поділу, що були проведені у різних зарубіжних країнах, не призвели до формування однакової системи органів місцевого управління. І досі зберігаються певні відмінності між адміністративно-територіальними одиницями щодо

їх розміру, економічного потенціалу, чисельності населення. У більшості країн існують уніфіковані системи місцевого управління, за якими однакові органи мають однаковий правовий статус. Однак, на відміну від них, у Великобританії та США системи місцевого управління складаються із організаційних ланок різних типів. Це підтверджує необхідність окремій державі самостійно визначити ту систему місцевого управління, яка буде найбільш ефективною саме для цієї країни з урахуванням усіх чинників, про які йшлося вище.

Отже, говорячи про систему місцевого самоврядування, окрім певної сукупності організаційно-правових форм здійснення місцевого самоврядування, відповідних суб'єктів, слід враховувати: рівень розвитку суспільства; тривалість самоврядних та демократичних традицій; національні особливості; природу й повноваження органів; самодостатність суб'єктів місцевого самоврядування; форму виборчої системи органів місцевого самоврядування, спосіб розподілу владних ресурсів, основи взаємовідносин місцевих органів влади між собою і центральною владою (по суті визначити модель місцевого самоврядування).

Висновки. Вищенаведене дозволяє стверджувати, що під системою місцевого самоврядування слід розуміти певну модель здійснення публічної влади на місцевому рівні, сукупність організаційно-правових форм і інститутів місцевого самоврядування, його суб'єктів, завдяки яким населення територіальної громади вирішує місцеві проблеми, реалізує надані йому функції та повноваження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М.О.Баймуратов.- К.: Видавництво «Юридична думка», 2010.- 656 с.
2. Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муніципальное право: Учебник.-М.: Новый Юрист, 1998.- 288 с.
3. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навч. посіб.- К.: Атіка, 2003.- 672 с.
4. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання: Навч. посіб.- К.: Атіка, 2005.- 143 с.
5. Муніципальне право України: Підруч. / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького.- К.: Юрінком Інтер, 2006.- 592 с.
6. Пылин В.В. Муніципальное право Российской Федерации: Учебник.- СПб: Юрид. центр Пресс, 2003.- 800 с.
7. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підруч. / За ред. С.Г. Серьогіної.- Х.: Право, 2005.- 256 с.
8. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави: монографія / За ред. Ю.М.Тодици і В.А.Шумілкина.- Х.: ТОВ «Одісей», 2004.- 392 с.
9. Введение в философию: Учебник в 2-х ч. /Фролов И.Т., Араб-Оглы Э.А., Арофьева Г.С. и др.-М.: Республика, 2003.- 623 с.
10. Лясковский А.И. Становление системы местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук.: 12.00.02.- М., 1992.- 23 с.
11. Основи муніципального права України.- К.: Знання, 2000.- 187 с.
12. Біленчук П.Д., Кравченко В.В. Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навч. посібник. – К: Атіка, 2000.- 304 с.
13. Бальцій Ю. Проблемні питання визначення системи місцевого самоврядування // Юридичний вісник.- 2010.- № 3.- С. 22-28
14. Болдирев С.В. Система місцевого самоврядування в Україні // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Мат. Наук.-практ. Конф.(Харків, 4-5 груд. 2001 р.).-Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002.- С.120-122
15. Советское строительство: Учебник / Под ред. Барабашева В.Г., Шеремета К.Ф.- М.: Юрид. лит., 1988.- 215с.
16. Державне управління: Навч. посіб. /А.Ф.Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю.Гордієнко; За ред. А.Ф.Мельник.-К.: Знання-прес, 2003.- С.182; Любашіц В.Я., Мордовцев А.Ю., Тимошенко И.В., Шапсугов Д.Ю. Теория государства и права: Учеб.- М.:МарТ, 2003.-С.516; Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Органы государственной власти современной России: Учеб. Пособ.- М.: Дашков и К, 2003.- С.31
17. Батанов А.В. Муніципальна влада в системі категорій і інститутів сучасного конституціоналізму // Конституц. и муницип. право.-2007.-№4.-С.28-30.