

УДК 340.11: 32

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, ФУНКЦІЇ LOCAL GOVERNMENT: CONCEPTS, FEATURES, FUNCTIONS

Назаренко О.А.,
*аспірант кафедри теорії права та держави
юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У представленій статті висвітлюються різноманітні теоретико-правові підходи до розуміння місцевого самоврядування. Надається перелік характерних ознак та здійснюваних функцій. Зосереджується увага на тому, як воно впливає на організацію суспільного життя.

Ключові слова: місцеве самоврядування, ознаки, функції, суспільне життя.

В представленной статье освещаются различные теоретико-правовые подходы к пониманию местного самоуправления. Предоставляется перечень характерных признаков и осуществляемых функций. Сосредотачивается внимание на том, как оно влияет на организацию общественной жизни.

Ключевые слова: местное самоуправление, признаки, функции, общественная жизнь.

The article highlights various theoretical and legal approaches to local government. The article also gives the list of characteristic features and existing functions. The author focuses on the question how it affects the organization of social life.

Key words: local government, features, functions, social life.

Постановка проблеми. Особливість місцевого самоврядування полягає у врахуванні тенденцій розвитку суспільства та прагненні утвердити демократичні засади людського існування. Будучи досить непростим та багатоаспектним соціальним явищем, воно поки що немає єдиного та найбільш точного визначення. Натомість у теорії права та держави існують власні різноманітні підходи до розуміння, що обумовлені особливостями представлених в літературі характеристик. Існування великої кількості визначень свідчить про невпинну динаміку поглядів на місцеве самоврядування

та певну суперечність його політико-правової природи. Наявна приналежність до суб'єктів політики виступає ще однією підставою для зіткнення поглядів науковців з усіх сторін наукового пізнання.

Своє тлумачення надають не тільки вчені у галузі теорії держави та права, але і представники з інших напрямків дослідження, зокрема конституційного права та політології. Слід також зазначити, що сучасні теоретики, здійснюючи характеристику зазначеного поняття, залучають до своїх робіт думки, що надані з позиції представників конституційного права. Висвітлення

таких поглядів в межах теорії права та держави не завадить планомірно розглянути усю складність питання. Їх взаємозв'язок є досить міцним, адже періодично створені наукові праці поєднують думки представників з цих галузей знань.

Забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування залежить від комплексного впливу на нього всієї політичної системи та можливості повноцінно здійснювати свою діяльність. Місцеве самоврядування являється структурним елементом політичної системи суспільства, що покликаний оберігати та захищати права та свободи людини і громадянина. Найбільш відомим є право населення певної території, громадян вирішувати питання місцевого значення. Саме місцеве самоврядування допомагає залучити населення до процесу управління справами місцевого значення, що надзвичайно позитивно впливає на зміцнення засад демократії. Таким чином, окресливши напрямки дії місцевого самоврядування, необхідно більш детально з теоретико-правової позиції розглянути притаманні йому ознаки, функції та суспільний характер з метою вирішення у майбутньому проблем, щодо розуміння і використання поняття.

Аналіз досліджень та публікацій. Протягом тривалого часу представники теорії держави та права працюють над вивченням такого суспільно-значимого явища, як місцеве самоврядування. Озираючись на історію української політико-правової думки, можна побачити, що яскравими прихильниками, які підтримували ідеї місцевого самоврядування були такі видатні постаті: В. Винниченко, М. Грушевський, М. Драгоманов, В. Липинський, М. Міхновський, О. Романович-Славатинський, Ю. Панейко, С. Подолинський, М. Стахів, І. Франко, В. Целевич та інші.

Дослідниками сучасності є: Р. Безмертний, С. В. Болдирев, В. Барденюк, Ю. Білик, О. Батанова, А. Бобилева, Н. В. Борзих, В. Граб, А. М. Колодій, Г. П. Клімова, І. М. Корнієнко, Є. Ковешнікова, А. Ю. Олійник, В. М. Супрун, В. Сенчук, В. Селіванова, В. О. Серьогін, Г. Чапала, К. Шеремет, О. Н. Ярмиш та інші.

Формулювання цілей статті. Основною метою є дослідження різноманітних теоретико-правових підходів до поняття місцевого самоврядування, визначення переліку ознак, здійснюваних функцій, організації умов існування та впливу на суспільне життя.

Основний зміст статті. Дедалі більше в сучасних умовах розбудови правової держави та громадянського суспільства зростає значення місцевого самоврядування. На сьогоднішній день воно сприяє підвищенню життєдіяльності суспільства та можливості реалізувати законні права та інтереси громадян. Зацікавлене ставлення до такого соціально значимого явища, як місцеве самоврядування спостерігається зі сторони сучасних науковців, які пропонують власні обґрунтовані погляди щодо розуміння.

Теоретичне осмислення слід розпочати з того, що, як зазначає Л. Григорян, самоврядування не слід розуміти спрощено, ніби усі члени суспільства одночасно здійснюють владу. Влада може бути реалізована безпосередньо членами суспільства і через певний механізм. Органи суспільного самоврядування виражають волю і інтереси усіх членів суспільства, і у цьому вони разом є володарючими [1, с. 8]. Поняття самоврядування говорить про те, що громадяни таким чином мають змогу реалізувати надані їм Конституцією права.

При глумаченні поняття «самоврядування» пропонується звернути увагу також і на існуючі види, а саме

П. М. Рабінович виокремлює загальнонародне, загально-суспільне і територіальне самоврядування. Самоврядування народу – це управління самим народом усіма справами суспільства, здійснюване через його політичну систему. Територіальне самоврядування – самоорганізація населення певної території, яке безпосередньо або через утворені ним органи вирішує згідно з чинним законодавством питання місцевого життя [2, с. 71].

Аналіз поняття місцевого самоврядування як форми і способу організації влади на місцях дає можливість визначити місцеве самоврядування як специфічну форму публічної влади, яка самостійно реалізується суб'єктами місцевого самоврядування шляхом вирішення в рамках законодавства питань місцевого значення і не входить у систему державної влади [3, с. 496-497]. Український дослідник І. С. Щebetун зазначає, що місцеве самоврядування має особливу природу, що відрізняє його і від державного управління в інтересах усього суспільства, усіх територій, і від дій конкретних фізичних і юридичних осіб. Місцеве співтовариство має статус локальної публічної корпорації (комунальної корпорації); ця комунальність являє собою щось «громадсько-публічне», середнє і посередницьке між державним і приватним [4, с. 129]. На думку В. Сенчука, «розглядаючи місцеве самоврядування з позиції теорії демократичної держави, можна вказати, що воно постає необхідним фактором становлення і розвитку демократичної держави, який пов'язаний з функціонуванням системи управління суспільними відносинами шляхом самодіяльності та саморегулювання, для чого відповідними правами і можливостями наділяються як окремі громадяни, так і їх територіальні громади, які діють у межах закону і під свою відповідальність» [5, с.20].

Наступний підхід, який запропонований в літературі полягає в тому, що місцеве самоврядування є організаційною формою здійснення населенням влади на місцях, що покликана забезпечити самостійне (під свою відповідальність) вирішення громадянами, які проживають в межах – територіальної одиниці, питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення, історичних і місцевих традицій [1, с. 11]. Власну позицію висловлює Л. А. Сидорчук, який говорить про те, що «місцеве самоврядування – це не тільки сфера самостійності і суспільної активності населення, але й специфічний рівень влади. Організаційні форми здійснення такої влади визначаються мешканцями місцевої самоорганізації самостійно, у межах чинного законодавства держави» [6, с. 15].

Розглянувши представлені вище визначення, можна зробити висновок, що більшість вчених схильні розуміти місцеве самоврядування, як можливість громадян, що на підставі передбаченої законом, наділяються відповідною владою здійснювати управління справами місцевого значення та вирішувати нагальні питання на певній території. Численні теоретичні напрацювання свідчать про те, що місцеве самоврядування є значним регулятором суспільних відносин, який продовжує свій розвиток разом з усією політичною системою. Зміцнення і дотримання правових засад функціонування допоможе надійніше, а також швидше досягти бажаного результату.

Відобразити характер місцевого самоврядування найкраще всього допоможе перелік притаманних ознак. Саме вони допоможуть побачити основну особливість явища, яка полягає в тому, що воно:

1. Має децентралізований управлінський характер, оскільки не передбачає наявності ієрархічної структури.

2. Здійснює публічну владу на певній територіальній одиниці з метою прийняття та реалізації рішень місцевого характеру.

3. Є інститутом народовладдя, що забезпечує реалізацію питань місцевого значення самим суб'єктом самоврядування.

4. Здійснюються обраними представниками населення, що мешкає на певній території.

5. Є самостійним інститутом, що організаційно відокремлений від державних структур і має недержавний характер.

6. Несе відповідальність за свою діяльність перед населенням і державою у разі невиконання чи порушення повноважень [7, с. 168].

В літературі існують також й інші підходи до виділення ознак, зокрема:

1. Місцеве самоврядування займає особливе місце в механізмі управління суспільством і державою, виступаючи специфічною формою публічної влади, яка не є складовою частиною державного механізму.

2. Місцеве самоврядування має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення – предмети відання, перелік яких закріплюється законодавством.

3. Одним із специфічних суб'єктів місцевого самоврядування є територіальна громада. Її специфіка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління в його первинного суб'єкта. Як відомо, під управлінням розуміють будь-який цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. Але в умовах самоврядування очевидно сильнішим є вплив управлінської системи самої на себе. Таким чином, є не дві системи – управлінська і та, якою управляють, а одна самоуправлінська.

4. Самостійність місцевого самоврядування, яка знаходить свій вияв у організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні місцевих справ у рамках компетенції, закріпленої законодавством, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [3, с. 497].

Зазначений перелік ознак висвітлює властивості, які притаманні місцевому самоврядуванню і надає можливість не тільки охарактеризувати його як цілісне явище, але й отримати уявлення про всю значимість. Воно спрямоване на розвиток демократичних засад розвитку соціальних відносин, надання правових гарантій, а також забезпечення суб'єктам можливості реалізувати свої громадянські права. Сучасне суспільне життя потребує розбудови такого суб'єкта політики, як місцеве самоврядування, адже таким чином будуть укріплюватися позиції громадської думки.

Важлива роль відведена не тільки ознакам, але також і функціям, оскільки вони являють собою важливий компонент правового статусу місцевого самоврядування. Перш ніж перейти до їх класифікації та характеристики, необхідно розібратись з етимологічним значенням терміну «функція», яке має різне тлумачення: а) обов'язок; б) роль, що виконує відповідний інститут, чи процес по відношенню до цілого; в) коло діяльності чи призначення; г) залежна змінна величина, тобто така величина, що змінюється в міру зміни іншої величини і називається аргументом; д) специфічна діяльність будь-якого організму та органів, що складають його; е) значення будь-якої форми, її ролі у конкретній системі, що визначаються співвідношенням з іншими формами; є) характеристика напрямку чи сторони діяльності [8, с. 32]. Поширеною є класифікація функцій місцевого самоврядування за сферами та формами діяльності.

За сферами діяльності вирізняють такі функції: залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; управління комунальною власністю; забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; надання соціальних послуг населенню; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян; зовнішньоекономічну; природоохоронну; регулювання земельних відносин; облікову; дозвільно-реєстраційну; інформаційну. За формами діяльності виокремлюють нормотворчу, установчу, контрольну і правоохоронну функції [1, с. 172].

Треба більш детально розглянути кожен з них. Так, здійснюючи нормотворчу функцію, органи місцевого самоврядування приймають відповідні нормативні акти, що мають діяти в межах певної території (локальний характер), розробляти та приймати регламенти рад, статут територіальної громади. Діяльність таких органів має здійснювати згідно з прийнятими положеннями.

Установчу функцію представницькі органи місцевого самоврядування реалізують на пленарних засіданнях, де вирішують питання про кількісний склад ради, її виконавчих органів, апарату ради та її виконавчих органів, забезпечуючи при цьому принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування. Контрольна функція органів місцевого самоврядування, у свою чергу, передбачає здійснення представницькими органами місцевого самоврядування контрольних заходів щодо перевірки діяльності посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування і депутатів відповідних рад. Ці заходи здійснюються у вигляді заслушування звітів, повідомлень, розгляду депутатських запитів, прийняття рішень про дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, діяльності тимчасових комісій місцевих рад. Правоохоронна функція місцевого самоврядування та його органів полягає у сприянні охороні громадського порядку, який забезпечується діяльністю всієї системи правоохоронних органів та судових органів, державних служб, інспекцій, які здійснюють функції нагляду та контролю за дотриманням законодавства [1, с. 173-174].

Розглянувши перелік функцій місцевого самоврядування, можна побачити, що вони впливають на широкий спектр суспільно-значимих питань. Кожна з них має бути повноцінно врегульована для надійної організації життя суспільства. Одне з центральних місць посідає забезпечення законності та правопорядку, охорона громадського миру та спокою. Значення місцевого самоврядування зростає в умовах побудови надійної політичної системи, що буде забезпечувати його відповідність загальнолюдським ідеалам та потребам. Необхідним є посилення гарантії, особливо у сферах здійснення політичних та економічних відносин, де вирішуються найбільш важливі для соціального життя питання та забезпечуються стратегічні напрямки розвитку. Місцеве самоврядування позитивно впливає на організацію суспільного життя, оскільки є серцевиною встановлення загального порядку. Своім існуванням сприяє утвердженню засад демократії, захисту та забезпеченню дотримання загальнолюдських цінностей, безпеки, рівноваги інтересів у середині суспільства. Пов'язане з умовами та особливостям життєдіяльності населення таким чином, щоб спрямовувати на підвищення рівня справедливості і дотримання законів, а також зростання освіченості та професійності. Читке і

неухильне втілення в життя таких засад, може бути початком своєрідної програми розвитку щодо побудови високорозвиненого на засадах права соціуму.

Висновки. Підводячи підсумки теоретико-правового осмислення слід відзначити, що серед науковців не вичерпуються дискусії щодо наукового розуміння місцевого самоврядування. Це підтверджується тією кількістю підходів, що існують у сучасній науковій літературі. Незважаючи на розбіжності у поглядах, що є природнім явищем для пошуку істинного знання, більшість дослідників таки розуміють під місцевим самоврядуванням передбачене законом право населення певної території приймати участь у вирішенні питань місцевого значення. Особлива роль належить закріпленню правових засад місцевого самоврядування на рівні Конституції держави, завдяки якій воно фактично виводиться на рівень одного з провідних інститутів демократичного конституційного ладу та, згодом, посідає чільне місце у політичній системі суспільства.

Основною метою місцевого самоврядування є здійснення стрімкого руху вперед до створення потужної системи самоврядування. Спрямовує свої сили на своєчасне реагування, спостереження за тенденціями розвитку суспільства, щоб відповідати дійсним реаліям бу-

денності, прагнути до розширення своїх функцій задля можливого розширення кола вирішення питань суспільного значення. Відсутність місцевого самоврядування спричиняє ліквідацію меж між суспільством і державою. Характеризуючись надзвичайною наближеністю як до держави, так і до громадянського суспільства, воно перебуває у так званому пограничному просторі. З наукової точки зору, важливість місцевого самоврядування полягає у приналежності до провідних категорій української юридичної думки, а також відведеному йому чільному місці у понятійному апараті. Продовжує слугувати своєрідним інструментом наукового аналізу, забезпечуючи при цьому реальне втілення у життя.

Існуючи як і в інтересах держави, так і окремої особи, місцеве самоврядування має реалізовувати свою діяльність виключно на засадах права, суворо та неухильно дотримуватися його норм. Тому що тільки в такому випадку можна розраховувати на реалізацію принципів народовладдя, рівності громадян та створення умов для їхньої участі у вирішенні питань державного і громадського життя. У сучасних перехідних умовах державотворення необхідно, щоб зазначені принципи знайшли своє відображення у свідомості та поведінці суб'єктів суспільного життя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навчальний посібник / Наталія Василівна Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.
2. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник / Петро Мойсейович Рабінович. – [5-те вид.]. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
3. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : Підручник для студентів вищих навчальних закладів / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. – К. : Ін Юре, 2004. – 672 с.
4. Чапала Г. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблеми співвідношення / Г. Чапала // Право України. – 2004. – № 2. – С. 127–133.
5. Сенчук В. Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації / В. Сенчук // Юридична Україна. – 2009. – № 6 (78). – С. 17–23.
6. Сидорчук Л. А. Місцеве самоврядування у сфері забезпечення правопорядку : (національний та міжнародний досвід) : монографія / Леонід Андрійович Сидорчук [за заг. ред. О. М. Бандурки]. – Київ : КиМУ, 2009. – 220 с.
7. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
8. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник [за ред. Я. Ю. Кондратьєва]. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.