

8.

13.

17.

20.

**ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК УМОВА ФУНКЦІОНУВАННЯ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**
**FOUNDATIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS THE CONDITION OF FUNCTIONING
OF CIVIL SOCIETY: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT**

Котенко Т.В.,

*асистент кафедри теорії та історії держави і права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У роботі автором досліджуються питання основ місцевого самоврядування як фундаментальних засад функціонування громадянського суспільства, надана характеристика та виокремлено поняття основ місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, громадянське суспільство, основи місцевого самоврядування.

В работе автором исследуются вопросы основ местного самоуправления как фундаментальных условий функционирования гражданского общества, обоснована характеристика и определение понятия основ местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, гражданское общество, основы местного самоуправления.

The author investigates questions of basics of local self-government as fundamentals for civil society functioning regarding their characteristics and peculiarities.

Key words: local self-government, civil society, basics of local self-government.

Місцеве самоврядування є важливим елементом громадянського суспільства, яке, з одного боку, зумовлює розвиток місцевої (територіальної) громади на місцях шляхом реалізації та захисту її інтересів, а з іншого, знаходиться під впливом особливостей розвитку громадянського суспільства та зумовлюється потребами й інтересами громадянського суспільства. Саме тим, що місцеве самоврядування знаходиться під впливом особливостей розвитку громадянського суспільства та зумовлюється потребами й інтересами громадянського суспільства, обґрунтовується наявність так званих основ місцевого самоврядування як засобу забезпечення та гарантування дієвості місцевого самоврядування. На думку вчених, сьогодні в управлінні суспільством відбуваються особливі перехідні процеси, в яких демократичні інститути і механізми розвиваються та функціонують як на рівні державної влади, так і на рівні суспільної самоорганізації. Тому саме сфера основ місцевого самоврядування, особливо в умовах перехідних процесів, органічних і планованих змін в організації і здійсненні політичної влади – самі по собі становлять проблемне поле політико-правової теорії і вимагають самостійного осмислен-

ня [1, с. 74-75]. З огляду на це проблематика розуміння основ місцевого самоврядування як засобу управління суспільством потребує відповідного переосмислення не лише як сталого функціонального явища, але і в контексті поточних трансформаційних процесів розвитку суспільства. Цим зумовлюється актуальність теми цього наукового дослідження.

Звертаючи увагу на принциповість основ місцевого самоврядування, які є визначальним чинником у функціонуванні місцевого самоврядування, оскільки вони виконують роль як умов розвитку функцій місцевого самоврядування, так і об'єкту реалізації цих функцій, в цій роботі ми ставимо за мету виокремити та охарактеризувати особливості основ місцевого самоврядування як явища теоретико-правового плану, а також обґрунтувати власне визначення поняття «основи місцевого самоврядування».

У вітчизняній юридичній науці проблематика основ місцевого самоврядування досліджувалась переважно в контексті вдосконалення місцевого самоврядування. Зокрема вказані аспекти були предметом наукового аналізу таких вчених, як: О.В. Батанов, С.В. Бобровник, А.М.

Колодій, Н.М. Оніщенко, О.Ф. Скакун, Т.І. Тарахонич, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, Г.В. Чапала та інших. Слід зазначити, що вченими вже робилися спроби встановити особливості основ місцевого самоврядування в контексті реалізації ним свого функціонального призначення, проте переважна більшість поглядів вчених мають досить різновекторний характер в цілому, та, найголовніше, не відображають особливостей розвитку функціонування місцевого самоврядування в сучасних умовах розвитку громадянського суспільства.

Одразу спробуємо уточнити понятійний апарат, оскільки в юридичній літературі використовуються поняття: основ місцевого самоврядування [2, с. 11]; основ функціонування місцевого самоврядування [3, с. 69]; основ реалізації повноважень органів місцевого самоврядування [4, с. 71-83]. Незважаючи на неоднозначність розуміння понять, що вживаються в юридичній літературі, розуміння їх змісту пов'язується із системою засадничих положень функціонування місцевого самоврядування. Ми не ставили завдання в цій роботі провести розмежування між вказаними поняттями, однак спробуємо встановити ті вихідні засади, які забезпечують (визначають) функціонування місцевого самоврядування, тобто становлять його основу. В юридичній літературі справедливо зазначається вченими те, що місцеве самоврядування є багатограним і складним явищем, воно має ряд основ свого існування та функціонування. Тому в якості засадничих та основоположних факторів існування і функціонування місцевого самоврядування вченими пропонується ввести поняття «основ місцевого самоврядування». Під ними запропоновано розуміти об'єктивно сформовані в суспільстві економічні, соціальні, фінансові, правові й інші можливості й умови, сукупність яких утворює той базис, на якому будується вся система місцевого самоврядування [5, с. 61]. Розкриття змісту цих основ дозволяє окреслити ті проблемні питання, вирішення яких буде сприяти побудові раціональної моделі системи місцевого самоврядування [6, с. 35].

В свою чергу ряд інших вчених обґрунтовують думку про те, що основами функціонування місцевого самоврядування є особливості співвідношення самоврядування та адміністративної децентралізації [7, с. 100]. Саме на проблематиці такого співвідношення засновується ідея про те, що функціонування місцевого самоврядування може здійснюватись:

- або як доповнення державного управління, тим самим основою функціонування є функція держави щодо врегулювання суспільних відносин;

- або як самостійна самоврядна діяльність, основою функціонування якої є фактори розвитку місцевого самоврядування та потреби громади у самоврядному впливі.

В якості окремих основ реалізації функцій місцевого самоврядування виділяють демографічну та соціальну, оскільки, на думку вчених, «місцеве самоврядування характеризується наявністю колосальних демографічних та соціальних ресурсів, які, на відміну від матеріальних, є невичерпними та мають властивість збільшуватися у міру інноваційного розвитку територіальних громад, удосконалення форм місцевого самоврядування, зміни самих людей у процесі соціалізації, самоосвіти та самовиховання, самореалізації своїх сутнісних сил, формування громадської самосвідомості» [8, с. 401]. Соціальні ресурси являють собою продукт спільної діяльності населення, показник соціального інтелекту. При чому чим вище сумарний соціальний інтелект територіальної громади, тим більші соціальні можливості має населення для вирішення своїх суттєвих місцевих проблем, а звідси більш функціональною стає муніципальна влада.

До особливостей демографічної та соціальної сфер функціонування місцевого самоврядування вченими відносяться:

- по-перше, природні ресурси, які є вичерпними як, наприклад, корисні копалини, тоді як соціально-демографічні ресурси у певному сенсі не вичерпні. Їх використання не означає їх вичерпання, а, навпаки, сприяє прогресуючим змінам, переходу суспільства до нового, більш високого рівня його розвитку;

- по-друге, демографічні та соціальні ресурси – це не тільки частково, а й цілком поновлювальні ресурси. Використовуючи, на-приклад, змагальний ресурс, ми зовсім не зменшуємо та не знищуємо його, а, навпаки, залишаємо у цілісності, зберігаємо та навіть нарощуємо його. Чим активніше використовуємо змагальний ресурс, тим більшою мірою сприяємо його розвитку;

- по-третє, природні ресурси можна тримати у запасі та від цього вони не збільшуються та не зменшуються. Інша справа – демографічні та соціальні ресурси. Демографічний та соціальний потенціал місцевого самоврядування не можна тримати на запас. Він починає швидко знецінюватися та деградувати;

- по-четверте, природні ресурси піддаються кількісному вимірюванню та оцінці. Можна підрахувати обсяг енергетичних ресурсів та визначити шляхи їх раціонального використання. Так само можна визначити та оцінити земельні, водні, лісові та інші ресурси. Але складніше це зробити стосовно соціального інтелекту та генетичного потенціалу місцевої спільноти [8, с. 401].

Слід погодитись з такими поглядами вченого, проте все ж такі вони є досить обмеженими, оскільки не відображають й інших аспектів (сфер) функціонування місцевого самоврядування, зокрема: територіальну, часову, економічну, політичну тощо.

В свою чергу І.І. Овчинников зробив спробу з позиції особливостей федеративного розвитку місцевого самоврядування в Російській Федерації надати власне авторське визначення поняттю основ місцевого самоврядування, під яким вчений розуміє сукупність правових норм, що містяться в Конституції, федеральних законах і закріплюють найбільш принципи, важливі, загальні для всіх суб'єктів федерації, муніципальних утворень територіальні, правові, фінансово-економічні рішення завдань місцевого значення [9, с. 123]. Таким чином, питання основ місцевого самоврядування напряму пов'язується з його функціонуванням щодо здійснення завдань, які покладаються на місцеве самоврядування. І саме ці основи відіграють роль засобів забезпечення функціонування місцевого самоврядування.

Слід наголосити, що, розглядаючи проблематику механізму реалізації функцій місцевого самоврядування, вченими було виокремлено в якості елементів вказаного механізму ті фактори, що становлять соціальну основу функціонування місцевого самоврядування. Зокрема до таких соціальних елементів (основ) відносяться:

- 1) система політичних, ідеологічних, організаційно-правових, матеріально-фінансових засобів [10, с. 47-48];

- 2) комплекс заходів юридичного характеру, до складу якого входять нормативні, процесуальні та охоронні засоби, що за певних умов безпосередньо вживаються суб'єктами реалізації в тісному поєднанні з не правовими заходами при вирішенні питань місцевого життя [11, с. 10];

- 3) правотворчі органи місцевого самоврядування, саме населення муніципального утворення, уповноважене приймати рішення нормативно-правового характеру; правозастосовні органи та посадові особи місцевого самоврядування; муніципальні органи та організації, що забезпечують організаційно-технічні умови функціонування муніципальних структур влади, муніципальних установ та підприємств; матеріально-фінансова осно-

ва діяльності місцевого самоврядування; муніципальні установи та муніципальні підприємства, які надають відповідні послуги населенню [12, с. 321];

4) демографічна, соціальна, територіальна, організаційна, правова, матеріально-технічна, бюджетно-фінансова, ідеологічна (духовна) основи. Іноді до цього переліку додаються і гуманістичні основи, під якими розуміють сукупність норм та інститутів, які закріплюють права й свободи людини як вищої цінності та які мають визначати сенс, зміст та діяльність місцевого самоврядування [13, с. 34; 14, с. 23] тощо.

На думку С.В. Болдирева, під основами місцевого самоврядування слід розуміти об'єктивно сформовані в суспільстві економічні, соціальні, фінансові, правові й інші можливості й умови, сукупність яких утворює той базис, на якому будується вся система місцевого самоврядування. До цих основ місцевого самоврядування належать територіальна, матеріально-фінансова та правова основи [6, с. 167]. І саме ця система дозволяє здійснювати функціональний вплив на громадянське суспільство.

Основи місцевого самоврядування як основа самоврядного управлінського впливу на суспільні відносини, мають бути також включені до складу факторів місцевого самоврядування, оскільки без них місцеве самоврядування не буде дієвим та не зможе в повній мірі реалізовувати ті функції, що покладаються на місцеве самоврядування. В цьому контексті, аналізуючи проблематику функціонування місцевого самоврядування, Н.В. Постовой виходить з особливостей визначення поняття «основ місцевого самоврядування», що являють собою сукупність відносин, які складаються в результаті організації та здійснення місцевого самоврядування [15, с. 80]. По суті справи це основи (відносини), властиві місцевій публічній владі, що визначають ті сфери, які забезпечують реальність, результативність та ефективність функціонування місцевого самоврядування.

Враховуючи особливості розуміння так званих «груп відносин», що являють собою основи місцевого самоврядування, на нашу думку, не зовсім вдалим є розуміння специфіки цих відносин, оскільки такі відносини за своєю сутністю та природою є різновидом суспільних відносин, в тому числі і різновидом правовідносин. У

даному випадку доцільніше говорити про специфіку основ місцевого самоврядування в цілому, що зумовлюють особливості його функціонування. Погоджуючись з вказаними особливостями, все ж таки вважаємо, що залишилися не до кінця розкритими такі основи, як історичні традиції місцевого самоврядування, демографічні основи, правові основи тощо. Враховуючи неоднозначність розуміння основ місцевого самоврядування, що сформувалися в юридичній літературі, слід їх узагальнити та конкретизувати, заклавши в їх розуміння таку ключову ідею, як «функціональне призначення місцевого самоврядування». До таких особливостей слід віднести наступні:

- основи місцевого самоврядування – це система засобів та способів, які гарантують реальність та дієвість місцевого самоврядування;
 - основи місцевого самоврядування відображають стан та характер розбудови громадянського суспільства і механізмів самоврядування населення;
 - основи місцевого самоврядування мають багатоаспектний характер та залежать від особливостей сфер життєдіяльності суспільства;
 - основи місцевого самоврядування націлені на забезпечення функціонування місцевого самоврядування та реалізацію завдань, покладених на місцеве самоврядування;
 - основи місцевого самоврядування закріплюються на правовому рівні та забезпечуються державно-владним примусом;
 - основи місцевого самоврядування є елементом механізму реалізації функцій місцевого самоврядування.
- Підсумовуючи вказані особливості, слід наголосити, що основи місцевого самоврядування є системою засобів та способів, які відображають стан та характер розбудови громадянського суспільства й механізмів самоврядування населення, гарантують реальність та дієвість місцевого самоврядування, оскільки націлені на забезпечення функціонування місцевого самоврядування та реалізацію завдань, що покладені на місцеве самоврядування, залежать від особливостей сфер життєдіяльності суспільства та є елементом механізму реалізації функцій місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Зуева Ю. А. Самоуправление как форма осуществления публичной власти в условиях государства переходного периода: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ю. А. Зуева. – М., 2003. – 181 с.
2. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // Право України. – 2002. – №3. – С. 5-11.
3. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов – Х.: Одиссей, 2000. – 80 с.
4. Ткачук А. Місцеве самоврядування в Україні / А. Ткачук, Ю. Саєнко, Ю. Привалов // Розбудова держави. – 1997. – № 7/8. – С. 71-83.
5. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия / Е. М. Ковешников. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 272 с.
6. Болдирев С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С. В. Болдирев. – Х., 2003. – 230 с.
7. Білоконь М. В. Органи державного управління та місцеве самоврядування в Російській імперії у другій половині XIX ст. (на матеріалах лівобережної України): історико-правове дослідження: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / М. В. Білоконь. – Х., 2002. – 200 с.
8. Батанов О. В. Муніципальне право України: [Підручник] / [Відп. ред. М. О. Баймуратов]. – Х.: Одиссей, 2008. – 528 с.
9. Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия / И. И. Овчинников. – М.: Ин-т гос.-ва и права РАН, 1999. – 330 с.
10. Советское строительство / Под ред. О. Ф. Фрицкого, В. Ф. Кузнецовой. – К.: Вища школа, 1988. – 212 с.
11. Грицяк І. Л. Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 1993. – 20 с.
12. Уваров А. А. Механизм реализации функций местного самоуправления // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. (г. Москва, 7-9 апреля 2005 г.) / Под ред. С. А. Авакьяна. – М., 2006. – С. 245-249.
13. Дроздова А. М. Структура, организация и функционирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации Северного Кавказа (сравнительно-правовой анализ): Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / А. М. Дроздова. – М., 2002. – 51 с.
14. Грибанова Г. И. Местное самоуправление в политической системе развитых демократий (сравнительный анализ западно-европейских стран): Автореф. дисс. ... докт. социол. наук / Г. И. Грибанова. – СПб, 1998. – 47 с.
15. Постовой Н. В. Теоретико-правовые проблемы основ местного самоуправления в России: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01, 12.00.02 / Н. В. Постовой. – М.: РГБ, 2007. – 338 с.