

*Коротенко Д.О., аспірант ЗНУ, м. Запоріжжя,
ORCID: 0000-0003-3847-1273*

Korotenko D., researcher of Zaporizhzhia National University, Zaporizhia

ГЕНЕЗИС, СУТНІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ТА ВИДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

GENESIS, ESSENTIAL CHARACTERISTICS AND TYPES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

У статті розглядаються основні види місцевого самоврядування, розглядаються основні характеристики форм місцевого самоврядування. Розкрито генезис місцевого самоврядування та основних його форм на сучасному етапі становлення держави. Охарактеризовано стан наукової розробки та вивчення питань місцевого самоврядування, його характеристик та історії становлення до сучасного стану, а також визначено напрями розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, види місцевого самоврядування, характеристики місцевого самоврядування, регіони, форми територіального устрою.*

The article considers the main types of local self-government, the main characteristics of forms of local self-government. The genesis of local self-government and its main forms at the present stage of state formation is revealed. The state of scientific development and study of local self-government, its characteristics and history of formation to the current state is characterized, as well as the directions of local self-government development at the present stage are determined.

Keywords: *local self-government, types of local self-government, characteristics of local self-government, regions, forms of territorial organization.*

Постановка проблеми. Кожна країна має свій досвід у побудові та реформуванні інституту адміністративно-територіального устрою, що визначається в тому числі його місцем у загальній управлінській системі держави, розподілом завдань між державою, регіональними та місцевими органами влади, економічною ситуацією, історичною ситуацією. Історичний досвід грає важливу роль у пошуку власних форм суспільного устрою на основі зарубіжних зразків суспільного життя та розробки концепції розвитку

системи адміністративно-територіального устрою. Саме тому стає вкрай необхідним вивчення досвіду більш розвинених країн, що можуть впливати на сучасний стан розвитку нашої держави, і це питання стає дедалі важливішим для вивчення в сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз основних підходів до визначення сутнісних характеристик та видах місцевого самоврядування в державі безпосередньо розглядаються із проблемою доцільності та ступеню впливу держави. Також вивчається генезис місцевого самоврядування та етапи становлення цього устрою. Більшість досліджень у цій галузі базуються на роботах відомих учених [1; 4].

Постановка завдання. Метою статті є вивчення основних видів місцевого самоврядування, та основних характеристик форм місцевого самоврядування та розкрити генезис місцевого самоврядування та основних його форм.

Виклад основного матеріалу. Державна територія впливає на всі форми життєдіяльності суспільства, чи то управління людьми, територіями, вирішення політичних, соціально-економічних питань, визначення форми територіального устрою країни та її адміністративно-територіальної системи, встановлення принципів взаємовідносин центру з регіонами.

Адміністративно-територіальний устрій є історично обумовленим явищем, витоки якого сягають за часів зародження державної організації суспільства. Початок цього явища був з економічними і політичними чинниками, які мали як суто економічну основу і матеріальну базу так і управлінські підстави [1].

Проблема територіальної організації державної влади є нагальним завданням забезпечення реалізації принципів єдності та цілісності державної території та вимагає обґрунтування як доцільності конституційно-правової модернізації держави, так і вдосконалення існуючої моделі форми державного та адміністративного устрою з необхідною оптимізацією адміністративно-територіального устрою, а також статусу його суб'єктів, включаючи розподіл компетенцій, повноважень та взаємодія адміністративної та державної влади як форм здійснення публічної влади між органами державної влади, з одного боку, та органами місцевого самоврядування, з іншого.

Здійснення демократичних перетворень вимагає врахування сучасних тенденцій у змінах конституційних положень щодо центральних органів державної влади з автономними утвореннями та ґрунтовного дослідження проблем децентралізації державної влади, а також функціонування територіальних утворень – адміністративно-територіальних одиниць.

Проблема адміністративно-територіального устрою займає важливе місце в науці та на практиці. Для визначення адміністративно-територіального устрою у вітчизняній науковій та навчальній літературі використовується поняття «адміністративно-територіальний устрій», «адмініс-

тративно-територіальний поділ», «територіальна організація влади». Кожне поняття має свою сутність та зміст і право на існування у науці та практиці [3].

Актуальним на сьогоднішній день є уточнення, уникнення спрощень та ототожнення цих термінів та понять, їх змісту та співвідношення. Термінологічна чіткість і зрозумілість цих основних категорій та понять дають можливість усвідомити роль та місце інституту адміністративно-територіального устрою в системі інших державно-правових інститутів та явищ.

Категорія «територіальний устрій» є більш широкою, ніж категорія «адміністративно-територіальний устрій», оскільки остання є її невід'ємною складовою частиною та одним з основних видів територіального устрою.

Норми Основного Закону (будь-якої держави) закріплюють також базові політико-правові засади, що визначають розвиток держави, дають характеристику державної організації суспільства, у тому числі конституційного устрою, форми правління, основ організації та функціонування політичної організації суспільства.

Конституційні інститути, які різняться за змістом, структурою, методами та завданнями правового регулювання у своїй сукупності утворюють систему, закладену в Конституції. У цю систему входять такі три різновиди конституційних інститутів: загальні, складні та одноелементні. Загальні конституційні інститути відповідають системі Конституції: основні засади конституційного ладу, основні права і свободи людини та громадянина, народне волевиявлення, державний та територіальний устрій, інститути органів державної влади, місцеве самоврядування [2].

Конституція чітко визначає адміністративно-територіальний устрій, зосереджуючи більшість відповідних норм у розділі про територіальний устрій, що дозволяє з усією впевненістю вирішити питання про місце адміністративно-територіального устрою у територіальній організації держави.

Під адміністративно-територіальним устроєм слід розуміти розподіл території не тільки з метою налагодження мережі публічних послуг населенню та ефективного управління, а й ефективного та економічного використання природних та інших ресурсів. Адміністративно-територіальний устрій є локальною територіально-організаційною мережею обслуговування територіальної громади на основі самоорганізації та взаємодії її інститутів та учасників.

Ступінь ефективної діяльності місцевого самоврядування є одним із головних критеріїв демократичності політичної системи. Відомо, що між місцевим самоврядуванням та адміністративно-територіальним устроєм держави існують тісні взаємозв'язки та залежності, засновані на спільній територіальній основі, які розглядаються як компоненти внутрішньої територіальної організації держави. Тому одним з основних напрямів реформування

моделі місцевого самоврядування є проведення реформи адміністративно-територіального устрою країни і на цій основі – проведення децентралізації, тобто. передачі управлінських повноважень та відповідальності за виконання публічних функцій від органів центральної влади до інших суб'єктів управління: нижчих рівнів державної влади, органів самоврядування, громадських організацій та приватного сектору [6].

Адміністративно-територіальний устрій є неодмінним атрибутом динамічного та збалансованого соціально-економічного розвитку держави та фактором, що забезпечує його територіальну цілісність та практичну реалізацію принципів сталого розвитку в межах територіальних утворень та держави в цілому.

Місцеве самоврядування кожної держави відображає традиції народу, його ментальність, рівень розвитку суспільства та умови його існування. Цей інститут у сучасному понятті склався в світовій практиці на рубежі XVIII–XIX ст., коли монархії Європи трансформувалися в демократичні, правові держави. Боротьба за затвердження місцевого самоврядування, вільного від феодално-чиновничого виробництва, була однією з причин громадських рухів [5].

Теоретичні основи принципу місцевого самоврядування як політичного інституту почали розвиватись ще в першій половині XIX ст. Одним із перших дослідників, який розпочав розробку політичного обґрунтування принципу місцевого самоврядування, був відомий французький історик, юрист та державний діяч Алексис де Токвіль. У своєму історико-політичному трактаті «Демократія в Америці», вперше опублікованому в 1835 р., він відзначає, що «загальні інститути грають для встановлення незалежності ту ж роль, що й початкові школи для науки, вони відкривають народові шлях до свободи і вчать його користуватися цією свободою, насолоджуючись її мирним характером. Без загальних інститутів нація може сформувати вільний уряд, однак істинного духу свободи вона так і не придбає.

Саме поняття «самоврядування» як політичний концепт і принцип сформувалося і почало використовуватися в політичній практиці під час Великої Французької революції, де означало принцип самостійності громадянських громад перед державними владними інститутами. Перше використання терміна «самоврядування», як правило, приписується німецькому юристу, економісту та державному діячеві Пруського королівства Лоренцу фон Штейну. У «самоврядуванні» як політичному принципі фон Штейн бачив не просто посильну та добровільну участь громадян у державних справах, а й формування сильних та політично впливових спільнот, створених із «приватних самовизначних особистостей», які будуть незалежні від державної влади у локальних питаннях, що стосуються безпосередньо представників цих спільнот.

Згодом саме ідеї Лоренца фон Штейна, особливо щодо необхідності формування сильного та незалежного від влади громадянського суспільства та реалізації права на самоврядування в локальних питаннях, а також поваги та рівності прав усіх громадян з боку держави стали основою політичної платформи соціал-демократії і до цього дня у тій чи іншій формі присутні у конституціях більшості сучасних держав [6].

На нашу думку, принцип формування місцевого самоврядування мало змінився, але щодо незалежності від держави сьогодні відсутність децентралізації є бар'єром ефективного регіонального розвитку.

Вже наприкінці XIX ст. було сформовано державну теорію організації місцевого самоврядування. На противагу суспільній теорії, державна теорія оцінювала систему місцевого самоврядування лише як складову частину глобальної системи управлінських інститутів держави. Загалом будь-який публічний управлінський процес, згідно з постулатами цієї теорії, є винятковою прерогативою держави і, відповідно, вибір та фокусування діяльності органів самоврядування також мають здійснюватися саме державою та її інститутами. Відповідно, фундаментальним принципом організації системи самоврядування у разі стає принцип, прямо протилежний попередньому, – дозволено те, що прямо передбачено Законом [3].

Але з появою теорії муніципального соціалізму, що зародилася в Англії в середині XIX ст., та представляла собою сукупність програмних положень і установ, спрямованих на забезпечення як більш повної демократизації, місцевого самоврядування початок шляху до децентралізації. Подібного роду «муніципальний соціалізм» є одним із соціал-реформістських напрямів у політичних перетвореннях суспільного сектору держави. І тут принцип місцевого самоврядування на локальному, муніципальному рівні передбачається задля забезпечення процесу компромісного і безконфліктного з'єднання капіталізму і соціалізму як двох різних суспільно-політичних систем державного будівництва.

У Європі теорія і практика демократичного управління розвивалися і вдосконалювалися пліч-о-пліч. Кардинальні зміни у соціально-економічній сфері призвели до муніципальних концепцій, пов'язаних із теорією держави соціального добробуту. Муніципалітети проголошувалися інструментом соціального обслуговування, що забезпечує та охороняє однаково інтереси всіх класів та верств суспільства [1].

На сьогоднішній день практично у всіх країнах Європи система державних владних інститутів ґрунтується саме на фундаменті територіального та самостійного у політичному та правовому сенсі громадського самоврядування. При цьому варто зазначити, що історичний та політичний процес формування місцевого представництва у різних європейських країнах відбувся по-різному. Завдяки цьому на сьогоднішній день можна говорити про певну варіативність інституційного дизайну систем місцевого самовряду-

вання та представництва, серед якої, як правило, виділяють три основні типи:

- німецький (комунальний) самоврядування);
- французький;
- британський.

Крім того, з крахом системи «народної демократії» у країнах колишнього соціалістичного табору можна говорити про формування четвертого, східноєвропейського типу організації місцевого самоврядування.

Перший, хронологічно раніший тип організації самоврядування, що набув поширення на території країн, що колись входили до складу Британської імперії, у своїй «класичній» формі досі активно використовується в сучасній Великобританії, де витоки громадського самоврядування виявляються ще в період середньовіччя [1].

На інших принципах побудована модель функціонування місцевого самоврядування, найбільш властива для континентальної Європи, взірцем у якій є система «комунального самоврядування», прийнята у Федеративній Республіці Німеччина. Відповідно до Конституції ФРН (ч. 1.3, ст. 28), питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування перебувають у винятковій компетенції урядів федеральних земель держави. Центральний уряд жодним чином не втручається у політику державних земель із цього питання.

У разі впливають фундаментальні основи формування німецької держави, що склалося як об'єднання малих суверенних держав, що призвело до того, що суворої політичної чи законодавчої уніфікації щодо здійснення місцевого представництва навіть після об'єднання країни ніколи, у принципі, не існувало. І тут конституційні норми, прописані у Основному законі країни, спочатку сформульовані дуже поверхнево і передбачають таку систему територіально-політичного розподілу: громади (комуни), райони (креси), землі та окремий федеральний інституційний рівень. Тому цю систему не можна назвати суворо ієрархічною.

Висновки. Варто зазначити, що, як правило, у всіх постсоціалістичних країнах Європи поширені три основні організаційні моделі (в основі моделей – взаємини між зборами та місцевим головою): слабкий мер – рада; сильний мер – рада, рада – керуючий.

Важливо відзначити, що процес реформи в ряді європейських держав в цілому контролюється і реалізується державою. Таким чином, населення має лише загальне уявлення про стратегію реформ, оскільки становлення нової системи місцевого самоврядування здійснюється «згори».

Однак цілком можливо, що на початковому етапі по-іншому і не може бути, але в даний час державі необхідно активніше підключати до процесу реформування, самі місцеві спільноти в особі не тільки органів місцевого самоврядування, а й громадян. Більшість ідей та інститутів, внесених у жит-

тя європейських країн, не були принципово новими, незважаючи на масові зауваження як державних органів, так і персонально архітекторів реформ про те, що це реформування є не більше «реставрацією» старовинних європейських порядків. Абсолютна більшість елементів нової системи місцевого самоврядування в Європі є основними «цеглинками» західних демократій, багато хто з них існував у довоєнний час і в країнах регіону.

Список використаних джерел:

1. Бурега В.В. Соціальний феномен державного управління та місцевого самоврядування: точки зіткнення / В.В. Бурега // Сучасні суспільні проблеми у вимірі соціології управління. — 2014. — Т. 15. — Вип. 281. — С. 15—24.
2. Возний С.О. Місцеве самоврядування як політично-правовий інститут / С.О. Возний // Вісник НАДУ. — №1. — 2014. — С. 82—87.
3. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз / Н.В. Камінська. — К.: КНТ, 2010. — 232 с.
4. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях: Колективна монографія / За заг. ред. Р.М. Плюща. — К.: Рідна мова, 2016. — 808 с.
5. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / За заг. ред. Р.М. Плюща. — К.: Рідна мова, 2016. — 744 с.

References:

1. Bureha V.V. Sotsialnyi fenomen derzhavnoho upravlinnia ta mistsevoho samovriaduvannia: tochky zitknennia / V.V. Bureha // Suchasni suspilni problemy u vymiri sotsiologhii upravlinnia. — 2014. — T. 15. — Vyp. 281. — S. 15—24.
2. Voznyi S.O. Mistseve samovriaduvannia yak politychno-pravovyi instytut / S.O. Voznyi // Visnyk NADU. — №1. — 2014. — S. 82—87.
3. Kaminska N.V. Mistseve samovriaduvannia: teoretyko-istorychnyi i porivnialno pravovyi analiz / N.V. Kaminska. — K.: KNT, 2010. — 232 s.
4. Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: yevrointehratsiynyi shliakh: Kolektyvna monohrafiia / Za zah. red. R.M. Pliushcha. — K.: Ridna mova, 2016. — 808 s.
5. Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini: Kolektyvna monohrafiia / Za zah. red. R.M. Pliushcha. — K.: Ridna mova, 2016. — 744 s.