

званого соціалістичного табору); органічна теорія місцевого самоврядування (П. Стучка, Г. Спенсер). Крім того, виділяють сьогодні і такі основні моделі місцевого самоврядування як англосаксонська, континентальна, соціалістична і буддійська, гібридна (головним чином країни, де існують воєнні режими влади).

Список використаних джерел

1. Большаков С.Н. Принцип субсидиарности в современном демократическом управлении: концептуальные пределы и проблемы практической реализации: Автор дис. докт. полит. наук: специальность 23.00.02. – К., 2004. – 21с.

2. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К., 1997. – 78с.

3. Панченко Т.В. Принцип субсидіарності у сучасному демократичному розвитку: Монографія / Т.В. Панченко. – Харків: Майдан. – 2011. – 368с.

4. Політологічний енциклопедичний словник / упорядник В.М. Горбатенко, за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736с.

5. Політична влада і опозиція в Україні: порівняльний аналіз із зарубіжними країнами [Монографія] за заг. ред. Ф.М. Рудича. – К.: ІНПЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України. – 2006. – 488с.

6. Утвенко В.В. Теорія та історія місцевого самоврядування: навч. посіб. /В.В. Утвенко. – К.: ДП «Видавничий дім «Персонал». – 2015. – 234с.

7. Федоренко О.В. Демократизація як спосіб політичної організації та управління сучасним суспільством. Автор дис. канд. політ. наук: спеціальність 23.00.01. Теорія та історія політичної науки. К., 2014. – 20с.

*Данильян Олег Геннадійович, доктор філософських наук, професор,
завідуючий кафедрою філософії,*

*Дзьобань Олександр Петрович, доктор філософських наук, професор,
професор кафедри філософії,*

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

САМОВРЯДУВАННЯ Й УПРАВЛІННЯ ЯК ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: ДІАЛЕКТИКА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ

Україна знаходиться у процесі пошуку нових шляхів розвитку, вдосконалення наявних систем і структур виробництва й відтворення

соціального порядку, шляхів подолання дисбалансу між владою й народом, між системами глобального й локального управління.

За сьогоднішніх умов абсолютний порядок, як повний контроль держави над усіма суспільними процесами, економічно й політично вимагає критичного осмислення. І це ще один важливий аспект актуальності теми даної статті.

В умовах понад 20-річних безперервних реформ місцеве самоврядування є однією з популярних тем. Сама категорія «місьцеве самоврядування» широко увійшла у науковий вжиток лише після 1985 року. Проте суть місцевого самоврядування від цього не змінюється; це вираження волі місцевої спільноти людей у справах місцевого значення, воля, здійснювана громадянами безпосередньо й через виборні інститути управління в рамках закону, притому без втручання інститутів державної влади.

Еталонне визначення досліджуваного поняття міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування. Під ним тут розуміється «право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону під свою відповідальність і на користь місцевого населення».

Наприкінці ХІХ ст. термін «самоврядування» вживався у двох основних значеннях. По-перше, в широкому смислі під ним розумівся державний устрій, за якого уряд обирається й залежить від народу, тобто республіканська форма правління. Проте частіше він застосовувався як синонім поняттю «місьцеве самоврядування». У цьому значенні під самоврядуванням малася на увазі організація місцевого управління, при якій господарськими й іншими справами певної адміністративної одиниці (провінції, повіту, общини тощо) опікуються її мешканці, а не органи центральної влади. У такому розумінні воно і є самостійним інститутом.

На початку ХХ ст. це визначення розглядуваної категорії одержало чіткіше формулювання. Самоврядування – це право, що надається державою своїм складовим частинам, областям, общинам, станам і корпораціям з метою управляти самостійно своїми внутрішніми справами (адміністративними й господарськими) під контролем агентів урядової влади. Відповідно до цієї дефініції термін «самоврядування» нерозривно пов'язаний з еволюцією державності й виникає, лише коли держава досягає певної стадії свого розвитку й може безболісно поділитися своїми власними функціями із суспільством.

Уперше достатньо повно й широко тлумачення місцевого самоврядування (self-government) зустрічається в англійській літературі ХVІІ ст., звідки його було запозичене вітчизняними вченими. Англійські

теоретики права, зважаючи на специфіку управління у своїй країні, трактували це поняття достатньо широко. До сфери самоврядування вони відносили обов'язки й повноваження місцевих мешканців, надані їм законодавчою владою або які належать їм за загальним правом. На підставі різної інтерпретації даного інституту виділяють декілька основних напрямів у вивченні цього феномена.

Першим напрямом можна назвати теорію вільної (природної) общини, що виникла в середині XIX ст. у Бельгії та Франції в рамках школи природного права й одержала розвиток у працях німецьких, а потім і вітчизняних учених. Її прихильники вважали, що право общини на керування своїми справами є таким же природним і невідчужуваним, як права людини, що община є первинною стосовно держави, тому остання повинна поважати і гарантувати свободу громадського самоврядування.

Вирізняють декілька форм слов'янської общини – сільську, міську, повіт, обласну (губернську). У своїй сукупності вони й складали земську общину. З нашого погляду, слід виділити проблему взаємовідносин земства й державних органів влади й управління, причому особливо підкреслити незалежність органів місцевого самоврядування від держави.

Основні положення даної теорії: (а) коло громадських справ, відмінних від державних; (б) община є суб'єктом спеціальних прав, а тому державне втручання в її справи неприпустиме; (в) посадовці самоврядування – це громадські, а не державні чиновники.

Община визнавалася державою в державі, а її посадовці – агентами суспільства, а не держави. У розвиток цього напрямку виникла так звана господарська теорія, прихильники якої (Р. фон Моль, О.Васильчиков) робили акцент не стільки на самоврядній суті общини як самостійного суб'єкта права, скільки на змісті й аналізі її комунальної діяльності. За місцевим самоврядуванням закріплювалася особлива сфера господарської діяльності, а під категорією «міське самоврядування» розумівся такий порядок внутрішнього управління, при якому місцеві справи й посади контролюються й заміщаються місцевими жителями – земськими пересічними громадянами.

Незважаючи на різні підходи до розгляду феномену місцевого самоврядування, воно, як і державне управління, є різновидом суспільної теорії. У рамках останньої суть самоврядування – в наданні місцевій спільноті можливості самій забезпечувати свої суспільні інтереси й у збереженні за урядовими органами управління одними тільки державними справами. Отже, суспільна теорія виходить з того, що протиставляє місцеві спільноти державі, інтереси суспільні – політичним, вимагаючи, щоб суспільство й держава відали лише своїми власними інтересами.

У межах юридичного напрямку дослідження місцевого самоврядування (М.Коркунов, Г.Єллінек, Б.Чичерін) органи місцевого самоврядування не є елементом інституту держави. Але останній поступається їм низкою урядових завдань і функцій у повному обсязі, визнаючи тим самим їх незалежність і самостійність. Усі самоврядні одиниці суть суб'єкти наданих їм урядових прав, які переданих їм державою у повне володіння. Управління справами общини повинно бути надано їй органам, а не державним установам. Звідси виникає потреба у виборних комунальних органах на противагу установам, створюваним урядом.

Деякі дослідники (Л.Веліхов та ін.) вважають, що особи, які входять до складу органів самоврядування, не належать до професійних бюрократів, оскільки виконують свої обов'язки не за призначенням уряду, а за вибором місцевого населення. За цією теорією самоврядування є перш за все самодіяльністю громадян, які не знаходяться на урядовій службі, а тому дисциплінарно й матеріально вільні у своєму волевиявленні.

Паралельно з названими напрямами й певною мірою в боротьбі з ними виникла і стала розвиватися державна теорія місцевого самоврядування (В.Безобразов, Р.Гнейст, О.Градовський, Н.Лазаревський, Л.Штейн). У рамках цієї теорії місцеве самоврядування розглядалося як елемент держави, оскільки будь-яке управління публічного характеру було справою останньої.

На численних прикладах, узятих з практики управління місцевими справами в Англії, Л.Штейн показав, що такі обов'язки, як охорона громадського порядку, розподіл державних і місцевих податків, управління шляхами сполучення, опікування бідними, виконуються саме органами місцевого самоврядування за дорученням держави. Вона покладає їх на общини виходячи з міркувань доцільності, вважаючи, що ці органи справляться з ними краще державних.

У підґрунтя дійсного самоврядування мають бути покладені наступні засади (В.Гессен): (1) точне й цілком визначене відмежування предметів компетентності, що входять до поняття «місцеве управління», від предметів, що входять у поняття «центральне управління на місцях»; (2) місцеве управління у всій повноті своїх функцій, що повинне опікуватися не бюрократією, а самоврядним суспільством; (3) самоврядуванню належить бути без кастовим; (4) у сфері місцевого управління адміністрації має належати функція вищого, позавідомчого нагляду, окресленого різкою й виразною межею від функції активного управління.

Сьогоднішні дослідники місцевого самоврядування виділяють 3 його основні моделі (системи), що в цілому відповідає основним правовим системам сучасності: (а) англосакську (англійську), (б) континентальну (французьку) й (в) радянську. Така градація ґрунтується на принципах, що становлять фундамент відносин місцевих органів – як між собою, так і з вищестоящими владними структурами. У той же час, основні підходи сучасних учених до даної проблеми можна розглядати у 2-х площинах. Вони по-різному трактують суть місцевого самоврядування – як теорії (а) дуалізму муніципального управління і (б) соціального обслуговування. Згідно з першою муніципальні органи, здійснюючи управлінські функції, виходять за рамки місцевих інтересів, отже, повинні діяти як інструмент державної адміністрації. Друга робить акцент на організації муніципалітетами обслуговування населення з метою досягнення основної мети – добробуту жителів комуни.

Більшість сучасних науковців тлумачать місцеве самоврядування як відносно децентралізовану форму державного управління на місцях. Спираючись на публікації теоретиків державної школи, можна виділити низку ознак, властивих органам самоврядування: (1) такі органи є представниками місцевої спільноти, провідниками її інтересів і прагнень; (2) їх члени обираються місцевою спільнотою; (3) володіють самостійністю й ініціативою у виборі способів виконання покладених на нього державою завдань; (4) володіють правами юридичної особи, тобто мають власність, беруть зобов'язання, вступають з державою в юридичні відносини тощо; (5) контролюються громадською думкою; (6) самостійно приймають ухвали, які можуть скасовуватися й коригуватися державними органами.

Наведений достатньо стислий огляд точок зору на системи місцевого самоврядування й теоретичних підходів до них є достатнім, щоб виокремити основні концепти й поняття. З другого боку – це самостійність, незалежність систем місцевого самоврядування, фундамент яких становлять поняття «індивід», «община», де явно акцентується на самокерованості локальних спільнот. З другого боку – формулювання, частково або повністю інтегруючі системи місцевого самоврядування в структуру інститутів держави. У їх основі лежить поняття «інститут держави», що монополює правом управляти, де відповідно, наголошується на терміні «управління» (врядування), позбавленому приєфікса «само».

Відмічений концептуально-теоретичний вододіл свідчить, що соціально-філософські підвалини названих теорій ще недостатньо відпрацьовані. Суть проблеми вбачається в тому, що системи місцевого самоврядування не можуть ідентично описуватись окремо взятими

теоріями – ані «самоорганізації» (синергетики), ані управління в дусі «Тектології» О.Богданова. Адекватною може бути лише філософська модель, діалектично об'єднуюча теоретико-методологічні ресурси обох теорій. Власне кажучи, представлений нами загальний простір дискурсу з проблеми місцевого самоврядування, вже продемонстрував елементи й ознаки згаданої діалектики.

Підкреслена суперечність концептів «самоврядування» й «управління» має у своєму підґрунті співвідношення «людина – інститут держави» або «община – інститут держави». Це основне протиріччя соціальної самоорганізації, суть якого, з нашого погляду, полягає у розбіжності між людиною й технологією, оскільки інститут держави – не що інше, як соціальна технологія, спрямована на постійне дотримання «структурованого нормативного порядку» (Т.Парсонс).

Отже, названі вище концептуальні вододіли віддзеркалюють не просто суперечливість на кшталт «народ – влада», «традиції – новації», «культура – політика» тощо. Вони позначають достатньо фундаментальний стан культури, а саме – протиріччя форм її буття, розбіжність між буттям форм гуманітарних і технологічних. На структурно-інституційному рівні – це протиставлення звичаїв права звичаєвого праву державному.

Соціальна суперечність трансформується в соціальну діалектику лише за таких умов: (а) кожна форма буття культури має межі своєї експансії в соціальному просторі, (б) у підставі названих форм культури лежать загальні базові цінності, (в) у порубіжній зоні активно взаємодіють етика й етикети діалогу. Історія розвитку місцевого самоврядування є становленням дослідженої суперечності. Крім того, важливо відзначити, що процеси синергетичного характеру діалектично поєднувалися з процесами, ініційованими діяльністю тих чи інших соціальних суб'єктів.

*Ryszard Zaradny, Prof. UZ dr hab.,
Instytut Politologii, Uniwersytet Zielonogórski*

TEORETYCZNE ROZWAŻANIA NAD SPOŁECZNOŚCIĄ LOKALNĄ

Podstawowymi pojęciami dla społecznego organizowania się są: społeczeństwo i władza. Obydwie te kwestie współtowarzyszą sobie nierozzerwalnie, bowiem w każdej grupie społecznej występuje problem władzy a więc siły, która organizuje grupę, kieruje jej postępowaniem i określa zasady wzajemnych relacji wewnątrz grupy pełniąc jednocześnie funkcje kontrolne