

УДК 352.07:001.89

О. Лазор
Л. Михайлишин

МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІЙНИЙ АПАРАТ

Розглянуто та проаналізовано основні підходи до визначення суті понять “публічна влада”, “територіальна організація влади”, “місцеве управління”, “місцеве самоврядування”, “муніципальне управління”. Запропоновано визначення та наочно розроблено моделі територіальної організації влади та системи місцевого управління.

Ключові слова: публічна влада, територіальна організація влади, місцеве управління, моделі організації місцевого управління, місцеве самоврядування, муніципальне управління.

Місцевому управлінню, що є особливою ланкою в державному механізмі, присвячена значна кількість наукових та довідкових видань, проте трактування змісту цього поняття є неоднозначним, а часто і суперечливим. Саме тому для кращого розуміння суті місцевого управління необхідно дослідити такі взаємопов’язані поняття і категорії: “публічна влада”, “територіальна організація влади”. Також важливим є визначення понять “муніципальне управління”, “місцеве самоврядування”, які часто ототожнюють з “місцевим управлінням”.

Метою статті є визначення сутності поняття “місцеве управління” та пов’язаних із ним понять та категорій на основі аналізу наукової літератури з цієї проблематики. Реалізація поставленої мети передбачає вирішення таких завдань: 1) проаналізувати основні підходи до визначення поняття “місцеве управління”; 2) розкрити суть понять “публічна влада”, “територіальна організація влади”, “місцеве самоврядування”, “муніципальне управління”; 3) дати визначення понять “система місцевого управління” та “територіальна організація влади”; 4) розробити наочні моделі територіальної організації влади та системи місцевого управління.

Сучасні автори, зокрема Б. Страшун [1], етимологічно визначаючи “публічну владу” як владу суспільну, державну, офіційну, термінологічно розуміють її в декількох значеннях: 1) як систему повноважень з управління суспільними справами, забезпечувану у разі потреби примусовим виконанням рішень, які прийняті для здійснення цих повноважень; 2) органи державної влади і органи місцевого самоврядування – у конституціях деяких держав, що переважно належать до романської системи права (наприклад, Іспанії). Далі, даючи структурну характеристику публічної влади, автор відзначає, що залежно від рівня управління ця влада здійснюється або державою в особі її органів (державна влада), або самоврядними інституціями в особі їх органів у межах встановленої законом компетенції. В окремих випадках акти публічної влади можуть прийматися прямим народним голосуванням на зборах громадян у невеликих громадах або референдумом [2].

Інші автори, зокрема С. Авакян [3], вирішальне значення у функціонуванні публічної влади вбачають саме у прямому народному голосуванні, фактично ототожнюючи публічну владу з народовладдям. Влада народу – це публічна влада: метою здійснення якої є суспільне благо (інакше кажучи – публічний інтерес); вона

звернена до всього суспільства і кожного його члена; всім доступна (кожна людина має право брати участь у реалізації тих або інших функцій і форм влади).

Відображення приналежності всієї повноти влади народу в багатьох статтях Конституції України, насамперед у ст. 5, згідно з якою носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є її народ, акцентує на нормативній основі народовладдя. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народу і не може бути узурповане державою, його органами або посадовцями. Ніхто не може узурпувати державну владу [4].

На шляхах здійснення публічної влади та формах її інституцій акцентують увагу О. Ярмиш та В. Сergyоїн [5], конкретизуючи процесуальний аспект її реалізації: безпосередньо населенням (народом загалом чи територіальними громадами) або через відповідні інституції, які називаються органами публічної влади і саме залежно від їх форм розрізняють органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Органи публічної влади формують досить жорстку, внутрішньо узгоджену і взаємопов'язану систему, від рівня організованості елементів якої залежить ефективне функціонування її як системи.

Система органів публічної влади в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва. Відповідно до положень Конституції України, ця система поділяється на підсистеми, які можна розглядати як окремі системи органів:

- державної влади;
- влади Автономної Республіки Крим;
- місцевого самоврядування.

Відповідно, Конституція України чітко розмежовує дві системи органів публічної влади – органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Згідно з положенням ч. 1 ст. 5 Основного Закону [6], народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади і місцевого самоврядування. Це означає, що органи державної влади, як і органи місцевого самоврядування – органи влади народу, але водночас – це різні за сутністю форми здійснення цієї влади.

Орган державної влади – складова частина державного апарату, що бере участь у здійсненні функцій держави, діє від її імені і за дорученням, має державно-владні повноваження, відповідну компетенцію і структуру, застосовує властиві йому організаційно-правові форми діяльності.

Орган місцевого самоврядування – це орган самоврядного територіального співтовариства (територіальної громади), яким він формується і перед яким відповідає за належне здійснення наданих йому повноважень.

Доцільно зазначити, що в організації публічної влади на місцях одночасно поєднуються два начала: державне і суспільне. Державне начало виявляється у тому, що: а) територія місцевого співтовариства є державною, а місцеві жителі громадянами держави; б) статус місцевого самоврядування визначається державою в Конституції та законах України; в) місцеві справи вирішуються самостійно, але в руслі єдиної державної політики; г) органи місцевого самоврядування не мають права самостійно встановлювати свою компетенцію, оскільки це прерогатива держави. Своєю чергою, суспільне начало виявляється у такому: а) органи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження і органи державної виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів і

посадових осіб місцевого самоврядування; б) їх матеріально-фінансовою базою є комунальна власність і місцевий бюджет; в) місцеві ради самостійно встановлюють місцеві податки і збори; г) територіальні громади можуть мати власну символіку і статут, що відображають історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості відповідної території; д) правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах їхніх повноважень, обов'язкові на території місцевого самоврядування для всіх фізичних і юридичних осіб.

Тобто, залежно від суб'єкта здійснення публічної влади можна констатувати, що вона здійснюється: народом загалом або його частиною зокрема, що проживає на відповідній території, обраними народом представниками, сформованими ними органами. Отже, здійснювати народовладдя, реалізовувати публічну владу означає управляти справами суспільства, держави, окремих територій, об'єднань людей; чинити дії і досягти бажаної поведінки (результату) для досягнення певної мети.

Узагальнюючи викладене вище, можна зробити висновок, що зміст обох начал: (суспільного і державного) закладено в базис територіальної організації влади, зокрема органів місцевого управління.

Окрім розглянутих вище форм публічної влади, науковці доповнюють їх іншими. Так, на думку С. Авакьяна [7], влада народу (публічна влада) здійснюється у формі:

1) державної влади, суть якої виражається в ухваленні актів (здійсненні дій), що мають державно-обов'язкову силу, забезпечуваних авторитетом, організаційними заходами, а якщо необхідно, то і примусом з боку держави. На відміну від суспільної влади, вона розповсюджується на всіх громадян;

2) суспільної влади як об'єднання окремих груп громадян усередині політичних партій, інших суспільних організацій і рухів, релігійних общин, сім'ї, трудових колективів, під час проведення сумісних акцій (мітинг, збори, демонстрація тощо);

3) змішаної суспільно-державної влади – місцевого управління.

З аналізу структуризації системи публічної влади можна зробити висновок про те, що вона здійснюється не тільки державою, але й іншими недержавними самоврядними структурами. Звідси випливає методологічний висновок, що система публічної влади є поєднанням влади державної і влади самоврядної.

Проте при всій єдності публічної влади спостерігається істотна відмінність в її суб'єктному складі на відповідних адміністративно-територіальних рівнях. З огляду на це, потребує аналізу поняття “територіальна організація влади”. На думку І. Алебастрової [8], це поняття має суттєвий недолік, оскільки не дає уявлення про те, що в рамках території багатьох сучасних держав існує не тільки влада самої держави, але і влада стосовно відособлених частин її території, насамперед суб'єктів федерації, автономних і муніципальних одиниць. Тому, як вона вважає, це поняття можна використовувати тільки для кореляції влади самої держави щодо частин своєї території, але роль публічної влади останніх показати практично неможливо. Поняття “територіальна організація держави”, як відзначає І. Алебастрова, необхідно розуміти лише як систему взаємозв'язків, що складаються між державою загалом і найкрупнішими частинами її території, на які вона безпосередньо ділиться [9].

Водночас у підручнику “Конституційне (державне) право зарубіжних країн” за редакцією Б. Страшуна запропонований термін “територіальна організація влади” [10]. І хоча його визначення в підручнику не дається, в змісті ж відповідного розділу розглядаються питання взаємовідносин між державною владою і владою окремих

частин її території, а також устрій публічної влади в територіальних одиницях держави (суб'єктах федерації, в автономних одиницях і на локальному рівні).

Відповідно, територіальна організація влади розглядається як сукупність різномірних зв'язків: по-перше, вертикальні – взаємовідносини між різними рівнями публічної влади, а по-друге, горизонтальні зв'язки, що складаються між різними суб'єктами публічної влади одного адміністративно-територіального рівня (рис. 1).

Зауважимо, що всі вказані вище поняття, пов'язані з характеристикою взаємозв'язків різних рівнів публічної влади в межах території держави, є здебільшого доктринальними і теоретичними, оскільки конституції і законодавство держав світу використовують їх зрідка. Серед нечисленних прикладів сучасного зарубіжного досвіду їх офіційного вживання можна назвати Конституцію Польщі 1997 р., положення якої засвідчують, що “Територіальний устрій Польської Республіки забезпечує децентралізацію публічної влади” (ст. 15) [11].

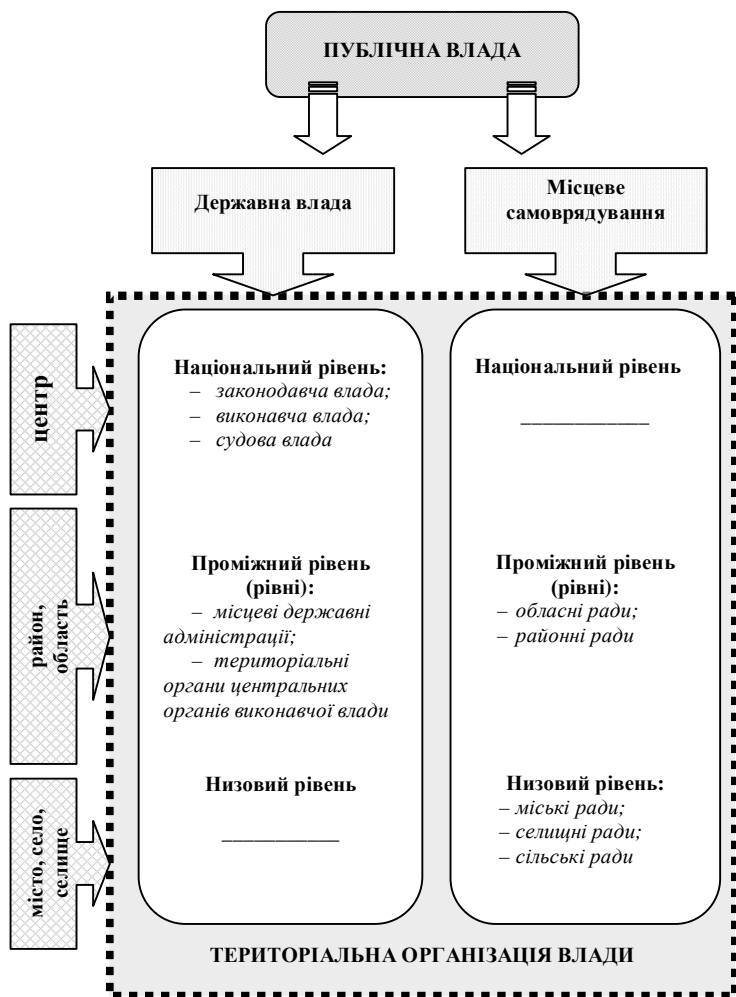


Рис. 1. Територіальна організація влади в Україні

Також доцільно зазначити, що хоча Розділ IX Конституції України і називається “Територіальний устрій України”, він не містить особливостей взаємозв’язків між різними рівнями публічної влади в межах території держави, обмежуючись лише переліком принципів територіального устрою і закріпленням його адміністративно-територіальної системи, по суті на макро- і мезорівнях (центр, області, Автономна Республіка Крим). Тому організацію публічної влади в сучасній Україні можна представити лише на основі системного тлумачення конституційних положень із використанням класичної ідеї Ш.-Л. Монтеск’є “про розподіл влади”:

1) центральна (державна влада), яка здійснюється за принципом її розподілу на три самостійні гілки – законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6 Конституції України);

2) місцева влада (управління), здійснювана шляхом поєднання державної (виконавчої) (ст. 118 Конституції) і самоуправлінської, яка, своєю чергою, має два види (рівні) – представницьку і виконавчу (ст. 140 Конституції) [12].

Отже, незважаючи на те, що певна кількість законодавчих та підзаконних актів, наукових, довідкових та навчально-методичних видань розкрита, є інституційно-функціональні та інші аспекти територіальної організації влади, у яких зміст самого поняття на сьогодні не детерміновано. Тому, систематизуючи викладені вище підходи щодо розуміння територіальної організації влади, можна виокремити такі її складові:

- суб’єкти різних гілок державної влади;
- суб’єкти місцевого самоврядування;
- відносини між цими суб’єктами, виражені у формі взаємозв’язків.

Відповідно, *територіальна організація влади* – це закріплена у чинному законодавстві сукупність владних інституцій на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи адміністративно-територіального рівня, які, взаємодіючи у процесі своєї діяльності за допомогою різної форми взаємозв’язків, утворюють цілісну систему територіальної організації влади. Тобто, устрій суб’єктів влади в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи адміністративно-територіального рівня держави можна визначити як *модель організації влади на місцях*.

Організація *місцевого управління*, що є невід’ємною частиною механізму державного управління, в кожній країні є особливою. Оптимальне співвідношення між державним і місцевим управлінням, зокрема його складовою – місцевим самоврядуванням, у різних країнах є відмінним. Поняття “місцеве управління” з’явилося у юридичній науці значно швидше ніж термін “самоврядування”. “Місцеве управління” (local government) використовувалося у законодавстві США та Великобританії для позначення організації й діяльності муніципальних установ і прямо вказувало на один із основних критеріїв їх відмежування від інших органів управління, наголошуючи на їх локальному спрямуванні на протигагу центральній владі. Лише у 50-ті рр. XX ст. у правовій науці формується поняття “місцеве самоврядування”, вперше запроваджене пруським юристом Р. Гнейстом щодо британських муніципальних органів [13].

На думку П. Шляхтуна [14], місцеве управління – це діяльність місцевих державних органів виконавчої влади щодо вирішення питань загальнодержавного і місцевого значення в межах адміністративно-територіальної одиниці. Недоліком цього твердження вважаємо вилучення важливої складової – органів місцевого

самоврядування, без яких ця система є структурним елементом системи державного управління.

Великий юридичний словник подає визначення місцевого управління як управління справами, здебільшого місцевого значення, яке здійснюють органи та посадові особи, призначені центральними чи іншими державними органами вищого рівня і підзвітні їм, чи органи місцевого самоврядування, які обрані безпосередньо населенням [15].

Натомість, О. Д. Лазор, О. Я. Лазор [16] розглядають місцеве управління як “складний механізм, який об’єднує діяльність органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади на певній території, що є складовою частиною державного механізму управління”. Тобто, розглядаючи місцеве управління як модель, можна сказати, що вона охоплює субнаціональні (область, район) рівні управління – всі ті, що знаходяться нижче державного, окрім базового (низового) (рис. 2.). Проте необхідно зазначити, що на прикладі Києві та Севастополя ця система охоплює і базовий рівень, однак, оскільки ці міста мають статус регіонів, то, відповідно, дефініція системи місцевого управління теж є прийнятною і для них.

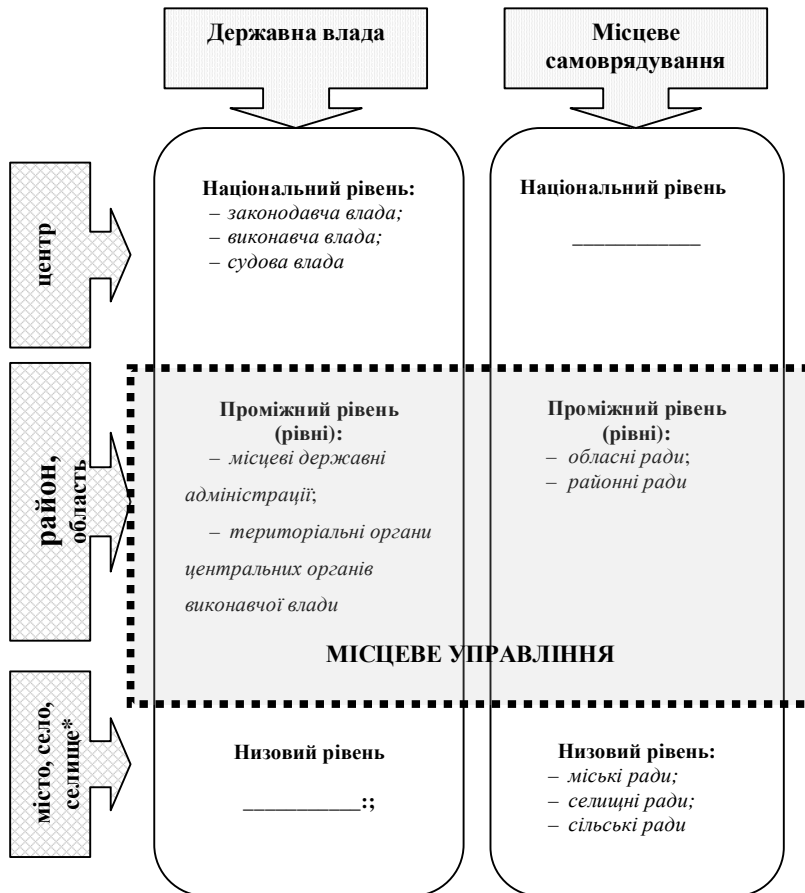


Рис. 2. Місцеве управління в Україні

* Окрім міст Київ та Севастополь

Взаємодія органів місцевого управління визначає ефективність реалізації місцевої (регіональної, міської тощо) політики в різних сферах: соціальній, політичній, економічній тощо.

Узагальнюючи та систематизуючи викладене вище щодо результатів досліджень сутності поняття “місцеве управління”, можна виокремити такі альтернативні підходи, зокрема – це функція, яку здійснюють:

- органи місцевого самоврядування;
- органи державної виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування та державної виконавчої влади.

Усі окреслені підходи мають право на існування, оскільки всі ці владні інституції здійснюють управлінські функції. Проте місцеві ради за своєю суттю не є постійно діючими органами, здатними оперативно здійснювати управлінські функції. Відтак, на думку В. Борденюка, “справа не стільки в зайнятості місцевих депутатів за місцем основної роботи чи у відсутності у багатьох із них професійних навичок управлінської діяльності, скільки в тому, що форми і методи роботи місцевих рад як колегіальних, представницьких органів мало придатні для оперативного вирішення багатьох питань місцевого значення. А управління, як відомо повинно здійснюватися на постійній і професійній основі”. Утім, посадові особи місцевого самоврядування, відповідно до ст. 2 [17] Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, здійснюючи організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, реалізують свої професійні навички управлінської діяльності. Відповідно, виконавчі органи сільської, селищної, міської рад (низового рівня), як постійно діючі органи, намагаються оперативно реалізовувати управлінські функції, виражаючи волю територіальної громади та утверджуючи свою місію призначення їх радою.

Що стосується органів місцевого самоврядування проміжного рівня, то в Україні, відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст утворюють лише виконавчий апарат, який забезпечує здійснення радою повноважень. Водночас можна не погодитись із твердженням В. Борденюка, оскільки виконавчий апарат як постійно діючий орган відповідної ради, “здійснюючи організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради та її органів, депутатів, сприяє здійсненню взаємодії та зв’язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування” (ст. 58) [18]. Голови рад та їх заступники, працівники виконавчого апарату, відповідно до ст. 14 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні”, належать до посадових осіб місцевого самоврядування і здійснюють відповідні функції.

Питання, які вирішуються радами на їх засіданнях, знаходять своє відображення у формі прийняття нормативних та інших актів. Рішення виконавчого комітету ради з питань, які належать до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою (п. 9 ч. 2 ст. 59) [19], що вказує на важливість діяльності ради як суб’єкту, від якого залежить остаточний результат щодо вирішення певних питань.

Тобто, це підтверджує, що місцеві ради загалом реалізують управлінські функції також, але наявність власних виконавчих органів у районних та обласних радах сприяла б ефективнішому виконанню ними повноважень, що належать до їх

відання, водночас їх утворення є однією з вимог ратифікованої Україною Європейської Хартії місцевого самоврядування [20]. Водночас їх утворення тісно пов'язано із перерозподілом повноважень органів державної влади, які знаходяться на субнаціональному рівні, переглядом делегованих повноважень.

Щодо інших суб'єктів місцевого управління – місцевих державних адміністрацій, то вони, відповідно до ст. 1 [21], є “місцевими органами виконавчої влади, знаходяться на субнаціональному рівні, здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, втілюючи політику держави на місцях та реалізуючи повноваження, делеговані їм відповідною радою. Об'єктами управління місцевих державних адміністрацій є об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку, а за умови делегування районними та обласними радами їм відповідних повноважень, в їх управлінні перебувають також і об'єкти спільної власності територіальних громад” (ст. 15) [22], щодо яких адміністрації через посадових осіб, що здійснюють організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, реалізують управлінські функції на відповідних адміністративно-територіальних рівнях. Голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, які є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Цей аналіз підтверджує, що всі ці підходи щодо сутності місцевого управління є правильними, але необхідно уточнити, яка територіальна організація влади на місцях в тій чи іншій державі та про який адміністративно-територіальний рівень конкретно йдеться. Отже, в Україні на низовому рівні суб'єктами здійснення управлінських функцій є органи місцевого самоврядування, які здійснюють як власні, так і делеговані повноваження, утверджуючи теорію муніципального дуалізму на практиці і в цьому випадку доцільніше говорити про місцеве самоврядування. На субнаціональному (проміжному) рівні де-юре суб'єктами місцевого управління є органи державного управління (тобто органи державної виконавчої влади) та органи місцевого самоврядування. Проте в Україні, як зауважено вище, внаслідок відсутності власних виконавчих органів у місцевих рад цього рівня, неспроможності останніх бути постійно діючими інституціями та делегування ними повноважень місцевим державним адміністраціям на практиці (оскільки чомусь ради здебільшого не приймають рішень щодо переліку передачі делегованих повноважень, більш дієвому контролю за їх виконанням тощо), де-факто правомірно вважати суб'єктами місцевого управління органи державної виконавчої влади проміжного рівня – місцеві державні адміністрації.

Отже, розглядаючи місцеве управління як елемент системи управління державою і вдосконалюючи зміст цього поняття, викладеного у словнику [23], його можна трактувати як складний механізм, який охоплює діяльність органів місцевого самоврядування *і/або* місцевих органів державної виконавчої влади на певній території та є складовою частиною механізму державного управління. Розкриваючи зміст цієї діяльності, *місцеве управління* можна детермінувати як діяльність щодо вирішення суспільно-корисних питань у межах адміністративно-територіальної одиниці тими суб'єктами влади, до компетенції яких ці питання належать відповідно до чинного законодавства.

Аналізуючи місцеве управління, використовуючи метод системного аналізу, що, як зауважує В. Погорілко [24], ґрунтується на таких категоріях: елемент, структура, система, стверджуємо, що місцеве управління – це цілісна система як з

позиції виникнення, так і функціонування. За допомогою цього методу виявляються взаємозв'язки між елементами всередині системи місцевого управління та місцевого самоврядування, а також і поза їх межами в контексті забезпечення цілісності системи управління державою. Отже, *система місцевого управління* – система, де реалізуються функції місцевого управління і яка охоплює:

- посадових осіб відповідних суб'єктів місцевої влади (місцевого самоврядування і/або місцевих державних адміністрацій);

- об'єкти місцевого управління;

- методи і засоби впливу суб'єктів на об'єкти управління, що визначають тип взаємозв'язків;

- нормативно-правові акти, які приймаються для реалізації функцій на виконання визначених завдань.

Розуміючи систему місцевого управління як частину цілого, тобто системи територіальної організації влади, крізь призму цих елементів системи розглянуто моделі місцевого управління на прикладі зарубіжних держав. У кожній державі, залежно від особливостей її політичного устрою, форми правління, історичних, політичних та інших чинників, *місцеве самоврядування* має свою специфіку і навіть називається по-різному. Так, наприклад, у деяких країнах англосаксонської групи використовується поняття “муніципальне управління”, в Японії – “місцева автономія”, у Франції – “територіальна децентралізація” [25]. При всіх індивідуальних особливостях, властивих місцевому самоврядуванню різних держав, можна відзначити їх спільні істотні ознаки, які відрізняють місцеве самоврядування від державної влади. Насамперед це відмінності в типі влади. Державна влада суверенна, здатна сама себе реформувати, місцеве самоврядування – влада підзаконна, яка діє в порядку і в межах, визначених їй через закон державною владою. Відповідно, місцевому самоврядуванню властиві ознаки як владних (державних), так і громадських інститутів. Суспільно-державний характер інституту місцевого самоврядування робить його центральною ланкою в механізмі взаємодії громадянського суспільства і держави. Очевидно, це і є основним завданням місцевого самоврядування в будь-якій державі. За відсутності ефективних механізмів “стримувань і противаг” держава виявляє стійку тенденцію до централізації владних повноважень. Як наслідок – придушення місцевого самоврядування, що характеризується обмеженням самостійності у вирішенні питань місцевого значення, тобто компетенції органів влади на місцях.

Упродовж останніх років у науковій літературі з'явилося багато тлумачень і визначень місцевого самоврядування.

Соціологічний енциклопедичний словник подає визначення самоврядування як “автономне функціонування будь-якої організаційної системи чи підсистеми, або як управління справами територіальної спільноти, організації чи колективу, самостійно здійснюване їх членами або через виборні органи, або безпосередньо” [26]. До речі, у цьому твердженні конкретніше визначена сфера компетенції місцевого самоврядування, а саме як “справи територіальної спільноти”, а не як “питання місцевого значення”, що зазначено у більшості тверджень.

Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування, суть місцевого самоврядування зводиться до гарантованого державою права та реальної здатності самих територіальних спільнот громадян (комун, муніципалітетів, общин, територіальних колективів, територіальних громад – у різних країнах вони називаються по-різному) та/або тих органів, які вони обирають (органів місцевого самоврядування), вирішувати

самостійно, під свою відповідальність питання місцевого значення, діючи в межах Конституції та законів відповідної держави [27].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [28] – це профільний закон, не зовсім послідовний у регламентуванні правових відносин місцевого самоврядування, оскільки містить положення, які суперечать Конституції України, іншим законодавчим актам, спричиняючи правові колізії, які необхідно вирішити шляхом внесення змін до законів.

Так, М. Баймуратов [29] вважає, що фактично нівелюється конституційне право територіальної громади на самостійне здійснення місцевого самоврядування, відсунення на другий план вирішення питань місцевого значення. Такі конфекції засвідчують, що держава постійно не довіряє територіальній громаді і у будь-який час може повернутися до централізованого управління.

На думку М. Корнієнка [30], в Україні “продовжують існувати та впливати на практику державотворення дві основні теорії місцевого самоврядування – державницька та громадівська”, які є протилежними за суттю, змістом основних положень. Прихильники громадівської теорії розглядають його первинні суб’єкти – територіальні громади – як самостійне джерело такої публічної влади, яка належить не державі, а є самостійною так званою “муніципальною”. Принцип дії самоврядних структур за таких умов: дозволено все те, що не заборонено законом. На противагу, у державницькій теорії діє принцип “дозволено лише те, що передбачено законом” і місцеве самоврядування розглядається як засіб здійснення державних функцій.

Беручи до уваги дуалістичність нормативно-правового визначення місцевого самоврядування (відступ від конституційного у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”), автори деяких публікацій порушують питання про відсутність у науковій юридичній літературі фактичного визначення поняття самоврядування на сучасному етапі розвитку або про його неповноту, незавершеність у співставленні з міжнародними стандартами. “Сучасні вітчизняні автори, перебуваючи значною мірою під своєрідним тиском авторитету Конституції України, здебільшого не визначають місцеве самоврядування поза межами її норм” [31].

Тому є потреба сформулювати це поняття на доктринальному рівні, не нехтуючи, звичайно, конституційною нормою. Бо “лише науковий синтез є єдино можливим способом загального визначення місцевого самоврядування” [32]. На думку В. Шаповала, це поняття можна визначити за функціональними і структурними ознаками. За функціональними ознаками на сьогодні інститут місцевого самоврядування є волевиявленням територіальних громад, їх органів та посадових осіб, з метою самостійного вирішення питань місцевого значення у межах Конституції та законів України.

Наведена дефініція також пропонується з огляду на те, що офіційним волевиявленням народу вважається “волевиявлення окремих спільнот (територіальних громад, трудових колективів тощо), зокрема, місцеві вибори і референдуми є волевиявленням територіальних громад і нерідко називаються проявами локальної демократії” [33].

На думку Б. Андрєсюка [34], всю сукупність дефініцій та моделей самоврядування можна звести до визначення співвідношення в управлінні громадських організацій, з одного боку, і державних інститутів влади та органів територіального управління, які формуються та функціонують не за принципами координації, а ієрархії – з іншого. Він наголошує, що за такого підходу можна побачити різні крайнощі – від

чисто етатистських консервативних концепцій, які притаманні посттоталітарним країнам або ж політичним силам у суспільстві, що сповідують авторитарні моделі управління, розглядаючи місцеве самоврядування як частковий випадок державного управління, до крайнощів, коли певні науковці, політики та політологи у запалі боротьби з бюрократизацією влади звинувачують існуючу виконавчу владу у підступних намірах знищити прояви самоврядування, що з'являються на сьогодні в Україні.

Поняття місцевого самоврядування, яке подане в Конституції та профільному законі, за твердженням науковців [35], не до кінця розкривають зміст цього суспільно-політичного явища. Тому місцеве самоврядування можна розглядати принаймні ще в двох аспектах, як:

- принцип організації публічної влади на місцях;
- територіальну самоорганізацію самого населення на місцях.

Досвід країн Західної Європи показує, що всі вони мають певний “набір” цінностей та ідеалів, які зумовили чітку форму політики, політичного життя і культури. За системою державного управління можна визначити склад загальних взаємозалежних принципів формування системи місцевого самоврядування – це, зокрема: народовладдя, поділ влади в межах Конституції, верховенство права, виборність.

Визначення місцевого самоврядування як принципу організації публічної влади на місцях відображено в Конституції України, зокрема в ст. 5, відповідно до якої “народ здійснює владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування”. Згідно з цим принципом взаємовідносини центру і місць, центральних і місцевих органів влади мають будуватися вже не на основі жорсткої централізації, а на засадах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) місцевих органів влади [36].

Відомий український правник В. Кампо, характеризуючи місцеве самоврядування, пише: “За своєю природою воно виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної, так і від об'єднань громадян. Воно втілює місцеві корпоративні інтереси, а політичні партії чи громадські організації – політичні, соціальні, культурні та інші інтереси своїх членів” [37].

На нашу думку, для того, щоб повно і різнобічно зрозуміти суть такого складного соціально-політичного явища, як місцеве самоврядування, необхідно розглядати його як:

- одну з основ демократичного ладу;
- форму децентралізації влади;
- специфічну форму реалізації публічної влади;
- територіальну самоорганізацію населення;
- право громадян брати участь в управлінні суспільними справами.

Отже, місцеве самоврядування є особливою складовою системи місцевого управління. Органи місцевого самоврядування, або як їх називають, органи муніципального управління з їх апаратом стали однією з найбільших ланок організаційної структури розвинених країн. Так, у США на муніципальній службі є більше 55% загального числа найнятих працівників [38]. У деяких країнах муніципальним називається лише міське управління (наприклад, в США, Великобританії). Проте в спеціальній літературі термін “муніципальне” нерідко застосовується і стосовно інших видів місцевого самоврядування. Конституція України, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, інші закони Української держави термін “муніципальне управління” не використовують.

Термін “муніципальне управління” походить від терміну “муніципалітет” (від латинського *municipium*). Так називалися в Римській державі ті міста, які брали на себе

все управління місцевими справами, тобто користувалися правами місцевого самоврядування. Адже слово “municipium” походить від двох самостійних латинських термінів – “munis” (тягар) і “recipio” (беру, приймаю) [39]. Термін “муніципалітет” вживається в різних значеннях: як назва територіальної спільноти, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування; як узагальнююча система органів місцевого самоврядування (представницьких та виконавчих); як назва адміністративно-територіальної одиниці первинного рівня, що знаходиться під юрисдикцією органів місцевого самоврядування тощо.

Науковці [40] розглядають муніципальне управління як діяльність місцевого самоврядування, спрямовану на задоволення інтересів територіальної спільноти, здійснювану у визначених чинним законодавством формах через муніципальне господарство.

Отже, муніципальне управління – це така управлінська діяльність, у якій об'єктом є муніципальне утворення, сталий розвиток якого на відповідній території є метою ефективного управління.

Висновки

1. Систематизуючи підходи щодо розуміння територіальної організації влади, виокремлено її складові: суб'єкти різних гілок державної влади; суб'єкти місцевого самоврядування; відносини між цими суб'єктами, виражені у формі взаємозв'язків.

2. Територіальна організація влади – це закріплена у чинному законодавстві сукупність владних інституцій на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи адміністративно-територіального рівня, які, взаємодіючи у процесі своєї діяльності за допомогою різної форми взаємозв'язків, утворюють цілісну систему територіальної організації влади держави.

3. Узагальнюючи результати досліджень, виокремлено альтернативні підходи щодо визначення сутності поняття “місцеве управління” – це, зокрема, функція, яку здійснюють: органи місцевого самоврядування; органи державної виконавчої влади; органи місцевого самоврядування та державної виконавчої влади.

4. Місцеве управління детерміновано як діяльність щодо вирішення суспільно-корисних питань у межах адміністративно-територіальної одиниці тими суб'єктами влади, до компетенції яких ці питання належать відповідно до чинного законодавства.

5. Система місцевого управління – система, де реалізуються функції місцевого управління і яка охоплює: посадових осіб відповідних суб'єктів місцевої влади (місцевого самоврядування і/або місцевих державних адміністрацій); об'єкти місцевого управління; методи і засоби впливу суб'єктів на об'єкти управління, що визначають тип взаємозв'язків; нормативно-правові акти, які приймаються для реалізації функцій на виконання визначених завдань.

Література

1. Страшун Б. А. Конституционное право [Текст] : словарь / Б. А. Страшун ; [отв. ред. В. В. Маклаков]. — М. : [б. и.], 2001. — С. 404.
2. Там же. — С. 373, 374.
3. Авакьян С. Конституционное право [Текст] : энциклоп. слов. / С. Авакьян ; [отв. ред. С. А. Авакьян]. — М. : [б. и.], 2000. — С. 373.
4. Конституція України [Текст] : станом на 28 червня 1996 р. — К. : Просвіта, 1996. — 80 с.

5. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [Текст] / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. — Х. : Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2002. — 537 с.
6. Конституція України... — 80 с.
7. Авакьян С. Конституционное право... — С. 373.
8. Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран [Текст] / Алебастрова И. А. — М. : [б.и.], 2001. — С. 128.
9. Там же. — С. 129.
10. Страшун Б. А. Конституционное право... — С. 683.
11. Конституція Республіки Польща : Закон від 02.04.1997 р. // Dziennik Urzędowy [Текст]. — 1997. — № 79. — поз. 483.
12. Григорьев В. А. Пути становления и конституционного закрепления принципа разделения государственной власти и местного самоуправления в Украине / В. А. Григорьев // Юридический вестник [Текст]. — 2001. — № 1. — С. 151.
13. Круш П. В. Муніципальне управління [Текст] / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. — К. : Центр навчальної літератури, 2006. — С. 28, 29.
14. Конституційне право [Текст] : словн. терм. / [авт.-укл. Шляхтун П. П.]. — К. : Либідь, 2005. — С. 255.
15. Большой юридический словарь [Текст] / [ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских]. — М. : ИНФРА, 1998. — С. 368.
16. Лазор О. Д. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення [Текст] : словн.-довід. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор ; [наук. ред. М. Д. Лесечко]. — Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. — С. 124.
17. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / В. Борденюк // Право України [Текст]. — 2005. — № 6. — С. 20.
18. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1997. — № 24. — С. 170.
19. Там само. — С. 170.
20. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 01.12.2007 р. // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1997. — № 12. — С. 90—94.
21. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1999. — № 20. — С. 123.
22. Там само. — С. 123.
23. Лазор О. Д. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення... — С. 124.
24. Муніципальне право України [Текст] / [ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький]. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — С. 40.
25. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] / А. А. Мишин. — М. : Белые альвы, 1996. — С. 85.
26. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках [Текст] / [ред. Г. В. Осипов]. — М. : ИНФРА-М – НОРМА, 1998. — С. 311.
27. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран... — С. 85.
28. Про місцеве самоврядування в Україні ... — С. 170.
29. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: основні ознаки й особливості. Актуальні проблеми виконання Законів України “Про

місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” [Текст] / М. О. Баймуратов ; [ред. В. В. Кравченко]. — К. : Атіка, 2003. — 288 с.

30. Корнієнко М. І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування. Муніципальне право України [Текст] / М. І. Корнієнко ; [ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький]. — К. : Юрінком Інтер, 2001 — С. 32.

31. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // Право України [Текст]. — 2002. — № 3. — С. 5.

32. Михайлишин Л. Р. Місцеве самоврядування в Україні: виникнення, розвиток та сучасні проблеми / Л. Р. Михайлишин // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 9. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — С. 391—397.

33. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування... — С. 7.

34. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи [Текст] / Б. П. Андресюк. — К. : Інформаційно-видавничий центр, 1997. — С. 12, 13.

35. Муніципальне право України... — С. 86.

36. Там само. — С. 86.

37. Кампо В. М. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння / В. М. Кампо // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1998. — № 1/2 (9), — січ.-лют. — С. 35—38.

38. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран... — С. 228.

39. Корнієнко М. І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування. Муніципальне право України... — С. 7.

40. Лазор О. Д. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення... — С. 135.

O. Lazor,

L. Mychailyshyn

LOCAL GOVERNANCE: CONCEPT AND CATEGORY APPARATUS

Basic ways of notions “public authority”, “territorial organization of authority”, “local governance”, “local self-government”, “municipal governance” are defined and considered. Definition to the visual model of territorial organization of authority and local governance system is suggested.

Key words: public authority, territorial organization of authority, local governance, models of local governance, local self-government, municipal governance.