

**УДК 352.07**

## **ЩОДО САМОРЕГУЛЯЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Русанова С. Ю.**

**Кримський юридичний інститут Одеського державного університету  
внутрішніх справ, Сімферополь, Україна**

Розглядаються питання виникнення саморегуляції органів місцевої влади при здійсненні місцевого самоврядування, що є наслідком відсутності соціального запиту від членів територіальної громади. Проводиться аналіз співвідношення понять управління та місцевого самоврядування як загального та її частини.

**Ключові слова:** міське самоврядування, територіальна громада, саморегуляція, управління.

У системі демократичного правління значну роль грає міське самоврядування. Саме воно дає змогу кожному громадянину-члену територіальної громади взяти участь в управлінні місцевими справами, і тим самим, реалізувати свої права і свободи. Чинна Конституція та законодавство України надали та забезпечили право громадян на міське самоврядування, але не завжди члени територіальних громад використовують його чи докладають зусиль, щоб поліпшити своє становище.

Подібне ігнорування територіальною спільнотою своїх прав веде до повного свавілля в діяльності органів місцевого самоврядування та домінування інтересів окремих ланок системи місцевої влади над інтересами територіальної громади.

Питання внутрішніх конфліктів між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування є сьогодні дуже актуальним, оскільки більшість існуючих громад на території України, на нашу думку, являють собою лише формальне утворення без реалізації своїх законних повноважень, що призводить до зміни сутності та призначення місцевого самоврядування. Треба зазначити, що окремі питання, які стосуються теорії управління, місцевого самоврядування, сутності соціальних конфліктів та ін. розглядалися, зокрема, Авер'яновим В. Б., Атаманчуком Г. В., Баймуратовим М. О., Борденюком В. І., Батановим О. В., Дегтярьовою І. О., Леліковим Г., Мосовим С. та іншими вченими. Питання виникнення саморегуляції на внутрішніх конфліктів між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування є малодослідженим в сучасній науковій літературі. Тому метою статті є з'ясування сутності механізму управління, яке безпосередньо здійснює територіальна громада, виявлення причин і наслідків управлінської бездіяльності громади, яка виражається у виникненні саморегуляції громади. Для досягнення мети необхідно: визначити поняття, систему управління та роль місцевого самоврядування у ній, розкрити механізм виникнення та зміст внутрішніх конфліктів між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування.

Розкриття змісту та визначення сутності місцевого самоврядування треба починати з тлумачення обох його складових термінів – «самостійність» та «управління». Щодо першого терміну, то самостійність означає незалежність, свободу від зовніш-

ніх впливів, примусів, здібність до незалежних дій, думок, володіння ініціативою, рішучість. Термін «управління» має багатогранне значення та використовується у різних сферах життя. Найбільш повно цей термін розглядається кібернетикою, яка виділяє універсальні властивості взаємозв'язків і взаємодій в механічних, біологічних і соціальних системах. Як правильно зазначає Атаманчук Г. В., управління «починається лише тоді, коли в яких-небудь взаємозв'язках, стосунках, явищах, процесах присутні свідомий початок, інтерес і знання, цілі і воля, енергія і дії людини» [1, с. 22].

Сьогодні сучасна юридична наука розглядає три види управління: технічне, біологічне та соціальне. Технічне управління – це управління неживою природою, машинами, технікою та технологічними процесами; біологічне управління розглядається як управління життєвими процесами живої природи; соціальне управління являє собою управління процесами і явищами соціальної сфери суспільного життя, яке здійснюється за допомогою впливу на умови життя людей і їх ціннісні орієнтації. Соціальне управління має такі ознаки: а) реалізується через спільну колективну діяльність людей, організаційно її оформлює; б) його метою є улаштування колективної діяльності шляхом впливу на волю кожного учасника цієї діяльності; в) є різновидом публічного управління, оскільки здійснюється шляхом підпорядкування волі учасників управлінських відносин.

Соціальне управління складається з державного (здійснюється в сфері повноважень державних органів) та громадського (суспільне управління, комерційне управління, місцеве самоврядування) управління. Як бачимо, місцеве самоврядування є частиною недержавного соціального управління, різновидом корисної суспільної діяльності.

Виходячи з тлумачень слова «само», у його сполученні з терміном «управління», треба відмітити, що самоврядування треба розглядати як управління, яке здійснюється суб'єктами на основі самоорганізації та самодіяльності і не залежить від сторонньої допомоги та не піддається зовнішньому впливу. З точки зору управлінського характеру місцевого самоврядування, вважається доцільним наступне його визначення – це багатоаспектна діяльність місцевої спільноти, яка спрямована на вирішення найбільш важливих місцевих завдань, на основі принципів самоорганізації, самовідповідальності з метою покращення життя населення [2, с. 494].

Місцеве самоврядування, як і будь-яке інше управління, створено суспільством в цілях свідомої саморегуляції своїх життєвих процесів і має таке ж важливе значення в здійсненні своїх соціальних потреб і інтересів, як право, сім'я, мораль, інфраструкція та інші інститути суспільства. Як різновиду управління, місцевому самоврядуванню властивий такий же механізм його здійснення й та ж система.

Класична схема системи управління містить такі складові: суб'єкт управління, об'єкт управління, канал прямого зв'язку, канал зворотного зв'язку.

Суб'єкт управління – це органами управління наділений керівними та владними функціями. У місцевому самоврядуванні суб'єктом управління є територіальна громада. Її статус підтверджує Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», яким наголошено, що саме громада має право самостійно або під відповідальність органів

та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3].

Об'єктом управління є те, на що спрямований вплив суб'єкта управління. Даний вплив характеризується планомірністю, організованістю, свідомістю, системністю. Спрямування об'єкта певним шляхом, надання йому стану впорядкованості, відповідності певним вимогам чи ознакам складає зміст впливу на об'єкт. Об'єкт управління зазвичай розглядається у двох аспектах. Перший – елементно-структурний – складається з групи людей, галузевих чи виробничих утворень; другий – функціональний – виражає діяльність чи поведінку індивідів чи окремих утворень або груп [4]. У контексті взаємодії «грумада-органи місцевого самоврядування» саме останні й виступають об'єктом управління, саме тим, ким керує територіальна спільнота.

В процесі управління місцевими справами територіальна громада та органи місцевого самоврядування (місцеві ради та їх виконавчі комітети, місцевий голова) вступають у взаємостосунки з питань організації всіх сторін життєдіяльності місцевого співтовариства. Саме ці взаємостосунки утворюють таким чином систему управління. Між суб'єктом (грумадою) і об'єктом (органами місцевого самоврядування) управління встановлюється зв'язок прямий (рішення, звернення, запит) і зворотний (доповідь, звіт, інформація про виконання). Для ефективного та дієвого управління необхідна наявність взаємодії територіальної громади та органів місцевого самоврядування, єдність і незалежність їхніх інтересів, соціальна спрямованість діяльності суб'єктів управління.

Територіальна громада при здійсненні своїх управлінських повноважень здійснює вплив на органи місцевого самоврядування, які в свою чергу проявляють здатність сприйняти такий вплив, будувати свою поведінку відповідним чином і виконувати команди територіальної спільноти. Даний механізм управління буде працювати лише тоді, коли громада визначила мету взаємодії, а органи місцевого самоврядування мають засоби і можливості її реалізувати. Для існування управлінського процесу необхідною є, з одного боку, наявність у територіальної громади потреби й можливості керувати органами місцевого самоврядування, а з іншого - наявність у останніх бажання й здатності виконувати накази, так щоб у цій взаємодії був обопільний інтерес, відчувалася взаємозалежність. Наявність мети управління та однакове її тлумачення складає одну з необхідних умов функціонування місцевого управління й забезпечує реалізацію принципу обопільної зацікавленості.

Вихідним пунктом усієї управлінської діяльності є визначення територіальною громадою мети управління. Неправильне формування мети чи зовсім її відсутність викликає за собою цілу низку негативних наслідків. Саме мета являє собою майбутній бажаний стан об'єкта впливу (тобто, конкретний дієвий результат органів місцевого самоврядування) чи підсумковий бажаний наслідок процесу управління.

Як зазначає Атаманчук Г. В., «будь-яка дія, що управляє, повинна завжди містити в собі точну мету і точний напрям руху до неї, до того ж вона має бути практичною, тобто викликати дійсний рух до мети і наближення до неї» [1, с. 27]. З цього можна зробити висновок, що для здійснення місцевого управління територіальною

громадою необхідні такі елементи, як суб'єкт управління – сама громада, об'єкт управління – органи місцевого самоврядування, конкретна мета та завдання управління, та прямий і зворотній зв'язок між суб'єктом та об'єктом управління. Відсутність суб'єкта чи об'єкта взагалі виключає можливість наявності будь якого управління. Що стосується мети управління, то її відсутність веде до більш складних наслідків.

Бездіяльність членів територіальної громади, небажання чи неможливість участі їх у процесі управління, а саме, у формуванні мети управління, призводять до стану самостійного врегулювання життя громади органами місцевого самоврядування. Саморегуляція виникає там, де відсутнє управління. Як саморегуляція так і управління являють собою два основних засоби впорядкування зв'язків між елементами будь-якої системи (в нашому випадку – системи місцевого самоврядування). Відсутність одного веде до появи другого.

Характерною рисою саморегуляції є те, що вона здійснюється без застосування будь-яких зовнішніх сил, завдяки програмі, закладеній природою, на основі дії її об'єктивних законів [5, с. 17]. У місцевому самоврядуванні це проявляється в тому, що не отримавши соціального замовлення від територіальної громади, органи місцевого самоврядування починають діяти на свій розсуд. Наслідком тому є домінування інтересів органів місцевого самоврядування над інтересами територіальної громади, припинення розвитку суспільства та повне свавілля місцевої влади.

Все це веде до виникнення внутрішнього політичного конфлікту. В теорії політології під політичним конфліктом розуміють конфлікт з приводу розподілу владних повноважень, з приводу панування і управління [6]. Конфлікт між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування, який виникає при політичній пасивності членів громади, має назву «політична криза участі». Виникнення саморегуляції органів місцевого самоврядування не завжди спонукає свідому діяльність чи бездіяльність членів територіальної спільноти. Більшість випадків виникнення кризи участі залежить від ряду причин, які прямо не залежать від членів громади.

Здебільшого, сьогодні участь членів громади у формулюванні політики обмежена лише вибором своїх представників, що унеможливує функціонування інституту місцевої демократії на повну силу. Ще однією причиною криз є те, що в Україні гостро відчувається потреба доступу до інформації. Процеси реалізації та вироблення місцевої політики здебільшого закриті для громадян. Більшість місцевих політиків без особливого ентузіазму підтримують норми стосовно участі членів громади в процесі розробки та прийняття рішень.

Такі інструменти безпосередньої участі громадян у місцевій владі, як громадські слухання, місцеві ініціативи, збори громадян, не мають належної нормативної регламентації. Більш того, члени територіальної спільноти не завжди навіть проінформовані про наявність таких владних інструментів.

Свідоме ігнорування членами громади своїх владних повноважень підчас виникає завдяки «невіри» у можливість впливати на політичні процеси. Громадяни звикли підкорятися тим, хто приймає рішення, а не відкрито впливати на процес їхньої розробки та імплементації. Ці процеси існуватимуть доки члени територіальної

громади сприйматимуть відповідні правила поведінки не як власні, а як результат зовнішніх сил.

Як бачимо, в сучасній Україні існує багато прогалин у здійсненні громадської участі у процесі вироблення та реалізації політики. Свідоме допущення до саморегуляції органів місцевого самоврядування веде до повного стихійного управління життєвими процесами місцевого співтовариства, лобізму інтересів окремих владних груп та індивідів, беззахисності пересічних членів громади. Отож, необхідно створювати, підтримувати та підживлювати різні механізми активізації участі членів територіальної спільноти для того, щоб допомогти мобілізувати розпорочені ресурси для задоволення їх соціальних потреб.

#### Перелік літератури

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Лазарев В. В. Конституционное право Украины / В. В. Лазарев. – М. : Новый юрист, 1998. – 234 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
4. Остапенко О. І. Адміністративне право : [навч. пос.] / О. І. Остапенко, З. Р. Кисіль та ін. – К. : Всеукр. асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.
5. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / В. Б. Авер'янов. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
6. Юрій М. Ф. Політологія / М. Ф. Юрій. – К. : Дакор, 2006. – 418 с.

**Русанова С. Ю. О саморегулировании местного самоуправления / С. Ю. Русанова // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – Серия: Юридические науки. – 2009. – Т. 22 (61), № 2. – С. 389-393.**

Рассматриваются вопросы возникновения саморегуляции органов местной власти при осуществлении местного самоуправления, которая возникает в результате отсутствия социального заказа от членов территориального общества. Проводится анализ соотношения понятий управления и местного самоуправления как общего и его части.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, территориальное общество, саморегуляция, управление.

**Rusanova S. About local government self-regulation / S. Rusanova // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2009. – Vol. 22 (61), № 2. – P. 389-393.**

It deals with origin of self-regulation organs of local-authority are examined during realization the local self-government, which arises up due to absence the social order from the members of territorial society. It is conducted the analysis of correlation as concepts of management and local self-government as general and its part.

**Keywords:** local self-government, territorial society, self-regulation, management.

*Надійшла до редакції 22.10.2009 р.*