

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

МИХАЙЛОВСЬКА КАТЕРИНА ВАСИЛІВНА

УДК 352:342.57(477)(043.3)

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФОРМА НАРОДОВЛАДДЯ: ОСОБЛИВОСТІ
ІНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕЛІ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата політичних наук

ОДЕСА – 2010

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі політології Інституту соціальних наук Одеського національного університету імені І.І. Мечникова.

Науковий керівник: доктор політичних наук, професор
НАУМКІНА Світлана Михайлівна,
Одеський національний університет
імені І.І. Мечникова, професор кафедри
політології.

Офіційні опоненти: доктор політичних наук, доцент
ДОЛЖЕНКОВ Олег Олександрович,
Голова управління міжнародних відносин,
європейської інтеграції та зв'язків з Одеською
діаспорою Одеської міської ради.

кандидат політичних наук, доцент
МУЗИЧЕНКО Ганна В'ячеславівна,
Одеський державний економічний університет,
доцент кафедри політології

Захист відбудеться «12» лютого 2010 р. о 12.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.02 в Одеській національній юридичній академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий «10» січня 2010 р

Вчений секретар спеціалізованої вченої ради

А.В. Пехник

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Виокремлення та інституційне закріплення інституту місцевого самоврядування в Конституції України стало значним досягненням новітньої політичної системи. Проте, подальше становлення цього інституту відбувалося непослідовно, в умовах концептуальної неузгодженості і теоретико-методологічного різнотлумачення головних його засад. Згодом було визнано, що сформована система місцевого самоврядування як формальне втілення народовладдя насправді унеможлиблює реалізацію багатьох принципів демократії, вироблених практикою західноєвропейських держав, зокрема принципу субсидіарності, самостійності у прийнятті рішень, свободи ініціативи в межах закону та інших. В сучасних трансформаційних процесах, які вміщують інтеграцію, уніфікацію, децентралізацію та розвиток локальних традицій, відбувається реформування систем місцевого самоврядування, переосмислення їх значимості та ролі у соціально-політичному розвитку. Україна, яка почала системну політичну реформу, намагається віднайти / створити оптимальну модель для розвитку та удосконалення власної системи місцевого самоврядування.

Процеси реформування та зміни до Конституції 2006 р. щодо удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні не привели до бажаних результатів та вирішення проблем місцевого значення. Тому, значущості набули питання визначення найбільш адекватної, щодо історичної традиції, політичної культури, менталітету, стереотипу громадськості, матеріально-фінансової спроможності територіальної громади, моделі взаємовідносин між державним місцевим управлінням та місцевим самоврядуванням.

Таким чином, актуальність теми дослідження обумовлена тим, що становлення української держави, демократизація суспільства вимагають удосконалення політичних інститутів, в тому числі й інституту місцевого самоврядування. В основі побудови нової моделі організації влади і управління має бути гармонізація інтересів держави, регіону, територіальної громади та особи. Зрівноважуваними у взаємовідносинах держави і місцевого самоврядування повинні бути інтереси особистості для реалізації потреб якої функціонують держава і місцеве самоврядування.

Зв'язок дисертаційного дослідження з науковими програмами, планами, темами. Подане дисертаційне дослідження виконано в рамках планової науково-дослідної теми кафедри політології Одеського національного університету імені І. І. Мечникова: «Дослідження процесів політичної взаємодії в умовах трансформації суспільства» (№ держреєстрації 0106U006191), одним із виконавців якої є автор роботи.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є комплексний аналіз місцевого самоврядування як форми народовладдя, виявлення особливостей, які впливають на

функціональну спроможність та дієвість інституту місцевого самоврядування в Україні через аналіз адекватності моделі місцевого самоврядування.

Зазначена мета досягається вирішенням наступного комплексу **завдань**:

- здійснити аналіз теоретико-методологічних підходів щодо функціональної значимості, суспільно-політичної функціональності, форм, проявів, систем місцевого самоврядування;
- реконструювати процес концептуальної еволюції поняття «місцеве самоврядування», виявити суміжні поняття;
- визначивши особливості їх суспільно-політичного розвитку та історичного втілення;
- виявити особливості формування Modelleutворюючих систем та визначити критерії для класифікації систем місцевого самоврядування;
- проаналізувати трансформаційні процеси в класичних системах самоврядування та виокремити сучасні гібридні системи місцевого самоврядування;
- розглянути процес формування історичних витоків та форм місцевого самоврядування на теренах сучасної України; окреслити основні періоди становлення і розвитку системи місцевого самоврядування в Україні;
- дослідити принципи організації місцевого самоврядування, їх відбиття в чинному законодавстві, вплив на формування основ місцевого самоврядування;
- розкрити багатофункціональний характер місцевого самоврядування як територіальної організації публічної влади; дослідити роль місцевого самоврядування як інституту народовладдя;
- визначити матеріально-фінансові основи самодостатності територіальної громади, як первинного суб'єкта місцевого самоврядування;
- проаналізувати проекти адміністративно-територіальних та муніципальних реформ.

Об'єктом дослідження є система місцевого самоврядування, як формальне втілення народовладдя.

Предметом дослідження в дисертації є особливості виникнення та розвитку місцевого самоврядування як форми народовладдя, його інституційного оформлення та трансформації в Україні.

Методи дослідження. Міждисциплінарний характер дослідження обумовив застосування системного аналізу, який дозволив розглянути місцеве самоврядування як єдину систему, що вміщує ряд елементів, які володіють властивостями саморегуляції та самовідтворення.

Специфіка дослідження обумовила необхідність використання як загальнофілософських: аналіз, синтез, дедукція та індукція, так і спеціальних методів, а саме інституційний, історичний, порівняльний, структурно-функціональний, статистичний. В поданій роботі за допомогою

інституційного методу розглянуто та проаналізовано інститут місцевого самоврядування в Україні та в зарубіжних країнах. Застосування порівняльного методу дозволило співвіднести теоретико-методологічні, соціокультурні, правові, політологічні підходи щодо формування моделеутворюючих систем місцевого самоврядування. Історичний метод відкрив можливість простежити еволюцію інституту місцевого самоврядування в Україні. За допомогою структурно-функціонального методу розглянуто структуру та функції місцевого самоврядування.

Застосовувалися в роботі методи моделювання та абстрагування. За допомогою статистичних методів досліджено матеріально-фінансову спроможність територіальної громади. Соціокультурний підхід дозволив дослідити місцеве самоврядування як соціальну спільність та обґрунтувати значимість місцевих традицій, стереотипів та звичаїв для формування власної системи місцевого самоврядування для будь-якої держави.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що комплексно, з позицій поєднання науково-теоретичної спадщини та історичної традиції досліджено систему місцевого самоврядування, розкрито багатофункціональний характер місцевого самоврядування як форми народовладдя та особливостей інституційної моделі в Україні. Здійснене дослідження дозволило сформулювати та обґрунтувати нові наукові положення.

Вперше:

- здійснено когнітивну редукцію емпіричної бази з існування різноманітних систем самоврядування та виокремлення їх базових моделей;
- запроваджено категорії «система-образ» (модель) та «прообраз» (реальна система самоврядування) для виокремлення особливостей моделей місцевого самоврядування, їх можливих аналогів, втілень. Здійснено «моделювання» як конструювання системи-образа за певним зразком (прообразом);
- введено поняття та надано визначення «моделеутворюючої системи», як первинної системи самоврядування країни, яка виробила цілісну оригінальну систему самоврядування, що не мала аналогів у світі, на досліджуваний період, спираючись на власну, органічну логіку розвитку;
- для виокремлення моделей («систем-образів») серед існуючих («систем-прообразів») запропоновано систему критеріїв, що демонструють принцип відносин місцевих органів самоврядування та органами державної влади;
- визначено та запропоновано класифікацію гібридних систем місцевого самоврядування: внутрішньовидові й міжвидові; прості, складні, комплексні; першого, другого, третього та ін. поколінь.

Удосконалено:

- політологічне розуміння поняття та феномену місцевого самоврядування та його наукового обґрунтування;

- характер трансформаційних процесів в класичних системах місцевого самоврядування;
- положення, що для сприяння ефективності системи самоврядування державні заходи мають бути спрямовані на гармонійне поєднання традиції і запозиченого досвіду, прийнятного для логіки розвитку певного суспільства;
- аналіз законодавчої бази щодо реформування системи місцевого самоврядування України.

Дістало подальший розвиток:

- змістовне значення та політичне розуміння категорій: система, модель, місцеве самоврядування, інститут, традиція, публічна влада;
- систематизація науково-методологічного апарату дослідження проблематики як об'єкту міждисциплінарного аналізу;
- змістовне значення поняття «самоврядування» для різних країн та України зокрема;
- дослідження особливостей становлення та реформування матеріально-фінансової спроможності територіальної громади України;
- визначення можливостей для удосконалення системи фінансового вирівнювання, стимулювання депресивних територій, забезпечення цільового, а не вирівнювального використання коштів для соціально-економічного розвитку регіонів;
- систематизація новітніх пропозицій щодо реформування місцевого самоврядування та встановлення можливостей вдосконалення системи територіальної організації державної влади в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що загальні положення і висновки можуть бути використані у реформуванні системи взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням; у вдосконаленні інститутів місцевого самоврядування, у створенні внутрідержавної стратегії забезпечення гармонійного розвитку територіальних громад; у вдосконаленні чинного законодавства; у навчальному процесі, при підготовці загальних і спеціальних курсів з «Політології», «Соціології», «Державного управління та місцевого самоврядування» тощо, навчальних посібників.

У дисертації аналізується система понять, які важливі в теоретичному плані при дослідженні проблематики місцевого самоврядування. Вміщені в дисертації положення стосовно поняття, принципів, структури та функцій системи місцевого самоврядування можуть слугувати базовими конструкціями в процесі подальших загальнотеоретичних та галузевих досліджень політологічної тематики.

Апробація результатів дослідження здійснювалася на міжнародних, всеукраїнських та регіональних наукових конференціях: «Соціально-політична взаємодія в сучасній Україні: вибір шляхів державного розвитку» (м. Одеса, 2007 р.); «Соціально-економічні, політичні та культурні

оцінки і прогнози на рубежі двох тисячоліть» (м. Тернопіль, 2008 р.); «Удосконалення механізмів державного управління та місцевого самоврядування» (м. Київ, 2009 р.); «Проблеми та перспективи соціально-економічного розвитку України» (м. Сімферополь, квітень 2009 р.).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження опубліковані у 5-х публікаціях, які надруковані у наукових виданнях, що визнані ВАКом України фаховими з політології.

Структура дисертації. Дисертація складається з вступу, трьох розділів, що включають 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації складає 181 сторінок. Список використаних джерел становить 245 найменувань (22 сторінок).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

У **Вступі** автор обґрунтовує актуальність теми дисертаційного дослідження, розкриває зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, формулює мету і завдання дослідження, визначає об'єкт та предмет, характеризує використані в роботі методи дослідження, наукову новизну та практичне значення, надає відомості про апробацію результатів дослідження, структуру роботи та обсяг.

У першому розділі **«Теоретико-методологічні підходи щодо розвитку місцевого самоврядування»** розглянуто та проаналізовано поняття місцевого самоврядування, основні теоретичні концепції виникнення даного феномену, висвітлено стан наукових розробок з проблем місцевого самоврядування та методології дослідження.

У підрозділі 1.1 *«Ступінь наукової розробки та концептуальна еволюція місцевого самоврядування»* проаналізовано найбільш поширені тлумачення відносно природи та сутності місцевого самоврядування. Зазначено, що інтерпретація змісту поняття «місцеве самоврядування» відбувається під впливом історичного розвитку країни, віддзеркалюючи ту модель, яка є природною для її суспільно-політичного досвіду. Наявність різних за змістом визначень понять місцевого самоврядування та існування різних моделей організації місцевої влади в різних країнах спонукала вчених до висновку про неможливість його однозначного визначення. Розробка поняття місцевого самоврядування важливе, оскільки це обумовлено необхідністю вибору оптимальної для України концепції місцевого самоврядування, відповідно до якої можна будувати систему законодавства про місцеве самоврядування і розвивати її на практиці.

Найбільш повну теоретичну розробку питання місцевого самоврядування здійснили німецькі вчені Г. Аренс, О. Гірке, Р. Гнейст, Г. Елінек, П. Лабанд, Е. Мейер, Р. Моль, О. Ресслер, Л. Штейн. У Росії виокремлення місцевого самоврядування, як форми управління, бере свій початок в XIX ст. Інтерес до місцевого самоврядування був викликаний проведенням земської реформи 1864 р. Олександра II, яка отримала своє теоретичне обґрунтування в працях В. Лешкова,

А. Васильчикова та ін. Одні автори (А. Васильчиков, В. Лешков та ін.) розглядали місцеве самоврядування як природне та невід'ємне право громади, а інші – А. Градовський, В. Безобразов, Н. Коркунов, Б. Нольде – як частину державного управління.

Особливу увагу заслуговують праці видатних українських науковців та державних діячів: В. Антоновича, М. Грушевського, М. Драгоманова, Ю. Липи, М. Міхновського, С. Подолинського, М. Туган-Барановського та ін.

Розвиток ідей місцевого самоврядування на території України активізувався в 90 – ті роки ХХ ст. після розпаду Радянського Союзу. Втрата Україною своєї державності призвела і до втрати місцевого самоврядування, адже існування цього інституту суперечило доктрині комуністичного ладу. В цей період починається реконструювання поглядів щодо місцевого самоврядування та створення стратегії реформування цього інституту, тому науково-практичного значення отримали розробки В. Авер'янова, М. Баймуратова, П. Біленчука, Н. Ісаєвої, В. Кампо, М. Корнієнка, В. Кравченка, П. Надолішного, М. Оніщука, М. Орзіха, Ф. Погорілка, А. Ткачука, М. Пухтинського та ін.

Проблема місцевого самоврядування розглядається в роботах сучасних російських авторів, таких як С. Авак'ян, Г. Барабашев, О. Кутафін, М. Пискотін, О. Черкасов, В. Фадєєв та ін.

Важливе значення щодо використання зарубіжного досвіду місцевого самоврядування мають наукові праці К. Баранової, В. Воронкової, Н. Ємельянова, В. Євдокимова, В. Єремяна, Д. Кокорева, Ю. Панейка, Я. Старцева, О. Черкасова та ін. Дослідженнями моделей місцевого самоврядування займалися і зарубіжні дослідники, а саме Д. Гарнер, А. Гессер, М. Голдсміт, Р. Беннет, К. Балдерсхайм, О. Оффердал. Питаннями історії становлення та розвитку системи місцевого самоврядування, як політичного інституту, займалися Е. Гутнова, А. Гуревич, Н. Карєєв, Д. Петрушевський, Ш.-Э. Пти-Дютайї.

Проблемами міжбюджетних відносин, фінансового вирівнювання розвитку регіонів, зміцненням фінансової бази місцевого самоврядування входять до кола наукових інтересів багатьох вчених, зокрема даній проблематиці присвячено праці вітчизняних науковців О. Гончаренка, Ю. Ганущака, В. Духненко, О. Василика, І. Луніної, І. Лазепко, К. Павлюка, С. Слухай, С. Юшко.

Таким чином, феномен місцевого самоврядування існував давно, а саме поняття та наука про місцеве самоврядування сформувалися лише у ХІХ ст., тому дослідження цього феномену потребує особливої уваги з боку науковців, вчених, політологів, що є актуальним для нашого суспільства.

У підрозділі 1.2 *«Методологічні засади дослідження системи місцевого самоврядування»* визначено основні підходи та концепції місцевого самоврядування. Зазначено, що предметом різнотлумачень постає питання щодо носіїв суверенітету. Різновиди теорій суверенітету

демонструють різницю підходів щодо первинних носіїв суверенітету (територіальна громада, держава, народ) та можливостей його функціонального розподілу. Виходячи з теорій ділимості або неділимості суверенітету про повноту влади, були закладені основи вчення про місцеве самоврядування, тоді ж було сформовано три класичні теорії місцевого самоврядування: громадівська, державницька та теорія муніципального дуалізму. Розглянуті положення теорій місцевого самоврядування зберігають своє значення і дотепер, їх покладено в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування.

Проаналізовано методи дисертаційного дослідження, де місцеве самоврядування постає як система, що є організованою єдністю елементів, які володіють властивостями саморегуляції та самовідтворення. Системний аналіз полягає у визнанні місцевого самоврядування самодостатньою системою, що має соціокультурне підґрунтя, структурно-функціональну упорядкованість, інституційне вираження.

Відтак, розгляд системи місцевого самоврядування носить міждисциплінарний характер, адже цей феномен є предметом дослідження різних наук. Міждисциплінарний підхід дає можливість дослідити виникнення, розвиток, інституалізацію, системну трансформацію місцевого самоврядування як інституту публічної влади та динамічного процесу суспільної трансформації і територіально-політичної самоорганізації населення.

У другому розділі **«Системи і моделі місцевого самоврядування в державній політиці»** виокремлено основні моделі серед існуючих систем місцевого самоврядування та визначено ряд критеріїв, які демонструють стан відносин місцевих органів самоврядування між собою та з центральними органами влади.

У підрозділі 2.1 *«Особливості формування моделюючих систем місцевого самоврядування»* визначається, що історичні, соціокультурні, географічні та інші чинники обумовили розмаїття сучасних систем самоврядування та особливості їх функціонування в межах загальнонаціональних територіально-політичних систем. Інститут місцевого самоврядування в кожній країні має специфіку взаємодії з інститутом держави, що обумовлено оригінальною соціально-політичною традицією.

Для виокремлення моделей (систем-образів) серед існуючих систем місцевого самоврядування (прообразів) підґрунтям виступають критерії, що демонструють стан відносин місцевих органів самоврядування між собою та з центральними органами влади. Тому, різноманітність систем місцевого самоврядування визначається сутністю, формами, обсягом практичної реалізації права на самоврядування. Критеріями виокремлення моделей (систем-образів) серед існуючих систем місцевого самоврядування (прообразів) виступають: тип правової сім'ї, адміністративно-територіальний устрій, інституалізація органів самоврядування, баланс бюрократичного «професіоналізму» та демократичного «дилетантизму» місцевої влади,

функціональна спрямованість та фінансова самостійність органів місцевого самоврядування, рівень політизації системи місцевого самоврядування.

Системи місцевого самоврядування, які стали для більшості дослідників та політичних діячів зразком для впровадження в інших країнах, постають «моделюючими системами». Сьогодні визнаними «моделюючими системами», які демонструють не лише оригінальність інституалізації, але й науково-теоретичну та політико-правову обґрунтованість, є системи самоврядування Великобританії, Франції та Німеччини. Системи самоврядування саме цих країн постали основою для моделювання та виокремлення умовно трьох моделей («систем-образів») самоврядування: горизонтальної (або континентальної), дуалістичної (англосаксонської) та змішаної. Кожній моделі відповідає розроблена у муніципальному праві теорія, відповідно – державницька, громадівська, теорія муніципального дуалізму – що обґрунтовує існуючий обсяг права місцевої громади та інституційні форми його вираження.

У підрозділі 2.2 «Трансформаційні процеси в класичних системах самоврядування: заходи та значення державної політики» аналізуються трансформаційні процеси, що притаманні кожній країні в певний період її історії та розвитку політичної системи. У контексті процесів трансформації системи місцевого самоврядування гостро постають питання зміни та суті, формування та впровадження ефективної моделі місцевого самоврядування, яка б адекватно відповідала історичним традиціям, культурі менталітету та стереотипам будь-якої держави.

Моделюючі системи, які сформувалися в Великобританії, Франції та Німеччині, стали взірцем для інших країн в силу різних обставин. Зокрема, існування колоніальної системи, розвиненої системи прав людини, системи організації та представлення у владі інтересів населення, призвело до формування та розповсюдження цих систем місцевого самоврядування на інші країни, які були залежними і не мали своєї державності. Тому, сьогодні ці моделюючі системи постають прообразом (зразком) для виокремлення когнітивних моделей. Накладання умовної моделі (конструкта) на малодосліджену систему самоврядування надає можливість для визначення адекватності реформаційних заходів та напрямку можливої трансформації традиційної системи.

В кінці XX – на початку XXI ст. у Великобританії було здійснено реформування місцевого самоврядування в умовах комерціалізації та менеджеризму державного управління. Була запроваджена система напівавтономних неурядових організацій – кванго. У результаті в Великобританії відбулася трансформація класичної дуалістичної моделі в нову модель місцевого самоврядування – змішану.

Процес реформування системи місцевого самоврядування, крім Великобританії, торкнувся і інших країн Європи. Процеси децентралізації у 80-х рр.. XX ст. публічної влади та прийняття Закону про децентралізацію змінили традиційну французьку модель. В Німеччині також

започатковано реформування місцевого самоврядування через зменшення кількості місцевих громад шляхом впровадження New Public Management.

Трансформаційні процеси, що охопили країни Європи, переважно привели до укрупнення муніципальних утворень, посилилася уніфікація інституціональних основ місцевої влади, інтеграція місцевих органів влади в державний механізм та їх політизація.

У підрозділі 2.3 *«Змішана модель та сучасні гібридні системи місцевого самоврядування»* відзначено, що в багатьох країнах здійснення місцевого самоврядування відбувається на основі поєднання рис, притаманних різним системам місцевого самоврядування. Це дає підстави виокремлювати гібридні системи місцевого самоврядування. За походженням гібриди бувають спонтанні, що виникли в результаті випадкового поєднання, і штучні, отримані шляхом цілеспрямованого поєднання. Гібридні системи розділяють на внутрішньовидові й міжвидові, також вони бувають прості – поєднання елементів двох систем самоврядування, складні – отримані від поєднання гібридних та нових форм та комплексні – поєднання традиційних елементів та елементів інших гібридних форм. Гібридні системи першого, другого, третього та ін. поколінь залежать від виду гібрида. Якщо традиційне самоврядування вперше інтерпретує чужорідний досвід, то вона є простою, якщо гібридна система складна, то вона буде відноситися до другого покоління, і т.д. Штучне накладання елементів іншої моделеутворюючої системи може призвести до соціокультурного конфлікту, обумовити розлад системи взагалі. Щоб сформувати власну систему місцевого самоврядування, заходи держави мають бути спрямовані на гармонійне поєднання традиції і іноземного досвіду

Запозичення елементів іншої моделі (зразка) у власну національну систему призводить до гібридизації системи та виокремлення окремої – «змішаної» – моделі, яка також стала моделеутворюючою системою-образом.

Втім, ряд країн не лише сформували власну традицію, але й зберегли її, закріпили правосуб'єктність місцевих територіальних громад та встановили особливу систему взаємовідносин із державними інституціями. Так, Іспанія, яка сформувала власну іберійську модель місцевого самоврядування; Італія, Ізраїль, Скандинавські країни, Лівія, ці країни з стародавньою історією, власним шляхом твердження громадянського суспільства та обмеженням державницького абсолютизму шляхом поступового інституційного закріплення форм народовладдя виплекали оригінальні системи місцевого самоврядування.

У розділі **«Місцеве самоврядування в Україні як система та інститут публічної влади»** розглянуто основні етапи становлення та формування системи та інституту місцевого самоврядування в Україні, закріплення даного інституту на законодавчому рівні, найбільш актуальні проекти адміністративно-територіальної та муніципальної реформ, доцільність їх

впровадження в Україні та проблеми матеріально-фінансового забезпечення територіальної громади.

У підрозділі 3.1 *«Історичні витоки та форми місцевого самоврядування на теренах сучасної України»* простежено процеси формування місцевого самоврядування в Україні, які знайшли своє підтвердження та поступальний розвиток в ідеології та політичній практиці періодів української історії – Київської Русі, феодалізму (ремісничі цехи, вільні міста за магдебурзьким правом, Запорізька Січ), розвитку буржуазної державності (міське та земське самоврядування, обласна автономія) та відіграли головну роль у формуванні принципу місцевого самоврядування, що вміщує в собі поєднання різнорівневих інтересів (центра та міст), урахування різнопланових інтересів індивідів (територіального колективу) та їх співвідношення з інтересами всієї держави в цілому.

Тривала відсутність системи місцевого самоврядування в період радянської державності вихлостила накопичені традиції та нівелювала досвід територіальних громад щодо самостійного вирішення питань місцевого значення. За умов історичної непослідовності визнання принципу розподілу повноважень між державним управлінням та місцевим самоврядуванням, регіональної різнорідності в місцевих звичаях самоврядування, неоднозначності сучасної національної традиції місцевого самоврядування, Україна зіткнулася з проблемою визначення зразку (моделі) для відтворення системи місцевого самоврядування.

У підрозділі 3.2 *«Конституційно-правовий статус місцевого самоврядування в сучасній Україні»* виокремлено основні етапи становлення інституту місцевого самоврядування, зазначено, що нова система місцевого самоврядування в Україні формується після прийняття Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Ухвалення Верховною Радою України цього закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування. Наступним кроком стало прийняття нової редакції згаданого закону, якою передбачався відхід від дуалістичної теорії та встановлення інституту місцевого самоврядування у класичному вигляді, визначалася його матеріально-фінансова основа.

З прийняттям у 1996 р. Конституції України місцеве самоврядування отримало конституційний статус, стало однією із засад конституційного ладу нашої держави. У травні 1997 р. було прийнято Закон «Про місцеве самоврядування в Україні».

Таким чином, в Україні сформувалася змішана модель місцевого самоврядування, що вміщує елементи горизонтальної та дуалістичної моделей, з переважанням горизонтальної, класичним прикладом якої називають французьку.

У підрозділі 3.3 *«Матеріально-фінансові основи самодостатності територіальної громади, як первинного суб'єкта місцевого самоврядування»* визначено, що регіональна

матеріальна-фінансова самостійність територіальних громад є важливою економічною складовою будь-якої держави, що досягається політикою вирівнювання економічних можливостей регіонів. В Україні реалізацію концепції державної регіональної політики став Закон «Про стимулювання розвитку регіонів», в якому зафіксована політика розвитку «депресивних територій» за перерозподільною моделлю. Бюджети територіальних громад формуються з податків і зборів та власних доходів місцевих бюджетів, але значна частина коштів відається до бюджету країни, а потім у вигляді трансфертів та дотацій повертається до регіону.

Прийняття Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів не вирішує проблем фінансової самодостатності територіальної громади. Для отримання реальних можливостей вирішувати самостійно проблеми територіальних громад потрібно створити умови для їх розвитку, а саме: удосконалити систему фінансового вирівнювання, припинити необґрунтоване вилучення доходів, одержаних на певній території, стимулювати місцеві органи влади до нарощення власної дохідної бази; забезпечити цільове, а не вирівнювальне використання коштів на соціально-економічний розвиток регіонів; удосконалити систему місцевих податків і зборів, наприклад, через заміну комунального податку муніципальним, надати місцевим органам влади більше повноважень щодо їх запровадження.

У підрозділі 3.4 «*Проекти адміністративно-територіальної та муніципальної реформ*» проводиться систематизація новітніх пропозицій щодо реформування місцевого самоврядування та встановлення можливостей вдосконалення системи територіальної організації державної влади в Україні. Щодо удосконалення системи місцевого самоврядування, на громадське обговорення було винесено ряд законопроектів, проекти адміністративно-територіальної реформи Р. Безсмертного, О. Мороза, проект «Реформа місцевих бюджетів України», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку, проект конституційної реформи, який розпочато у 2004 р. та призупинено у зв'язку з політичною та фінансовою кризами та ін.

Постійне удосконалення та реформування системи місцевого самоврядування в Україні призвело до накопичення великої кількості законопроектів з даної проблематики. В 2009 Президент України запропонував новий Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України», актуалізовано проектну діяльність щодо реформування системи самоврядування в межах підготовки виборчих програм кандидатів на пост Президента. В роботі представлено аналіз проектів, що викликали суспільно-політичну дискусію.

Зважаючи на відсутність чіткої стратегії реформування, продовжується пошук оптимальної моделі самоврядування для України. Аналіз законодавчої бази щодо реформування системи місцевого самоврядування України свідчить про неузгодженість дій та дублювання повноважень між різними гілками влади.

У висновках викладаються основні результати і підсумки дисертаційної роботи, які були отримані в ході дослідження.

Проведення комплексного аналізу місцевого самоврядування, як форми народовладдя, та особливостей інституційної моделі в Україні обумовило певну логіку дослідження, яка призвела до висновків та наукових положень.

Історія доводить, що феномен місцевого самоврядування існував давно, а саме термінологічне та понятійне оформлення здійснилося відносно недавно. Соціокультурні та історичні особливості розвитку феномену місцевого самоврядування є причиною концептуальної невизначеності даного поняття. Предметом різнотлумачень постає питання щодо носіїв суверенітету. Різновиди теорій суверенітету демонструють різницю підходів щодо первинних носіїв суверенітету (територіальна громада, держава, народ) та можливостей його функціонального розподілу. Виходячи з теорій ділимості або неділимості суверенітету про повноту влади, були закладені основи вчення про місцеве самоврядування, тоді ж було сформовано три класичні теорії місцевого самоврядування: громадівська, державницька та теорія муніципального дуалізму.

Найбільшого поширення в процесі розвитку місцевої влади набула горизонтальна (або континентальна) модель. В даний час ця модель покладена в основу систем місцевого самоврядування в більшості європейських країн, в франкомовних країнах Африки, ряді країн Латинської Америки, більшою часткою в постсоціалістичних країнах. Дуалістична (англосаксонська) модель відповідає найстарішій системі місцевого самоврядування, яка відрізняється від інших систем місцевого самоврядування, що зумовлено історичними особливостями її розвитку. За сучасних умов отримала значного поширення в «переселенських» країнах та країнах, що входили до складу Британської колоніальної системи, в межах якої відбулося впровадження цієї моделі, або значної частини її елементів.

Запозичення елементів іншої моделі (зразка) у власну національну систему призводить до гібридизації системи та виокремлення окремої – «змішаної» – моделі, яка також стала моделеутворюючою системою-образом. Змішана модель з домінантною домішкою елементів континентальної моделі відрізняється від змішаної моделі з домінантною домішкою англосаксонської моделі більш високим ступенем централізації влади, наявністю так званої адміністративної вертикалі. Відмінність заключається також і в поєднанні місцевого самоврядування з прямим державним управлінням на місцях, які здійснюють державний нагляд над місцевими органами самоврядування, тобто дозволяється робити все, що не заборонено законом. Найбільшого поширення змішана модель набула в Німеччині, Австрії, Японії та ін., а її гібриди існують у більшості країн світу.

Система місцевого самоврядування у різних країнах будується на різних концептуальних засадах з урахуванням історичного досвіду, традицій, звичаїв, менталітету народу. В силу різних причин, а саме бездержавності, колоніальної залежності не кожна країна змогла створити та сформувати власну систему місцевого самоврядування. Такі країни змушені спиратися на досвід інших країн, запозичуючи елементи створених в них систем місцевого самоврядування, поєднувати з власними суспільно-політичними традиціями.

Законодавство України про місцеве самоврядування пройшло важкий шлях визначення та фіксації суб'єкту місцевого самоврядування, закріплення особливостей організації його діяльності, обсягу його прав. Втім, запозичення досвіду від різних систем самоврядування, що визнані моделеутворюючими (зразковими) призвело до порушення логіки розвитку національної моделі самоврядування, як цілісної, системно пов'язаної з інститутами держави, політичною культурою населення. Проблемою стала варіабельність законодавця у визначенні місцевого самоврядування, що призвело до фіксації «громадівської» теорії самоврядування у Конституції України 1996 р., а в профільному законі – «державної» теорії самоврядування. На практиці це обумовило поєднання елементів від різних моделей самоврядування, що призвело до гібридизації української системи місцевого самоврядування, а в подальшому до її неефективності у вирішенні питань місцевого значення.

На даному етапі Україна знаходиться на стадії реалізації євроінтеграційної стратегії, яка передбачає зміцнення ролі суб'єктів локального рівня (територіальної громади, органів самоорганізації громадян, регіонів) у розвитку демократії. Адміністративне реформування щодо підвищення ефективності системи державного управління, запропоновані конституційні зміни щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні, на жаль, залишаються поверхневими, несистемними, нездатними до відновлення конструктивного балансу між державним управлінням та місцевим самоврядуванням. На це вказує поглиблення фінансової залежності та матеріальна неспроможність територіальних громад вирішувати питання місцевого значення, недосконалість системи економічного вирівнювання регіонального розвитку, активізація компетенційних конфліктів між рівнями влади (місцевої, регіональної, загальнодержавної), зростання кількості законопроектів щодо нагального змінення Конституції з питань врегулювання системи самоврядування, посилення дієвості народовладдя та цивільного контролю.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Михайловська К. В. Місцеве самоврядування в Україні: історичні форми та сучасне моделювання / К. В. Михайловська // Наукове пізнання: методологія та технологія. Науковий журнал. [Серія: філософія, соціологія, політологія] – Одеса: Одеський Південноукраїнський державний педагогічний університет ім. К. Д. Ушинського, 2006. – Вип. 1. (17) – С. 121-126.

2. Михайловська К. В. Заходи адміністративно-територіального та муніципального реформування: доцільність їх практичного впровадження в Україні / К. В. Михайловська // Наукове пізнання: методологія та технологія. Науковий журнал. [Серія: філософія, соціологія, політологія] – Одеса: Одеський Південноукраїнський державний педагогічний університет ім. К. Д. Ушинського, 2006. – Вип. 2. (18) – С. 76-82.

3. Михайловська К. В. Концептуальне підґрунтя місцевого самоврядування / К. В. Михайловська // Науковий вісник. [Науки: економіка, політологія, історія]. – Одеса: Одеський державний економічний університет. Всеукраїнська асоціація молодих науковців, 2008 – № 1 (57). – С. 136-141.

4. Михайловська К. В. Форми прямої демократії в Україні і їх реалізація на локальному рівні / К. В. Михайловська // Актуальні проблеми політики. Зб. наук. праць. – Одеса: Одеська національна юридична академія, Південноукраїнський центр гендерних проблем, 2008 – Вип. 33. – С. 319-323.

5. Михайловська К. В. Онтологічні передумови місцевого самоврядування як політичного феномену та його концептуальні версії / К. В. Михайловська // Вісник Одеського національного університету. [Серія: Соціологія і політичні науки]. – Одеса: Одеський національний університет імені І. І. Мечникова, 2009 – Т. 14. – Вип. 2. – С. 84-90.

АНОТАЦІЯ

Михайловська К. В. Місцеве самоврядування як форма народовладдя: особливості інституційної моделі в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02 – політичні інститути та процеси. – Одеська національна юридична академія. Одеса, 2009.

В дисертації здійснено комплексний аналіз дослідження інституту місцевого самоврядування, як форми народовладдя, виявлення особливостей, які впливають на функціональну спроможність та дієвість інституту місцевого самоврядування в Україні через аналіз адекватності моделі місцевого самоврядування.

Здійснено когнітивну редукцію емпіричної бази з існування різноманітних систем самоврядування та виокремлення їх базових моделей, запроваджено категорії «система-образ» (модель) та «прообраз» (реальна система самоврядування), визначено та запропоновано класифікацію гібридних систем місцевого самоврядування, введено поняття та надано визначення «моделеутворюючої системи».

Досліджено, що трансформаційні процеси систем місцевого самоврядування, які охопили країни Європи призвели до значної втрати самотності та оригінальності власної системи. Ряд

держав Іспанія, Італія, Ізраїль, Скандинавські країни, Лівія сформували свою власну традицію, установивши особливу систему взаємовідносин з державними інститутами.

Простежено процеси формування місцевого самоврядування в Україні з часів Київської Русі до сьогодення. Проведений аналіз законодавчої бази, регулюючий систему місцевого самоврядування в Україні свідчить про неузгодженість дій і дублювання повноважень між різними гілками влади.

Ключові слова: форма народовладдя, місцеве самоврядування, інститут, традиція, публічна влада, система, модель, моделювальна система, гібридні системи, управління.

АННОТАЦІЯ

Михайловская Е. В. Местное самоуправление как форма народовластия: особенности институциональной модели в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02 – политические институты и процессы. – Одесская национальная юридическая академия. Одесса, 2009.

В диссертации осуществлен комплексный анализ института местного самоуправления, как формы народовластия, определены особенности, влияющие на функциональную возможность и действенность института местного самоуправления в Украине через анализ адекватности модели местного самоуправления.

Осуществлена когнитивная редукция с упрощением и обобщением эмпирической базы существования разнообразных систем самоуправления, что обусловило конструирование условных схем и выделение базовых моделей местного самоуправления. В работе применен метод «моделирования» – конструирование «системы-образа» по определенному образцу (прообразу) системы самоуправления. Внедрение категорий «система-образ (модель)» и «прообраз» (реальная система самоуправления) позволило выделение определенных особенностей моделей местного самоуправления, их возможных аналогов и воплощений.

Сегодня признанными «моделеобразующими системами», которые демонстрируют не только оригинальность институализации, но и научно-теоретическую и политико-правовую обоснованность, являются системы самоуправления Великобритании, Франции и Германии. Системы самоуправления именно этих стран явились основой для моделирования и выделения условно трех моделей («систем-образов») самоуправления: горизонтальной (или континентальной), дуалистической (англосаксонской) и смешанной. Каждой модели отвечает разработанная в муниципальном праве теория – государственная, общественная, теория муниципального дуализма, которая обосновывает существующий объем права местной громады и институциональные формы его выражения.

Для выделения моделей (систем-образов) среди существующих систем местного самоуправления (прообразов) основой выступают критерии, которые демонстрируют состояние отношений местных органов самоуправления между собой и с центральными органами власти. Введено понятие и представлено определение «моделеобразующей системы», как первичной системы местного самоуправления страны, которая создала целостную оригинальную систему самоуправления, не имеющей аналогов в мире, на исследуемый период, опираясь на собственную, органическую логику развития.

Представлено определение и предложена классификация гибридных систем местного самоуправления. Гибридные системы создаются с подбором конкретных форм, признаков и элементов других систем, поэтому они становятся искусственными, а не естественными системами. Гибридизацию обуславливают разнообразные факторы: колониальное влияние, особенности административного и государственного управления, способ регуляции прав и обязанностей органов местного самоуправления, централизация и ликвидация местных обычаев самоуправления и др.

Гибридные системы разделяют на внутривидовые и межвидовые, также они бывают простые – сочетание элементов двух систем самоуправления, сложные, – полученные от сочетания гибридных и новых форм и комплексные – сочетание традиционных элементов и элементов других гибридных форм. Гибридные системы первого, второго, третьего и др. поколений зависят от вида гибрида. Если традиционное самоуправление впервые интерпретирует чужеродный опыт, то она является простой, если гибридная система сложная, то она будет относиться к второму поколению и т.д. Искусственное наложение элементов другой моделеобразующей системы может привести к социокультурному конфликту, обусловить разрушение системы вообще.

В работе определено, что трансформационные процессы систем местного самоуправления, которые охватили страны Европы через процессы естественной конвергенции и институциональной унификации, привели к значительной потере самобытности и оригинальности собственных систем. Развитие систем самоуправления Великобритании, Франции и Германии, доказывает, что на современном этапе их прежние «моделеобразующие» системы не всегда отвечают образованным за их логикой «моделям» (образцам). Поэтому, современные системы местного самоуправления Великобритании, Франции, Германии, что в течение XX ст. пережили ряд реформ самоуправления, заимствований элементов других моделей, сегодня также можно считать гибридными системами. Ряд государств: Испания, Италия, Израиль, Скандинавские государства, Ливия выразили свою традицию, установив особенную систему взаимоотношений с государственными институтами

Прослежены процессы формирования местного самоуправления в Украине со времен Киевской Руси. Проведенный анализ законодательной базы, регулирующей систему местного

самоуправления Украины показал на отсутствие четкой стратегии реформирования, несовершенства, непоследовательности, поэтому продолжается поиск оптимальной модели местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: форма народовластия, местное самоуправление, институт, традиция, публичная власть, система, модель, моделиобразующая система, гибридные системы, управление.

SUMMARY

Mykhaylovska K. V. Local self-government as form of democracy: features of institutional model in Ukraine. – Manuscript.

Dissertation on receipt of a scientific degree of political sciences candidate after the specialty 23.00.02 – political sciences and processes. – The Odessa National Academy of Law. Odessa, 2009.

In the thesis complex analyses research of local self-government institution as form of democracy has been done, also features that exert influence on the functional capability and activity of local self-government institute in Ukraine using analysis of conformity of the local self-government model have been revealed.

The cognitive reduction of empiric foundation in existing of different systems of self-government and detach of their basic models has been done, so called “system-type” (model) and “prototype” (real system of self-government) categories have been introduced, classification of miscellaneous systems of local self-government has been determined and suggested, the meaning and definition of “model creative” concept have been introduced.

The research showed that transformation processes of local self-government systems, which covered states of Europe, had led to substantial losses of the originality and eccentricity of the own system. Several states such as Spain, Italy, Israel, Scandinavian countries and Libya formed their own tradition, by establishing special system of interrelation with state institutes.

The processes of local self-government in Ukraine since the times of Kyiv Rus till nowadays have been researched. The analysis of the legislative basis, which settles system of local self-government in Ukraine is the evidence of non-coordination of actions and redoubling of credentials between different branches of power.

Key words: form of democracy, local self-government, institute, tradition, public power, system, model, model system, hybrid systems, government.