

КОНДРАЦЬКА Н. М.,

здобувач

(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.25

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СОЦІАЛЬНА СИСТЕМА

У статті досліджено сутнісні характеристики місцевого самоврядування як соціальної системи. Обґрунтовано думку, що місцевому самоврядуванню як системному явищу притаманні такі ознаки, як цілісність, ієрархічність, холізм, структурність, емерджентність, гомеостазис, синергічність, інтегративність, комунікативність, мультиплікативність, історичність, результативність.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, муніципальна влада, соціальна система, муніципальна система, системний підхід.*

В статье исследованы сущностные характеристики местного самоуправления как социальной системы. Обосновано мнение, что местному самоуправлению как системному явлению присущи такие признаки, как целостность, иерархичность, холизм, структурность, эмерджентность, гомеостазис, синергичность, интегративность, коммуникативность, мультипликативность, историчность, результативность.

Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципальная власть, социальная система, муниципальная система, системный подход.*

The essential characteristics of local government as a social system are studied. Substantiates the opinion that the local government as a systematic phenomenon inherent in such features as integrity, hierarchy, holism, structure, emergence, homeostasis, synergistic, integrative, communicative, multiplicativity, historicity, performance.

Key words: *local government, municipal authorities, social system, municipal system, systematic approach.*

Вступ. На сучасному етапі конституційної реформи в Україні, ознаменованому пошуком шляхів удосконалення територіальної організації влади, проблема місцевого самоврядування закономірно посідає одне з пріоритетних місць у наукових дослідженнях провідних вітчизняних правознавців. Адже саме у зміцненні системи місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою, в оптимальній децентралізації влади вбачається на сьогодні запорука подолання наявних недоліків у механізмі організації та здійснення державної влади, спосіб підвищення її демократизму й ефективності, якомога повнішого забезпечення прав та інтересів територіальних громад.

Значну увагу вивченню конституційно-правових проблем організації й функціонування місцевого самоврядування приділено у працях таких вітчизняних учених, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, І.І. Бодрова, В.І. Борденюк, В.А. Григор'єв, І.В. Дробуш, В.М. Кампо, А.М. Колодій, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, Л.Л. Лабенська, П.М. Любченко, О.Ю. Лялюк, Н.Р. Нижник, Г.В. Падалко, М.В. Пітцик, В.Ф. Погорілко, О.В. Прієшкіна, М.О. Пухтинський, С.Г. Серьогіна, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.Д. Яворський та ін. Однак дослідження в цій сфері дотепер переважно стосувалися місцевого самоврядування як підсистеми публічної влади й інституту громадянського суспільства або правового статусу окремих його суб'єктів, тоді як особливості системно-



структурної організації місцевого самоврядування здебільшого залишалися поза межами уваги дослідників або відзначалися лише в загальному контексті.

Тільки останнім часом у вітчизняній науковій літературі з'явилися праці, присвячені аналізу правових моделей і систем місцевого самоврядування. У цьому зв'язку варто пригадати передусім аналітичний огляд інституційно-функціональної організації місцевої влади в Україні, здійснений Ю.П. Битяком, П.М. Любченком, О.В. Петришиним і С.Г. Серьогіною [1], а також монографічне дослідження О.О. Петришина про правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні [2]. Проте монографічні дослідження системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні досі відсутні.

Постановка завдання. У межах статті зроблено спробу надати розгорнуту характеристику сутнісних ознак місцевого самоврядування як соціальної системи.

Результати дослідження. Застосування системно-структурного підходу до місцевого самоврядування означає насамперед визнання останнього як системи. Справді, усі підсистеми публічної влади, у т. ч. й муніципальна, мають системний характер. Це зумовлено системністю самого суспільства й тих відносин, що виникають і функціонують у ньому. Публічна влада є системною як в інституційному плані (з погляду органів, що її здійснюють), так і в організаційному (з погляду форм реалізації). Тому, як справедливо відзначають О.Н. Ярмиш і В.О. Серьогін, систему місцевого самоврядування потрібно розглядати у двох аспектах: як систему форм здійснення місцевого самоврядування і як систему суб'єктів місцевого самоврядування [3, с. 500].

Натомість В.В. Кравченко виводить системність місцевого самоврядування з його демократичної природи. Справді, право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадою як безпосередньо через різноманітні форми прямої демократії (місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори тощо), так і через діяльність виборних та інших органів місцевого самоврядування, тобто шляхом представницької демократії. Цим забезпечується поєднання прямої й представницької демократії, тісний зв'язок населення, територіальної громади загалом із органами та посадовими особами місцевого самоврядування, вирішення всіх питань місцевого значення в інтересах і з урахуванням думки територіальної громади. «Саме тому, – відзначає В.В. Кравченко, – сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування, утворює систему місцевого самоврядування» [4, с. 425].

Водночас треба відзначити, що іноді в спеціальній літературі поняття «система місцевого самоврядування» розглядається у двох інших значеннях – як «система місцевого самоврядування взагалі», тобто в межах усієї країни (широкому), і як «система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста», тобто в межах певної адміністративно-територіальної одиниці (вузькому) [5, с. 33; 6, с. 30].

На нашу думку, широкий підхід до розуміння системи місцевого самоврядування доцільно застосовувати й у дещо іншій площині. Річ у тім, що місцеве самоврядування в системно-структурному плані поки що розглядається виключно з погляду організації та здійснення муніципальної влади. Однак при цьому поза увагою залишається той факт, що забезпечення потреб та інтересів територіальних громад здійснюється не тільки шляхом прийняття й реалізації владних рішень, а й шляхом надання різноманітних муніципальних послуг і соціально-економічної діяльності муніципальних підприємств, установ та організацій. Відповідно, потрібен термін, який би охоплював систему суб'єктів і форми як муніципально-владної діяльності, так і муніципальної соціально-економічної діяльності. Щодо державних органів, підприємств, установ та організацій у загальнотеоретичній юриспруденції вживається узагальнений термін «механізм держави» або «державний механізм» [7, с. 122–125; 8, с. 94–96]. За аналогією, сукупність муніципальних органів, підприємств, установ та організацій доцільно називати «механізм місцевого самоврядування» або «муніципальний механізм».

Деякі автори, спираючись на організаційно-правову специфіку місцевого самоврядування, узагалі заперечують можливість вести мову про систему місцевого самовряду-



вання в широкому сенсі слова. Так, В.П. Грובה зазначає: «Слід мати на увазі, що, на відміну від органів державної влади, які становлять єдину загальнодержавну систему, місцеве самоврядування не має і в принципі не може мати якоїсь єдиної в масштабі всієї країни системи. Це суперечить принципу організаційної автономності органів місцевого самоврядування і не відповідає їхній природі як органів конкретної територіальної громади» [9, с. 54].

Аналогічну думку висловлює й В.В. Кравченко: «Система місцевого самоврядування, що склалася в межах окремого села, селища, міста, є повністю незалежною від аналогічної системи в будь-якому іншому населеному пункті. Через це різні територіальні громади та їхні органи не характеризуються спільними системотворними ознаками і не можуть становити єдиної системи» [4, с. 426].

Як нам видається, такий підхід є недостатньо виваженим, оскільки він ґрунтується на хибному уявленні про ієрархічність як ознаку системи. Критики широкого розуміння місцевого самоврядування ототожнюють ієрархічність із наявністю субординаційних зв'язків, тоді як у теорії систем ієрархічність означає зовсім інше: кожен елемент системи може розглядатися як система, а сама система також може розглядатися як елемент певної надсистеми (суперсистеми). Насправді місцевому самоврядуванню в широкому сенсі слова притаманна ієрархічність; вона означає, з одного боку, те, що місцевого самоврядування в межах країни складається з величезної кількості аналогічних підсистем на рівні адміністративно-територіальних одиниць (областей, районів, міст, селищ, сіл), а з іншого – саме місцеве самоврядування в межах країни являє собою одну з підсистем публічної влади поряд із державою та територіальними автономіями.

Системно-структурний підхід у муніципальному праві передбачає розвиток діалектики внутрішнього й зовнішнього, включаючи два аспекти: взаємодію системи місцевого самоврядування із середовищем та ієрархічність систем, тобто включеність будь-якої системи як підсистеми до певної більш складної системи. За такого підходу система місцевого самоврядування, з одного боку, розглядається як одна з підсистем публічної влади (поряд із державною владою та владою автономних утворень), а з іншого – як сукупність підсистем нижчого рівня – суб'єктів і форм місцевого самоврядування.

Окрім ієрархічності, місцевому самоврядуванню притаманні й інші ознаки систем. Зокрема, *цілісність* означає, що система є абстрактною сутністю, яка є єдиним цілим і визначена у своїх межах; «сила» чи «цінність» зв'язків елементів усередині системи є вищою, ніж сила чи цінність зв'язків елементів системи з елементами зовнішніх систем чи середовища. Цілісність місцевого самоврядування в юридичній площині виявляється в єдності його принципів, єдності правової та матеріально-фінансової основи, єдності підходів до побудови муніципального апарату, єдності підходів до організації роботи відповідних органів і посадових осіб тощо.

У свою чергу, *холізм* передбачає, що система як дещо ціле завжди є чимось більшим, ніж проста сума його частин. Муніципальна влада виявляє себе тільки в органічному взаємозв'язку всіх органів і підсистем. Тільки в такому вигляді місцеве самоврядування здатне зберегти й обстоювати свою самостійність у відносинах з іншими суб'єктами, передусім із державою.

Притаманна місцевому самоврядуванню і *структурність* – система складається з певних елементів або підсистем, взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою для вирішення поставлених перед нею завдань. Структурними елементами системи місцевого самоврядування є територіальні громади, а також органи місцевого самоврядування, їхні структурні підрозділи та посадові особи.

Емерджентність зводиться до того, що, з одного боку, цільові функції окремих підсистем, як правило, не збігаються із цільовою функцією самої системи, а з іншого – система має якісно нові властивості, відсутні в її елементів і не характерні для них. В.М. Шарапов і О.В. Шарапова пишуть: «Система загалом володіє такими якостями, яких немає в жодної із її частин, узяті окремо. У разі об'єднання частин у ціле виникає дещо якісно нове, таке, чого не було й не могло бути без цього об'єднання. Ця нова властивість називається емерджентністю» [10, с. 119].



Інтереси територіальних громад не є тотожними, відповідно, цілі й завдання відповідних органів і посадових місцевого самоврядування різняться від цілей і завдань місцевого самоврядування загалом. Проте така відмінність не порушує цілісності місцевого самоврядування, а лише підкреслює його специфіку.

В.В. Колтун довів, що специфічними рисами емерджентності системи місцевого самоврядування є такі:

1. Здатність змінювати власну внутрішню структуру, переформатовуючи себе. Вектор впливу самої системи спрямовується довільно у двох напрямках: на зовнішнє середовище, яке може інтерпретуватися як надсистема, і внутрішнє середовище, що є, відповідно, підсистемою.

2. Домінування внутрішніх впливів над зовнішніми. Так, у разі необхідності реагування на зміни система органів місцевого самоврядування утворює новітні елементи, модифікує вже наявні в межах власної системи або змінює структурні, функціональні зв'язки між елементами.

3. Елементи системи місцевого самоврядування здатні трансформувати види ресурсів (нематеріальні в матеріальні) з метою подальшого розвитку системи [11, с. 155–156].

Важливою ознакою місцевого самоврядування як системи є гомеостазис – здатність зберігати свої якісні параметри. Місцеве самоврядування функціонує в певних межах (згідно із законодавством) для вирішення певних завдань, що стоять перед громадою в певний історичний момент, і ця визначеність не може бути змінена миттєво.

Синергічність характеризує односпрямованість дій у системі, що призводить до посилення (примноження) кінцевого результату. Практика муніципального будівництва переконливо свідчить про те, що найбільших успіхів вдається досягти там, де всі органи місцевого самоврядування діють узгоджено й злагоджено. Кожен із органів місцевого самоврядування не здатен досягти таких результатів самотужки; як правило, його індивідуальні, ізольовані дії мають лише вузький, локальний і нетривалий ефект.

У свою чергу, *інтегративність* – це поєднання елементів системи в єдиний конгломерат, що функціонує для вирішення завдань, які стоять перед системою. Синергетичне поєднання окремих елементів призводить до порядку в системі місцевого самоврядування, виокремлює ту суму органів управління, посадових осіб, правових норм, політичних і правових інститутів, які з погляду діалектичного підходу дають змогу управляти громадою як цілісним утворенням із оптимальною інституційною структурою.

Комунікативність означає зв'язок системи із зовнішнім середовищем. Система функціонує в навколишньому історичному середовищі, реагуючи на його зміни й вибираючи з нього певні елементи, необхідні для свого існування та розвитку. Зовнішнім середовищем функціонування місцевого самоврядування є суспільний лад як цілісне політико-правове утворення. Місцеве самоврядування в межах вирішуваних завдань адаптується в ньому, вибираючи елементи законодавчого та культурного ладу, застосовні для нього, і водночас виділяючи з політики внутрішнього устрою ті елементи, які мають бути задіяні на вищому рівні, оскільки саме там вони вирішуватимуть завдання, що стоять перед окремою територією чи громадою.

Мультиплікативність означає, що ефекти, як позитивні, так і негативні, у системі мають властивість примноження. Кращі практики місцевого самоврядування демонструють багаторазове посилення позитивного ефекту здійснюваних реформ та ініціатив, коли вони здійснюються систематично й послідовно, із використанням усього арсеналу муніципального управління й за підтримки територіальних громад.

Історичність передбачає, що кожна система – це змінювана структура, яка переживає всі етапи розвитку й постійно перетворюється під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів. Етапами розвитку системи місцевого самоврядування є зародження ідей управління всередині громади, політико-правове оформлення цього управління, визначення цілей і завдань розвитку території або громади. Цей процес відбувається безперервно з послідовним перетіканням функцій від громади до держави й навпаки в межах історичного, політичного, культурного та іншого впливу.

Нарешті, місцевому самоврядуванню притаманна й результативність, тобто функціонування цієї системи має призводити до певних результатів. Внутрішня діяльність сис-



теми, взаємодія її із зовнішнім середовищем, у нашому випадку організація політико-правової управлінської та іншої діяльності всередині громади, взаємодія її із суспільством як системою вищого рівня призводять до вирішення завдань, що стосуються власності громади, ресурсів, забезпечення правопорядку, збереження культурно-історичних цінностей, захисту прав громадян, визначення напрямів подальшого розвитку громади як політико-правового утворення, що діє на певній території.

Р.М. Усманова у своєму дисертаційному дослідженні наводить дещо інший перелік ознак системи місцевого самоврядування, зараховуючи до них, окрім зазначеної вище цілісності, ще самодостатність, стійкість, структурну й функціональну організованість [12, с. 7]. На нашу думку, такий підхід недостатньо узгоджується із загальною теорією систем, оскільки, з одного боку, не містить окремих ознак, притаманних усім системам (як-то холізм, емерджентність, синергічність, мультиплікативність), а з іншого – включає до них ознаки, наявність яких не підтверджується практикою (самодостатність) або які мають відносний характер (стійкість) чи невизначений зміст (структурна й функціональна організованість).

Варто відзначити, що системний характер місцевого самоврядування зумовлює й системність того впливу, що здійснюється на нього в межах проведення тих чи інших реформ. При цьому виокремлюються основні принципи такого впливу:

- 1) принцип поширення перетворень – зміни в одному виді (сфері) муніципальної діяльності дифундують в інші її види (сфери);
- 2) принцип зворотних впливів – зміни у формах діяльності, що зазнають впливу, супроводжуються впливом форм діяльності на тих суб'єктів, які ці зміни проводять;
- 3) принцип генералізації перетворень – змінюються не окремі управлінські процеси чи складові системи, а вся система місцевого самоврядування загалом;
- 4) принцип інтерференції перетворень – накладення перетворень і змін одна на іншу, що може призводити як до «обнуління» результату, так і до виникнення ефекту «резонансу».

Аналіз місцевого самоврядування доводить, що воно, безумовно, є цілісною системою як із позиції його виникнення, так і, особливо, його функціонування. На місцевому рівні процес створення систем управління має виявлятися у формуванні внутрішніх структур муніципального організму, призначених для вирішення завдань місцевого значення, що постають перед ним у конкретних умовах, та оптимальній реалізації функцій і повноважень структурних елементів системи локальної демократії. Метод системного аналізу надає можливість виявити специфічні форми взаємозв'язку муніципально-правових інститутів щодо забезпечення цілісності системи. Так, компетенція кожного органу або посадової особи місцевого самоврядування залежить від їхнього функціонального призначення та місця в механізмі муніципальної влади. Через це права та обов'язки кожної посадової особи місцевого самоврядування залежать від тієї посади, яку обіймає відповідна особа в тому чи іншому органі місцевого самоврядування.

Однією з ознак системи є наявність управляючого (керуючого) центру як суб'єкта управління й елемента системи, у поєднанні із засобами, методами й ресурсами управління обґрунтовує системно-управлінський аспект системно-структурного підходу. У системі місцевого самоврядування таким управляючим центром є територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, первинний носій його функцій і повноважень.

Висновки. Отже, виходячи з викладеного вище, можна зробити такі висновки:

1. Сходження від абстрактного до конкретного з одночасним виявленням загального й особливого в природі місцевого самоврядування та його структурних елементів (суб'єктів і форм місцевого самоврядування) підводить нас до розуміння нового рівня його пізнання – як муніципальної системи.

2. Місцевому самоврядуванню як системному явищу притаманні такі ознаки, як цілісність, ієрархічність, холізм, структурність, емерджентність, гомеостазис, синергічність, інтегративність, комунікативність, мультиплікативність, історичність, результативність.

Системність місцевого самоврядування, будучи «накладеною» на матрицю суспільного ладу тієї чи іншої країни, із його закономірностями й специфічними рисами, зумов-



лює появу певних моделей організації муніципальної влади, аналіз яких є одним із пріоритетних напрямів подальших досліджень у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку: аналітичний огляд / за ред. С.Г. Серьогіної, І.В. Яковюка. – К. : Студія Колаж, 2009. – 223 с.
2. Петришин О.О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз : [монографія] / О.О. Петришин. – Х. : Право, 2014. – 192 с.
3. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : [підручник] / О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін. – Х. : ХНУВС, 2002. – 672 с.
4. Кравченко В.В. Конституційне право України : [навчальний посібник] / В.В. Кравченко. – 3-е вид., виправл. та доповн. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.
5. Основи муніципального права України : [навчальний посібник] / за ред. М.І. Корнієнка. – К. : Знання, 2000. – 118 с.
6. Трачук П.А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / П.А. Трачук ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2003. – 244 с.
7. Загальна теорія держави і права : [підручник] / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
8. Скакун О.Ф. Теория государства и права : [учебник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
9. Грובה В.П. Система місцевого самоврядування в Україні: доктринальні та прикладні аспекти : [монографія] / В.П. Грובה. – Х. : Золота миля, 2013. – 424 с.
10. Шарапов В.М. Универсальные технологии управления / В.М. Шарапов, Е.В. Шарипова. – М. : Техносфера, 2006. – 496 с.
11. Колтун В. Емерджентність системи місцевого самоврядування міста / В. Колтун // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2010. – № 4. – С. 149–156.
12. Усманова Р.М. Системность в местном самоуправлении : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Р.М. Усманова. – М., 2002. – 23 с.

