

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.30970/2307-1664.2019.25.17>

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

Алла Бортнікова

*Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки,
факультет історії, політології та національної безпеки,
кафедра всесвітньої історії
просп. Волі, 13, 43025, м. Луцьк, Україна*

У статті здійснено аналіз суб'єктності місцевого самоврядування. Визначено поняття «місцеве самоврядування», з'ясовано його статус як інституту влади, що має темпоральні та просторові характеристики. Доведено, що зміст місцевого самоврядування детерміновано часом і простором. Визначальною межею влади є час, оскільки не існує довготривалих типів владних відносин або незмінних політичних інститутів. Влада, як правило, може розтягнутися на століття, але з часом відбуваються зміни, і з ними змінюються суб'єкти владних відносин, зокрема їх характер. Влада обмежена простором, вона функціонує лише в конкретних соціально-економічних, правових, суспільно-політичних системах і режимах та інших умовах.

Керуючись базовими принципами системного підходу, місцеве самоврядування як суб'єкт політико-правових відносин розглянуто як унікальну міні-політичну систему з її специфічними рисами (процесуальність) і характером існування. З урахуванням означеного підходу до розуміння стадій політичного процесу визначено етапи процесу становлення й розвитку місцевого самоврядування як політичного інституту й системи: конституювання (унормування); інституалізація; реалізація; контроль.

Окреслено трансформацію смислових значень поняття місцевого самоврядування на різних етапах історії його реалізації. Визначено існування методологічних пасток аналізу середньовічних інститутів місцевого самоврядування з позицій сьогодення (догматизація, наслідування, імітація). Показано, що розкриття характеру суб'єктності місцевого самоврядування в системі політико-правових відносин передбачає, зокрема, й здійснення історичної реконструкції розвитку цього поняття. Завданням дослідника є не лише інтерпретація трансформації його значень, а й фіксація моменту його сталості. У науковому й прикладному сенсах місцеве самоврядування як політичний інститут і процес становить міні-систему, що забезпечує життєдіяльність локальної демократії. Аналіз ключових проблем місцевого самоврядування як політичного інституту в часі й просторі дає змогу з'ясувати рівень його політичної суб'єктності.

Ключові слова: місцеве самоврядування, суб'єкт, влада, політичний інститут, політична система, політичний процес.

Місцеве самоврядування – невід'ємний атрибут сучасної західної демократії, яка характеризується багатством форм і механізмів самореалізації громадян, їхньої участі у здійсненні владних повноважень на всіх рівнях – від загальнодержавного до місцевого. Проблема функціонування місцевого самоврядування в Україні набуває особливої актуальності в час інтенсивної практичної роботи на шляху реалізації завдань політичної реформи в країні, позбавлення центру не притаманних йому функцій, створення умов для ефективного розв'язання місцевих проблем на засадах субсидіарності й демократії.

Питання теорії і практики місцевого самоврядування в Україні від початку їх наукового осмислення до сучасного періоду вимірюються значною кількістю наукової

літератури різної тематичної спрямованості та глибини наукового аналізу. Цілісне уявлення про стан наукового опрацювання проблеми місцевого самоврядування в сучасний і ранні періоди його історії дає доробок вітчизняних учених. Теоретичний напрям дослідження місцевого самоврядування уособлюють М. Гришук, О. Євтушенко, В. Калиновський, Є. Качмарський, А. Коваленко, П. Любченко, К. Михайловська, О. Мордвінов, А. Онупрієнко, Ю. Панейко, В. Письменний, В. Шаповал та ін. Аналіз публікацій засвідчує прагнення дослідників до поглибленого вивчення політико-правових засад та інституційної спроможності місцевого самоврядування в Україні у вирішенні назрілих проблем сьогодення, зростання їх політичної суб'єктності тощо. Однак потребує додаткового розгляду визначення статусу місцевого самоврядування як суб'єкта політичних відносин у контексті історичного розвитку.

Метою статті є розкриття характеру суб'єктності місцевого самоврядування в системі політико-правових відносин на різних історичних етапах.

Поняття «місцеве самоврядування» в сучасному його розумінні визначається як «політико-правовий інститут народовладдя, через який здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях через самоорганізацію жителів певної території за згодою і за сприяння держави» [1, с. 731]. Місцеве самоврядування як інститут влади має темпоральні та просторові характеристики, оскільки його зміст детерміновано часом і простором.

Межею влади є час, оскільки не існує вічних типів владних відносин чи політичних інститутів. Влада може розтягнутися на століття, але все одно з часом усе змінюється, іншими стають і суб'єкти владних відносин, принципи їх організації та діяльності. Так, одним із визначальних принципів формування інститутів місцевого самоврядування є вибори, відомі ще з первісних часів, коли обирали племінного вождя. Однак із часом зміст і процедури виборів удосконалювалися, набуваючи таких сталих і зрозумілих для сучасної людини смислів, як реалізація ідеї народовладдя, народного суверенітету, всезагальності, поділу влад, делегування повноважень своїм представникам через регулярні та демократично організовані вибори тощо.

Окрім того, влада обмежена простором, вона функціонує лише в конкретних історично зумовлених соціально-економічних, суспільно-політичних системах і режимах, у правовому полі або умовах правового нігілізму, державному чи громадському секторах, а також у межах компетенцій її носіїв [2, с. 28].

Специфікою організації влади на державному й місцевому рівнях у всі часи є її ієрархізація з відповідним характером підпорядкування суб'єктів владних відносин. Як писав П. Бурдьє, в ієрархізованому суспільстві не існує простору, який не був би ієрархізованим і не відбивав би ієрархії й соціальної дистанції в більш або менш деформованому й особливо замаскованому вигляді засобами натуралізації через внесення соціальних реалій у фізичний світ. «Привласнений простір є одним із місць, де влада утверджується, без сумніву, у найхитромудрішій формі – як символічне або приховане насилля: архітектурні простори, чії мовчазні накази адресуються безпосередньо до тіла, володіють ним так само, як палацовий етикет», – зазначав учений [3, с. 36, 38].

Виходячи з базових принципів системного підходу, за яким будь-який елемент системи або ж її підсистема може бути представлений (-а) як система, місцеве самоврядування як суб'єкт політико-правових відносин можна розглядати як своєрідну міні-політичну систему, якій притаманні специфічні риси й закономірності існування політичних систем загалом, у тому числі й така, як процесуальність. Виходячи із системного трактування сутності політичної системи Д. Істона, сучасні вітчизняні дослідники (М. Польовий) доходять

висновку, що «політичний процес є значною мірою динамічною підсистемою політичної системи», що проходить певні етапи (фази) або стадії [4, с. 9].

За поширеною думкою сучасних дослідників, політичний процес структурується як сукупність таких етапів/стадій: а) конституювання політичної системи; б) відтворення основних ознак та елементів політичної системи; в) розроблення, прийняття й виконання політико-управлінських рішень; г) контроль за функціонуванням і напрямками розвитку політичної системи [5, с. 42]. З урахуванням означеного підходу до розуміння стадій політичного процесу, пропонуємо виокремити етапи, які є визначальними для процесу становлення й розвитку місцевого самоврядування як політичного інституту й системи: 1) конституювання (унормування); 2) інституалізація; 3) реалізація; 4) контроль.

Так, *конституювання (унормування)* становлення й розвитку інститутів самоврядування у містах, що діяли на засадах магдебурзького права, відбувалося через надання великим князем литовським або польським королем відповідних локаційних привілеїв, які згодом підтверджувалися й уточнювалися з урахуванням місцевих традицій. Правова база місцевого самоврядування сьогодні в Україні базується на положеннях її Основного Закону, який визначає зміст низки законів і нормативно-правових актів загальнодержавного й місцевого рівнів, що регламентують порядок формування і функціонування інститутів місцевого самоврядування в країні загалом і на місцях зокрема. Слід зазначити, що етап конституювання (унормування) є головним для усіх наступних етапів, оскільки визначає їх параметри.

На стадії *інституалізації* відбувається створення певної структури інститутів (урядів, рад, установ, департаментів та ін.), здатних у межах відповідної правової бази реалізувати мету й завдання зазначеної політичної системи, у цьому разі – місцевого самоврядування.

Стадія *реалізації* відбувається через практичну діяльність політичних інститутів, функціонування яких, знов-таки, регламентовано встановленими законами і нормами політико-правових відносин. Етап *контролю* передбачає відповідність організаційної структури і змісту діяльності інститутів чинній законодавчій і нормативно-правовій базі. За формою цей контроль може здійснюватися з середини, з боку зовнішнього середовища або першого і другого разом. Як указував Д. Істон, «для будь-яких соціальних систем, включно політичних, адаптація є чимось більшим, ніж просте пристосування до ситуації, що змінюється. Вона включає безліч різноманітних дій, обмежених лише людською майстерністю, винахідливістю, ресурсами, за допомогою яких відбувається модифікація, здійснюються фундаментальні зміни й контроль зовнішнього середовища самої системи або одного та другого разом. У результаті система отримує здатність успішно парирувати або амортизувати будь-які потенційно стресові для неї дії» [6, с. 633–644].

Методологія аналізу інститутів місцевого самоврядування на кожному етапі історичного розвитку має свою специфіку. Так, аналіз середньовічних інститутів місцевого самоврядування з позицій сьогодення містить низку методологічних пасток, серед яких – догматизація, наслідування, імітація. У здійсненні історичної реконструкції розвитку цього поняття завданням дослідника є не лише інтерпретація трансформації його значень, а й фіксація моменту його можливих смислових незмінностей, сталості, окреслення свого роду смислових констант понять [7, с. 33].

Як зазначав Р. Козеллек, будь-яке поняття має часову внутрішню структуру й залежно від того, який обсяг попереднього досвіду акумульовано у понятті, і залежно від того, скільки очікувань у нього вміщено, «воно має чітко відокремлені темпоральні валентності» [8, с. 10]. Поняття, отже, можуть накопичувати багато смислових шарів. Не в останню

чергу це пов'язано з тим, що в процесі історичного розвитку смислове наповнення понять трансформується під впливом таких соціокультурних та історичних чинників, як демократизація, темпоралізація, ідеологізація й політизація. Ця сукупність має значний евристичний потенціал: «Він дає змогу відмежовувати те використання термінів, що є типовим для Нового й Новітнього часу, від того, яке пов'язано із ситуацією часів Французької революції», – наголошував учений [8, с. 31–32].

Справді, якщо простежити значення слів «місцеве самоврядування» або ширші поняття, такі як «політика», «республіка» або «демократія», то їх значення має відмінний смисл за часів Античності, Середньовіччя, Нового чи Новітнього часу, в умовах станового або сучасного емансипованого суспільства. Окрім того, згадані поняття часто стають ідеологічною зброєю політиків у боротьбі за голоси виборців. Кожне з понять наповнюється політиками кон'юнктурним смислом, залежно від історичних умов і прагматичних завдань політичної партії або кандидата в окремо взятій країні.

У цьому контексті слушним є зауваження Н. Яковенко про одну з головних цінностей магдебурзького права, як і самоврядування загалом, що «магдебурзьке право перетворює підданих на громадян, тому що будь-яка форма самоврядування, чи це шляхетські самоврядні округи, чи це самоврядування міст, чи сільське самоврядування ... перетворює людину-іграшку в руках влади, на людину, яка розпоряджається власною долею і простором, у якому вона живе» [9, с. 21].

Свого часу В. фон Гумбольдт зазначав, що історія подібна до наявного життя, а її справжня та незмірненна користь «полягає в тому, щоб оживляти й очищати в людях розум для засвоєння дійсності більше через форму, в яку втілені події, ніж через них самих» [8, с. 174].

Отже, у контексті сказаного самоврядування цікавить нас не лише своєю конкретикою щодо постатей окремих урядників, а й пізнанням загальних принципів організації й діяльності, які зазнали еволюційних змін (народовладдя, представництва, колегіальності, виборності, становості, поєднання власності й влади, розподілу між адміністративною та судовою владами тощо). Не менш важливим є з'ясування характеру відносин місцевих урядів з інститутами державної влади, обсягу прав і свобод місцевих жителів, рівня їхньої суспільної свідомості тощо. Вочевидь, збереження форми самоврядування у вигляді рад як інститутів волевиявлення і представництва жителів територіальної громади, а також низки принципів їх демократичної організації сьогодні показує життєздатність цього суспільно-політичного інституту. У науковому й прикладному сенсі місцеве самоврядування як політичний інститут і процес становить міні-систему, що забезпечує життєдіяльність локальної демократії. Аналіз ключових проблем місцевого самоврядування як політичного інституту в часі і просторі дає змогу з'ясувати рівень його політичної суб'єктності.

Список використаної літератури

1. Погорілко В.Ф., Батанов О.В. Місцеве самоврядування. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2001. Т. 3. С. 731–732.
2. Коротков Д. Політична еліта України: становлення та розвиток у виборчому процесі : монографія. Харків : Вид-во ХНЕУ, 2012. 207 с.
3. Бурдьє П. Соціологія політики / пер. з фр. ; сост., общ. ред. и предисл. Н.А. Шматко. Москва : Socio-Logos, 1993. 336 с.
4. Польовий М.А. Політичні процеси: теорія та практика моделювання : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. 288 с.

5. Волинський А. Стадії політичного процесу. Політико-правові основи класифікації. *Політичний менеджмент*. Київ, 2004. № 1. С. 41–51.
6. Истон Д. Категории системного анализа политики. *Антология мировой политической мысли* : в 5 т. Москва : Мысль, 1997. Т. II : Зарубежная политическая мысль. XX в. / ред.-науч. совет: пред. совета Г.Ю. Семигин и др. С. 630–642.
7. Степаненко В. Громадянське суспільство: дискурси і практики. Київ : Ін-т соціології НАН України, 2015. 420 с.
8. Словарь основных исторических понятий: избр. статьи : в 2 т. / пер. с нем. К. Левинсона ; сост. Ю. Зарецкий, К. Левинсон, И. Ширле ; науч. ред. перевода Ю. Арнаутова. Москва : Новое лит. обозрение, 2014. Т. 1. 736 с.
9. Європейські традиції міського самоврядування в Україні / упоряд. В.М. Бойко. Чернівці : Видавець Лозовий В.М., 2001. 84 с.

LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A SUBJECT OF POLITICAL AND LEGAL RELATIONS

Alla Bortnikova

*Lesya Ukrainka Eastern-European National University,
Faculty of History, Political Science and National Security
Department of World History
Volya Avenue, 13, 43035, Lutsk, Ukraine*

The subjectivity of local self-government has been analyzed in the article. The concept of “local self-government” has been defined, its status as an institution of power, having temporal and spatial characteristics, has been clarified. It has been proved that the content of local self-government is determined by time and space. The defining limit of power is time, since there are no long-lasting types of power relations or unchanging political institutions. Power, as a rule, can be stretched for centuries, but, there are changes, and with them the subjects of power relations, in particular their character, change over time. Power is limited by space, it functions only in specific socio-economic, legal, socio-political systems and regimes and other circumstances.

Following the basic principles of the systemic approach, local government as a subject of political-legal relations has been considered as a unique mini-political system with its specific features (procedure) and the nature of existence. Taking into account the above-mentioned approach to understanding the stages of the political process, the stages of the process of establishment and development of the local self-government as a political institution and system have been defined: constituting (rationing); institutionalization; realization; control.

The transformation of semantic meanings of the concept of local self-government at different stages of the history of its realization has been outlined. The existence of methodological traps of analysis of medieval institutes of local self-government from the standpoint of the present (dogmatization, emulating, imitation) has been determined. It has been shown that disclosure of the character of subjectivity of local self-government in the system of political and legal relations provides, in particular, the implementation of historical reconstruction of the development of this concept. The task of the researcher is not only to interpret the transformation of its values, but also to fix the moment of its sustainability.

In the scientific and applied sense, local self-government, as a political institution and process, forms a mini-system that provides the livelihoods of local democracy. Analysis of the key problems of local self-government as a political institution in time and space makes it possible to find out the level of its political subjectivity.

Key words: local self-government, subject, power, political institution, political system, political process.