

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК НАУКОВИХ ЗНАТЬ ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

*Статтю присвячено дослідженню становлення наукових знань про місцеве самоврядування в Україні. Аналізуються існуючі в світі концепції місцевого самоврядування та прояв цих концепцій у вітчизняному законодавстві.*

**Ключові слова:** громадська теорія, «державницька» теорія, закон, місцеве самоврядування, теорії місцевого самоврядування.

Питання створення в Україні розвиненої системи місцевого самоврядування виникло в перші роки її незалежності, що було зумовлене формуванням правової держави та громадянського суспільства, початком інтегративних процесів України у європейське співтовариство.

Курс на створення в Україні системи місцевого самоврядування як одного з головних елементів незалежної, соціальної, демократичної і правової держави було взято ще у 1991 році. У своєму виступі перед Верховною Радою України Президент України Л.М. Кравчук відзначив, що «...кожен громадянин України матиме право брати участь в управлінні справами громади, на території якої він проживає, як безпосередньо, так і через своїх представників в органах місцевого самоврядування, а органи місцевого самоврядування будуть рівноправні по відношенню до органів місцевої державної влади» [1, с.226]. Саме це, на наш погляд, стало одним з ключових елементів стратегічного напрямку української держави.

За останні 19 років в Україні зроблено важливі кроки на шляху конституційного становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування. За цей період українське співтовариство змінило свій погляд на місце і роль місцевого самоврядування в процесі державотворення, що обумовило значні реформи в структурі місцевої влади. Однак, питання усвідомлення місцевого самоврядування як автономної щодо державної влади системи управління досі залишається актуальним. Це обумовлено тим, що значна кількість громадян України ще й досі не подолали стереотипів організації влади, які існували за радянських часів.

Також слід зазначити, що до теоретичних та практичних проблем становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні в останні роки все частіше звертаються українські науко-

вці. Початок наукового розроблення цієї проблеми було обумовлено прийняттям Президією НАН України у 1994 році Постанови «Про концепцію регіональної політики України» [2, с.32].

Нормативне закріплення цього питання на законодавчому рівні сталося значно пізніше. У 1996 році визнання місцевого самоврядування однією із засад конституційного ладу України відбулося у Конституції України, що вивело його «на рівень одного з провідних інститутів демократичного конституційного ладу» [3, с.4]. У статті 140 Основного Закону зазначається, що «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» [4].

У листопаді того ж року Україна підписала Європейську хартію місцевого самоврядування, тим самим підтверджуючи, що в Україні гарантується правова, організаційна, матеріальна та фінансова автономія місцевої влади [5].

У травні 1997 року в Україні прийнято основоположний нормативний акт у сфері місцевого самоврядування – Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цим законом визначається поняття, засади та принципи здійснення місцевого самоврядування в Україні, система та повноваження органів місцевого самоврядування, форми безпосередньої та представницької місцевої демократії, гарантії та судовий захист місцевого самоврядування в Україні.

Наступним кроком у формуванні інституту місцевого самоврядування в Україні стало ухвалення у 1998 році Концепції адміністративної реформи [6].

Нажаль, незважаючи на прийняті нормативні акти, інститут місцевого самоврядування досі знаходиться у стані занепаду. Це обумовлено

тим, що протягом тривалого часу в Україні здійснювалася цілеспрямована політика припинення ролі інститутів місцевої демократії та нав'язування принципів централізації влади. На сьогоднішній день територіальні громади не володіють належною територіальною, економічною, матеріальною та фінансовою основою для забезпечення повноцінної роботи всієї системи місцевого самоврядування [7, с.11].

На нашу думку, для розкриття всього потенціалу інституту місцевого самоврядування, перш за все потрібно визначити його поняття, зміст та сутність.

В сучасній правовій доктрині існує декілька концепцій щодо визначення місцевого самоврядування [8, с.11]. Наріжним каменем поділу зазначених концепцій є питання природи місцевого самоврядування, тобто, чи є місцеве самоврядування природним правом територіальної громади або воно є наданим державою правом громади, волею держави. Зв'язуємо суть зазначених концепцій.

Класичною теорією місцевого самоврядування є «державницька» теорія. Засновниками цієї концепції є німецькі вчені Л. Штейн та Р. Гнейст, які зазначали, що місцеве самоврядування – не самостійне виконання відмінних від держави місцевих справ, а здійснення муніципальними утвореннями завдань державного управління. Отже, місцеве самоврядування – це одна з форм організації місцевого державного управління [9, с. 47]. Слід зазначити, що визначення місцевого самоврядування яке закріплене в Європейській Хартії місцевого самоврядування базується саме на концепції Л. Штейна та Р. Гнейста. Згідно з Хартією, місцеве самоврядування визнається правом та реальною здатністю органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах населення [10, с. 36].

Як ми бачимо, вихідним для представників «державницької» теорії місцевого самоврядування є сприйняття місцевого самоврядування як делегування владних повноважень від держави на місцевий рівень. У рамках цього місцевого самоврядування здійснюються призначеними з центру чиновниками.

Зазначена концепція знайшла свій подальший розвиток у працях радянських вчених М.І. Лазаревського, О.Д. Градовського та В. Безобразова. На їхню думку, повноваження органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади за своєю юридичною природою не мають принципової відмінності тому що, визначаються правовими приписами, встановле-

ними державою. Відмінність елементів механізму держави та місцевого самоврядування полягає в їх суб'єкті, так як державно-владні функції у сфері місцевого самоврядування виконують недержавні за своїм походженням органи [7, с.17].

Поділяють погляди представників «державницької» теорії вітчизняні вчені

В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш, які виокремлюють такі прояви державницької організації публічної влади на місцях в Україні: «а) територія місцевої громади є державною територією, а місцеві жителі є громадянами держави; б) статут місцевого самоврядування визначається державою в Конституції та законах; в) місцеві справи вирішуються самостійно, але в руслі єдиної державної політики; г) органи місцевого самоврядування не мають права встановлювати свою компетенцію, оскільки це прерогатива держави» [9, с.47].

Також притримується «державницької» концепції у своїх поглядах український науковець Ю. Панейко. На його думку, місцеве самоврядування є децентралізованою державною владою, яка базується на законодавчих нормах і втілюється місцевими органами, які ієрархічно не підпорядковуються державним органам і самостійні в межах закону і правового порядку [11, с.120].

Існує і відхилення у поглядах в межах даної теорії. Деякі вчені-державники вважають, що не повинно існувати підпорядкування органів місцевого самоврядування органам державної влади. Незважаючи на деякі розбіжності, усі прихильники цієї теорії розглядають місцеве самоврядування як "демократичну систему державного управління на місцях" [12, с.120].

Другою основною теорією місцевого самоврядування є громадівська теорія. Представники цієї концепції стверджують, що держава лише визнає право на місцеве самоврядування, а не делегує його.

Перші погляди в рамках громадівської концепції з'явилися ще у XIX столітті. Найповніше та найґрунтовніше трактування цієї концепції надано А. Арсеном у 1871 році. Він визначав, що громада має право на самостійне та незалежне від центральної влади функціонування по самій своїй природі, причому держава не створює громаду, а лише визнає її [8, с.20]. Відомими представниками цієї концепції були також Х. Зачарія, Н. Гербер та інші.

Можна виділити декілька характерних рис, притаманних громадівській теорії: 1) справи громади є відмінними від справ держави; 2) громада володіє спеціальним комплексом прав,

які роблять неможливим втручання держави у її справи; 3) посадові особи місцевого самоврядування не є представниками держави і представляють громаду.

Вітчизняні вчені В.В. Кравченко та М.В. Пітник зазначають, що визначення місцевого самоврядування, яке надається у статті 140 Конституції України базується на громадській теорії та надає право самостійно вирішувати питання місцевого значення тільки територіальним громадам. Відповідно до цього територіальна громада володіє самостійною і незалежною від державної влади муніципальною владою, а «сутність місцевого самоврядування полягає в наданні територіальній громаді права самостійного обертання своїх громадських інтересів» [13, с.61].

На сьогоднішній день в Україні функціонують такі засади громадської теорії: «а) органи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження і органи державної виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування; б) матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування складає комунальна власність і місцевий бюджет; в) місцеві ради самостійно встановлюють податки і збори; г) територіальні громади можуть мати власну символіку і статут, що відбивають історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості відповідно території; д) правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах їхніх повноважень, обов'язкові на території місцевого самоврядування для усіх фізичних і юридичних осіб» [18, с. 47].

Відповідно до цієї теорії органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення повинні діяти за принципом: дозволено все, що не заборонено законом. Як, вірно, зазначає В.С. Куйбіда, громадська теорія веде до виникнення «держави у державі», що й прирвало цю концепцію на загибель. На сьогоднішній день у світі не існує жодної держави, де б було відсутнє втручання державної влади у справи муніципальних утворень [8, с.20]. Тобто в повному обсязі громадська теорія не використовується жодною країною.

На наш погляд, ці дві концепції являють собою базис щодо визначення сутності місцевого самоврядування. Інші існуючі теорії є лише трансформуванням громадської та державницької теорій.

На сьогоднішній день у більшості країн світу, у тому числі і в Україні, для визначення місцевого самоврядування використовується так

звана змішана громадсько-державницька концепція чи концепція муніципального дуалізму.

М.П. Драгоманов, Б.М. Чичерін та деякі американські вчені – представники змішаної теорії розглядають місцеве самоврядування як «правову форму подолання відчуженості особи від держави, невід'ємний атрибут існування правової демократичної держави» [7, с.18].

Відповідно до громадсько-державницької теорії органи місцевого самоврядування не залежать від держави тільки в громадських справах, а у політичній сфері вони розглядаються як державні органи, які виконують її функції та повноваження. Таким чином, органи місцевого самоврядування мають «власні» та «делеговані» повноваження [9, с.47].

Ми вважаємо, що концепція муніципального дуалізму, на сьогоднішній день, має значну перевагу над всіма теоріями, що були досліджені. Завдяки цієї концепції відбувається перерозподіл владних повноважень між державою та органами місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що місцеве самоврядування не може існувати окремо від держави, і в свою чергу, сучасна демократична держава не може обійтися без інституту місцевого самоврядування. Держава не повинна втручатися у життя територіальних громад, вона має тільки контролювати їх життєдіяльність, гарантувати та забезпечувати її. Територіальні громади, при цьому, повинні реалізовувати свої повноваження в рамках законодавства та на користь не тільки власних інтересів, а й державі в цілому.

Виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок, що всі досліджені нами теорії визнають місцеве самоврядування, незалежно від його природи, основою для побудови, становлення та розвитку демократичної держави.

Місцеве самоврядування – один з ключових і першопрестольних інститутів, орган народо-владдя, незамінний інститут демократичної організації будь-якої держави, який пройшов багатоступінчасту еволюцію.

Виходячи з порівняння законодавчого закріплення поняття «місцеве самоврядування» ми бачимо, що найширша та найзмістовніша дефініція цього поняття міститься в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні". У ньому не тільки визначається суб'єкт реалізації права на місцеве самоврядування (територіальна громада), а й закріплюється можливість його реалізації та державна гарантованість. Не можна обійти увагою ще й той факт, що це законодавче визначення встановлює відповідальність за здійснення місцевого самоврядування. Таким чином члени територіальної громади відповідальні

(самостійно) за здійснення ними безпосередньо місцевого самоврядування. Органи та посадові особи місцевого самоврядування також несуть відповідальність як за власну діяльність так і за діяльність територіальної громади.

Сьогодні поняття «місцеве самоврядування» трактується як автономне функціонування будь-якої організаційної системи (підсистеми), як управління справами муніципального утворення здійснюване їх членами через виборні органи чи безпосередньо. В. Куйбіда визначає місцеве самоврядування як «багатобічну діяльність місцевого співтовариства по вирішенню завдань, що стоять перед ним, на основі принципів самоорганізації і самофінансування з метою, поліпшення якості життя населення відповідної території» [8, с.17-21]. Українські науковці О.В. Батанов, Ю.О. Волошин та С.В. Маліков стверджують, що «...місцеве самоврядування – це визнані і гарантовані державою природні можливості людини та її асоціацій (територіальних громад) самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в різних сферах суспільного життя, зокрема політичній, економічній, соціальній, культурній, екологічній та інших» [15, с.17-18]. Не можна обійти увагою визначення місцевого самоврядування, яке надане Г. Барбарашевим, під яким він розуміє владні повноваження «місцевого населення в справах місцевого значення, які здійснюються громадянами безпосередньо і через виборні органи, в рамках закону, але без втручання державної влади» [16, с.7].

Як ми бачимо, теоретичні основи місцевого самоврядування широко досліджується як зарубіжною, так і вітчизняною наукою.

Виходячи з зазначених визначень, можна виокремити наступні ознаки місцевого самоврядування: являє собою різновид публічної влади; суб'єктом його реалізації є територіальна громада – жителі села чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителі кількох сіл, селища та міста; його здійснення направлене на вирішення питань місцевого значення; реалізується як безпосередньо територіальною громадою так і через систему органів місцевого самоврядування; здійснюється в рамках Конституції, законів, міжнародних та локальних актів; не входить до системи органів державної влади.

Таким чином місцеве самоврядування – це самоорганізована демократичних принципах форма активної діяльності громадян – членів територіальної громади, яка направлена на вирішення питань місцевого значення на власний розсуд, відповідно до Конституції та законів

України для забезпечення організації своєї життєдіяльності.

Виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок, що місцеве самоврядування це необхідний інститут публічної влади, завдяки якому кожна держава, у тому числі й Україна, стає на шлях демократичного розвитку. Так як місцеве самоврядування є правом муніципального співтовариства і реалізується цим співтовариством як безпосередньо, так і опосередковано. Неможливо на сьогоднішній день уявити будь-яку демократичну державу без функціонування у неї системи місцевого самоврядування та не можливо залишити без уваги і той факт, що місцеве самоврядування повинно існувати не окремо від держави, а разом з нею. Держава повинна усіма засобами сприяти та забезпечувати розвиток місцевого самоврядування, а місцеве самоврядування, у свою чергу, повинне відповідати загальним принципам на направлення державної політики.

#### Література

1. *Кравчук Л.М.* Есть такое государство Украина / Л.М. Кравчук – К.: Глобус, 1992. – 226 с.
2. *Романюк С.* Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / За редакцією С. Максименка. – К.: Буква, 2001. – 243 с.
3. *Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»* : наук.-практ. коментар. – К.: Ін-т законодавства ВРУ, 1999. – 400 с.
4. *Конституція України* // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 141 с.
5. *Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року* // Ратиф. Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97.
6. *Концепція адміністративної реформи* : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents>.
7. *Трачук П.А.* Місцеве самоврядування в Україні у контексті конституційних і демократичних реформ: Монографія / П.А. Трачук – Ужгород: КП «Ужгородська міська друкарня», 2006. – 576 с.
8. *Куйбіда В.С.* Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Моногр. / В.С. Куйбіда – К.: МАУП, 2003. – 568 с.
9. *Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В.С. Жупавський та інші – К.:

Концерн "Видавничий Дим "Ін Юре", 2004. – 467 с.

10. *Анимица Е.Г., Тертышный А.Т.* Основы местного самоуправления / Е.Г. Анимица, А.Т. Тертышный – М.: ИНФРА. М, 2000. –189 с.

11. *Панейко Ю.* Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко – Львів: Літопис, 2002. – 292 с.

12. *Борденюк В.* Діалектика співвідношення місцевого самоврядування та державного управління / В. Борденюк // Право України. – 2002. – № 12. – С.120.

13. *Кравченко В.В., Пітник М.В.* Муніципальне право України: навчальний посібник /

В.В. Кравченко, М.В. Пітник – К.:Атіка, 2003. – 154 с.

14. *Погорілка В.Ф.* Нова Конституція України: Огляд, коментарі і текст Основного Закону / В.Ф. Погорілка. – К.: Правова держава, 1997. – 156 с.

15. *Батанов О.В., Волошин Ю.О., Маліков С.В.* Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики / О.В. Батанов та інші – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ, Маріупольський гуманіст. Ін-т, 2004. – 210 с.

16. *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление – трудное дитя России / Г.В. Барабашев // Сегодня. –1992. – №1. – С.7.

### **С.Ю. Русанова**

Становление и развитие научных знаний о местном самоуправлении: теоретико-правовой аспект.

Статья посвящена исследованию становления научных знаний о местном самоуправлении в Украине. Анализируются существующие в мире концепции местного самоуправления и закрепление этих концепций в отечественном законодательстве.

### **S.Y. Rusanova**

Becoming and development of scientific knowledge about local self-government: theoretical and legal aspect.

The article is sanctified to research of becoming the scientific knowledge about local self-government in Ukraine. The world famous conceptions of local self-government and display of these conceptions in a home legislation are analysed.