

Роговенко О.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та
інформаційного права*

Сумського національного аграрного університету

УДК 342.5

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ Й ЗМІСТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Однією із найважливіших національних реформ є, поза сумнівом, реформа місцевого самоврядування, децентралізації державної влади. Від успіху цієї реформи залежить майбутнє не лише нинішніх, а й прийдешніх поколінь українців. Ця, далеко не перша спроба змінити на краще хід національної історії, посилити українську державність викликає інтерес як науковців, так і практиків. Визначення обґрунтованості та правильності обраного вектору залежить від зіставлення наявних та очікуваних результатів реформи із досягненнями прогресивної суспільної думки в цій сфері. З огляду на це повернення до аналізу концептуальних підходів до визначення поняття й змісту місцевого самоврядування є до теперішнього часу актуальним питанням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Ідеї місцевого самоврядування в науковому дискурсі у другій половині XIX – початку XX століття спираються на *теорію природних прав людини: ідею суспільного договору; формування і розвиток концепції поділу влади і його конституційне закріплення; теорію громадянського суспільства; теорію правової держави; концепцію буржуазного лібералізму; ідею захисту приватної власності; основні політико-філософські постулати буржуазного «представницького правління»,* сформульовані Дж. Міллем [1, с. 107].

Слід зазначити, що у вітчизняній науці формування поглядів, пов'язаних із місцевим самоврядуванням у сучасній та історичній ретроспективі, приділено увагу в дослідженнях М. О. Баймуратова, В. І. Борденюка, С. В. Болдирєва, О. Н. Євтушенко, Б. В. Калиновського, В. С. Куйбіди, О. Т. Ніколаєва та багатьох інших учених. Тим не менше, з огляду на те, що оголошена реформа викликає постійну дискусію, це провокує науковців повернутися до аналізу концептуальних підходів визначення поняття та змісту місцевого самоврядування.

Формулювання мети та завдань дослідження. Дослідження концептуальних підходів до визначення поняття й змісту місцевого самоврядування у світлі проведення реформи місцевого самоврядування є *метою та завданнями* даної публікації.

Виклад основного матеріалу. Апологетами *теорії вільної громади*, що виникла в ХІХ столітті, були А. Арсенс, Х. Зачарія, Н. Гербер та ін. Теорія вільної громади ґрунтується на постулаті, згідно з яким громада має право на самостійне і незалежне від центральної влади функціонування за самою своєю природою, причому держава не створює громаду, а лише визнає її. Звідси визнається, що громадські справи є відмінними від державних; громада є суб'єктом зі спеціальними правами, що унеможлиблює втручання держави у її справи; посадові особи самоврядування не є представниками держави (у деяких працях вживається термін «агент держави») і представляють суспільство, а не державу. Як бачимо, у такому випадку у вигляді органів самоврядування створюється «держава в державі», що й прирєкло теорію на загибель: нині немає жодної держави, де б було повністю відсутнє втручання держави у справи територіальної громади [2, с. 20].

Теорія вільної громади виникла під впливом подій Великої Французької революції 1789 року, пов'язувалась із поширенням лібералізму, базувалась на нормах французького й бельгійського права. Слід зауважити, що муніципальна влада (*le pouvoir municipal*) як окрема гілка влади поряд із законодавчою, виконавчою та судовою знайшла своє втілення в нормах Бельгійської Конституції 1831 року. Пізніше положення про право громади на самостійне

вираження громадських справ було закладене у Франкфуртській імперській конституції 1849 року [3, с. 14].

Господарська теорія. Виникла після знецінення теорії вільної громади. Найповніше її висвітлив Р. Моль (1885). Прихильниками були В. Кірхенгейм, А. Васильченков. Згідно з цією теорією місцеве самоврядування – це управління справами недержавного значення, власними господарськими справами громади. При цьому дуже часто окремі автори намагалися ототожнити самоврядну одиницю з промисловими компаніями, спілками і корпораціями. Таким чином виправдовувалась повна самостійність громади і руйнувався принцип нагляду держави над місцевим самоврядуванням. Незважаючи на те, що ця теорія набула більшого поширення, вона також зазнала краху, тому що не відповідала тому місцевому самоврядуванню, яке реально і конкретно здійснювалося насправді [2, с. 20-21].

Державна теорія. В основі державницької теорії місцевого самоврядування лежить Магдебургське (німецьке) право XIII ст., суть якого полягала у звільненні міського населення від юрисдикції урядової адміністрації та наданні місту самоуправління на корпоративній основі. Основні положення державницької теорії були розроблені німецькими вченими Л. Штейном, Р. Гнейстом, Г. Еллинеком, П. Лобандом, які стверджували, що органи місцевого самоврядування є частиною єдиного державного механізму, елементом загальної системи управління суспільством [3, с. 28-29].

Зазначена теорія стала фундаментом для розвитку інших теорій розуміння ідей місцевого самоврядування. Окремі вчені по-різному сприймають і зміст праць тих чи інших творців теорії. Так В.С. Куйбіда вважає, що державна теорія була започаткована Л. Штейном і Р. Гнейстом (1874) і розвинена Н. Лазаревським, В. Безобразовим та ін. Вона розглядає місцеве самоврядування як частину держави, оскільки будь-яке управління громадського характеру вважає державним. Отже, хто займається самоврядуванням, той виконує завдання держави. Ця теорія панує в Англії, де, незважаючи на таку постановку питання, самоврядні території мають високу самостійність. Її підтримували і

радянські теоретики, правда, надаючи їй відповідного ідеологічного забарвлення [2, с. 21].

Юридична теорія, чи теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб. Виникла на початку XX ст. Цю теорію розвивали і підтримували Г. Еллінек, Е. Мейер, О. Мауер, Х. Преус, Н. Коркунов, Б. Чичерін та ін. Її суть полягає в тому, що органи місцевого самоврядування здійснюють функції державного управління, але при цьому вони є органами не держави, а територіальної громади. Отже, справами управляє сама громада, а не органи держави. Тому органи самоврядування повинні вибиратися, а не призначатися державою. Як бачимо, ця теорія є логічною, але їй бракує соціальності [2, с. 21].

Згідно з теорією самоврядних одиниць (Г. Еллінек) місцеve самоврядування є «продуктом самообмеження держави», муніципалітети виконують функції державного управління, але залишаються органами не держави, а територіальної громади [4, с. 39].

Спроба своєрідного примирення й компромісу «природників» та «державників» отримала своє вираження у *громадівсько-державницькій теорії (теорії муніципального дуалізму)*. Згідно з цією теорією органи самоврядування самостійні лише в неполітичній сфері – місцевих справах. Ця теорія зумовлює одночасне співіснування на місцевому рівні як органів самоврядування, так і органів уряду [3, с. 38]. Теорія муніципального дуалізму (Д. Вільсон, Р. Джексон, Н. Кауфман, Е. Банфілд, у Росії С.А. Авак'ян, Г. В. Барабашев, М. А. Краснов, К. Ф. Шеремет) передбачає, що органи місцевого самоврядування самостійні лише безпосередньо в місцевих справах, але, якщо вони виходять за межі місцевих інтересів, то діють як державний механізм.

Зазначена теорія має чимало сучасних прихильників. Так, Л. Кириченко вважає, що для України найбільш оптимальною є громадівсько-державницька концепція. По-перше, вона забезпечує формування системи місцевого самоврядування як інститутів громадянського суспільства, тобто незалежних щодо держави самоврядних утворень. А по-друге, саме така модель сприяє активному залученню органів і посадових осіб місцевого самоврядування до реалізації функцій та завдань державного управління [5, с. 99]. На підтримку

цієї теорії виступив і Б.В. Калиновський, який у своїй монографії зазначив, що він підтримує «думку про те, що в основі здійснення місцевої публічної влади лежить «теорія муніципального дуалізму»» [6, с. 11].

Політична теорія. Також виникла на поч. XX ст. П. Стучка називав цю теорію «розгалуженням державної теорії», що, на думку Л. А. Веліхова, не зовсім правильно. Суть політичної теорії полягає у протиставлянні уряду. Має ті ж недоліки, що й юридична теорія [2, с. 20].

Органічна теорія. Пропонувалася П. Стучкою як перехідна до державної теорії. Для її обґрунтування П. Стучка використав соціологічні погляди Г. Спенсера на державу як живий організм, складну особистість. У його розумінні громада – це нижча організація держави. Тому вона повинна володіти низкою правових повноважень не делегованих державою, а притаманних їй як живому соціальному організмові, за власним правом. Нині практично ніхто з державних діячів не поділяє цю теорію [2, с. 21].

Петро Стучка брав активну участь у створенні радянської судової системи, є одним із головних авторів проектів декретів №1 та №2 «Про суд» (1917 та 1918 рр.), займався проблемами теорії держави і права, виступав проти суто нормативістської теорії. Визначив синтетичне поняття права як форми організації суспільних відносин, що складаються з органічно пов'язаних норм права, правових відносин та правосвідомості [7, с. 677].

Соціально-класова теорія. Це теорія ортодоксального марксизму, відповідно до якої місцеве самоврядування є одним з громадських інститутів держави, через який панівний клас забезпечує на місцях реалізацію своїх інтересів [2, с. 21-22]. Соціальна класова теорія (Л. Веліхов, П. Стучка, М. Рейснер) передбачала, що місцеве самоврядування – це державне управління певним колом справ на місцях, що утворене за допомогою обрання уповноважених на те осіб від панівного класу, а тому воно лише інструмент соціалістичного облаштування суспільства [8, с. 236-239].

Теорія виробничого самоврядування, що ототожнює місцеве, обшинне й виробниче самоврядування.

Теорія соціального обслуговування виникла у ХХ столітті і згідно з нею муніципалітети здійснюють функції, пов'язані з організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг.

Як зазначає В.С. Куйбіда, «суть названих теорій базується насамперед на генетичних особливостях самоврядування в різних державах. В основі цих особливостей – акценти на різних функціях органів місцевого самоврядування, які забезпечують специфіку побудови самого місцевого самоврядування та визначення його ролі в суспільстві» [2, с. 20].

Українські теоретики розглядали місцеве самоврядування «крізь» традиційну для сільського населення територіально-виборчу форму організації суспільства – громаду [9, с. 7]. Видатний український мислитель М. Драгоманов уважав громади – «вільні спілки вільних людей» – базовим рівнем демократичної держави, яка як «вільна спілка» окремих самоуправ, кожна з яких окремо і всі разом становлять основу державного життя, а центральна влада – це тільки доповнення до самоуправної влади» [3, с. 19]. На думку Р. Плюща, концепція М.Драгоманова найбільше відповідає сучасним реаліям, адже вона була сформульована для українського суспільства, а тому не вимагає адаптації для українського менталітету; ґрунтується на ліберальній ідеї, згідно з якою вища цінність визнається за особистістю (громадянином), тому його самоврядна громада – це вільна спілка осіб (громадян), об'єднаних для спільної справи; інститут самоврядування у нього – це не лише форма децентралізації держави, а й механізм суспільно-політичного ладу, за допомогою якого організація влади будується за принципом «знизу догори» і діє за схемою: громадянин – громада-волесть-повіт-область-держава» [1, с. 51].

Ці ідеї знайшли відображення у працях М. Грушевського, який наполягав на тому, що у процесі побудови незалежної Української держави місцеве самоврядування має здійснюватися на рівні комітетів повітів і волостей, а тому в Конституції країни має бути визнаний юридичний статус органів місцевого самоврядування, що засновуються з метою задоволення місцевих потреб за рахунок власних коштів і державного фінансування. Основним фундаментом його концепції була ідея децентралізації та широкого громадського

самоврядування, що може забезпечити ефективний розвиток територій і пом'якшити соціальне напруження в суспільстві [3, с. 14].

Сучасні теоретичні концепції місцевого самоврядування розглядають державну владу і місцеве самоврядування як дві підсистеми публічної влади, що повністю самостійні й рівноправні [11, с. 31].

С. Болдирєв пише, що місцеве самоврядування «відрізняється від державної влади тим, що їй властиві: особливий суб'єктно-об'єктний склад, своя структурна організація, порядок формування її органів територіальним колективом, спрямованість на вирішення місцевих справ, локальний інтерес в основі її функціонування, системний і підзаконний характер, відсутність «силових придатків» тощо [12, с. 5-6].

Таким чином, слід зазначити, що ідея місцевого самоврядування, як особливий інститут держави та громадянського суспільства розвинулась наприкінці ХІХ століття і до сьогодні не втрачає актуальності. Окремих вчених надихали ліберальні ідеї, адже вони прагнули звільнити громадян від тотального державного контролю та забезпечити розвиток прав громадян та громад. Інші вчені вважали, що «місцеве самоврядування – це адміністративний апарат на локальному рівні» [3, с. 41], а отже, визнавали центральну владу та її можливості.

Схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає децентралізацію, зокрема «передачу органам місцевого самоврядування частини функцій центральної влади», створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебуває у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, що пов'язані з територією відповідної адміністративної територіальної одиниці) та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [3, с. 22]. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333) реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає 5

кроків та включає наступні дії: визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування (ОМС) та органів виконавчої влади (ОВВ); розмежування повноважень між ОМС різних рівнів; розмежування повноважень між ОМС та ОВВ; визначення за кожним рівнем органів влади необхідного обсягу ресурсів; встановлення відповідальності ОМС перед виборцем і державою.

Впровадження реформи розпочато на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Коаліційної Угоди, Програми діяльності Уряду, «Стратегії-2020» Президента України та відповідного плану з їх реалізації. У 2014-2015 роках були прийняті Закони України «Про співробітництво територіальних громад» (*On Cooperation of Territorial Communities (2014)*) та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (*On a Voluntary Association of Territorial Communities (2015)*), якими було започатковано черговий етап реформування місцевого самоврядування в Україні. Були підготовлені зміни до Конституції України в частині реформування місцевого самоврядування.

Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Кінцевою метою вдосконалення організації місцевої влади має стати розбудова сучасної європейської моделі місцевого самоврядування, формування нового адміністративно-територіального поділу України. Передбачається, що здійснення адміністративної реформи та ефективне формування об'єднаних територіальних громад сприятиме підвищенню рівня життя громадян, дотриманню гарантованих соціальних стандартів, створенню умов для отримання громадянами України сучасних управлінських (адміністративних) послуг (*The essence of the reform of local government (decentralization) (2016)*). Водночас слід зазначити, що в Україні європейська модель місцевого самоврядування ще не набула остаточного втілення. Тому попередній аналіз наявного стану має бути спрямований на визначення особливостей національної моделі самоврядування, виділення перешкод в її реалізації та напрацюванні державної політики з формування системи місцевого самоврядування європейського типу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Євтушенко О.Н. Державницька й громадівська концепції місцевого самоврядування в російської політичної думці другої половини XIX століття / О.Н. Євтушенко // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Вип. 170. – Т.182. Політологія. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – С. 106-110.
2. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. – К.: МАУП, 2004. – 432 с, С. 20.
3. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / Кол. авт.: за заг. ред. Р.М. Плюща. – К.: РІДНА МОВА, 2016. – 744 с.
4. Еллинек Г. Общее учение о государстве або Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / Кол. авт.: за заг. ред. Р.М. Плюща. – К.: РІДНА МОВА, 2016. – 744 с.
5. Кириченко Л. Народовладдя і місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] /Л. Кириченко // Право України. – 2001. - № 6. – С. 99-101.
6. Калиновський Б.В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: Монографія. – Вінниця, ТОВ «Нілан-ЛТД», 2016. – 426 с.
7. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редколег. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.. – К.: «Укр. енцикл.», 1998 – 736 с.
8. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. – М.: Наука, 1996. – 480 с.
9. Ніколаєв О. Т. Матриця місцевого самоврядування в Україні: моделювання можливості, прогнозування: автореф. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О. Т. Ніколаєв. – Одеса, 2004. – 17 с.
10. Драгоманов М. «Переднє слово до громади» про державну організацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ditext.com/rudnytsky/essays/first-political.html>
11. Баймуратов М.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: монографія / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. – Одесса: «Юридическая література», 2003. – 245 с.
12. Болдирев С.В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / С. В. Болдирев – Харків, 2003. – 22 с.

Роговенко О.В. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ Й ЗМІСТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Дослідження концептуальних підходів до визначення поняття й змісту місцевого самоврядування у світлі проведення реформи місцевого

самоврядування в Україні є метою даної публікації. Серед іншого автор здійснює аналіз ідеї місцевого самоврядування, спираючись на *теорію природних прав людини: ідею суспільного договору; формування і розвиток концепції поділу влади і його конституційне закріплення; теорію громадянського суспільства; теорію правової держави; концепцію буржуазного лібералізму; ідею захисту приватної власності; основні політико-філософські постулати буржуазного «представницького правління» сформульовані Дж. Міллем.* Окрім того, автор звертає увагу на впровадження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Коаліційної Угоди, Програми діяльності Уряду, «Стратегії-2020» Президента України та відповідного плану з їх реалізації. В праці наголошується, що у 2014-2015 роках були прийняті Закони України «Про співробітництво територіальних громад» (*On Cooperation of Territorial Communities (2014)*) та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (*On a Voluntary Association of Territorial Communities (2015)*), якими було започатковано черговий етап реформування місцевого самоврядування в Україні. Були підготовлені зміни до Конституції України в частині реформування місцевого самоврядування. Автор робить висновок, що в Україні європейська модель місцевого самоврядування ще не набула остаточного втілення. Тому аналіз наявного стану має бути спрямований на визначення особливостей національної моделі самоврядування, виділення перешкод її реалізації та напрацюванні державної політики з формування системи місцевого самоврядування європейського типу.

Ключові слова: міське самоврядування, муніципальна влада, модель самоврядування, реформування місцевого самоврядування, територіальна організація влади.

Роговенко О.В. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЯ И СОДЕРЖАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Исследование концептуальных подходов к определению понятия и содержания местного самоуправления в свете проведения реформы местного самоуправления в Украине является целью данной публикации. Среди прочего автор осуществляет анализ идеи местного самоуправления, опираясь на теорию естественных прав человека: *идею общественного договора; формирование и развитие концепции разделения властей и его конституционное закрепление; теорию гражданского общества; теорию правового государства; концепцию буржуазного либерализма; идею защиты частной собственности; основные политико-философские постулаты буржуазного «представительного правления» сформулированы Дж. Миллем.* Кроме того, автор обращает внимание на внедрение Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти, коалиционное соглашение, Программы деятельности Правительства, «Стратегии-2020» Президента Украины и соответствующего плана по их реализации. В работе отмечается, что в 2014-2015 годах были приняты Законы Украины «О сотрудничестве территориальных сообществ» и «О добровольном объединении территориальных общин», которыми был осуществлен очередной этап реформирования местного самоуправления в Украине, были подготовлены изменения в Конституцию Украины в части реформирования местного самоуправления. Автор делает вывод, что в Украине европейская модель местного самоуправления еще не получила окончательного воплощения. Поэтому анализ имеющегося состояния должен быть направлен на определение особенностей национальной модели самоуправления, выделения препятствий реализации и выработке государственной политики по формированию системы местного самоуправления европейского типа.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная власть, модель самоуправления, реформирование местного самоуправления, территориальная организация власти.

Rogovenko O.V. CONCEPTUAL APPROACHES TO DETERMINATION OF CONCEPT AND CONTENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

The study of conceptual approaches to the definition of the concept and content of local self-government in the light of the reform of local self-government is the purpose of this publication. Among other things, the author analyzes the idea of local self-government based on the theory of natural human rights: the idea of a social contract; Formation and development of the concept of separation of powers and its constitutional consolidation; The theory of civil society; The theory of the rule of law; The concept of bourgeois liberalism; The idea of protecting private property; The main political and philosophical postulates of bourgeois "representative government" formulated by J. Millie.

The idea of local self-government, as a special institute of state and civil society, developed at the end of the nineteenth century and is still not relevant to today. Individual scientists inspired liberal ideas, because they sought to liberate citizens from total state control and ensure the development of the rights of citizens and communities. Other scholars believed that "local self-government is an administrative apparatus at the local level" and thus recognized the central authority and its capabilities.

Approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine on April 1, 2014 The Concept of Reform of Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine envisages decentralization, i.e. "Transfer to the local self-government bodies of the functions of the central government", creation of proper material assets (property, in particular land owned by territorial communities), financial (taxes and fees related to the territory of the respective administrative territorial unit) and organizational conditions for securing Implementation by local self-government bodies of their own and delegated powers. The author draws attention to the implementation of the Concept for Reforming Local Government and Territorial Organization of Power, the Coalition Agreement, the Government Action Program, the Strategy 2020, and the corresponding plan for their implementation. The law states that in the years 2014-2015 the Laws of Ukraine "On Cooperation of Territorial

Communities" (On Cooperation of Territorial Communities (2014) and "On Voluntary Association of Territorial Communities" (2015) Which initiated the next stage of the reform of local self-government in Ukraine, and drafted amendments to the Constitution of Ukraine as part of the reform of local self-government, the author concludes that in Ukraine, the European model of local self-government has not yet come to the end. From the existing state should be aimed at determining the features of the national model of self-government, the selection of obstacles to its implementation and the development of state policy on the formation of a system of local self-government of the European type.

Key words: local self-government, municipal government, self-government model, local self-government reform, territorial organization of power.