

УДК 352.07:001

О. В. ПОСТУПНА

ГРОМАДСЬКА ТЕОРІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ТЕОРЕТИЧНА КОНСТРУКЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ НАРОДОВЛАДДЯ

Розкрито сутність громадської теорії місцевого самоврядування. Показано вплив цієї теорії на муніципальне будівництво незалежної України та на зміст відповідних положень у вітчизняних законодавчих актах.

Ключові слова: місцеве самоврядування; теорії місцевого самоврядування; громадська теорія місцевого самоврядування.

The essence of local government public theory has been developed. The influence of this theory on municipal construction of independent Ukraine and on contents of appropriate regulations in home statutes has been shown.

Key words: local government; theories of local government; local government public theory.

Виникнення такого інституту, як місцеве самоврядування, пов'язують зі зростанням міст у Західній Європі, яке розпочалося ще в XI – XIII ст. Особливістю цього процесу було те, що міста не виникали стихійно, а були засновані внаслідок правового акта – хартії вольностей. Цим документом визначалися права громадян (надання взаємодопомоги, сплата податків до міської казни, захист міста від зовнішніх ворогів тощо) і широке право самоврядування. З огляду на це у містах формувалася система управління місцевими справами, за якої місцевому самоврядуванню відводилася провідна або суттєво важлива роль. Цю систему також називають муніципальною.

На межі XVIII – XIX ст. у світовій практиці склався інститут місцевого самоврядування. Ідеї місцевого самоврядування протиставлялися феодальній державі, становому патріархально-общинному (сільському) і корпоративно-цеховому (міському) самоврядуванню як продуктам феодалізму. Деякі елементи станового самоврядування в демократичних, правових державах збереглися (громада, статути міст тощо), але наповнилися новим правовим змістом [13, с. 15].

Сьогодні місцеве самоврядування розглядається як політико-правовий інститут народовладдя, через який здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях шляхом самоорганізації жителів певної території за згодою та сприянням держави [7, с. 55]. Так, у більшості демократичних країн світу управління місцевими справами здійснюють представники центральної державної влади та представницькі органи населення певної адміністративно-територіальної одиниці. Однак організаційно-структурна характеристика державного управління певною мірою відрізняється від місцевого самоврядування і має інструментальне значення для визначення їхнього співвідношення.

Практичне формування системи місцевого самоврядування в різних країнах

ґрунтується на таких теоріях: громадська, державницька та муніципального дуалізму. Саме громадська теорія наріжним каменем вважає зіткнення політичних за формою й економічних за суттю загальнонаціональних і регіональних інтересів. У межах цієї теорії особливо розглядаються питання розподілу ресурсів і політичної влади між регіонами і центром, соціальні розбіжності й конфлікти [10, с. 33].

Сьогодні в Україні формується нова парадигма регіональної політики, в основу якої покладено регіональний саморозвиток на базі врахування інтересів регіонів і покладання відповідальності за розвиток на місцеві влади. Її підґрунтя є громадська теорія місцевого самоврядування. Цим, передусім, зумовлена актуальність даної статті, присвяченої дослідженню громадської теорії місцевого самоврядування як теоретичної конструкції організації політико-правового інституту народовладдя.

Нагромаджений століттями досвід становить теоретичну основу сучасного місцевого самоврядування. Питання організації та функціонування влади на регіональному й місцевому рівнях досліджували науковці протягом понад 200 років, здебільшого представники політичної та юридичної наук.

Питанням народовладдя в юридичній науці України присвячено чимало досліджень та наукових публікацій. Фундаментальними працями останніх років у цьому напрямку є монографії, що вийшли за редакцією В. Погорілка і В. Федоренка.

На межі ХХ – ХХІ ст. теоретичні аспекти організації місцевої влади в Україні, питання співвідношення державного управління, місцевого самоврядування та народовладдя, вивчення проблем та стратегічних пріоритетів розвитку регіонів розглядають у своїх працях В. Воротін, Б. Данилишин, М. Долішній, С. Злупко, В. Керецман, О. Кожем'яченко, О. Коротич, П. Круш, Ю. Куц, І. Лазар, О. Лазор, Ю. Макогон, А. Максюта, В. Мамонова, А. Мокій, Е. Лібанова, Ю. Панейко, Я. Олійник, С. Романюк, М. Чумаченко та інші українські дослідники. Однак за всієї різноманітності наукових публікацій поза увагою науковців залишаються дослідження впливу теорій місцевого самоврядування на практичне формування системи місцевої влади в Україні як організації політико-правового інституту народовладдя.

Мета статті – уточнити сутність громадської теорії місцевого самоврядування, визначити її позитивні й негативні аспекти; описати основні характеристики громадської теорії місцевого самоврядування як теоретичної конструкції організації місцевої влади на базовому рівні; розглянути вплив цієї теорії на муніципальне будівництво України та на зміст відповідних положень українських законодавчих актів.

Теорія організації місцевої влади в регіональному структурованому просторі безпосередньо концентрувалася навколо формування правового ставлення громади до держави. Уся наука про самоврядування бере свій початок від спроби розв'язати питання про відмінність або схожість влади громади з владою держави, про відокремленість публічно-правової корпорації від держави або її включення в державний організм з метою виконання функцій органу держави.

У процесі становлення й розвитку муніципальної науки сформувалося кілька наукових теорій походження й організації місцевого самоврядування, які по-різному тлумачать сутність цього інституту та особливості його відносин із державою [9, с. 48]. Першими відомими загально визнаними теоріями організації місцевої влади були теорія природних прав вільної громади та господарська (громадсько-

господарська) теорія. Теорія природних прав вільної громади ґрунтується на ідеях природного права, тобто право територіальної громади самостійно вирішувати свої справи так само природне, не відчужене, як і права та свободи людини. Місцеве самоврядування в цій теорії розглядається як автономна по відношенню до державної влади публічна влада територіальної громади [5, с. 40].

В основу господарської теорії місцевого самоврядування покладено позичене з теорії природних прав вільної громади положення про те, що територіальний колектив є елементом, насамперед, громадянського суспільства. Оскільки місцеве самоврядування є недержавним за своєю природою, має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин, до яких держава байдужа, а саме у місцевих громадських і господарських справах, то в ці місцеві справи держава не втручається, і вони вирішуються самими територіальними громадами. Що стосується політичних питань, то вони належать до компетенції державної влади [9, с. 51].

Слід зазначити, що обидві ці теорії набули свого розвитку у громадській теорії місцевого самоврядування, яка виходить з протиставлення територіальної громади державі, громадських інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава реалізовували свої власні інтереси. Отже, громадська теорія місцевого самоврядування бачить у протиставленні громадських і державних інтересів підстави для повної самостійності органів самоврядування. Тобто, якщо органи самоврядування займаються не державними, а виключно громадськими справами, державі байдуже, як здійснюються ці, чужі для неї справи [9, с. 52–53]. Тож, громадська теорія місцевого самоврядування бачить у протилежності громадських і державних інтересів основу для повної самостійності органів самоврядування.

Зважаючи на викладене вище, громадська теорія місцевого самоврядування – це теорія організації місцевої влади в регіональному структурованому просторі, сутність якої полягає в наданні місцевій спільноті права самостійно реалізовувати свої громадські інтереси та збереження за урядовими органами права управляти тільки державними справами.

Великої популярності громадська теорія місцевого самоврядування набула в середині XIX ст. Найвідомішими її представниками були російські дослідники В. Лешков та О. Васильчиков. Від самого початку у вивченні питання про самоврядування в Російській імперії накреслилася тенденція до порівняльного аналізу. У своєму дослідженні В. Лешков [8] зазначив, що центром самоврядування на Русі завжди була громада. Саме аналізу цього важливого соціального інституту і присвячувалася його праця. Він вважав, що центр управління суспільством знаходиться не на верхніх щаблях влади, не в уряді і не в губернському правлінні, а внизу – у громаді. Саме тут на основі самоврядування люди компетентно вирішують свої проблеми. В. Лешков розкрив громаду як специфічну політико-юридичну й управлінську установу, вніс в її розуміння юридичну визначеність. Водночас, він ніколи не відривав громаду від держави та уряду.

О. Васильчиков [1] розглянув системи самоврядування в цілій низці країн. На його думку, земські установи повинні діяти в межах загальнодержавних законів і бути повністю самостійними у своїй сфері, яку слід ретельно окреслити, щоб позбутися зіткнень з бюрократією, котра є більш згуртованою, ніж земство. Місцева влада, на думку автора, не повинна відповідати ні перед адміністрацією, ні перед

виборцями, а тільки перед незалежним судом. За О. Васильчиковим, форма самоврядування взагалі не залежить від типу правління, хоча він і визнає, що розвиток самоврядування приводить у підсумку до виникнення народного представництва.

Прихильниками та наслідувачами громадської теорії місцевого самоврядування були К. Аксаков, А. Головачов, М. Драгоманов, П. Подлігайлов, Ю. Самарін, І. Франко та ін. Вони вважали, що децентралізацією та самоврядуванням слід називати таку форму управління, яка забезпечує повну автономію громад, зосереджує повністю всі місцеві справи у віданні самої місцевої спільноти, при цьому остання не лише обирає зі свого середовища всіх посадових осіб, а й їхні дії безпосередньо підпорядковує своєму контролю. При цьому органи самоврядування повинні бути відповідальними тільки перед своїми виборцями та незалежним судом, а не перед адміністрацією.

Незважаючи на популярність громадської теорії місцевого самоврядування у середині XIX ст. її критики зазначали, що теорія змішує самоврядні територіальні одиниці з різного роду приватноправовими об'єднаннями, такими як промислові компанії, благодійні фонди, об'єднання науковців, клуби тощо. Існування таких об'єднань, на думку критиків, завжди має факультативний характер, а існування місцевих спільнот (територіальних громад) – обов'язковий, звідси діяльність самоврядних місцевих общин – не доповнення, а саме часткова заміна державної діяльності.

Слід зазначити, що як теоретична конструкція організації політико-правового інституту народовладдя громадська теорія місцевого самоврядування була привабливою, але, на думку її опонентів, дуже вразливою в науковому та практичному відношеннях. Це пояснюється так:

по-перше, самоврядування не завжди є тотожним громадському управлінню;
по-друге, положення цієї теорії досить абстрактні та не відповідають реальним фактам (у більшості держав місцеве самоврядування не лише визнане, а й октройоване державою, але повного невтручання суверенної державної влади у справи комун ніде немає);

по-третє, прихильники громадської теорії в певний спосіб виправдовують ті прояви мікротериторіального егоїзму, які мають місце в житті кожної країни, особливо в періоди політичної та економічної нестабільності [9, с. 61].

Отже, практичне формування системи місцевого самоврядування на основі громадської теорії місцевого самоврядування для країни може бути небезпечним, оскільки загрожує цілісності держави.

На сучасному етапі муніципальна система, що склалася внаслідок реформування в зарубіжних країнах, є суттєвою ланкою політичної системи.

Відтак, функціонування органів місцевого самоврядування в різних країнах є основою демократичного державного режиму та засобом реалізації громадянами певної адміністративно-територіальної одиниці права на самовизначення. Міжнародно-правовий документ – Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята Радою Європи в 1985 р., – закріплює загальні принципи місцевого самоврядування. Одним із принципів самоврядування є право та реальна здатність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й

управління суттєвою часткою суспільних справ під свою власну відповідальність в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами та зборами, які складаються з членів, що обираються шляхом вільного, таємного, рівного, прямого та загального голосування [4, с. 2].

Разом із тим надійним орієнтиром на шляху розширення та посилення повноважень органів місцевої влади послугує Декларація щодо регіоналізму в Європі, прийнята Асамблеєю європейських регіонів. У ній фіксуються ті норми та стандарти, які встановлюють пріоритети та вказують шляхи і засоби досягнення мети. У документі зазначається, що відносини між державою і регіонами та між регіонами ґрунтуються на принципах взаємоповаги, співробітництва та солідарності. Державний контроль щодо регіонів має регулюватись національною конституцією, або, якщо в конституції немає таких положень, відповідним законодавством [3, с. 6].

Слід зазначити, що вищезазначені міжнародні документи зорієнтовано на посилення регіонального (місцевого) розвитку шляхом надання більших повноважень органам місцевого самоврядування.

Розпад адміністративно-командної системи, а також світовий досвід використання державного управління та місцевого самоврядування об'єктивно ведуть до пошуку такої моделі організації влади в Україні, яка б відповідала сучасним демократичним вимогам і забезпечувала б права і свободи громадян, задоволення їхніх потреб та надання послуг [7, с. 4]. Засади організації місцевої влади закладено в положеннях Конституції України 1996 р. та Законі України “Про місцеве самоврядування”. При цьому на зміст відповідних положень Конституції України та на муніципальне будівництво України вплинула саме громадська теорія місцевого самоврядування. Так, в Основному Законі зазначається, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення [12, с. 57]. Тобто територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Також статус територіальної громади як провідного, центрального суб'єкта декларується і Законом України “Про місцеве самоврядування” [10].

Отже, в українському законодавстві основним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, що відповідає громадській теорії організації місцевого самоврядування. Проте Європейська хартія місцевого самоврядування визнає основним суб'єктом місцевого самоврядування місцеву владу в особі її органів.

У результаті проведеного дослідження міжнародних та вітчизняних правових документів щодо організації місцевої влади виявлено суперечність, яка породжує неузгодженість понятійно-категорійного апарату, виникнення проблем розподілу повноважень між суб'єктами місцевого самоврядування. Тому пропонуємо на законодавчому рівні уточнити поняття “місцеве самоврядування”, чітко визначити його складові; відокремити місцеві справи від державних; розмежувати завдання та повноваження суб'єктів місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що інші положення в українському законодавстві більш відповідають державницькій теорії організації місцевого самоврядування. Однак

це простір для проведення подальших наукових досліджень.

Із розглянутого робимо висновок, що прогресивний розвиток Української держави неможливий без проведення відповідних реформ. Ми погоджуємося з думкою Н. Гончарука, що розвиток місцевого самоврядування як ефективної та максимально наближеної до людей місцевої влади є визначальним пріоритетом проведення адміністративної реформи в Україні [2, с. 73]. При цьому, як зазначає Ю. Куц, реформування українського суспільства має базуватися на відведенні територіальній громаді, яка є складовою суспільства в цілому, ключової ролі в цьому процесі [6, с. 71]. Від її якісних характеристик, дієвості, здатності вирішувати питання місцевого значення залежить загальний поступ суспільства, держави.

Підсумовуючи, можна дійти висновку, що реальна дійсність і наукові розробки впродовж тривалого історичного періоду змінювали акценти в підходах до проблеми організації місцевого самоврядування. Однак панівною цінністю всіх суспільних перетворень є розуміння того, що люди, які живуть в одному місці та потребують певних послуг, повинні мати демократичні інституції, через які вони мали б можливість виражати свої інтереси. Саме тому виникали різні теорії організації місцевої влади в регіональному структурованому просторі, за допомогою яких відбувався процес нагромадження наукових знань про інститут публічного права. Однак і досі не опрацьовано підхід до співвідношення державного управління та місцевого самоврядування, що вказує на те, що наука розвивається та що тільки на її базі можна побудувати оптимальну модель місцевого самоврядування країни. Це відкриває простір для наукових розвідок та дискусій.

Література:

1. *Васильченко А. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений* : у 3 т. / А. О. Васильченко. – Спб : Типогр. В. В. Платц, 1869 – 1871. – 1350 с.
2. *Гончарук Н. Адміністративна реформа та її вплив на розвиток місцевого самоврядування в Україні* / Н. Гончарук // Державне управління та місцеве самоврядування : тези XI Міжнар. наук. конгресу, 24 березня 2011 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – С. 73–74.
3. Декларация щодо регіоналізму в Європі / Асамблея європейських регіонів. – [Б.м. : б.в.], 1996 р. – 12 с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування. – Страсбург, 15 жовтня 1985 р. [Офіц. пер.] // Збірка договорів Ради Європи. – К. : Парлам. вид-во, 2000. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/varnaly/008/htm>.
5. *Круш П. В. Регіональне управління* : навч. посіб. / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. – К. : Центр навч. літ., 2007. – 248 с.
6. *Куц Ю. О. Визначення успішності територіальної громади* / Ю. О. Куц // Державне управління та місцеве самоврядування : тези XI Міжнар. наук. конгресу, 24 березня 2011 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – С. 71.
7. *Лазор О. Д. Основи державного управління та місцевого самоврядування* : навч.-метод. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, І. Г. Лазар. – К. : Дакор, 2007. – 312 с.
8. *Лешков В. Русский народ и государство. История русского общественного*

права до XVIII века / В. Лешков. – М. : Унив. тип., 1858. – 623 с.

9. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, Н. К. Ісаєва, О. В. Батанов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24.

11. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [монографія] / за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.

12. Україна. Конституція (1996). Конституція України = Конституція України : [із змін. та допов.] станом на груд. 2004 р. – Одеса : Неогоціант, 2005. – 80 с.

13. *Cantril H. Gauging Public Opinion / H. Cantril. – N.-J., 1972. – 328 p.*

Надійшла до редколегії 06.04.2011 рр.