

*К.М. Тищенко,*

заступник начальника управління економіки,  
начальник відділу планування, програмування та комплексного аналізу  
соціально-економічних процесів Марківської РДА, Луганська обл.,  
смт Марківка, аспірант кафедри політології та філософії

## ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ ТЕОРІЇ ПОХОДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Розглянуто сутність місцевого самоврядування, як поняття, та існуючі теорії місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** поняття місцевого самоврядування, теорії місцевого самоврядування.

На сучасному етапі розвитку державотворення та фінансово-економічної кризи в нашій країні гостро виникла потреба ефективного вирішення питань місцевого значення. Це спонукає суспільство та державу звернути свою увагу на розбудову ефективно діючого місцевого самоврядування. Тому метою даної статті є осягнення сутності місцевого самоврядування, як поняття, розгляд існуючих теорій походження місцевого самоврядування.

Вивченням проблематики цього питання займалися класики теорії місцевого самоврядування Р. Гнейст і Л. Штейн, французький історик, соціолог і громадський діяч А. де Токвіль, німецькі вчені О. фон Гірке та В. Шеффнером, а також вітчизняні дослідники І. Козюра, В. Кравченко, В. Журавський, В. Бабаєв, А. Мельник та ін.

Еволюція та становлення системи місцевого самоврядування у світі пов'язані зі зростанням адміністративної, фінансової та судової самостійності середньовічних міст від центральної влади. Сьогодні у більшості розвинутих демократичних держав питання управління місцевими справами вирішуються як структурними підрозділами центральної державної влади, так і представницькими органами населення на певній території.

У зв'язку із цим варто здійснити невеликий екскурс в історію наукової розробки поняття «міське самоврядування». Під терміном

«самоврядування» розуміють відносно автономне функціонування певного колективу (організації) людей, члени якого самостійно приймають норми та рішення, що стосуються його життєдіяльності, відсутності в колективі розриву між суб'єктом та об'єктом управління [7].

Колективи або організації, в яких втілюється самоврядування, називаються одиницями самоврядування. Залежно від виду одиниць самоврядування виділяють такі його форми:

1. Самоврядування в колективах, які формуються на основі виробничої або професійної діяльності, спільної політичної програми або віросповідання, спільних творчих прагнень тощо;

2. Самоврядування територіальних колективів, об'єднаних системою зв'язків і відносин, що склалися історично внаслідок їх постійного проживання в межах однієї території, та які перебувають у перманентному розвитку.

У першому випадку можна говорити про корпоративні системи самоврядування, а у другому – про самоврядування територіальних громад, або місцеве самоврядування.

Поряд із терміном «місьцеве» для характеристики самоврядування територіальних громад у законодавстві багатьох зарубіжних країн застосовуються терміни «муніципальне», «муніципалітет» (від латинського «*municipis*» – тягар та «*сарио*», «*гесіріо*» – приймаю) [7].

Для визначення поняття «місьцеве самоврядування» спочатку звернемося до Конституції України [1]. Ст. 7 визначає: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Таким чином, місцеве самоврядування в Україні визначається як одна із форм народовладдя. Згідно зі ст. 5 Конституції: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». В офіційному тлумаченні Конституційного суду наголошується взаємозв'язок безпосередньої та представницької (у структурі якої – органи місцевого

самоврядування) форм здійснення влади, а також наголошується «відсутність переваги жодної з цих форм здійснення влади народом [5]».

Місцеве самоврядування за ст. 140 Конституції України визначається як право 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 і законів України. Можна зробити висновок, що Конституція розкриває поняття місцевого самоврядування в аспекті права, яким наділяється територіальна громада, визначена як суб'єкт який здійснює це право (ч. 3 ст. 140).

Важливим нормативно-правовим актом, що створює правові засади здійснення місцевого самоврядування в Україні, є закон «Про місцеве самоврядування в Україні [2]». Зокрема він дає наступне визначення поняття місцевого самоврядування, розширюючи у ст. 2 конституційну дефініцію: «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Очевидно, що визначення місцевого самоврядування в законі розширене порівняно з конституційним, оскільки самоврядування розглядається не лише як право, а також як «реальна здатність». Тобто, хоча право на місцеве самоврядування і гарантується українською державою, місцева громада, що є суб'єктом цього права, має до того ж бути «реально здатною» його реалізувати.

Серед міжнародних документів, що дають визначення місцевого самоврядування варто навести Європейську хартію місцевого самоврядування [3]. Згідно з нею, місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. (Варто відзначити,

що Хартія подана у двомовному варіанті – українському та російському. У другому словам «часткою суспільних прав» відповідають слова «часть государственных дел», що наближає нас до державницької теорії самоврядування. Хоча у найпершому – англійському варіанті – «public affairs»). Звідси можна зробити висновок, що дефініція місцевого самоуправління в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» є дуже наближеною до визначення у Хартії.

Серед концепцій побудови місцевого самоврядування варто відзначити громадівську, державницьку та дуалістичну концепції.

Підґрунтям сучасних поглядів на сутність місцевого самоврядування стали, переважно, погляди європейських вчених XIX ст. Цей історичний період характеризувався переходом від феодалізму до індустріального капіталістичного суспільства. Відповідно, багато європейських міст здобули реальні переваги у незалежному від центральної влади (короля, феодала) самоуправлінні. Активна розробка «теорії вільних громад» розпочалася у першій чверті XIX ст. Її ідеологом був французький історик, соціолог і громадський діяч А. де Токвіль. Фундаментом цієї теорії стала думка про те, що саме влада громад, а не держави є первинною, оскільки з'явилася раніше за державну. Тому громади за своєю природою є самостійними, вони не створені державою і є незалежними від державної влади у своїх питаннях. Теорія «вільних громад» знайшла яскраве відображення у Конституції Бельгії 1831 р. У ній муніципальна влада ставилася в один ряд з виконавчою, законодавчою і судовою, тобто визнавалася окремою четвертою владою.

Громадівська теорія місцевого самоврядування була розвинута німецькими вченими О. фон Гірке та В. Шеффнером. Вона, як і теорія «вільних громад», виходила з принципу реалізації місцевих завдань місцевими громадами. Але ця теорія на перший план ставила не первісний і невідчужуваний характер прав громади, а недержавну, переважно господарську природу діяльності органів місцевого самоврядування. На базі цієї теорії створювався список «справ», що входив виключно до компетенції

місцевої влади і відмежовувався від справ суто державних. Самоврядування згідно цієї теорії – це керування справами місцевого господарства.

Основні положення державницької теорії місцевого самоврядування були розроблені німецькими вченими Рудольфом Гнейстом і Лоренцем Штейном у XIX ст. Згідно з цією теорією, місцеве самоврядування є однією з форм організації державної влади на місцях, головною відмінністю якої є активне залучення до вирішення локальних питань місцевого населення. При централізованому державному управлінні, побудованому на принципі ієрархії, державні чиновники позбавлені ініціативи і самостійності. Вони не залежать від місцевого населення, якому не підконтрольні. Передача деяких повноважень державного управління до компетенції місцевих громад з точки зору державницької теорії необхідна для того, щоб забезпечити більш ефективно прийняття рішень на місцевому рівні.

До речі, державницька теорія місцевого самоврядування використовується зараз у багатьох країнах світу, зокрема в усіх країнах англосаксонської системи права. Так, у Канаді, відповідно до основних законів країни – Акта про Британську Північну Америку 1867 р. і Акта про Конституцію 1982 р., органи місцевого самоврядування підпорядковані провінційним (на півночі – територіальним) органам влади, що встановлюють і змінюють кордони територіальних одиниць, розробляють основи політики, у рамках якої діють муніципалітети [6].

Подвійна сутність місцевого самоврядування (самостійність у місцевих справах і виконання делегованих державних функцій на місцевому рівні) знайшла відображення у дуалістичній теорії місцевого самоврядування. Згідно з цією теорією, органи місцевого самоврядування, виконуючи функції, делеговані державою, виходять за межі місцевих інтересів і діють як інструмент державної адміністрації. Таким чином, місцеве самоврядування несе в собі два начала: громадівське і державне. В основі даного механізму лежить прояв зустрічної ініціативи: з боку населення, яке доручає органам місцевого самоврядування виконання ряду функцій, важливих для даної

місцевої громади, і з боку держави, що доручає місцевим органам влади вирішення ряду питань, що важливі не лише для конкретного муніципального колективу, але і для держави в цілому. Держава не лише дозволяє органам місцевого самоврядування виконувати частину громадських справ самостійно, але і покладає на них виконання ряду власних функцій, що, як правило, пов'язане із постійними контактами з населенням [4].

Відомий вчений і філософ Дж. Міль у своєму есе «Про свободу» [8] писав, що врядування є водночас і величезною силою, яка впливає на людські душі, і сукупністю заходів з організації суспільного життя. Суспільство, де панує варварська сваволя, за якої кожен індивід живе задля себе, хіба що зрідка підкоряючись зовнішньому контролю, практично не здатне хоч трохи просунути у своєму цивілізаційному розвитку доти, доки його члени не навчаться покорі. Тому врядування над таким суспільством має полягати й у тому, щоби примусити його коритися.

В умовах розбудови української державності та становлення демократії, саме ефективна система місцевого самоврядування може стати тим інструментом, який забезпечить задоволення потреб наших громадян, розвиток населених пунктів, районів і звичайно ж нашої держави в цілому.

#### Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні // Голос України. – 1997. – 12 черв. – С. 5–13.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036)
4. Адміністративне право України : підручник [за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Ін Юре, 2002.
5. Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш Н. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, Н. О. Ярмиш – К. : Ін Юре, 2003.
6. Козюра І. В. Адміністративно-територіальна структура муніципального управління: пошуки і варіанти / І. В. Козюра // Упр. сучасним містом. – 2001. – № 1-3. – С. 117–124.

7. *Кравченко В. В.* Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: основи муніципального права: навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Арарат-центр, 2001. – 176 с.

8. *Міль Дж. С.* Про свободу / Дж. С. Міль ; [пер. з англ.]. – К. : Основи, 2001. – 366 с.

***Tyshchenko K.M.* Concept and theories of local self-government.**

The article examines essence of local self-government, as a concept, existing theories of local self-government.

**Key words:** concept of local self-government, theories of local self-government.

***Тищенко К.Н.* Понятие и основные теории происхождения местного самоуправления**

Рассмотрены сущность понятий местного самоуправления и существующие теории местного самоуправления.

**Ключевые слова:** понятие местное самоуправление, концепции местного самоуправления.