

УДК 342.553

**В.О. ВЕЛИЧКО**, канд. юрид. наук, доц.,  
Національний юридичний університет імені Яро-  
слава Мудрого

**О.О. ФРОЛОВ**, канд. юрид. наук, доц.,  
Національний юридичний університет імені Яро-  
слава Мудрого

## КОНЦЕПЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Ключеві слова: принципи місцевого самоврядування, концепція, компетенція, повноваження, предмет відання, місцеве самоврядування*

В межах конституційної реформи в Україні формування концепції, трансформація існуючої моделі має спиратися на чітку наукову базу, наукові розробки та нормативне закріплення, на вітчизняний і зарубіжний досвід муніципального будівництва, а тому потребує вирішення низки фундаментальних проблем муніципального законодавства.

Дана робота присвячена питанню концепції місцевого самоврядування. На жаль, цій проблемі останнім часом не приділялось достатньої уваги, особливо в аспекті новітніх тенденцій в умовах глобалізації. Враховуючи високу динаміку процесів конституційного розвитку в Україні, недостатній аналіз означених питань стає перешкодою для розв'язання багатьох похідних проблем, обумовлених реаліями сьогодення всієї системи конституційного муніципального права. Окремі аспекти зазначеного питання були висвітлені у роботах: О.О. Безуглов, В.В. Кравченко і М.В. Пітцика, О.Т. Волощука, І.І. Бодрової, С.Г. Серьогіної, К.Є. Солянника, П.М. Любченка, О.Ю. Лялюка, В.П. Колісника, Ю.Г. Барабаша, Ю.Н. Тодики, В.Д. Яворського. Звідси, метою статті є визначення сутності концепцій місцевого самоврядування.

У сучасному світі місцеве самоврядування виступає як складний і багатоплановий соціальний феномен і правовий інститут, який знайшов своє закріплення в конституціях переважної більшості держав-членів міжнародної спільноти. Держави з традиційно розвинутою демократією достатньо давно визнали переваги місцевого самоврядування і відвели

йому особливе місце в структурі державного управління. Це було обумовлено, в першу чергу, тим, що на національному рівні на органи місцевого самоврядування, які найтісніше пов'язані з населенням, була покладена відповідальність за вирішення практично всіх проблем локального характеру: житлового і комунального господарства, розвитку сфери послуг, екології, створення локальних систем освіти, охорони здоров'я, транспортної інфраструктури тощо. Все це, практично, розвантажило державну владу і дало їй можливість зосередитися на вирішенні питань загальнодержавного значення.

Розвиток різних форм самоорганізації громадян, у тому числі і їх права на місцеве самоврядування, значною мірою залежить від держави, від державно-правових встановлень і приписів. При вирішенні питань муніципальної влади держава має насамперед визначитися в концептуальних підходах до місцевого самоврядування, що залежить від обрання теоретичної орієнтації співвідношення державного управління і місцевого самоврядування, яка покладена в основу побудови конституційно-правової моделі муніципальної влади.

Прихильники «державницької» концепції розглядають місцеве самоврядування виключно як складову державного управління, як свідчення децентралізації державної влади. Відповідно, всі повноваження територіальної громади та її органів прихильники цієї теорії вважають похідними від держави.

Одним із прибічників державницької теорії самоврядування був Л. Штейн. При з'ясуванні природи місцевого самоврядування, Л. Штейн писав: «Самоврядування є першою формою, у якій досягає свого здійснення ідея вільного управління, як організованої і повноважної участі громадян у функціях виконання загалом і особливо управління. Воно виникає не стільки завдяки вільній та самодіяльній волі окремих громадян, скільки – природі даних відносин, що породжують та обумовлюють необхідність цієї участі. Звідси випливає, що система цього самоврядування заснована на системі цих природних факторів, що її породжують» [1, с.74].

Основою організації місцевого самоуправління Л. Штейн вважав общину (спільноту),

пояснюючи це тим, що її призначення і спроможність в обмеженій мірі, для своєї обмеженої області полягає у створенні основних форм та органів держави. У цьому сенсі, наголошував він, община є вихователькою окремого, одиничного, для державно-громадського життя. Тому, писав Штейн, община має свого голову, свій устрій і своє управління; вона «повинна хоча б мати органи цих функцій в бургомістрі, общинній раді (магістраті) і общинному представництві; у членів магістрату вона повинна мати дещо аналогічне міністрам, щоб розвивати систему відповідальності та осудності. Саме тому общинний устрій є зерном усякого самоврядування, община є батьківщиною вільного управління, і народ без вільної общини, при будь-якому державному устрої, буде не вільним, а адміністративно рабським народом». Таким чином, Л. Штейн доводив державницький характер розглядуваного явища [1, с.78].

Ці погляди поділяв і Р. Гнейст, який сформулював доктрину самоврядування в тому вигляді, у якому вона до ХХ ст. зберігалась у Пруссії. Головна її теза була сформульована так: «самоврядування є здійснення місцевими виборними установами волі держави, місцеві органи є, перш за все, агентами держави і потім вже даної місцевості». Відмінну ознаку Р. Гнейст вбачав в тому, що посади в органах самоврядування є почесними посадами; вони заміщуються за призначенням уряду, але є безоплатними; саме безоплатність роботи посадових осіб органів самоврядування – гарантія їх незалежності від центральної адміністрації [1].

Викликає інтерес своєрідний розвиток наукової думки в російській юридичній літературі на початку ХХ ст. Вчені стверджували, що завдання самоврядування полягає у створенні місцевих органів управління, відповідальних перед населенням і добре знайомих з його потребами; у наданні населенню, прямо чи опосередковано, права вибору органів місцевого самоврядування, що забезпечують цілеспрямованість в управлінні; суттєвими елементами самоврядування визнавали виборність органів й відповідальність перед населенням.

У своїх роботах О.Д. Градовський, І.І. Єв-

тихіїв, М.І. Лазаревський, М.І. Свешніков та інші науковці розглядали поняття самоврядування, компетенцію його органів, а також досліджували їх зв'язок з населенням і центральними органами. При цьому російські державознавці в основному підтримували державницьку теорію. Так, Б.М. Чичерін стверджував, що місцеве самоврядування повинно узгоджуватися з центральним управлінням, оскільки держава потребує єдності дій, перш за все, у «ході внутрішніх справ». Окремі місцевості мають свої особливі потреби, які краще задовольняються місцевим самоврядуванням, водночас, місцеві інтереси знаходяться у тісному зв'язку із загальнодержавними, тому самоврядування не може бути виключним началом місцевих установ [2, с.38–48].

М.І. Свешніков визначав самоврядування як нову форму адміністрації, що полягає у вільній участі народу в завідуванні справами, які довірені місцевим адміністративним органам, тобто місцеве самоврядування він розумів як «вільну участь народу в місцевій адміністрації» [3, с.176]. О.Д. Градовський вбачав у ньому один із видів поділу влади. «Самоврядування – є результатом різноманітних інтересів, які не можуть бути задоволені діяльністю центрального уряду», – зазначав він [1, с.112]. М.І. Лазаревський вважав, що йдеться про вид місцевого державного управління або, даючи більш широке визначення, децентралізоване управління, де самостійність місцевих органів забезпечена такою системою юридичних гарантій, які, створюючи дійсність децентралізації, разом з тим забезпечують тісний зв'язок органів місцевого самоврядування з даною місцевістю і населенням [4, с.51].

Громадівська концепція базується на ідеї природного права, недержавної природи місцевого самоврядування; вона визнає територіальну громаду незалежною від держави органічною корпорацією, яка склалася природним шляхом. Відповідно, місцеве самоврядування згідно з цією теорією є автономною щодо державної влади публічною владою – владою територіальної громади.

Прихильники «громадівської» теорії ставили діяльність органів самоуправління на протигагу державному управлінню. Сутність самоуправління вбачалась в тому, що в його

компетенцію входить здійснення місцевими союзами тих завдань, які вони самостійно перед собою ставлять, тобто органи самоуправління є органами не держави, а «місцевого співтовариства» [5, с.40].

Проте, подібні погляди на місцеве самоуправління проіснували відносно нетривалий період часу. З одного боку, протиставлення обшин державі не сприяло його утвердженню, а з іншого, відповідно до положень теорії – територія держави повинна складатися з територій незалежних одна від одної самоврядних обшин, що на практиці не відбувалося. Крім того, як зазначав М.М. Коркунов, «існування і діяльність місцевих обшин, хоча і самоврядних, не є факультативним, а є обов'язковим. Вони не тільки можуть бути, але й повинні бути; держава не тільки припускає їх існування, але й вимагає» [6, с.355].

Обов'язкове існування місцевих обшин М.М. Коркунов пов'язував з інтересами населення, інтересами, у сучасному розумінні, соціально-економічного розвитку територій. «Який би надлишок сил і засобів не мала обшина, – писав він, – вона може діяти тільки в рамках своєї території, вона не може замінити собою діяльність інших обшин. Тому для того, щоб завдання, які складають предмет діяльності місцевих обшин, знайшли свою реалізацію в державі, необхідно, щоб усі частини державної території входили до складу таких місцевих обшин. Ось чому держава не може дозволити факультативне існування місцевих обшин, але обов'язково їх організовує у всіх частинах держави» [6, с.318].

Поступово означена ідея перестає бути домінуючою. Місцеве самоврядування розглядають в аспекті необхідності розподілу обов'язків управління державними справами між центральними і місцевими органами влади, виходячи з того, що «досвід, попередній і новий, впевнено показав, що достатньо централізована бюрократія – тобто група посадових осіб, що здатна до самовідновлення, діє з одного центру і відповідальна лише сама перед собою. Вона не спроможна керувати цілою країною, оскільки схильна ігнорувати відмінності в місцевих умовах, має тенденції до застигання у своїх ідеях, засобах і переважаності, а тому, так чи інакше, неминучим

стає її крах» [7, с.101]. Зазначені тези стали підґрунтям вчення про необхідність певної місцевої автономії, а теоретичні розробки питань місцевого самоврядування були присвячені дослідженню окремих проблем розмежування компетенції між центральними і місцевими установами.

Згідно з концепцією муніципального дуалізму місцеве самоврядування має самостійний характер, але водночас виступає складовою частиною загальної системи публічного управління, на яку можуть покладатися виконання і деяких державних функцій. Прихильники цієї концепції наголошують на незалежності місцевого самоврядування від держави лише при розв'язанні суто господарських та громадських справ, а в політичній сфері воно розглядається як агент держави, що виконує державні функції.

На їх думку, завдяки поєднанню державного і недержавного у місцевому самоврядуванні вирішуються найважливіші громадсько-державницькі завдання: усувається роздвоєння влади, яке може призвести до політичної нестабільності й послаблення держави та її інститутів; створюються можливості для участі людей в управлінні громадськими і державними справами, що посилює культурно-правовий рівень громадян і виховує в них почуття поваги до законів; ліквідується розрив між суспільством і державою з метою їх збереження та зміцнення на основі демократичних інститутів; виникає спільний інтерес для громадян і державних органів, сутність якого полягає у будівництві життя, гідного для кожної людини та суспільства в цілому; управління суспільством на основі узгоджених дій переростає в єдиний процес творення [8, с.20–21].

На думку П.М. Любченка, В.О. Григор'єва та деяких інших науковців, державна влада та місцеве самоврядування – це різні рівні здійснення публічної влади народу. Місцеве самоврядування – це влада територіального колективу, об'єднання громадян на певній території, влада народу цієї території, у її межах та з питань визначених правовими актами держави. При цьому місцеве самоврядування, муніципальна влада характеризуються певними ознаками: мають спеціальний суб'єкт (територіальну громаду), спеціальний

об'єкт (питання місцевого значення), наділені такою якістю, як самостійність, яка виступає у якості ключової категорії, що характеризує місцеве самоврядування як самостійну підсистему публічної влади (самоврядницьку), що конституційно гарантується державою [9; 10; 11, с.46–66; 12, с.104–105].

Справедливо зазначають В.Ф. Погорілко і О.В. Батанов, що місцеве самоврядування, як автономія невеликих територіальних одиниць в рамках загальних для усього державно-організованого суспільства законів, означає не свободу держави, яка стоїть осторонь, а свободу усередині держави. Крім того, це означає, що місцеве самоврядування як одна із основ конституційного ладу має джерелом свого існування не державну, а конституційну свободу народу, виступає у якості фундаментального конституційного принципу, який встановлює, визнає і гарантує управлінську незалежність територіальних громад, а також створює умови для правотворчої, правозастосовної і правореалізаційної діяльності, спрямованої на його здійснення [13; 14, с.512; 15, с.21].

Підводячи підсумок, досліджуючи обрану Україною конституційну модель місцевого самоврядування, ми знаходимо в ній елементи всіх вищезазначених концепцій. Відповідно до норм Конституції України, первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада, як елемент громадської теорії. Державницькі засади виявляються у наданих Законом органам місцевого самоврядування державних повноваженнях органів виконавчої влади – цим держава зміцнює своє представництво на місцевому рівні. Муніципальний дуалізм знаходить свій вияв у визнанні державою, з одного боку, місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади, а з іншого боку, як підпорядкованої державним органам структури в аспекті підконтрольності щодо реалізації делегованих повноважень і неможливості у самостійному здійсненні виконавчих функцій і повноважень на районному і обласному рівнях.

Аналіз літературних джерел свідчить, що доктрина місцевого самоврядування в зарубіжних країнах поєднує в собі елементи державницької та громадської теорії. Так, при-

хильник громадської школи місцевого самоврядування, професор А. Еренгельт за результатами своїх досліджень дійшов висновку про доцільність використання «концепції громади (миру), яка існує мирно та в добробуті, заснована на передумові творчого характеру людського інтелекту» [16, с.57].

Дієвість місцевого самоврядування, заснованого на громадській концепції, суттєво залежить від того, наскільки кожний член територіальної громади буде брати активну участь у місцевому самоврядуванні, яке базується на взаємодопомозі та договірних механізмах взаємовідносин.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Градовский А. Д. История местного управления России : [собр. соч.] / Градовский А. Д. – СПб., 1899. – Т.2. – 492 с.
2. Чихладзе Л. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы (часть 1) / Л. Чихладзе // Право и политика. – 2005. – № 12. – С. 38–48.
3. Скрипкин Г. Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» и «Государственное и муниципальное управление» / Г. Ф. Скрипкин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – 176 с. – (Серия «Муниципальное право России»).
4. Лазаревский Н. И. Самоуправление / Лазаревский Н. И. // Мелкая земская единица : сб. ст. – СПб., 1902. – Вып. 1.
5. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву / Лазаревский Н. И. – СПб., 1910. – Т. 2. – 276 с.
6. Коркунов Н. М. Русское государственное право / Коркунов Н. М. – СПб., 1903. – Т. 2. – 596 с.
7. Ашлей П. Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов / Ашлей П. – СПб., 1910. – XII. – 296 с.
8. Постовой Н. В. Муниципальное право России : учеб. для студ. высш. учеб. зав., обуч. по спец. «Юриспруденция» / [Н. В. Постовой, В. В. Таболин, Н. Н.Черногор] ; под ред.

Н. В. Постоного. – М. : Юриспруденция, 2008. – 398 с.

9. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія / П. М. Любченко. – Харків : Одісей, 2006. – 352 с.

10. Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.13 / В. А. Григор'єв ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2002. – 18 с.

11. Барабаш Ю. Г. Демократические основы конституционного строя Украины / Ю. Г. Барабаш // Конституционное развитие России и Украины. – 2011. – Вып. 1. – С. 46–66.

12. Барабаш Ю. Г. Конфлікти в системі місцевого самоврядування : конституційно-правовий аналіз / Ю. Г. Барабаш // Матеріали наукових семінарів та «круглих столів», проведених Національною юридичною академією України імені Ярослава Мудрого спільно з

Академією правових наук України в рамках Фестивалю науки (15–16 травня 2007 р.) / упоряд.: А. П. Гетьман, О. В. Петришин. – Х. : Право, 2007. – С. 104–105.

13. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран : учебник для вузов / Арановский К. В. – М. : Изд. гр. «ФОРУМ»-«ИНФРА-М», 1998. – 462 с.

14. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / Батанов О. В. ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін Юре, 2003. – 512 с.

15. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О. В. Батанов ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2001. – 21 с.

16. Ehrenhalt A. Democracy in the Mirror. Politics, Reform, and Reality in Grassroots America / Ehrenhalt A. – Washington D. C. : Congressional Quarterly Inc., 1998. – 197 p.

*Величко В. О. Концепції місцевого самоврядування / В. О. Величко, О. О. Фролов // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 26–30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_4\\_6.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_4_6.pdf)*

Розглянуті проблеми формування державної концепції місцевого самоврядування як одного з найскладніших питань конституційного муніципального права на сучасному етапі суспільного розвитку України. Досліджено розвиток державної політики щодо підтримки й гарантування місцевого самоврядування, розробка раціональних, гнучких та ефективних механізмів взаємодії і співробітництва між державною і муніципальною владою.

\*\*\*

*Величко В.О., Фролов А.А. Концепции местного самоуправления*

Рассмотрены проблемы формирования государственной концепции местного самоуправления как одного из сложнейших вопросов конституционного и муниципального права на современном этапе общественного развития Украины. Исследовано развитие государственной поддержки и гарантирования местного самоуправления, разработка рациональных, гибких и эффективных механизмов взаимодействия и сотрудничества между государственной и муниципальной властью.

\*\*\*

*Velichko V.O., Frolov A.A. Conceptions of Local Self-Government*

The problems of formation of the concept of local self-government as one of the most difficult questions of constitutional and municipal law at the present stage of social development of Ukraine made. Studied the development of the state support and guardant of local government, sustainable development, flexible and effective mechanisms of interaction and cooperation between state and municipal authorities.