

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СУТНОСТІ ЯВИЩА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена аналізу сутності інституту місцевого самоврядування. Автором зазначено що на сучасному етапі розвитку суспільства поняття «місцеве самоврядування» відображає комплексне явище, яке має багато значень і характеристик. По-перше, місцеве самоврядування можна розглядати як принцип здійснення влади в державі та суспільстві. Визнання місцевого самоврядування одним з принципів організації публічної влади передбачає встановлення децентралізованої системи управління, визначення на законодавчому рівні форм взаємодії центральних і місцевих органів влади. По-друге, місцеве самоврядування може розглядатись і як право громадян самостійно вирішувати всі питання місцевого значення на певній території. Тим самим держава визнає самостійність місцевого самоврядування в межах його повноважень і бере на себе обов'язок створювати необхідні умови для їх здійснення. По-третє, місцеве самоврядування можна характеризувати і як форму, спосіб організації влади на місцях, що здійснюється з урахуванням історичних, національних та інших традицій. Автор приділяє увагу питанню розмежування громадянського суспільства і держави робити їх соціальними партнерами, заперечувати підвищення держави над суспільством, доводити, що держава є похідною від громадянського суспільства й повинна слугувати йому, а не навпаки, як це нерідко відбувається. Відокремленість громадянського суспільства від держави не означає, що воно перебуває поза сферою державного впливу. Так чи інакше держава регулює всі суспільні відносини – від сімейних до політичних, однак це регулювання може здійснюватись як на основі закону, який у правовій державі є результатом суспільного консенсусу, так і шляхом довільної регламентації з боку різних державних структур і посадових осіб, нерідко всупереч суспільним інтересам. Громадянське суспільство перебуває поза межами такої довільної регламентації з боку держави. Розглянуто основні підходи до визначення терміну «місцеве самоврядування», визначено правову природу органів місцевого самоврядування, а також розглянуто співвідношення між органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.

Ключові слова: *місцеве самоврядування; правова природа; громадянське суспільство.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Інститут місцевого самоврядування виступає одним з найважливіших елементів у системі «людина – держава». Історія розвитку зазначеного інституту вказує на безпосередній зв'язок між ним та рівнем розвитку правової держави та громадянського суспільства. Можна стверджувати, що чим вищий рівень розвитку правової держави та громадянського суспільства, тим більшу роль у суспільстві відіграє інститут місцевого самоврядування.

Першочерговим завданням для забезпечення реалізації потенціалу місцевого самоврядування в забезпеченні сталого розвитку суспільства повинно стати визначення інституційної сутності явища місцевого самоврядування – природи цієї суспільної інституції [1].

Аналіз досліджень і публікацій.Зазначене питання активно досліджувалося як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями. Зокрема варто відзначити праці Р. Гнейста, Г. Еллінека, Є. Тимофєєва, О. Мордвінова, В. Заблоцького, К. Михайловської, О. Євтушенка, О. Скакун, В. Кириченка та О. Куракіна.

Слід зазначити, що результати більшості досліджень зводяться до виокремлення двох основних моделей. Питання виокремлення цих моделей вирішується залежно від співвідношення місцевого самоврядування та державної влади. І хоча теоретики державного управління чітко визначають відмінності цих моделей, вони не торкаються питання пріоритетності суспільних інституцій, які включені у взаємовідносини в цих моделях.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). В процесі дослідження були поставлені наступні завдання:

- з'ясувати етимологію понять, що використовуються;
- визначити правову природу органів місцевого самоврядування;
- визначити співвідношення між органами місцевого самоврядування та громадянським суспільством.

Наука державного управління поки що не дала відповідь на запитання про пріоритетність державної влади та місцевого самоврядування, про їх спроможність забезпечити сталий розвиток суспільства.

Для відповіді на це запитання перш за все необхідно з'ясувати етимологію понять, що використовуються для позначення всіх відносин та процесів, які розглядаються. Розгляд еволюції понять та термінів дозволяє зробити певні висновки про походження та сутність досліджуваних явищ. Щодо співвідношення державної влади та місцевого самоврядування такими поняттями є «місцеве управління» та «місцеве самоврядування» [2].

Термін «місцеве управління» є більш давнім порівняно з терміном «місцеве самоврядування». Саме слово «управління» зустрічається ще в Повчанні Володимира Мономаха дітям (XII ст.). Початок активного застосування терміна «місцеве самоврядування» відбувається тільки у XVIII-XIX ст. Поява цього терміна стала результатом німецькомовного сприйняття англійського юридичного поняття «local self-government». Це було зроблено внаслідок тогочасного зростання значущості системи управління містами, які стрімко розвивалися [3, с. 95–96].

Тим не менше, хронологічна старшість ще не є приводом вважати місцеве самоврядування молодшим або менш значущим, ніж місцеве управління органів державної влади. Саме явище місцевого самоврядування виникло набагато раніше, ніж науковий та правовий термін, який його позначає. Так, загальновідомо, що ще перший римський імператор Юлій Цезар у своєму славнозвісному творі «Lexmunicipalis» у 45 р. до н. е. використав термін для позначення інституції місцевої влади, відмінної від центральних органів держави – «муніципальний» [3, с. 94].

Існує декілька ідей щодо походження терміна «місцеве самоврядування»:

– Є. Тимофєєва вважає, що вперше місцеве управління (самоврядування) було позначено як децентралізація (decentralisation). Ці міркування, безумовно, вплинули на бельгійське право (1830 р.), яке на державному рівні визнало общинну владу (le rouvoirt municipal) нарівні із законодавчою, виконавчою і судовою.

– Р. Гнейст (1850 р.) ввів у науковий обіг термін «самоврядування». У своїй теорії він ідеалізував британську систему організації влади. Також застосував цей термін і до німецької дійсності XIX ст., хоча вона найменше відповідала йому. Крім того, в Англії муніципалітети теж ніколи не відривалися від державної форми організації влади, тому якщо державна влада завжди була владою законодавчою, то

місцева територіальна влада була владою виконавчою. Саме із цієї причини в конституційному праві Англії застосовується термін «самоврядування» для муніципалітетів. Відповідно до теорії Рудольфа Гнейста: 1. Місцеве самоврядування – це управління, що здійснюється самостійно населенням певної територіальної одиниці (громади). 2. Самоврядування – це державне управління округів і громад через почесні, безоплатно виконувані посадові обов'язки за допомогою общинних поземельних податків, де виконання посадових функцій повинне сприйматися як безоплатний, почесний обов'язок. У цьому полягає гарантія незалежності від центральної влади.

– Німецький учений у галузі державного права, представник юридичної теорії Г. Еллінек (1851–1911 рр.) у своїй праці «Загальне вчення про державу» зазначав, що органи самоврядування не є органами держави, але держава поступається їм рядом урядових прав у повному обсязі, визнаючи тим самим їхню незалежність і недоторканність, тому управління на місцевому рівні має виконуватися не професіоналами, а почесними громадянами [4, с. 7–8].

На сучасному етапі розвитку суспільства поняття «місцеве самоврядування» відображає комплексне явище, яке має багато значень і характеристик. По-перше, місцеве самоврядування можна розглядати як принцип здійснення влади в державі та суспільстві. Визнання місцевого самоврядування одним з принципів організації публічної влади передбачає встановлення децентралізованої системи управління, визначення на законодавчому рівні форм взаємодії центральних і місцевих органів влади. По-друге, місцеве самоврядування може розглядатись і як право громадян самостійно вирішувати всі питання місцевого значення на певній території. Тим самим держава визнає самостійність місцевого самоврядування в межах його повноважень і бере на себе обов'язок створювати необхідні умови для їх здійснення. По-третє, місцеве самоврядування можна характеризувати і як форму, спосіб організації влади на місцях, що здійснюється з урахуванням історичних, національних та інших традицій [5, с. 264].

Доречно зауважити, що у сучасному правовому полі не існує єдиного підходу до визначення терміну «місцеве самоврядування».

Ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування (яку було ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 року, що робить її частиною національного законодавства) визначає місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [6].

Конституція України у ст. 140 визначає місцеве самоврядування 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 [7].

Ст. 2 Закону України Про місцеве самоврядування в Україні визначає місцеве самоврядування в Україні як гарантоване державою право та реальну 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 [8].

Наведені визначення поняття «місцеве самоврядування» є подібними в багатьох моментах. Проте ми вважаємо, що доцільно звернути увагу на одну відмінність між цими визначеннями. Так Європейська хартія місцевого самоврядування та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначають про «право і спроможність» та «право та реальну здатність» відповідно. На нашу думку вдалішим є більш лаконічне визначення, що міститься в Конституції України. Для обґрунтування цієї позиції доцільно звернутися до теорії права. Як зазначає О. Скакун коли юристи говорять про юридичне право (система формально обов'язкових правил поведінки, санкціонованих і встановлених державою), враховують його подвійний смисл: право у суб'єктивному значенні (суб'єктивне право) і право в об'єктивному значенні (об'єктивне право).

Об'єктивне право (право в об'єктивному значенні) – система абстрактних правових норм, що містяться в усіх формальних джерелах права (нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах, судових прецедентах, правових звичаях та ін.), стосуються персонально не визначеного кола суб'єктів.

Суб'єктивне юридичне право (право у суб'єктивному значенні) – це індивідуалізоване право, яким визначається вид і міра можливої поведінки суб'єкта права, що забезпечується, охороняється і захищається відповідними державними органами. Термін «суб'єктивне» означає, що правами і свободами, закріпленими в нормативно-правових актах, суб'єкт за своїм розсудом може скористатися (тобто перевести їх у площину правовідносин) чи не скористатися усе залежить від його волі (інтересу) і свідомості.

Щоб здійснити свої права і свободи, суб'єкт зазвичай має бути визнаним державою юридично правоздатним і дієздатним, тобто стати носієм суб'єктивного юридичного права. Суб'єктивне право деталізує і конкретизує норми об'єктивного права стосовно конкретного суб'єкта, який опинився у конкретній життєвій ситуації [9, с. 225].

Право у суб'єктивному значенні наголошує на альтернативності вибору, тобто на можливості суб'єкта скористатися або не скористатися зазначеним правом.

Слід відзначити, що у всіх наведених вище визначення терміну «місцеве самоврядування» термін «право» вживається саме у суб'єктивному смислі,

який за своїм змістом охоплює значення термінів «спроможність» та «здатність». Тому вважаємо, що було б доцільно уніфікувати визначення терміну «місцеве самоврядування» для всіх нормативно-правових актів (українських), і використати для цього визначення, що викладене в Конституції України.

Що ж до моделі місцевого самоврядування, то Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не дають однозначної відповіді на питання – яку з відомих моделей реалізовує в Україні законодавець. Причина в тому, що відроджувати місцеве самоврядування почали не порозумівшись щодо його моделі і формували його законодавче поле не системно: більшість прийнятих законів в тому числі і Конституція були продуктом політичних компромісів. Наслідком стали лакуни в законодавчому полі, колізії норм у законах, що формують правове поле цього виду публічної влади. А все це не дало можливості сформувати належну фінансово-економічну основу місцевого самоврядування, забезпечити його від незаконного втручання органів державної влади, побудувати систему його захисту [10, с. 248].

Сьогодні деякі автори виділяють у місцевому самоврядуванні ряд ознак, характерних для державної організації, ототожнюють місцеве управління з державним управлінням на місцях, розглядають місцеве самоврядування як елемент механізму держави [4, с. 10]. Зокрема В. Борденюк вважає, що система органів місцевого самоврядування є компонентом механізму держави, основне соціальне призначення якого полягає в реалізації завдань і функцій держави. На його думку, органи місцевого самоврядування повинні діяти «на правах органів державної влади», але «на засадах автономії» [11, с. 14–17].

О. Скакун визначає механізм держави як цілісну, ієрархічну, динамічну систему державних органів, підприємств, установ, що здійснює завдання і функції держави на основі і в межах права. Вона зазначає, що у літературі трапляється ототожнення «механізму» і «апарату» держави. Тим часом поняття механізму держави ширше за поняття державного апарату за складом і структурою. Механізм держави має розглядатися не як проста сукупність складових його елементів (державних органів, організацій, установ), а як система цих елементів, функціонально спільних, погоджених між собою і системою в цілому, що перебувають у постійній дії, відновленні з метою підтримання своєї основної функції-управління. У структурі механізму держави вона виділяє: державний апарат, державні підприємства та збройні сили.

Державний апарат у свою чергу розглядається як відокремлена від суспільства спеціально створена і юридично оформлена система органів держави та їх підрозділів, що здійснюють державну владу і управління суспільством з метою виконання функцій і завдань держави і спираються у разі потреби на державний примус [9, с. 156–157].

Таким чином можна відмітити, що з позиції О. Скакун ні механізм держави, ні державний апарат як його складова (що визначається саме як система органів держави і їх підрозділів) не включають

місцеве самоврядування, як елемент своєї системи. На нашу думку зазначений підхід є найбільш вираженим, зокрема через те що він спирається на позиції Конституції України, яка у ст. 5 зазначає, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [7]. Таким чином слід зазначити, що органи місцевого самоврядування мають відмінну від органів державної влади правову природу і не можуть розглядатися як частина апарату держави, або механізму держави.

На нашу думку, найбільш вдало співвідношення органів державної влади та органів місцевого самоврядування презентували у своїх працях вчені В. Кириченко і О. Куракін.

На їх думку державний механізм діє та розвивається не ізольовано від інститутів громадянського суспільства. У системі соціального управління, поряд з органами державної влади, які на основі централізації вирішують питання загальнодержавного значення, на рівні адміністративно-територіальних одиниць функціонує система самоврядування на засадах відносної автономії органів місцевого самоврядування. Взаємодія механізму держави з органами місцевого самоврядування сприяє розширенню демократичної основи державної влади та реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами передусім через їх діяльність в органах самоврядування.

Самоврядування є однією із форм організації людського співіснування, що базується на принципах свободи, рівності і безпосередньої участі в управлінні. При самоврядуванні об'єкт і суб'єкт управління збігаються, що надає можливість населенню управляти власними справами, спільно приймати рішення і спільно діяти з метою їх реалізації [12, с. 72].

Органи держави і органи місцевого самоврядування мають спільні риси, а саме:

- 1) вони передбачені Конституцією України;
- 2) формуються у встановленому законом порядку шляхом обрання чи призначення;
- 3) здійснюють спільні функції по управлінню суспільством шляхом встановлення і гарантування діяльності суб'єктів;
- 4) функціонують на основі принципу розподілу повноважень та певним чином взаємодіють у процесі здійснення своїх повноважень;
- 5) відповідно до наданих повноважень приймають рішення нормативного характеру, які певним чином забезпечуються і гарантуються;
- 6) мають чітко визначену компетенцію у відповідній сфері та форми і методи здійснення повноважень.

Проте, між органами держави і органами місцевого самоврядування є й певні відмінності, а саме:

- 1) органи держави формуються шляхом виборів, призначаються чи затверджуються, а органи місцевого самоврядування – обираються населенням певної адміністративно-територіальної одиниці;
- 2) дія нормативно-правових актів органів держави поширюється на всю територію держави, а дія нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування тільки на відповідну територію;

3) органи держави діють на основі конституційно закріпленого принципу розподілу влади, а органи місцевого самоврядування можуть, за взаємною згодою, перерозподіляти між собою окремі повноваження на підставі договору;

4) в органах держави рішення приймаються колегіально чи одноособово керівником, а в органах місцевого самоврядування – виключно шляхом голосування;

5) органи держави здійснюють повноваження безпосередньо, а органи місцевого самоврядування як безпосередньо, так і через обрані органи;

6) органи держави діють від імені держави, а органи місцевого самоврядування є представниками інтересів територіальних громад;

7) органи держави складаються з колективів службовців, а органи місцевого самоврядування – з представників територіальної громади, діяльність яких не має професійного характеру;

8) фінансову базу органів держави становить державний бюджет, а органів місцевого самоврядування – місцевий бюджет та позабюджетні надходження;

9) органи держави можуть делегувати окремі виконавчі повноваження органам місцевого самоврядування, а останні не можуть делегувати свої повноваження державним органам.

Таким чином, органи держави та органи місцевого самоврядування діють паралельно на основі взаємодії та взаємного доповнення і тим самим забезпечують найбільш доцільний рівень упорядкування суспільних відносин та забезпечення функціонування громадянського суспільства [12, с. 73–74].

Відкритим залишається питання про співвідношення органів місцевого самоврядування і громадського суспільства.

Термін «громадянське суспільство» (civil society) уперше був використаний ще античними філософами для позначення сформованих у Стародавній Греції й Римі суспільних систем. Праці давньогрецьких учених поклали початок дослідженням громадянського суспільства у XVII ст. На особливу увагу заслуговують праці таких учених, як: Г. Гроцій, Т. Гоббс, Дж. Локк. У подальшому ця проблема отримала фундаментальний розвиток у роботах Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є, Гегеля та ін.

Під визначенням «громадянське суспільство» сьогодні розуміють об'єднання громадян з високим рівнем економічного, соціального, політичного і культурного розвитку, яке підтримує з державою розвинуті правові відносини, суспільство рівноправних громадян, що не залежить від держави, а взаємодіє з нею для суспільного блага. Це суспільство, яке породжує компетентну й ефективну владу, а також контролює її [13].

Про органи місцевого самоврядування, як інститут громадянського суспільства ще у 1879 р. писав Р. Гнейст у своїй праці «Правова держава та адміністративні суди в Німеччині». Він зазначав, що у громадянському суспільстві місцеве самоврядування – це специфічний інститут громадянського суспільства; право територіальних громад регламентувати значну

частину справ громадянського суспільства, діючи в межах закону під свою відповідальність і у власних інтересах; форма самоорганізації локальних співтовариств; право й реальна спроможність органів, сформованих територіальними громадами, регулювати суспільні відносини з метою вирішення питань місцевого значення; правова форма реалізації народного суверенітету [14].

Зазначене питання часто розглядалось і сучасними вченими. Так наприклад П. Шляхтун у своєму підручнику «Політологія» визначає громадянське суспільство як сферу недержавних суспільних інститутів і відносин [15, с. 253]. Він зазначає, що конкретизації уявлень про громадянське суспільство сприяє з'ясування його структури, яку складають багатоманітні суспільні відносини – економічні, соціальні, політичні, соціокультурні тощо та їх суб'єкти, за винятком держави. До елементів політичної структури громадянського суспільства він відносить недержавні політичні інститути, якими є політичні партії, громадські організації і рухи, органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації.

Крім того він доцільно зауважує, що концепція громадянського суспільства має сенс лише в межах дихотомії «громадянське суспільство – держава». Полягає він у тому, щоб шляхом розмежування громадянського суспільства і держави робити їх соціальними партнерами, заперечувати підвищення держави над суспільством, доводити, що держава є похідною від громадянського суспільства й повинна слугувати йому, а не навпаки, як це нерідко відбувається. Відокремленість громадянського суспільства від держави не означає, що воно перебуває поза сферою державного впливу. Так чи інакше держава регулює всі суспільні відносини – від сімейних до політичних, однак це регулювання може здійснюватись як на основі закону, який у правовій державі є результатом суспільного консенсусу, так і

шляхом довільної регламентації з боку різних державних структур і посадових осіб, нерідко всупереч суспільним інтересам. Громадянське суспільство перебуває поза межами такої довільної регламентації з боку держави. Воно повинно мати певну автономію щодо держави як політичного інституту [15, с. 254]. На наш погляд зазначена позиція є найбільш виваженою. Крім того слід відмітити, що більшість науковців притримуються аналогічної позиції щодо інституту місцевого самоврядування як елементу громадянського суспільства.

Проведене дослідження дозволяє сформулювати такі **висновки**:

1. Чинне законодавство містить декілька визначень терміну «місцеве самоврядування», які є дуже подібними, хоча і мають певні відмінності. На нашу думку найбільш вдале визначення міститься в Конституції України, яка визначає місцеве самоврядування 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.

2. Органи місцевого самоврядування мають відмінну від органів державної влади правову природу і не можуть розглядатися як частина апарату держави, або механізму держави.

3. Проведене дослідження дає можливість стверджувати, що місцеве самоврядування є інститутом громадянського суспільства (а точніше елементом його політичної структури). Відокремленість громадянського суспільства від держави не означає, що воно перебуває поза сферою державного впливу. Однак такий вплив (регулювання) може здійснюватись тільки на основі закону, що виключає довільну регламентацію з боку різних державних структур і посадових осіб.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мордвінов О. Г. Становлення місцевого самоврядування: зарубіжний досвід і українська практика / О. Г. Мордвінов // Держава та регіони. Сер. Держ. упр.. – 2011. – Вип. 2. – С. 45-48.
2. Заблоцький В. В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті реформування [Електронний ресурс] / В. В. Заблоцький. // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2013. – Вип. 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Patr_2013_1_30.pdf
3. Михайловська К. В. Онтологічні передумови місцевого самоврядування як політичного феномену та його концептуальної версії [Електронний ресурс] / К. В. Михайловська // Вісник Одеського національного університету. Серія «Соціологія і політичні науки». – 2009. – Том 14. – Випуск 2. – С. 84–91. – Режим доступу: <http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/1458/1/Вестник%20ОНУ%20Соц%20т%2014%20вып%202.84-1%2B.pdf>
4. Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування в Україні : теорія та практика становлення: навч. посіб. [Електронний ресурс] / О. Н. Євтушенко, Т. В. Лушагіна. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ імені Петра Могили, 2013. – 316 с. – Режим доступу: http://idu.at.ua/doc/Evtushenko_Luschagina.pdf
5. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник [Електронний ресурс] / І. І. Бодрова, С. В. Болдирев, В. О. Величко та ін.; за ред. С. Г. Серьогіної. – [2-ге вид. переробл. та доповн.]. – Х. : Право, 2011. – 360 с. – Режим доступу: http://library.nulau.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI_2012/ Dergbud_2011.pdf
6. Європейська хартія місцевого самоврядування. Міжнародний документ: від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
7. Конституція України. Закон України: від 28.06.1996 р., за № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
8. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України: від 21.05.1997 р., за № 280/97-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
9. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник / О. Ф. Скакун. – [2-ге видання]. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.

10. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія [Електронний ресурс] / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820 с. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/Varnalij/08.pdf>
11. Борденюк В. Місцеве самоврядування як форма децентралізації державної влади: конституційно-правові аспекти / В. Борденюк // Вісник НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 420–431.
12. Кириченко В. М., Куракін О. М. Теорія держави і права: модульний курс: навч. посіб. [Електронний ресурс] / В. М. Кириченко, О. М. Куракін. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 264 с. – Режим доступу: http://library.nulau.edu.ua/POLN_TEXT/CUL/40_1Teoriya%20derzh%20ta%20prava-Kirichenko.pdf
13. Сергеева О. Місцеве самоврядування України у процесах становлення громадянського суспільства [Електронний ресурс] / О. Сергеева. – Режим доступу: [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02\(13\)/12sorsgs.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02(13)/12sorsgs.pdf)
14. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии [Електронний ресурс] / Р. Гнейст. – СПб.: Тип. В. Безобразова и К, 1896. – 379 с. – Режим доступу: <https://books.google.com.ua/books?isbn=5518063660>
15. Шляхтун П. П. Политология: история та теория: підручник / П. П. Шляхтун. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 472 с.

А. А. Гиржев,

Черноморский государственный университет имени Петра Могилы, г. Николаев, Украина

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СУЩНОСТИ ЯВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена анализу сущности института местного самоуправления. Автором отмечено что на современном этапе развития общества понятие «местное самоуправление» отражает комплексное явление, которое имеет много значений и характеристик. Во-первых, местное самоуправление можно рассматривать как принцип осуществления власти в государстве и обществе. Признание местного самоуправления одним из принципов организации публичной власти предполагает установление децентрализованной системы управления, определение на законодательном уровне форм взаимодействия центральных и местных органов власти. Во-вторых, местное самоуправление может рассматриваться и как право граждан самостоятельно решать все вопросы местного значения на определенной территории. Тем самым государство признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и берет на себя обязанность создавать необходимые условия для их осуществления. В-третьих, местное самоуправление можно характеризовать и как форму, способ организации власти на местах, осуществляется с учетом исторических, национальных и иных традиций. Автор уделяет внимание вопросу разграничения гражданского общества и государства делать их социальными партнерами, оспаривать повышение государства над обществом, доказывать, что государство является производной от гражданского общества и должна служить ему, а не наоборот, как это нередко происходит. Обособленность гражданского общества от государства не означает, что оно находится вне сферы государственного воздействия. Так или иначе государство регулирует все общественные отношения – от семейных до политических, однако это регулирование может осуществляться как на основании закона, который в правовом государстве является результатом общественного консенсуса, так и путем произвольной регламентации со стороны различных государственных структур и должностных лиц, нередко вопреки общественным интересам. Гражданское общество находится за пределами такой произвольной регламентации со стороны государства. Рассмотрены основные подходы к определению термина «местное самоуправление», определены правовая природа органов местного самоуправления, а также рассмотрено соотношение между органами местного самоуправления и институтами гражданского общества.

Ключевые слова: *местное самоуправление; правовая природа; гражданское общество.*

A. Hirzhev,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine

THEORETICAL APPROACHES TO DEFINING THE INSTITUTIONAL NATURE OF THE PHENOMENON OF LOCAL GOVERNMENT

The article analyzes the essence of the institution of local self-government. The author noted that at the present stage of development of society the concept of «local government» represents a complex phenomenon that has many meanings and characteristics. First, the local government can be regarded as a principle of the exercise of power in the state and society. The recognition of local government one of the principles of organization of public authorities requires the establishment of a decentralized system of management, the definition in law forms of interaction between central and local authorities. Second, the local government can be viewed as the right of citizens to solve all the issues of local importance in the territory. Thus, the state recognizes the independence of local government within its powers and takes the responsibility to create the conditions necessary for their implementation. Third, the local government can be characterized as a form, the organization of local authorities is carried out taking into account the historical, national and other traditions. The author pays attention to the issue of differentiation of state and civil society to do their social partners, to challenge the increase in the state over society, argue that the state is derived from the civil society and to serve him, not vice versa, as often happens. Isolation of civil society and state does not mean that it is outside the scope of state influence. Anyway, the state regulates all social relations – from family to the political, but

this adjustment can be carried out on the basis of law, which in a state of law is the result of social consensus, and through arbitrary regulation by various government agencies and officials, often in defiance of public interests. Civil society is beyond this arbitrary regulation by the State. The main approaches to the definition of «local government», defined the legal nature of local governments, as well as examined the relationship between local governments and civil society institutions.

Keywords: *local government; the legal nature; civil society.*