

УДК 352.56

В. М. ТУПЦІН

КОНВЕРГЕНЦІЯ ТЕОРІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Здійснено науково-теоретичний аналіз основних теорій та концепцій місцевого самоврядування, уточнено визначення місцевого самоврядування, запропоновано концепт конвергенції теорій місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, теорія місцевого самоврядування, концепція місцевого самоврядування, конвергенція, перспективи розвитку місцевого самоврядування.

The scientific-theoretical analysis of the basic theories and concepts of local government, the definition of local government, proposed the concept of convergence theories of local government.

Key words: local government, local theory, the concept of local self-convergence, the outlook for local government.

Досліджуючи будь-яке явище, перш за все, необхідно визначити його глибинний зміст та сутність. Тільки з'ясування цього дозволить визначити засади існування чи здійснення самого явища, форми та методів його організації. Тому під час дослідження будь-яких аспектів місцевого самоврядування першочерговим завданням постає визначення сутності самого цього явища.

Аналітичні дослідження природи та сутності місцевого самоврядування розпочалися понад 200 років тому. За цей час було сформовано кілька теорій місцевого самоврядування: вільної громади, громадівська, державницька (з юридичним та політичним напрямками), господарська, муніципального соціалізму, муніципального дуалізму та ін. Основні положення більшості цих теорій зберігають своє значення і сьогодні та покладені в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування. Але на сьогоднішній день найбільше розповсюдження мають громадівська та державницька теорії. Водночас, потреба в більшій демократизації публічного управління, яка проявляється в масштабних реформах місцевого самоврядування на всій планеті, вимагає більшої чіткості в питанні визначення сутності явища місцевого самоврядування. Тому вирішення цього питання стає окремим теоретичним завданням науки державного управління.

Упродовж двох століть різні теорії та концепції місцевого самоврядування пройшли випробування часом: частина з них підтвердилася, частина – не витримала перевірки. Проте характер явища місцевого самоврядування до сьогодні не визначено: чи це є локальний прояв державної влади, чи сутнісно відмінна від неї інституція. Погляди сучасних дослідників інституту місцевого самоврядування на правову природу влади на місцевому рівні – незалежно від того, громадська вона чи державна, – поділяються на три групи. Представники першої з цих груп (О. Кутафін [5], В. Остром [8], В. Погорілко [6], В. Чиркін [11] та ін.) в категоричній формі заперечують державну природу влади територіальних громад. Інша група

авторів (Г. Чеботарьов [9], В. Куликов [4], В. Борденюк [1] та ін.) дотримується діаметрально протилежної позиції: вони стверджують, що влада місцевого самоврядування (“муніципальна влада”) – це різновид державної влади. Третя група науковців (М. Орзіх [7]) займає компромісну позицію: вона визнає подвійну природу влади місцевого самоврядування.

У зв’язку з такою різноманітністю поглядів не вдається повною мірою визначити саму сутність явища місцевого самоврядування. Домінування в цьому питанні поглядів правників сприяло розповсюдженню твердження, що місцеве самоврядування є не просто правовою категорією, а власне правом. Тобто на сьогодні в теорії державного управління має місце домінування правового підходу, згідно з яким місцеве самоврядування є, передусім, правом. Але такий підхід неприйнятний для науки державного управління, оскільки він ігнорує інші аспекти функціонування цього явища (організаційно-технічні, суспільно-політичні та ін.).

Усе зазначене змушує детально дослідити феномен місцевого самоврядування та врахувати при такому визначенні його багатоаспектність. Необхідно проаналізувати основні теорії та концепції місцевого самоврядування, що дозволить уточнити саме визначення цього явища.

У світі співіснують два різновиди місцевої публічної влади – місцева державна влада та влада територіальних громад (муніципальна). Конституційне розмежування державної влади та місцевого самоврядування на дві самостійні владні структури має під собою не лише теоретичні міркування, а й практичні підстави. Кожний вид публічної влади володіє специфічними ознаками, суб’єктно-об’єктивними та функціональними характеристиками. Органи державної влади вирішують питання державного значення, а територіальні громади – місцевого. Однак безперечним фактом є те, що навіть конституційно закріплена модель організації публічної влади не усуває з порядку денного необхідність подальшого осмислення цього явища, а відтак, і пошуку оптимального, якнайдосконалішого варіанта організації державної влади та місцевого самоврядування, механізмів їхніх взаємовідносин та взаємодії з урахуванням аналізу практики їхнього функціонування в нашій країні та за її межами.

Сьогодні процес розвитку інституцій місцевого самоврядування та політичної думки про його роль у сучасній державі не стоїть на місці. На думку сучасного американського аналітика Роберта Агранова, місцеве самоврядування, як форма децентралізації, послуговує механізмом широкого залучення громадян до участі в управлінні, розв’язанні публічних проблем, тобто, власне, до здійснення демократії як влади народу і до формування громадянського суспільства. Така широка роль місцевого самоврядування свідчить про багатоаспектність цього суспільного явища і значні завдання, які стоятимуть перед цим інститутом у XXI ст. 200 років еволюції теорії місцевого самоврядування мали наслідком появу кількох концепцій і трактувань цього явища. Деякі ідеї цих теорій знайшли своє втілення в міжнародних документах. Такими правовими актами є, перш за все, Всесвітня декларація місцевого самоврядування (далі – Декларація) та Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія).

Декларацію було прийнято на XXVII конгресі Міжнародної спілки місцевих влад в Ріо-де-Жанейро 26 вересня 1985 р. У преамбулі Декларацію було

проголошено спільним для всіх націй “стандартом, до якого слід прагнути, намагаючись досягти ефективнішого демократичного процесу, поліпшуючи в такий спосіб добробут свого населення” [2, с. 65]. Це дозволяє вважати визначення місцевого самоврядування, яке міститься в Декларації, узагальненням тогочасної світової наукової думки щодо цього явища, узгодженим з уявленнями практичних діячів. Ст. 2 Декларації визначає місцеве самоврядування як “право та обов’язок місцевих органів влади регулювати й вести державні справи під свою особисту відповідальність та в інтересах місцевого населення” [2, с. 66]. Отже, практичні діячі місцевого самоврядування визначають останнє виключно як певний вид відносин з яскраво вираженим правовим характером.

Хартію було прийнято менш ніж через місяць після Декларації – на засіданні Ради Європи 15 жовтня 1985 р. Це дозволяє вважати Хартію логічним продовженням Декларації, яке віддзеркалює основні концептуальні моменти сприйняття феномена місцевого самоврядування практичними діячами цієї сфери діяльності. У ст. 3 Хартії, присвяченій викладенню концепції місцевого самоврядування, подано таке визначення цього явища: “... право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання суттєвої частки суспільних справ й управління цими справами, належними до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення” [3]. Проте таке трактування не є однозначним, оскільки під час підписання та ратифікації мали місце певні ускладнення в зв’язку зі складностями перекладу. Уже став легендарним факт, що в російськомовному варіанті Хартії йдеться про суттєву частку державних справ (так було перекладено російською мовою словосполучення “public affair”). Ця суперечність залишається й до сьогодні [3].

Крім Декларації та Хартії, існує ще низка документів, які складають основу сучасної європейської децентралізації та формулюють принципи майбутнього розвитку інституцій місцевого самоврядування. Наведемо окремі з цих документів:

– Європейська декларація прав міст, прийнята Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) Ради Європи 18 березня 1992 р.;

– Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, ухвалена Комітетом Міністрів країн-членів 14 січня 1994 р.;

– Стамбульська декларація з проблем поселень від 14 червня 1996 р.

Визначення поняття та сутності місцевого самоврядування міститься й у сучасному законодавстві України. Це визначення є як у Конституції України, так і в спеціальному законі, присвяченому місцевому самоврядуванню. Згідно зі ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Згідно зі ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, воно є гарантованим державою правом та реальною здатністю територіальної громади самостійно або під відповідальністю органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах законів.

Як можна побачити, український законодавець солідарний зі світовою правовою думкою стосовно сутності місцевого самоврядування як права. Водночас, між нормативно-правовою базою України та міжнародними актами існують певні

відмінності у трактуванні цього явища. Так, міжнародні документи головним суб'єктом права місцевого самоврядування визначають відповідні органи влади, українське законодавство – територіальну громаду. Немає повної однозначності й щодо сутності явища місцевого самоврядування: воно визначається і як просто право, і як здатність (спроможність), і як обов'язок. Наглядно це подано в таблиці.

**Сутність місцевого самоврядування
в контексті українського законодавства та міжнародних документів**

<i>Структура поняття</i>	<i>Правовий акт</i>			
	<i>Декларація</i>	<i>Хартія</i>	<i>Конституція України</i>	<i>Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”</i>
Сутність	Право та обов'язок	Право і спроможність	Право	Гарантоване державою право та реальна здатність
Суб'єкт	Місцеві органи влади	Органи місцевого самоврядування	Територіальна громада	Територіальна громада
Зміст	Регулювати й вести державні справи під свою особисту відповідальність та в інтересах місцевого населення	У межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення	Самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України	Самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах законів

Отже, сучасні теорія та практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу показали, що дуже складно однозначно визначити природу місцевого самоврядування. Зокрема, доволі важко виділити власне місцеві справи, які б відрізнялися від загальнодержавних. Функції місцевого самоврядування мають як приватно-правовий, так і публічний характер. Усе це свідчить про те, що місцеве самоврядування одночасно містить у собі елементи як державного, так і громадівського утворення, що відбито в сучасних тлумаченнях цього поняття.

Усе це змушує вважати, що у природі місцевої влади одночасно поєднуються дві основи: громадська та державна. І такий синтез державного та громадського в самоврядуванні дуже важливий для суспільства. Завдяки поєднанню цих двох засад вирішуються найважливіші громадсько-державні завдання:

- усувається роздвоєння влади, яке веде до політичної нестабільності й послаблення держави та її інститутів;
- створюються можливості для участі людей в управлінні справами суспільства й держави, що підносить культурно-правовий рівень громадян і виховує в них повагу до законів;

- ліквідується розрив між суспільством і державою;
- досягається спільної мети – збереження та зміцнення суспільства й держави на основі демократичних інститутів, держава може краще вивчити потреби населення, місцеві справи та ухвалює рішення, які відповідають інтересам людей;
- народжується спільний інтерес для громадян і державних органів, сутність якого полягає в побудові життя, гідного кожної людини та суспільства в цілому;
- управління суспільством на основі узгоджених дій переростає в єдиний процес творення.

Однак реалізація цих програмних положень можлива лише в соціально орієнтованій державі, яка створює мотивацію та стимули для розвитку ініціативи людей. Наприклад, місцеве самоврядування в Україні діє у межах Конституції України та відповідних законів, вирішуючи питання місцевого значення, але враховуючи при цьому інтереси держави в цілому. Тобто місцеве самоврядування тісно пов'язане з державною владою, адже разом вони виступають різними формами публічної (обов'язкової для всіх) влади.

Державна і самоврядна влада в сукупності є публічною владою. Але місцеве самоврядування має окремий суб'єкт (територіальну громаду) та специфічний об'єкт (питання місцевого значення). Воно володіє такою ознакою, як самостійність, – ключова категорія, яка характеризує місцеве самоврядування як самостійну (самоврядну) підсистему публічної влади. Самостійність місцевого самоврядування конституційно гарантується державою. Це знаходить своє відбиття у “правовій, організаційній та матеріально-фінансовій самостійності”, про яку йдеться в ст. 3 сучасного Закону України “Про місцеве самоврядування”, в організаційній відокремленості органів місцевого самоврядування в загальній системі управління суспільством і державою.

Усе зазначене змушує визнати подвійну природу сутності місцевого самоврядування як соціального феномена. На сьогодні є всі підстави вважати, що еволюція теорій та концепцій призвела до їхнього конвергенції. Дві найбільше розповсюджених теорії місцевого самоврядування – громадівська та державницька, – хоча і суперечать одна одній, не є взаємовиключними. Вони лише характеризують різні способи утворення системи місцевого самоврядування. Але тисячі років еволюції та активна практика сьогодення змушують визнати подвійну сутність цього явища. Незалежно від походження та способу функціонування по всьому світі місцеве самоврядування відіграє однакову роль у системі суспільного управління. Воно здійснює управління справами місцевого значення та змушене при цьому взаємодіяти з державою.

З'ясування сутнісної природи місцевого самоврядування дозволяє уточнити та більш чітко сформулювати дефініцію цього феномена. Місцеве самоврядування є не тільки правом та правовою категорією. Це явище полягає не тільки в можливості, але і в діяльності з реалізації цієї можливості, цього права. Тому необхідно визнати, що місцеве самоврядування є не тільки правом, але й видом діяльності з управління місцевими справами (“вирішення питань місцевого значення”).

Крім того, місцеве самоврядування становить собою систему певних інституцій, які здійснюють зазначену діяльність, реалізуючи своє право. В основі цієї системи перебувають органи влади, але вони не є єдиною інституцією, яка

здійснює місцеве самоврядування. Останнє являє собою не тільки право на управління місцевими справами. Місцеве самоврядування одночасно є й діяльністю з реалізації цього права та системою інституцій, які цією діяльністю займаються.

Усе зазначене дозволяє дати таке визначення місцевого самоврядування на основі конвергенції його теоретичних засад: місцеве самоврядування – це вид діяльності з управління суспільними справами місцевого значення, а також система інституцій, які здійснюють це управління, та право на здійснення такої діяльності.

Отже, сучасним узагальненням еволюції теорії місцевого самоврядування є міжнародні правові акти: Декларація та Хартія. Але сучасні теорія та практика становлення й розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу показали, що дуже складно однозначно визначити природу місцевого самоврядування.

Погляди сучасних дослідників явища місцевого самоврядування на правову природу цього явища поділяються на три групи. Представники першої з цих груп заперечують державну природу влади територіальних громад. Інші науковці вважають, що місцеве самоврядування є різновидом державної влади. Третя група дослідників визнає подвійну природу феномена місцевого самоврядування.

На сьогодні є всі підстави говорити про конвергенцію теорій місцевого самоврядування. Це дозволяє уточнити дефініцію самого явища місцевого самоврядування. При цьому його слід вважати не тільки правом, але й видом діяльності та системою інституцій, яка реалізує цю діяльність.

Література:

1. *Борденюк В.* Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні / В. Борденюк // *Право України.* – 2001. – № 12.
2. *Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України.* – 1994. – Вип. 1/2 (6/7). – С. 65–69.
3. *Європейська хартія місцевого самоврядування (укр./рос.).* – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
4. *Куликов В. В.* Реформа местного самоуправления в России: теория и реальность / В. В. Куликов // *Гос-во и право.* – 2000. – № 11.
5. *Кутафин О. Є.* Предмет конституционного права / О. Є. Кутафин. – М., 2001.
6. *Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фризького.* – К., 2001.
7. *Орзіх М.* Самоврядні території в системі державного устрою України / М. Орзіх // *Місцеве та регіональне самоврядування України.* – К., 1993. – Вип. 1/2.
8. *Остром В.* Демократия и самоуправление / В. Остром // *Гос-во и право.* – 1994. – № 4. – С. 128–129.
9. *Чеботарев Г. Н.* Развитие конституционных основ местного самоуправления / Г. Н. Чеботарев. – Тюмень, 1995.
10. *Черкасов А. И.* Сравнительное местное управление: теория и практика / А. И. Черкасов. – М., 1998.
11. *Чиркин В. Е.* Государствоведение / В. Е. Чиркин. – М. : Право, 1999.

Надійшла до редколегії 11.04.2011 р.