

УДК 352.075

О. С. Гірман,
*аспірант ХарПІ НАДУ,
м. Харків*

ГЕНЕЗИС ІДЕЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ІСТОРІЇ НАУКОВОЇ ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДУМКИ

Розглянуто історію розвитку наукової думки щодо місця та ролі місцевого самоврядування в системі публічного управління. Виділено дві ключові теорії місцевого самоврядування: громадівську і державницьку. Доведено важливість їх синтезу для розробки сучасної концепції розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, державне управління, історія, функції, відносини, право, громада, суспільство, самоорганізація.

Розвиток і подальша інституціоналізація місцевого самоврядування в Україні спричиняють необхідність вирішення низки світоглядних, методологічних, соціальних і політичних проблем, які, у свою чергу, потребують ґрунтовного наукового опрацювання. Це, зокрема, проблеми відносин між державою, громадськістю й органами самоорганізації; обсягу і змісту повноважень місцевих органів влади щодо соціально-економічного розвитку територій, співвідношення політики та адміністрування в системі публічного врядування на місцях; змісту адміністративно-територіальної реформи тощо. Про актуальність теоретичного аналізу місцевого самоврядування свідчить і той факт, що його роль у розвитку сучасної української держави стає об'єктом численних наукових і політичних дискусій, особливо у зв'язку з пошуком оптимальних шляхів розвитку системи регіонального управління та модернізації системи влади на місцях. Зазначене вимагає здійснення теоретичного осмислення розвитку наукових уявлень щодо інституту місцевого самоврядування, його сутності, соціальних функцій і місця в системі публічного управління.

Варто відзначити, що тематика місцевого самоврядування є однією з центральних у сучасній науці державного управління. Так, зокрема, організаційно-правові принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування досліджували Я. Жовнірчик, І. Ковтун, В. Куйбіда і Р. Плющ, організаційно-економічні механізми розвитку місцевого самоврядування – Є. Бабенков, Ю. Куц, В. Мамонова, В. Федотов, конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії органів місцевого самоврядування та державного управління – Ю. Бітяк, В. Борденюк, А. Гаман, О. Євтушенко, Г. Чапала, місце місцевого самоврядування в процесах державного будівництва – Р. Бедрій, І. Бодрова, С. Бурда, П. Ворона, В. Демиденко, В. Загуменник, А. Колодій, В. Рубцов, А. Трачук, С. Фіалко, формування кадрового потенціалу місцевого самоврядування в Україні – І. Козюра, Ю. Сурмін та ін. Між тим, історичний та теоретичний аналіз інституціональних аспектів розвитку місцевого самоврядування часто залишається поза увагою вітчизняних дослідників.

Виходячи із зазначеного, метою статті є визначення основних підходів в історії державноуправлінської наукової думки щодо сутності місцевого самоврядування та його місця в системі публічного управління.

Ідея самоврядування є однією з центральних в історії та теорії науки державного управління. Вона розвивалася і знаходила практичне втілення в різних формах управління громад, але в той же час у своєму розвитку пройшла тривалий шлях, відзначений низкою проміжних понятійних синтезів, мала тривалий період генезису та розвитку.

Ідея самоврядування як одного з основних європейських державно-правових інститутів сходить до епохи античності. Демократичне самоврядування у вигляді полісної демократії формувалося як альтернатива монархічній і аристократичній владі, а тому виступало, насамперед, формою державного управління, а не самоврядування в загальноприйнятому сучасному розумінні цього слова. Точніше кажучи, в полісній демократії державне управління та місцеве самоврядування виступали в єдиній і нероздільній формі. Саме тому загальнотеоретичні концепції політико-правового характеру Платона, Аристотеля, Демосфена та інших давньогрецьких мислителів можуть з повним правом розглядатися і як вихідна основа побудови сучасних теорій державного управління, і як первісна спроба теоретичного розгляду ідеї місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що і Платон, і Аристотель в цілому негативно ставилися до самоврядування. Аристотель послідовно критикував демократію, віднісши її до “найгірших” форм управління у своїй класифікації [1; 2]. Платон був прихильником аристократичної форми правління, відносячи до аристократів кращих не за народженням, а за здатністю осягати суть речей (філософів) [7]. Звідси випливає певне зневажливе ставлення до самоврядування як до форми управління, що несе в собі стихійне, непередбачуване, ірраціональне, архаїчне начало.

Утім, негативне ставлення до самоврядування не виключало ідею громадянськості, яка грала важливу роль у теорії держави античних мислителів. Зокрема, влада, на думку Аристотеля, повинна належати багатьом, тому що багато краще кожного окремо [2, с. 377]. Саме тому Аристотель уважав громадянином лише того, хто брав активну участь в управлінні громадськими інститутами та діяльності судів.

Відзначимо, що держава, за Аристотелем, – продукт природного розвитку. Вона, за його міркуваннями, розвинулася з сім'ї і самоврядних селищ (сукупності селищ) як всеосяжна і найбільш досконала форма спілкування людей. Саме в державі, на його думку, всі інші форми спілкування досягають своєї мети (благого життя) і завершення. Тому державу він представляв своєрідною сферою щасливого життя. З іншого боку, оскільки люди – натури політичні, які через внутрішні спонукання вступають в союзи для досягнення блаженного життя, в державі, на думку Аристотеля, завершується генезис політичної природи людини. Таким чином, держава, на його думку, не просто вища форма спілкування, але ще й сукупність самоорганізованих громадян. Відповідно, можна стверджувати, що, за Аристотелем, самоврядування є формою реалізації громадянської природи людини.

При цьому політію, що містила в собі ознаки олігархії і демократії, і яку Аристотель вбачав ідеальною формою правління, можна назвати певною мірою синтезом державного управління та місцевого самоврядування.

У свою чергу, для Демосфена сутність держави, зміст її законів є проявом внутрішніх відносин її громадян [3]. При цьому одним з основних системоутворювальних елементів держави він вважав громадянську масу – самоорганізоване суспільство. Громадянська маса у Демосфена є настільки ж значущою для розвитку держави, як закон і право. З точки зору Демосфена, держава створюється саме громадянською масою і формалізується у вигляді системи законів та установ. Таким чином державні інститути – це знаряддя практичного виявлення волі громадянської маси, що проявляється її кращою частиною, оскільки саме ця краща частина заповнює завдяки своїм якостям виборні органи влади. Влада ця реалізується завдяки законам, сила і дієвість яких величезні завдяки усвідомленню громадянською масою необхідності абсолютної покори їм. При цьому закони представляються Демосфеном не як абстрактні норми – вони створюються громадянською масою для регулювання повсякденного громадянського побуту і несуть функцію гарантів цивільних прав для всього вільного населення держави.

Відзначимо, що вчення Демосфена про роль законів у державному управлінні можна розглядати як перший етап на шляху розвитку вчення про інституціоналізацію місцевого самоврядування.

Учення Демосфена знайшло своє продовження у творах Перикла, Протагора, Геродота, Анаксагора та інших давньогрецьких філософів, які, на відміну від Платона та Аристотеля, у своїх уявленнях про державу почали відходити від вузьких рамок полісів, а міркували про політичний устрій всееллінського масштабу. Широке державне об'єднання полісів, як зазначали вони, можливо за умов наявності сильної системи права. У той же час, як, зокрема, відзначав Демосфен, у такому політичному об'єднанні єдиною можливістю зберегти демократичні традиції античної громадськості є розвиток самоврядування на рівні окремого поселення [3].

Отже, у давньогрецькій філософії був закладений один з ключових принципів сучасного державотворення: велика держава не може бути демократичною без наявності дійового місцевого самоврядування. Таким чином сутність місцевого самоврядування виражається в тому, що саме в ньому починають формуватися основи людських відносин щодо співіснування та гармонійного розвитку, проявляє свою природу соціогенез відносин особистості і влади та одночасно закладаються ознаки державності і громадянськості.

Але, зрозуміло, у Давній Греції ще не можна було говорити про місцеве самоврядування в сучасному розумінні цього слова. Більшу увагу античні мислителі, як і автори середньовіччя (Августин, Фома Аквінський, Боден та ін.) все ж таки приділяли основам формування і розвитку держави.

Виникнення інституту місцевого самоврядування в сучасному розумінні цього слова пов'язане з розвитком капіталістичних суспільних відносин, з процесами становлення громадянського суспільства і держави як самостійних і відносно незалежних один від одного соціальних інститутів.

Так, ідеологом зароджуваного громадянського суспільства став Дж. Локк, який підкреслював особливе значення громадянського суспільства та його інститутів для розвитку держави. У його вченні загальний закон, яким повинні керуватися держави, – це громадський закон, який стає для держави природним, соціально обумовленим і виправданим потребами суспільства та інтересами її громадян [5].

У XIX ст. в державноуправлінській думці склалися два основних підходи до трактування поняття місцевого самоврядування, що зумовили і два типи теорії місцевого самоврядування: “громадівську” і “державну”. Більш ранньою є громадівська теорія. Її представники дотримувалися ідеї про надання громадянам, які проживають на певній території, права самостійно вирішувати питання місцевого рівня без участі органів державної влади в межах чинного законодавства. Таким чином, держава здійснювала лише нагляд у сфері правозастосування. При цьому передбачалася необхідність чіткого розмежування функцій між державними і місцевими органами в рамках сфери їхніх інтересів: загальнодержавних – політичних і місцевих – культурно-господарських.

“Громадівській” теорії передувала так звана теорія вільної громади, яка отримала поширення у Франції та Бельгії. Найбільш яскраве практичне втілення теорія вільної громади отримала в Бельгійській конституції 1831 р., яка містила окрему статтю, присвячену громадівському управлінню і, найголовніше, визнавала муніципальну владу як четверту владу в державі (поряд із законодавчою, виконавчою та судовою), відстоюючи тезу: громада старше держави; закон її знаходить, а не створює [6, с. 131].

В основу теорії вільної громади покладено наукові погляди А. де Токвіля [9]. Активно розвивали цю теорію Г. Гербер, Р. Аренс, Е. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер та інші науковці. Вони вбачали сутність самоврядування в наданні населенню певного територіального утворення можливості самому визначати свої суспільні інтереси. При цьому за урядовими органами залишалося лише ведення суто державних справ.

Сутність теорії вільної громади зводилася до такого: громади за своєю природою самостійні, вони не створені державою, оскільки виникли раніше за неї, і тому мають природне право самостійно управляти своїми власними справами. Звідси до поняття самоврядування було включено такі елементи:

1. Управління власними справами громади, відмінними за своєю природою від справ державних.
2. Виборність органів місцевого самоврядування виключно членами громади.
3. Невтручання державних органів до власної компетенції громади.

Прихильники теорії вільної громади вважали, що право громади на завідування своїми справами настільки ж природно і невідчужуване, як права людини. Вони доводили, що громада є первинною по відношенню до держави, тому остання повинна поважати свободу громадівського управління. Громада, вважали вони, має право на самостійність і незалежність від державної влади за своєю природою, причому держава не створює громаду, а лише визнає її.

У цій теорії підкреслювалося, що історично первинна саме громада, а не держава, що власні справи громад відмінні за своєю природою від справ

державних, а державні органи не вправі втручатися в них і повинні лише стежити за тим, щоб громада не виходила за межі своєї компетенції. Відповідно, інтереси суспільства протиставлялися інтересам держави, відстоювалося право громад самостійно займатися місцевими господарськими справами, а місцеве самоврядування розглядалося як суспільний інститут, що функціонував незалежно від державної влади (зі своїми фінансами, системою контролю тощо). Громадівська теорія, таким чином, виходила, з протиставлення: громади – державі, громадських інтересів – інтересам політичним. У зв'язку з цим висувалася вимога чіткого розмежування сфери інтересів громади і держави.

У другій половині ХІХ ст., коли стала очевидною суперечливість теорії “вільної громади”, її прагнули доповнити “господарською” теорією, що спирається не тільки на визнання самоврядної громади відмінним від держави суб'єктом права, але й на сам зміст самоврядної діяльності. Базові аргументи на її користь були представлені в роботах німецьких правознавців Р. Моля і О. Гірке. Ця концепція прагнула знайти матеріальні відмінності у правомочності державних органів та органів місцевого самоврядування. Ця відмінність вбачалася в тому, що самоврядування представлялося завідуванням справами недержавного управління, а власними справами самоврядних одиниць, які тлумачилися як суто господарські. Послідовне відстоювання цієї точки зору призводило до твердження, що самоврядування – це приватний союз, аналогічний іншим приватним корпораціям [4, с. 84].

Прихильники даного підходу стали розрізняти власну і доручену компетенцію органів самоврядування. Держава, на їх думку, може переносити на громади багато завдань державного управління, і в такому випадку, дійсно, не можна говорити про недержавний характер цієї діяльності. Але у громади є і свої власні справи, завідування якими і становить сутність самоврядування.

Хоча “господарська” теорія і набула широкого розповсюдження, вона не відповідала тому місцевому самоврядуванню, яке існувало в дійсності. Адже органи місцевого самоврядування, крім суто господарських справ, здійснюють низку заходів, які не є байдужими для держави (здійснення протипожежних заходів, соціальна підтримка певних категорій населення тощо). Образно кажучи, провести чітку межу між громадськими справами і справами місцевого господарювання досить важко.

Відповідно, на зміну “господарській” теорії прийшла “державна” теорія самоврядування, основні положення якої були сформульовані німецькими дослідниками Л. Штейном і Р. Гнейстом.

Так, Л. Штейн розглядає місцеве самоврядування як елемент загальної системи “внутрішнього управління” [10]. Дослідник у самоврядуванні бачив, насамперед, результат покладання на місцеве самоврядування завдань державного управління, службу місцевого суспільства державним інтересам і цілям. У рамках даної теорії місцеве самоврядування передбачає не протиставлення суспільства і держави, а свого роду долучення суспільства до “державної служби”.

Завдання науки про управління державою і суспільством полягає, на думку Л. Штейна, у виведенні всіх функцій управління з вишого, абстрактного поняття про державу. Держава, подібно особистості, має свій характер (“Я”), свою волю і свою дію, але в державі, як у вищій формі особистості, ці елементи стають

самостійними організаціями. “Я” держави має своїм органом главу держави. Державна воля проявляється в законодавстві. Нарешті, діяльність держави проявляється в управлінні. Управління, за Л. Штейном, є тією сферою державного життя, в якій воля держави, через діяльність спеціальних органів перетворюється на природні елементи державного організму.

Діяльність держави, за Л. Штейном, полягає не тільки у виданні загальних або абстрактних норм для регулювання відносин громадян з суспільством і державою, але і в регулюванні конкретних або індивідуальних відносин. У першому випадку йдеться про законодавчу діяльність, у другому – про адміністративну діяльність або про те, що Л. Штейн і називав управлінням. Таким чином держава не може обмежуватися виданням загальних норм, що визначають юридичний порядок, в межах якого повинні діяти як приватні особи, так і органи державної влади. Поряд з цим за допомогою цілеспрямованої діяльності виконавчої влади вона повинна вживати заходів щодо вирішення конкретних суспільних проблем і створення умов для самореалізації кожної людини.

Самоврядування Л. Штейн пов’язує з принципом свободи особистості. “Свобода державного устрою полягає в праві громадян брати участь у реалізації державної волі; свобода виконання – у праві їх брати участь у діяльності виконавчої влади за допомогою самоврядування та союзу” [10, с.71].

За твердженням Л. Штейна, властива особистості якість самоврядування генетично містить поняття громадського самоврядування, яке розпадається на три різні за своїми функціями і правами елементи:

– земство (в оригіналі – *Landschaft*) – пов’язана з історичними традиціями і генезисом самоврядування окремих областей;

– громада – інституціоналізована форма самоврядування, відмінною рисою якої Л. Штейн називав наявність виборних органів управління, при цьому він підкреслював, що ця форма державного і суспільного життя має найбільшу перспективу в політичному житті Європи;

– корпорація – пов’язана переважно з господарською діяльністю (“корпорації суть організми самоврядування для досягнення певної мети на основі власного майна”).

Розглядаючи функції самоврядування, Л. Штейн розрізняв ті, що виражають внутрішню природу і потреби самоврядних громад (їх він називав природними, або вільними, функціями); і ті, які обумовлені зв’язком громади з державою (їх він називав службовими, або державними). Останні на його думку, делегуються державою. У межах же місцевих кордонів і потреб так звані вільні функції виражають внутрішню природу громадського самоврядування. Отже, місцеве самоврядування, за Л. Штейном, реалізує функції держави тільки чітко визначених випадках. А в основних своїх функціях воно виражає інтереси і внутрішню природу історично сформованих громад. Розкриваючи правову природу місцевого самоврядування, Л. Штейн концентрує увагу на трьох основних поняттях:

– юридичної особи, статус якої повинні мати громади;

– автономії (“автономія є право юридичної особи за допомогою своїх органів ухвалювати рішення і діяти на правах виконавчої влади по відношенню до своїх співчленами”);

– державного нагляду, значення якого Л. Штейн бачив у збереженні єдності держави і суспільства як цілого (“зміст права такого нагляду полягає тому в тому, щоб підтримувати гармонію між автономією в устрої та управлінні самоврядних тіл і законами управління державою” [10, с. 34]).

Надалі теорія Л. Штайна була розвинена Р. Гнейстом, який у своїх роботах орієнтувався на англосаксонські традиції місцевого самоврядування [8]. Зокрема, він виступав проти залучення найманих службовців на роботу в органи місцевого самоврядування, вважаючи, що вона повинна бути почесним обов’язком.

Таким чином, проведене дослідження довело, що місцеве самоврядування має глибокі історичні традиції, виступаючи формою місцевого управління і формою самоорганізації громадянського суспільства, що спирається на норми права і що дозволяють реалізовувати свою владу на місцевому рівні. Місцеве самоврядування удосконалювалося в міру розвитку суспільства. Воно не було нав’язано суспільству державою. Останнє лише давало форму правової інституціоналізації історично сформованим традиціям самоврядування, хоча при цьому багато в чому визначало і стимулювало їх розвиток.

З теоретичної точки зору найбільше поширення отримали дві концепції місцевого самоврядування: громадівська (А. де Токвіль, Г. Гербер, Р. Аренс, Е. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер) і державницька (Л. Штейн, Р. Гнейст). Обидві зберігають актуальність і в наші дні. Так, зокрема, перша має значущість з точки зору констатації наявності у громади інтересів, відмінних від інтересів держави. Друга представляє інтерес з точки зору констатації юридичної природи самоврядування, заснованій на трактуванні його функцій. Співвідношення цих функцій базується на синтезі трьох правових понять: поняття юридичної особи, статус якої повинно мати місцеве самоврядування; його автономії; державного нагляду. Останнє має неабияке значення для збереження єдності держави і суспільства як цілого.

Між тим подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні має забезпечуватися завдяки синтезу двох зазначених концепцій, що дозволяє, на нашу думку, поєднувати інтереси окремого (громадянина, громади) і цілого (суспільства) в системі соціальних та публічно-управлінських відносин.

Конкретні заходи щодо розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні стануть предметом подальших досліджень.

Література:

1. *Аристотель*. Сочинения : в 4 т. / Аристотель ; [ред. и вступ. ст. И. Д. Рожанского]. – М. : Мысль, 1981. – Т. 3. – 616 с. – (Серия “Философское наследие”).
2. *Аристотель*. Сочинения : в 4 т. / Аристотель ; [пер. с древнегр. ; общ. ред. А. И. Доватура]. – М. : Мысль, 1983. – Т. 4. – 830 с.
3. *Демосфен*. Речи : в 3 т. / Демосфен ; [отв. ред. Е. С. Голубцова, Л. П. Маринович, Э. Д. Фролов]. – М., 1994. – Т. 1. – 608 с. – (Серия “Памятники исторической мысли”).
4. *Євтушенко О. Н.* Державна влада і місцеве самоврядування в політичній системі суспільства : монографія / О. Н. Євтушенко. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2010. – 513 с.
5. *Локк Дж.* Два трактата о правлении / Дж. Локк. – М. : Канон + ; Реабилитация, 2009. – 400 с.
6. *Овчаренко В. А.* Місцеве самоврядування в Україні: історичні витоки, становлення та перспективи : монографія / В. А. Овчаренко. – К. : Логос, 2014. – 911 с.

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

7. Платон. Сочинения в четырех томах. Т. 3. Ч. 2 : [пер. с древнегр.] / Платон ; [под общ. ред. А. Ф. Loseva и В. Ф. Asmusa]. – СПб. : Изд-во СПб. ун-та ; Изд-во Олега Абышко, 2007. – 731 с.

8. Тарасов И. А. Теория конституционализма и самоуправления Рудольфа Гнейста. Ярославль, 1881 / И. Тарасов // Журнал гражданского и уголовного права. – 1883. – (Год тринадцатый). [Книга 9–10]. – С. 176–189.

9. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке / Алексис де Токвиль ; [пер. с фр. В. П. Олейника, Е. П. Орловой, И. А. Малаховой и др. ; предисл. Гарольда Дж. Ласки ; коммент. В. Т. Олейника]. – М. : Прогресс, 1992. – 554 с.

10. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии. Руководство : [пер. с нем.] / Л. Штейн ; [пер. под ред. и с предисл. И. Е. Андреевский]. – СПб. : А. С. Гиероглифов, 1874. – 578 с.

Girman O. S. Genesis of local government idea in history of scientific public administrative thought.

The history of scientific thought as to the local government place and role in the system of public administration is considered. Two key theories of local government are identified, namely: community and statist. The importance of their synthesis for development of a modern local government concept in Ukraine is proved.

Key words: local government, public administration, history, functions, relationships, law, community, society, self-organization.

Надійшла до редколегії 17.11.2015 р.

УДК 352.075

П. П. Луценко,

*аспірант кафедри політології і філософії ХарPI НАДУ,
м. Харків*

ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Розглянуто еволюцію місцевого самоврядування в розвинених європейських країнах, зокрема Німеччині, Франції, Великобританії тощо. Визначено основні теоретичні підходи до розгляду місцевого самоврядування та моделі місцевого самоврядування, які сформувалися на їх основі: англосаксонська та континентальна. Узагальнено та виділено спільні принципи розвитку місцевого самоврядування, які запропоновано впроваджувати і в Україні: субсидарності, фінансової незалежності, чіткого розмежування повноважень тощо.

Ключові слова: територіальна громада, держава, публічне управління, місцеве самоврядування, повноваження, функції, незалежність, історія, розвиток.

У сучасному світі все більшого поширення набувають багаторівневі системи публічного управління, в яких відносини між рівнями публічної влади будуються на основі чіткого розмежування функцій і повноважень кожного, визначення сфер відповідальності та гарантій їх діяльності. У рамках формування багаторівневого управління особливе місце займає місцевий рівень як найбільш наближений до громадян та їх потреб. У розвинених країнах місцеве самоврядування має велике