

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.553(477)

*Кириченко В. Є.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри
загальноправових дисциплін
Харківського національного
університету внутрішніх справ*

ТЕОРЕТИЧНІ КОНЦЕПТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – ПОШУК ПРИРОДИ

Досліджуються спроби з'ясувати природу місцевого самоврядування та ідентифікувати існуючу в Україні модель самоврядності.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, громада, громадівська, державницька, муніципальна, влада.*

Исследуются попытки выяснить природу местного самоуправления и идентифицировать существующую в Украине модель самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, община, общинная, государственная, муниципальная, власть.*

Постановка проблеми. Революційні події останнього десятиріччя минулого століття обумовили набуття Україною незалежності. Нарешті залишилося лише перетворити радянський спадок України в ліберально-демократичну європейську державу. Окремі інституції останньої, як от місцеве самоврядування, якого бракувало в радянській системі, довелося створювати наново. За перші роки незалежності відбулося закладення конституційних засад місцевого самоврядування. Українська держава приєдналася до Європейської хартії місцевого самоврядування. Для розвитку конституційних засад і світових стандартів прийнято низку нормативно-правових актів, які

створили правове підґрунтя діяльності самоврядних органів.

Утім, як засвідчила практика, лише правотворчих зусиль держави щодо розбудови системи місцевого самоврядування, яка б задовольнила потреби суспільства, виявилось недостатньо. За великим рахунком, розбудована система не забезпечувала створення та підтримку сприятливого середовища життєдіяльності, яке б обумовлювало всебічний розвиток людини, її самореалізацію та захист прав, надання доступних і високоякісних публічних послуг.

Довелося знову приступити до зміни правових засад. 2014 року уряд схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та тери-

торіальної організації влади, де задекларував, що державна політика України у сфері місцевого самоврядування буде спиратися на інтереси жителів територіальних громад та передбачати децентралізацію влади, тобто передачу від державних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень і бюджетних надходжень, ресурсів та відповідальності.

На жаль, українських державо-реформаторів спіткала невдача при створенні власної адекватної системи самоврядності, і сьогодні ці прорахунки потребують чергового виправлення. Проте проблема криється не лише в практичному сегменті, бо можна вести мову і про те, що серед наукової спільноти також відсутній консенсус щодо сприйняття моделі місцевого самоврядування. До певної міри такий стан речей, на наш погляд, обумовлений тим, що кожному історичному типу демократії відповідають конкретно-історичні моделі самоврядування, і саме це розмаїття породжує різні дискурси пояснення природи феномена місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Місцеве самоврядування привертало увагу не лише науковців минулого, до чиїх ідей ми будемо звертатися в цьому дослідженні. Сучасні вітчизняні фахівці – В. Б. Авер'янов, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. В. Борденюк, Н. М. Кондрацька, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, В. Ф. Погорілко, В. О. Серьогін, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, О. Н. Ярмиш та інші, теж докладають власні зусилля до з'ясування природи цього феномена.

Ми не помилимося, якщо зазначимо, що вже традиційно в нау-

ковців відсутня єдність щодо кількості теорій місцевого самоврядування та різновидів їх класифікацій. І кожна спроба диференціації супроводжується залученням різних критеріїв та випробовуванням нових підходів. Утім головна лінія розмежування проходить при вирішенні питання, якою є природа місцевого самоврядування — громадівською чи державницькою?

Яку ж відповідь на це питання давали науковці? Якщо брати у прогресії, то є варіанти виокремлення трьох різновидів самоврядних теорій – громадівсько-господарська, державна та політична [1, с. 14]. Ще раніше М. І. Лазаревський нараховував чотири теорії самоврядування: крім громадівсько-господарської та політичної, ще теорію вільної общини та теорію самоврядної одиниці як юридичної особи [2; 3, с. 182]. У свою чергу, Л. О. Веліхов проводив аналіз п'яти теорій, а саме: вільної громади, господарської, юридичної, політичної та державної, і ще згадував органічну теорію самоврядування, хоча відзначав її непоширення [4, с. 234–239].

Сучасні конституціоналісти не додали ясності в проблему класифікації. Залишилися прихильники раціонального підходу, які нараховують три види теорій: державну, громадівську та теорію муніципального дуалізму [5, с. 495–496; 6, с. 99–106]. Проте існують дослідники, які наполегливо ведуть пошук нюансів, що дають можливість виокремити видові відмінності й обґрунтувати наявність вже дев'яти теорій, а саме: теорію вільної громади, громадівську, державну, соціологічну, муніципального соціалізму, органічну, соціально-кланову, соціального обслуго-

вування та муніципального дуалізму [7, с. 12–55].

Посеред цього розмаїття слушною є позиція Н. М. Кондрацької, яка зазначає, що на сьогодні найбільший вплив на муніципально-правову теорію і практику мають громадська (громадівська), державна (державницька) і дуалістична теорії. І що на формування названих концепцій місцевого самоврядування на початковому етапі їх становлення вплинули теорія природних прав людини, ідея суспільного договору, концепція поділу влади, теорія громадянського суспільства, теорія правової держави, ідеологія буржуазного лібералізму, ідея захисту приватної власності, постулати буржуазного «представницького правління» [8, с. 194–195].

Постановка завдання. Власне проблема міститься у відповіді на питання: а чи має громада відмінну від державної владу, оскільки є незалежною від держави публічно-правовою корпорацією, або вона залучена до державного організму та виконує функції органу держави? Цей поділ і зумовив появу в політико-правових поглядах двох концептів місцевого самоврядування — «громадівського» та «державного» [9, с. 24; 10].

Виклад основного матеріалу. Першою якраз вибудувалася громадівська парадигма з ідеєю надання мешканцям певної громади права самостійного вирішення культурно-господарських питань місцевого рівня в межах чинного законодавства та під державним наглядом щодо правозастосування. У європейській правовій думці досить тривалий час самоврядування розумілося не в сенсі загальної парадигми, здатної трансформувати все державне управління,

а як принцип, відповідно до якого з-під опіки держави звільняються лише окремі господарські та суспільні функції. Проте були й такі, хто вважав місцеве самоврядування самостійним суб'єктом, відмінним від держави.

Один з найбільш видатних апологетів теорії «вільної громади» К. фон Роттек, досліджуючи походження общини, дійшов висновку, що громади виникли до держави і давніші за неї. Поява громади відбувалася без участі держави, завдяки природним потребам і вільній волі членів громади, формуючи природні структурні частини державного організму. Якщо взяти будь-яке велике місто, то в його основі лежить федерація громад. Вони пов'язані з іншими подібними спільнотами чи то окремими особистостями в державу. Саме тому громади співвідносяться з державою, як держава, що входить до союзу держав, який стосовно неї є об'єднанням вищого рівня [9, с. 22–23]. А відтак, будь-яка велика держава у своїй будові є системою держав, тільки з більш тісними єднаннями, хоча й складається не лише з громад, а й з окремих одиниць, а також членів общини в їх єдності як одне ціле [9, с. 26].

Політико-правова школа К. фон Роттека, його розуміння феномена самоврядування мали суттєвий вплив як на ідеї європейського лібералізму другої чверті XIX ст., так і на розвиток європейського конституціоналізму, зокрема прусського, а з часом і австрійського. Саме під впливом цих ідей в Австрійській імперії сформувався рух щодо звільнення громад від державного примусу та визнання їх як вільних суб'єктів громадського права. І в цьому контексті

теорію вільної громади можна розглядати як спробу дати наукове обґрунтування вимог щодо обмеження втручання державної бюрократії у всі прояви громадського життя, додання всемогутності влади держави.

У німецькій правовій думці теорія вільної громади була своєрідною відповіддю на прояв французького централізму. Саме на цьому тлі відродження старих німецьких порядків на початку ХІХ ст., народжується парадигма вільної громади, яка під впливом бельгійських конституційних ідей отримує остаточне формулювання в працях німецьких теоретиків [11, с. 6–7].

Разом із запровадженням у Російській імперії реформи місцевого самоврядування починає формуватися міф, що на заході, насамперед у Німеччині, існували дві теорії самоврядування — громадівська та державницька, і остання, здолавши громадівську, стає панівною [12]. Тому російські дослідники громадівської теорії самоврядування представлені переважно її критиками та прибічниками державницької теорії самоврядування.

Назагал можна стверджувати, що саме в працях О. Д. Градовського державницька парадигма місцевого самоврядування набула теоретичної завершеності. В її основу було покладено позитивістсько-нормативістське світосприйняття, бо саме позитивізм не знає інших прав та повноважень, крім тих, що виходять від державної влади, а їх змістовна наповненість залежить від міркувань доцільності, яка також визначається владою.

А відтак, визначаючи місцеве самоврядування, О. Д. Градовський пише, що цел – передача державою

певних своїх завдань у руки місцевого населення, представники якого повинні діяти на правах державної влади [13, с. 29]. І далі він наголошує, що попри поширену думку, самоврядування служить не для зручності вирішення місцевих справ, які близькі та доступні місцевим мешканцям, воно існує для підтримки існуючої форми правління, у якій зацікавлені вищі та заможні класи, унаслідок чого адміністративна система кожної держави тісно пов'язана з витоками політичного устрою. Утім підсумовується ця думка несподівано — якщо самоврядування є поняття політичне, то воно повинно стати частиною державної системи [13, с. 20–26].

У цьому протистоянні ідей показовим є такий аспект. Більшість науковців сприймали та й сьогодні сприймають Л. фон Штейна та Р. фон Гнейста, як фундаторів державницької теорії. Проте слід згадати й особливу думку російського правника барона Б. Е. Нольде, який не поділяв загальноновизнаної точки зору. Він звертав увагу колег на те, що державний характер самоврядування був зрозумілим для вчених ще до Штейна та Гнейста (і це справді так, їх попередники звертали багато уваги на цей аспект). І що вся контрроверза між громадівською та державницькою школами була надумана пізніше, заднім числом приписали якісь наївні думки старим письменникам, у яких вони не винні, для того, щоб блискуче їх спростувати. Б. Е. Нольде наполягав, що ані Гнейст, ані Штейн зовсім не переймаються доказом теоретичної тези щодо державної природи самоврядування, тобто поводяться не так, як винахідники. І далі він наводить

А. де Токвіля, який ще до німців, описуючи самоврядування в Новій Англії, розглядав громаду як частину державного механізму [14, с. 261].

Дивно, але такі суттєві застереження залишилися без уваги наукової спільноти, вона їх просто проігнорувала, бо ці аргументи руйнували гармонійну теоретичну будову. Заперечення щодо існування громадівської теорії ставило під сумнів існування і державницької, яка мала сенс лише як антитеза своєї попередниці.

Щодо сприйняття феномена місцевого самоврядування власне українською політико-правовою думкою, то вона невіддільна від непересічних особистостей, які її творили. І це стосується не лише вчених-правознавців або викладачів вишів, які предметно займалися тими чи іншими науковими студіями, писали дисертації та монографії. Не менший внесок у науку робили діячі, які присвятили себе служінню ідеї набуття Україною незалежності. А відтак їх роздуми стосовно самоврядування відбувалися в контексті осмислення проблеми отримання Україною незалежності, ідеї національного, політичного, економічного та соціального визволення українського народу. І майже всі, хто долучався до вирішення цієї проблеми, були одностайні — першим кроком на цьому шляху вони вважали боротьбу із самодержавством за перехід до конституціоналізму.

Аналіз української політико-правової думки свідчить про абсолютне домінування громадівської парадигми у сприйнятті феномена місцевого самоврядування О. Ф. Кістяківського, Б. О. Кістяківського, М. П. Драгоманова, І. Я. Франка,

О. Я. Кониського, І. І. Петрункевича, М. С. Грушевського та С. С. Дністрянського. Прикладом такої єдності щодо розуміння місцевого самоврядування українською правничою думкою є творча спадщина видатного письменника, правника, громадського діяча, засновника Наукового товариства ім. Шевченка О. Я. Кониського [15]. Він, не поділяючи багато в чому погляди М. П. Драгоманова та І. Я. Франка [16, с. 33–34, 70, 115] і маючи до них навіть особисті претензії, у питанні місцевого самоврядування повністю поділяв їх підходи.

Окремої згадки потребує вагомий внесок у теорію місцевого самоврядування, який зробив І. І. Петрункевич, доклавши зусиль до розроблення принципів організації місцевого самоврядування. Самим значущим серед них став принцип «субсидіарності», який нині отримав закріплення в міжнародних документах і прийнятий низкою цивілізованих країн світу. У часи І. І. Петрункевича його розуміли як принцип розділення повноважень між різними рівнями влади в державі (центральним і місцевим) та виконання органами держави лише тих функцій, здійснення яких не під силу органам місцевого самоврядування [17, с. 16].

Отже, українські мислителі XIX ст. переважно сприймали місцеве самоврядування як прадавнє право громадян, що належить територіальній спільноті в силу її природи, а не є дарованим державою чи ще кимось. І цей досвід сьогодні дав підстави окремим дослідникам продовжити тяглість традиції, наполягаючи, що держава за допомогою правових заходів лише впорядковує, зовнішньо оформлює самоврядну акти-

вність територіальних громад, не встановлюючи її. Тим самим місцеве самоврядування проголошується явищем громадського, а не державного життя [18; 21–22]. Місцеве самоврядування є інститутом громадянського суспільства. Право ж на нього не дарується членам територіальної громади державою, а лише юридично закріплюється нею як об'єктивна закономірність [19, с. 24].

Прихильники державницької теорії наполягають на тому, що природа влади органів місцевого самоврядування є публічно державною, і її джерелом виступає держава, яка й делегує частину цієї влади іншим суб'єктам. Тобто державна влада децентралізується таким чином, щоб вона здійснювалась і на рівні територіальних спільнот громадян.

Щодо практичного боку питання, то, наприклад, М. І. Корнієнко констатує, що в Україні на сьогодні реалізована саме континентальна громадянська модель місцевого самоврядування, основні принципи якої закріплені в Конституції та законах України [20]. У свою чергу, О. Ф. Фрицький наполягає, що на сучасному етапі в Україні запроваджено державну концепцію місцевого самоврядування із залишками «радянської» моделі, що на практиці означає безпосереднє втручання в діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій [21, с. 478]. І, насамкінець, Н. В. Мішина також, у свою чергу, переконана, що в Україні використовується громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, яка тяжіє до державної теорії. І далі із сумом зазначає, що, на жаль, законодавство України про місцеве само-

врядування містить елементи всіх трьох теорій [22].

Прибічники дуального дискурсу чи то державно-громадської теорії констатують, що природа влади місцевого самоврядування є змішаною і має свій прояв при виконанні функцій, а тому, здійснюючи функції держави, влада завжди буде публічною державною, в інших випадках — публічною муніципальною. Як зазначає П. М. Любченко, місцеве самоврядування незалежне від держави лише при розв'язанні суто господарських та громадських справ, а в політичній сфері воно розглядається як агент держави, що виконує державні функції [23].

Висновки. Варто погодитися з думкою тих, хто знаходить в українських реаліях ознаки всіх теоретичних дискурсів місцевого самоврядування. Бо реальність не має потреби підлаштовуватися під теоретичні конструкції, вона твориться протягом усієї історії, не переймаючись, чи знайшли її теоретичне обґрунтування. І після радянської доби в історії України, коли держава переклала на себе весь тягар управління на місцевому рівні, годі й сподіватися, що простим зусиллям законодавця можна повернутися до реалізації громадянських моделей українських мислителів XIX–XX ст.

Теорії, що існують, намагались досягнути та прояснити природу місцевого самоврядування на загально-теоретичному рівні, без огляду на національні особливості державного розвитку. Утім варта пам'яті ідея фундатора історичної школи права Г. фон Гуго про те, що юридичний побут складається унікально в кожного народу у зв'язку з тим, що він визначається зовнішніми умовами

[24]. Отже, феномен самоврядності суспільства виникає у додержавні часи історії людства та продовжує свій розвиток вже в умовах існування держави. У цьому протистоянні й вибудовуються національні, обумовлені історичним розвитком, моделі співіснування держави та місцевого самоврядування. Але наявні теоре-

тичні концепти не змогли виявити природи влади, вони лише описали існуючі співвідношення систем управління. Тому зовсім сумнівною є пропозиція, що під час реформування місцевого самоврядування варто обрати один теоретичний концепт та імплементувати його в чинне законодавство.

Список використаних джерел

1. Михайлов Г. С. Местное советское управление. Москва, 1927. 464 с.
2. Лазаревский Н. И. Самоуправление. *Мелкая земская единица*. Сб. ст. [Вып. 1]. 2-е изд., перераб. и доп. Санкт-Петербург : П. Д. Долгоруков и Д. И. Шаховской при участ. ред. газ. «Право», 1903. С. 1–61.
3. Лазаревский Н. И. Народное представительство и его место в системе государственных установлений. *Конституционное государство*. Санкт-Петербург, 1905. С. 179–222.
4. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Москва : Наука, 1996. 480 с.
5. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Сergyоїн. Харків : ХНУВС, 2002. 672 с.
6. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. Харків : ФІНН, 2012. 496 с.
7. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. Київ : Юридична думка, 2010. 656 с.
8. Кондрацька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 236 с.
9. Aretin J. Ch. von., Rotteck C. von. *Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie*. Bd. 3. Altenburg : Literatur-Comptoir, 1828. 271 s.
10. Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. Москва : Статут, 2007. 461 с.
11. Гронский П. П. Децентрализация и самоуправление. Глав. ком. Всерос. зем. союза, Эконом. отд. Изд. 2-е, пересм. и доп. Москва : Т-во скоропеч. А. А. Левенсона, 1917. 40 с.
12. Ця точка зору переважала в дореволюційній історіографії. Так, її поділяв відомий російський правник Павло Павлович Гронський (Див.: Гронский П. П. Теории самоуправления в русской науке. *Юбилейный земский сборник*. Санкт-Петербург, 1914. С. 85.).
13. Градовский А. Д. Начала русского государственного права. *Собрание сочинений А. Д. Градовского*. Санкт-Петербург : Тип. М. М. Стасюлевича, 1904. Т. 9. Ч. III : Органы местного управления. 600 с.
14. Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. Санкт-Петербург : С.-Петербургский политех. инст-т им-ра Петра Великого тип. «Правда», 1911. 555 с.
15. Усенко І. Б. Кониський Олександр Якович. *Енциклопедія історії України* / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : В-во «Наукова думка», 2008. Т. 5 : Кон – Кю. 568 с.

16. Листи Олександра Кониського до Іллі Шрага: наукове видання / упорядкування, передмова, примітки Т. П. Демченко, О. О. Мисюри. Чернігів : Просвіта, 2011. 210 с.
17. Мазур Г. П. Державно-правові погляди І. І. Петрункевича : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2006. 21 с.
18. Батанов О. В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади. *Часопис Київського університету права*. 2002. № 2. С. 21-30.
19. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні. *Право України*. 2001. № 12. С. 24-27.
20. Корнієнко М. І. Глава 29. Місцеве самоврядування в Україні. *Конституційне право України: Підручник* / О. В. Городецький, М. І. Корнієнко, Є. Я. Кравець, В. Ф. Кузнєцова, О. С. Лотюк, В. Ф. Мелашенко, Н. А. Мяловицька, В. Ф. Погорілко, М. І. Ставнійчук, О. Ф. Фрицький, Н. Г. Шукліна ; за ред. В. Ф. Погорілко. Київ : Наукова думка, 2002. С. 629-675.
21. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 536 с.
22. Мішина Н. В. Теорії місцевого самоврядування і самоорганізація населення. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії* / голов. ред. С. В. Ківалов ; МОН України, ОНЮА. Одеса : Юрид. л-ра, 2009. Т. 8. С. 163-170.
23. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: монографія. Харків : Одіссей, 2006. 352 с.
24. Гуго Г. фон. Учебник по курсу цивилістики. *Антологія мирової правової мисли*: в 5 т. / Нац. обществ.-науч. Фонд ; рук. науч. проекта Г. Ю. Семигин. Москва : Мысль, 1999. Т. 3 : Европа. Америка: XVII-XX вв. С. 272-276.

V. Kyrychenko,
*Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department of
General Law of Kharkov National
University of Internal Affairs*

THEORETICAL CONCEPTS OF LOCAL GOVERNMENT - THE SEARCH FOR NATURE

The article presents the results of attempts to clarify the nature of local government. The author analyzes the emergence of concepts that explain the essence of the institution of local self-government. Understanding this phenomenon in European legal thought begins through community theory. To replace which comes the state understanding of the nature of local government. The political and legal ideas that emerged in the Russian Empire and for the most part fit into the state paradigm are considered. An alternative to this imperial thought is the ideas of Ukrainian scientists and public figures who insisted on the most ancient right of citizens, which belongs to the territorial community, by virtue of its nature, and not the gifted state. Also, an attempt was made to identify the existing model of self-

government in Ukraine. The phenomenon of the self-government of society arises in the pre-state period of human history and continues to develop in the conditions of the existence of the state. Under the conditions of the arisen confrontation, national ones are being created, which are due to the historical development of the model of coexistence of the state and local self-government.

Keywords: *local government, community, communal, state, municipal, power.*

Надійшла до редакції 22.09.2018