
І. В. Польшиков, аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Місцеве управління, місцеве самоврядування, муніципальне управління: поняття та співвідношення

Розкривається сутність таких наукових категорій, як «місцеве управління», «місцеве самоврядування» та «муніципальне управління». Розглянуто та проаналізовано основні підходи до визначення цих понять, їх відмінних ознак і співвідношення.

Ключові слова: *місцеве управління, місцеве самоврядування, муніципальне управління*

При дослідженні будь-яких явищ суспільного життя завжди виникає потреба у з'ясуванні первісного змісту відповідної термінології як своєрідної першооснови, а також співставлення схожих та суміжних понять. Досліджуючи проблематику місцевого самоврядування, не можна оминати такі категорії, як «управління» та «самоврядування», «місцеве управління», «місцеве самоврядування» та «муніципальне управління», що дасть змогу глибше зрозуміти природу явища, що вивчається. Назва будь-якого інституту відображає його характер і зміст, і місцеве самоврядування тут не є винятком, проте у вітчизняній науці, а також у законодавстві немає єдиного підходу до розуміння та тлумачення зазначених наукових категорій та їх співвідношення.

Окресленій темі приділяють увагу сучасні вітчизняні та зарубіжні науковці С. А. Авак'ян, М. А. Бажинов, М. О. Старжинський, К. С. Шугріна, О. В. Батанов, В. І. Борденюк, О. Лазор, П. М. Любченко, О. В. Петришин, С. Г. Серьогіна, В. М. Шаповал та ін. Однак складність і багатогранність проблеми вимагає продовження нових наукових пошуків у цій сфері.

Метою статті є з'ясування сутності понять «місцеве управління», «місцеве самоврядування», «муніципальне управління», визначення співвідношення між ними та пов'язаних понять і категорій на основі аналізу наукової літератури та чинного законодавства з цієї проблематики.

Будь-яку спільноту людей неможливо уявити без її внутрішньої структурованості, а також без належно організованого, навіть примітивного, управління одних її членів другими, оскільки, як зазначав Арістотель, людина є твариною політичною, а тому потребує соціуму, який, у свою чергу, здатний до самоуправління. Запропоновані для дослідження поняття характеризуються спільною ознакою – наявністю владних відносин, які притаманні кожному організованому колективу людей, де відбуваються процеси управління.

Термін «*управління*» визначається як функція організованих систем (соціальних, біологічних, технічних), що забезпечує збереження їх структури і впорядкування відповідно до закономірностей функціонування. При цьому соціальне управління відрізняється тим, що здійснюється через вплив на свідомість і волю, а отже, на інтереси людини щодо досягнення проголошених цілей [4, с. 947]. Більш того, у такому контексті управління передбачає певні дії, засоби та методи з боку суб'єкта управління щодо об'єкта управління, які спрямовані на досягнення певної мети та визначеного результату. «Самоврядування», у свою чергу, є типом соціального управління, за яким суб'єкт та об'єкт управління збігаються, тобто самі люди управляють своїми справами, спільно приймають норми і рішення та діють з метою їх реалізації. Як одна із форм організації людського співіснування самоврядування базується на принципах свободи, рівності та безпосередньої участі в управлінні [4, с. 821].

Основною ознакою цього явища є те, що влада належить всьому колективу, яку його члени здійснюють безпосередньо або через обрані органи.

У вітчизняному законодавстві приналежність усієї повноти влади визначена в Основному Законі, де зазначено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5). Систему органів публічної влади в Україні становить сукупність установлених Конституцією та законами України органів державної влади і місцевого самоврядування, які забезпечують виконання функцій держави щодо захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва. У цьому контексті науковці поділяють цю систему на підсистеми, які розглядають як окремі системи органів: державної влади; влади Автономної Республіки Крим; органів місцевого самоврядування [12, с. 2]. Проте В. І. Борденюк наголошує, що органи місцевого самоврядування фактично здійснюють державну владу, оскільки у процесі здійснення місцевого самоврядування реалізується влада, носієм і єдиним джерелом якої є народ України, а не його частина у формі територіальної громади. Тому автор не розглядає органи місцевого самоврядування як окремий елемент системи публічної влади [3, с. 30–31]. З такою точкою зору не можна погодитись, сьогодні переважає інша позиція, згідно з якою більшість державознавців висловлюють думку про існування двох підсистем публічної влади — державної та муніципальної [7, с. 6]. Таке твердження виглядає цілком обґрунтованим, враховуючи вже процитоване положення Конституції України, згідно з яким народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Виходячи зі змісту цієї норми, способом, формою здійснення народовладдя є й органи місцевого самоврядування. Це положення знайшло своє підтвердження у правовій позиції Конституційного Суду України, який проголосив, що «місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади» (п. 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26.03.2002 № 6-рп/2002).

Поняття «місцеве управління» виникло в юридичній науці значно раніше терміна «самоврядування». Дефініція «місцеве управління» (local government) була прийнята в законодавстві США та Великобританії для визначення організації і діяльності муніципальних закладів і прямо вказувала на один з основних критеріїв відмежування їх від інших органів управління, підкреслюючи їх локальний характер на протигагу центральній владі [9, с. 84]. І тільки у 1850 р. у правовій науці формується поняття «місцеве самоврядування», вперше запроваджене пруським юристом Х. Р. Гнейстом щодо британських муніципальних органів [10, с. 29]. У сучасній науковій літературі немає єдності думок щодо визначення поняття «місцеве управління», яке прирівнюють або до місцевого самоврядування, або ототожнюють з державним управлінням на місцях. Так, наприклад, П. П. Шляхтун у місцевому управлінні вбачає діяльність місцевих органів виконавчої влади щодо вирішення питань загальнодержавного і місцевого значення в межах адміністративно-територіальної одиниці [18, с. 255]. На тому, що місцеве управління — це здійснення саме державою управлінських функцій на місцевому рівні через свої представництва, наголошує і Н. В. Камінська [8, с. 38]. Проте з такою позицію повністю погодитися не можна, оскільки, виходячи із наведених визначень, йдеться лише про місцеве державне управління.

Згідно з тлумаченням великого юридичного словника місцевого управління розглядається як управління справами, здебільшого місцевого значення, яке здійснюють органи та посадові особи, призначені центральними чи іншими державними органами вищого рівня і підзвітні їм, чи органи місцевого самоврядування, які обрані безпосередньо населенням [2, с. 368]. О. Д. Лазор та О. Я. Лазор пропонують розглядати цю наукову категорію як «складний механізм, який охоплює діяльність органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади на певній території та є складовою частиною державного механізму управління» [11, с. 110]. Наведені визначення, на нашу думку, є більш чіткими, оскільки «управлінську» діяльність на рівні конкретної території здійснюють як

місцеві органи державної виконавчої влади, так і представницькі органи територіальної громади. Таким чином, виходячи із запропонованих визначень, «місцеве управління» доцільно розглядати у вузькому та у широкому значенні. У вузькому – це тільки «державне управління», що здійснюється місцевими органами державної виконавчої влади. У широкому розумінні – це ще й діяльність органів місцевого самоврядування, оскільки, на думку С. Г. Серьогіної, місцеве управління – це складний і гнучкий механізм, який може включати в себе як державну адміністрацію на місцях, так і органи територіального управління [15, с. 569].

Якщо поняттям «місцеве управління» послуговуються переважно як науковою категорією, оскільки воно не передбачено у чинному законодавстві України та переважної більшості інших країн, то термін «місцеве самоврядування» вживається як в юридичній доктрині, так і у нормативно-правових актах. З набуттям Україною незалежності місцеве самоврядування, що безперервно реформується, є однією з популярних тем, а упродовж останніх років у науковому товаристві пропонується багато тлумачень і визначень цього поняття. Офіційно, на міжнародному рівні, визначення досліджуваного поняття міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування. Під ним тут розуміють «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». Конституція України у ч. 1 ст. 140 визначила, що «місцеве самоврядування є правом 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». Це визначення відтворене в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з додатковим посиленням на те, що територіальна громада може вирішувати питання місцевого значення не тільки самостійно, а й «під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування». Із наведених законодавчих визначень (хоча й існує від-

мінність у визначенні основного суб'єкта місцевого самоврядування) можна зробити висновок, що це – діяльність населення безпосередньо або через виборні органи щодо управління місцевими справами.

Враховуючи дуалістичність нормативно-правового визначення місцевого самоврядування, автори деяких публікацій порушують питання про відсутність у науковій юридичній літературі фактичного визначення цього поняття на сучасному етапі розвитку або про його неповноту, незавершеність у співставленні з міжнародними стандартами, оскільки, на думку В. Шаповала, сучасні вітчизняні автори, перебуваючи значною мірою під своєрідним тиском авторитету Конституції України, здебільшого не визначають місцеве самоврядування поза межами змісту її норм [16, с. 50]. О. В. Батанов визначає місцеве самоврядування як політико-правовий інститут народовладдя, через який здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях через самоорганізацію жителів певної території за згодою і при сприянні держави [4, с. 496]. Місцеве самоврядування розглядається і як система організації і діяльності громадян, яка забезпечує самостійне, під власну відповідальність вирішення питань місцевого значення, управління комунальною власністю, виходячи з інтересів усіх жителів території [7, с. 264]. Більш того, з'ясовуючи поняття «місцеве самоврядування» в аспекті сучасної вітчизняної правої доктрини, слід мати на увазі, що воно може використовуватися для означення самостійної форми публічної влади, права населення на самостійне вирішення питань місцевого значення, інституту громадянського суспільства, управлінської діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [7, с. 6–7].

Сама категорія «місцеве самоврядування» широко увійшла у науковий вжиток після прийняття у 1985 р. Європейської хартії місцевого самоврядування, проте, на думку Г. В. Барабашева, суть поняття від цього не змінюється – це вираження волі місцевої спільноти людей у справах місцевого значення, воля, здійснювана громадянами безпосередньо й через виборні інсти-

тути управління в рамках закону, при цьому без втручання інститутів державної влади [1, с. 130].

Щодо співвідношення місцевого управління та місцевого самоврядування, то тут, як вже було зазначено, немає єдності думок, оскільки прихильники вузького підходу ототожнюють місцеве управління із діяльністю виключно місцевих органів державної влади, а місцеве самоврядування розглядається як частина цих органів. Широкий підхід передбачає наявність двох окремих суб'єктів управління на місцевому рівні – як органів держави на конкретній адміністративно-територіальній одиниці, так і місцевого самоврядування. Остання позиція, як вже було зазначено, є більш прийнятною з огляду на положення Основного Закону, а також рішень Конституційного Суду України. У цьому контексті місцеве управління та місцеве самоврядування співвідносяться як частина та ціле, іншими словами, місцеве управління є ширшим поняттям, яке включає в себе і державне управління на місцях, і місцеве самоврядування.

Під час дослідження виникає також питання щодо поняття «муніципальне управління» та його співвідношення з «місцевим самоврядуванням». Поняття «муніципальне управління» походить від терміна «муніципалітет» та у Конституції і Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» ні цей термін, ні похідні від нього слова та словосполучення не використовуються, отже, про нього може вестися дискусія тільки на доктринальному рівні. Згідно з юридично-довідковою літературою термін «муніципалітет» походить від латинського *municipium* – місто з правом самоврядування та означає орган місцевого самоврядування населення у ряді країн. У республіканську епоху римської історії так називали міста, які користувалися самоврядуванням [19, с. 783].

Слід зазначити, що муніципальне управління є порівняно новою сферою управлінської діяльності, що історично відрізняється від інших видів управління, а тому у національній літературі ще не сформовано остаточного й загально визнаного його поняття. Цьому питанню присвятив свої роботи видатний представник школи муніципального управління першої третини

минулого сторіччя Лев Веліхов, який у своїх роботах [5; 6] обґрунтував засади ефективної участі органів місцевого самоврядування в господарському житті, фінансовій та підприємницькій діяльності. Науковці розглядають муніципальне управління як діяльність місцевого самоврядування, що спрямована на задоволення інтересів територіальної спільноти, здійснювана у визначених чинним законодавством формах через муніципальне господарство [11, с. 118], а також як управлінську діяльність, де об'єктом виступає муніципальне утворення, суб'єктом – органи місцевого самоврядування, а метою – сталий розвиток територіальної громади [10, с. 6]. В. Малиновський розглядає муніципальне управління як діяльність територіальної громади, спрямовану на самостійне вирішення питань місцевого значення, що здійснюється через практичну діяльність органів місцевого самоврядування [14, с. 60]. Ю. Шаров під цим поняттям розуміє особливий вид управління органів місцевого самоврядування, «що реалізує суспільно-адміністративні відносини, які виникають під час реалізації місцевих інтересів громадян» [17, с. 362]. При цьому, на думку автора, муніципальне управління у співвідношенні з місцевим самоврядуванням є ширшим, оскільки, крім представницьких функцій, включає до свого предмета делеговані державою повноваження, господарську самостійність, публічні інтереси громади, що розглядаються як рівноправні з державними. Проте такий підхід, на нашу думку, є не повним, оскільки автор розглядає співвідношення розглянутих понять тільки з позиції предмета повноважень (компетенції) відповідних органів. Якщо ж за критерій порівняння брати форму реалізації права на самоврядування, то в цьому випадку термін «місцеве самоврядування», з нашої точки зору, навпаки, є ширшим за змістом терміна «муніципальне управління», позаяк перший включає всі форми реалізації місцевого самоврядування, тоді як другий становить лише його частину, яка реалізується органами муніципального управління. Виникнення, організація і функціонування муніципальної влади неможливі без місцевого самоврядування, але не будь-яке місцеве самоврядування є проявом муніципального управління.

Як влучно з цього приводу зазначає П. М. Любченко, муніципальна влада може розглядатися лише як одна з найважливіших характерних ознак місцевого самоврядування, оскільки загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи хоча і є самостійними й важливими формами участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, проте ознак муніципальної влади не мають [13, с. 91].

Виходячи із здійсненого аналізу досліджуваних понять, можна зробити такі висновки. Щодо організації і діяльності місцевих органів в межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці держави у науковій літературі використовують різні поняття – «місцеве управління», «місцеве самоврядування», «муніципальне управління». Кожен з цих термінів має конкретний зміст і характеризує відмінний від інших спосіб формування і діяльності місцевих органів та їх взаємовідносини з центральною владою. Змішування цих понять, наповнення їх на практиці чужим для них змістом обов'язково призведе до помилок і додаткових труднощів у функціонуванні влади на місцях. Розглянуті категорії організації влади на місцях є переважно науковим добутком, оскільки не передбачені у чинному законодавстві України, крім «місцевого самоврядування», яке, проте, вживається у неоднакових значеннях та потребує доопрацювання з урахуванням доктринальних зауважень. Незважаючи на відмінності, «місцеве управління», «місцеве самоврядування» та «муніципальне управління» як складові елементи публічної влади вже ж мають спільну основу – народ України, який через зазначені форми реалізує своє конституційне право на управління державними справами, та спільну мету – служіння цьому народу.

З урахуванням зазначеного науковий пошук має стосуватися подальшого вивчення окресленої теми, конкретних обґрунтованих пропозицій щодо законодавчого закріплення понять «місцеве управління», «муніципальне управління» та приведення до єдиного законодавчого закріплення терміна «місцеве самоврядування».

Список використаних джерел

1. Барабашев, Г. В. Местное самоуправление [Текст] / Г. В. Барабашев. — М. : Изд-во МГУ, 1996. — 352 с.
2. Большой юридический словарь [Текст] : словарь. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : ИНФРА-М, 2000. — 704 с.
3. Борденюк, В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії [Текст] : монографія / В. І. Борденюк. — К. : Парлам. вид-во, 2007. — 576 с.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник [Текст] / за ред. Ю. С. Шемшученка. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К. : Юрид. думка, 2012. — 1020 с.
5. Велихов, Л. Опыт муниципальной программы [Текст] : учеб. пособие / Л. Велихов. — М. ; Л. : Госиздат, 1926. — 104 с.
6. Велихов, Л. А. Основы городского хозяйства (1928) [Текст] : общ. учение о городе, его упр., финансах и методах хоз-ва / Л. А. Велихов. — М. : Наука, 1996. — 468 с.
7. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / І. І. Бодрова [та ін.] ; за ред. С. Г. Серьогіної. — 2-ге вид., переробл. та допов. — Х. : Право, 2013. — 360 с.
8. Камінська, Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз [Текст] : навч. посіб. / Н. В. Камінська. — К. : КНТ, 2010. — 232 с.
9. Крусян, А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии [Текст] / А. Крусян // Юрид. вестн. — 1998. — 1. — С. 84—87.
10. Круш, П. В. Муніципальне управління [Текст] : навч. посіб. для студ. вузів / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. — К. : Центр навч. л-ри, 2006. — 168 с.
11. Лазор, О. Я. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення [Текст] / О. Я. Лазор, О. Д. Лазор. — 2-ге вид., переробл. та допов. — К. : Дакор, 2006. — 352 с.
12. Лазор, О. Д. Місцеве управління: понятійно-категоріальний апарат [Електронний ресурс] / О. Д. Лазор, Л. Р. Михайлишин // Демократичне врядування : електрон. наук. фах. вид. — 2009. — № 3. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2009_3/fail/+Lazor.pdf
13. Любченко, П. М. Муніципальне право України [Текст] : навч. посіб. / П. М. Любченко. — Х. : ФІНН, 2012. — 496 с.
14. Малиновський, В. Муніципальне управління. Сфера діяльності і науки [Текст] / В. Малиновський // Віче. — 2004. — № 7. — С. 57—60.
15. Серьогіна, С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики [Текст] : монографія / С. Г. Серьогіна :

- Нац. ун-т «Юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого». – Х. : Право, 2011. – 768 с.
16. Шаповал, В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування [Текст] / В. Шаповал // Право України. – 2002. – 3. – С. 48–54.
 17. Шаров, Ю. Актуальні проблеми муніципального розвитку: деякі результати досліджень [Текст] / Ю. Шаров // Зб. наук. пр. УАДУ при Президентіві України. – 2003. – 2 (Вип. 2). – С. 361–367.
 18. Шляхтун, П. П. Конституційне право [Текст] : словник термінів / П. П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – 568 с.
 19. Юридична енциклопедія: в 6 т [Текст] / редкол. Ю. С. Шемшученко. – К. : Укр. енцикл. – Т. 3: К-М. – 2001. – 792 с.

Стаття надійшла 1 березня 2013 р.

И. В. Польщиков

Местное управление, местное самоуправление, муниципальное управление: понятия и соотношение

Статья посвящена раскрытию сущности таких научных категорий, как «местное управление», «местное самоуправление» и «муниципальное управление». Рассмотрены основные подходы к определению этих понятий, их отличительные признаки и соотношение.

Ключевые слова: *местное управление, местное самоуправление, муниципальное управление*

I. V. Polshchikov

Local government, local self-government, municipal management

The article is devoted to analyze the nature of such scientific categories as «local government», «local self-government» and «municipal management». It's important to not avoid those categories during exploring issues of local self-government because it allows understand deeper of the nature of the phenomenon being studied. The aim of the article is to elucidate the nature of concepts «local government», «local self-government» and «municipal management», determine the relationship between them and the related concepts and categories based on the analysis of scientific literature and current legislation on this issue. In his study, the author cites the position of domestic and foreign scholars who have studied this issue. Reviewed and analyzed the main approaches define these concepts, their distinguishing features and the relation between them.

The term «local government» is considered in the narrow and broad sense. In the narrow sense – it is only the «state governance» and it's exercised by local government authorities. In a broad sense – it is also the acts of local self-government. So, local government – is a complex and flexible mechanism that can include both local state administration and bodies of territorial administration. Category «local self-government» came into wide use after research adoption in 1985 of the European Charter of Local Self-Government where local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population. The author concludes that the local government and local self-government correlated as part and whole, in other words, local governance is broader, which includes the state governance and local self-government. Another studied category – «municipal management» is seen as an activity of local self-government, aimed at meeting the interests of local communities, carried out in specific legislation forms through the municipal economy, as well as management activities, where the object is the municipality, subject – local authorities, and the goal – sustainable development of communities.

The author makes his own conclusions based on the analysis of the studied concepts. Each category has specific meaning of terms and describes different ways of formation and activities of local authorities and their relationship with the central government. Mixing these concepts, filling them alien to their contents in practice necessarily lead to mistakes and additional difficulties in the functioning of local authorities. These categories of organization of local authorities are largely the product of scientific research because they not covered in the current legislation of Ukraine, except for «local self-government», which, however, is used with different meanings and needs some work on the basis of doctrinal comments. Despite the differences, «local government», «local self-government» and «municipal management» as an element of public power have also have common base – the people of Ukraine, through those forms Ukrainians are exercise their constitutional right to public affairs, and a common goal – to service to this nation.

Keywords: *local government, local self-government, municipal management*