

УДК 342.25:001.891.3

---

*Л. С. Стешенко*, аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## **Витоки державницької теорії місцевого самоврядування**

---

*Стаття присвячена виокремленню основних підходів апологетів державницької теорії місцевого самоврядування щодо розуміння юридичної природи і місця даного інституту в політичній системі суспільства та механізмі публічної влади. Висвітлено погляди представників даної теорії на інституційні, функціонально-компетенційні, нормативно-правові та організаційні засади функціонування місцевого самоврядування та його взаємозв'язки з центральним урядом.*

**Ключові слова:** *теорії місцевого самоврядування, державницька теорія місцевого самоврядування, державне управління, муніципальна влада.*

Сучасне суспільство перебуває в безперервному процесі соціально-політичної, економічної і культурної трансформації, триває пошук оптимальної моделі гармонійного поєднання державних і громадських механізмів політичного управління. Ключове значення в цьому зв'язку набуває функціонування місцевого самоврядування, яке має двоїсту суспільно-державну природу та є своєрідним посередником між державою й суспільством, центральною й місцевою владою, виступаючи, з одного

боку, владним інститутом, а з другого – інститутом громадянського суспільства – легітимним виразником інтересів місцевих співтовариств. На рівні місцевого самоврядування забезпечується взаємодія публічних і громадських форм управління, здійснюється врахування загальнодержавних інтересів і потреб місцевої громади при прийнятті владних рішень.

Створення ефективної системи місцевого самоврядування – завдання тривале, комплексне, що потребує економічних, фінансових, політичних, правових та інших перетворень у державі та свідомості громадян [1]. До сьогодні у світовій практиці та науковій літературі не існує чіткого та однозначного розуміння сутності та правової природи місцевого самоврядування. Концептуальна нечіткість теоретичної та понятійної бази спричиняє труднощі у формуванні ефективної правової основи самоврядного вирішення місцевих питань і його практичного функціонування.

Доктринальне і правове осмислення такого складного і багатогранного феномену, як місцеве самоврядування, передбачає системний аналіз генези розвитку цього інституту, розкриття особливостей понятійного апарату, нормативних положень, а також теоретико-концептуальних основ, на яких ґрунтується місцеве самоврядування в тій чи іншій країні.

Вивчення теоретичних і практичних проблем реорганізації самоврядних структур в Україні особливо актуалізується у зв'язку з черговим витком еволюції місцевого самоврядування, який в умовах суспільно-політичної кризи, низького рівня політичної і правової культури, домінування кон'юнктурних підходів правлячої еліти в розробці варіантів реформи, недостатнього досвіду громадянської активності населення отримав характер тривалої муніципальної трансформації. Значне уповільнення муніципальної реформи, перенесення термінів реорганізації системи місцевої влади в Україні певною мірою пов'язані з недостатньою опрацьованістю теоретичних аспектів розбудови місцевого самоврядування, а також дефіцитом знань про передовий досвід функціонування класичних моделей локальної демократії в умовах еволюційних змін чи революційних флуктуацій. Безумовний науковий інтерес і практичну цінність

у цьому аспекті має дослідження основних засад державницької теорії місцевого самоврядування, яка виступає науковою базою континентальної моделі місцевого самоврядування.

Аналіз масиву наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних авторів дозволяє констатувати, що проблемам сутності, історичних коренів, перспектив розвитку інститутів самоврядування у взаємодії з органами державної влади присвячено досить велику кількість публікацій. При цьому основні положення державницької теорії місцевого самоврядування отримали своє оформлення в ХІХ ст. у працях німецьких вчених Л. Штейна та Р. Гнейста. У дореволюційній Росії положення державницької теорії були підтримані у працях В. П. Безобразова, О. Д. Градовського, М. І. Лазаревського і розвинені на початку ХХ ст. М. М. Коркуновим, О. Г. Михайловським, М. І. Свешніковим та ін. Чимало прихильників має державницька концепція і на пострадянському просторі (В. І. Борденюк, Г. А. Василевич, Н. М. Кондратович, О. А. Мельник, А. М. Онупрієнко, Л. А. Приходько, С. О. Хлебунова). Проте сучасний етап державотворення як ніколи гостро засвідчує потребу поглибленої й всебічної теоретичної розробки цього питання.

З огляду на розмаїття поглядів щодо співвідношення державних і самоврядних органів у механізмі публічної влади в рамках конкретно-історичних моделей політико-правового розвитку, охарактеризувати їх у межах однієї статті практично неможливо. Тому метою даної статті є виокремлення основних підходів апологетів державницького напрямку щодо розуміння природи і місця інституту місцевого самоврядування в політичній системі суспільства та механізмі публічної влади.

Основоположниками державної теорії самоврядування вважаються Лоренц фон Штейн і Рудольф фон Гнейст, хоча, на думку російського дослідника П. П. Гронського, цей традиційний погляд є доволі сумнівним, оскільки не Л. Штейн і Р. Гнейст вперше висловили міркування про державницьку природу самоврядних органів та публічно-правовий характер їх компетенції. Ще до появи їх праць деякими вченими, наприклад, І. Аретином і К. Роттеком, не заперечувалися публічно-право-

вий характер завдань, покладених на органи місцевого самоврядування, і публічно-правова природа цих структур. Заслуга ж Л. Штейна і Р. Гнейста полягає у з'ясуванні того, що не існує особливих публічно-правових громадівських справ, а всі публічно-правові справи, в тому числі і справи громадівські, є державними справами [1, с. 1–2].

Лоренц фон Штейн – професор Віденського університету, автор численних праць у галузі політичних наук, найбільш ґрунтовною з яких є «Вчення про управління» («*Verwaltungslehre*»), що складається з семи окремих частин. Саме в цьому творі, в другому відділі першої частини, що має назву «Самоврядування і його правова система» («*Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem*»), Л. Штейн зробив спробу створити повну наукову систему вчення про самоврядування [2, с. 384].

На думку Л. Штейна, самоврядування є першою формою, в якій втілюється ідея вільного управління як організованої і повноважної участі громадян у виконанні загальних функцій і управлінні особливими справами. Воно виникає не стільки завдяки вільній і самодіяльній волі окремих громадян, скільки завдяки природі цих відносин, що породжують необхідність цієї участі. Самоврядування являє собою другу органічну систему виконання поряд із системою урядовою [3, с. 27–28].

Розглядаючи громаду як соціальний організм і визнаючи наявність особливих місцевих справ, що становлять предмет компетенції органів місцевого самоврядування, Л. Штейн зазначав, що ці особливі громадівські справи водночас є справами державними. Не протиставляючи самоврядні органи урядовим, він вважав, що вони обопільно здійснюють одну державну справу, однак перші – місцевого, а другі – загального значення. Як вказував Л. Штейн: «Насправді як урядові, так і самоврядні органи належать державній владі і діють від її імені; як державна служба, так і громада мають завдання здійснювати державні закони; ці органи мають свою як місцеву, так і загальну компетенцію; вони знаходяться поруч в ієрархії службової системи і в рівній мірі підкоряються дистанційному порядку руху справ» [3, с. 65].

Водночас Л. Штейн вважав, що органи самоврядування мають власний устрій і управління, а разом із тим і право устрою й управління. Перше обумовлює певну автономію самоврядної організації, друге – пов'язане зі здійсненням вищого нагляду. Автономія зумовлює право органів самоврядування видавати власні розпорядження і приписи в межах своєї компетенції та здійснювати їх через своїх агентів. До системи автономії самоврядування, на думку Л. Штейна, входять: 1) автономія виконання і 2) автономія власне управління. Перша полягає в праві самостійно видавати самоврядні акти. Уряд при цьому має право нагляду і видання загальнообов'язкових приписів. Автономія власне управління полягає в діяльності виконавчих агентів самоврядування. Завданням вищого нагляду є узгодження автономії органів самоврядування з правами уряду і державного управління. Сутність такого нагляду полягає в тому, щоб встановити гармонію між самостійністю самоврядування і єдністю державної влади.

Л. Штейн критикував теорію «вільної громади», обмежуючи час її існування лише періодом феодалізму, оскільки лише в середні віки уможливився розподіл суверенітету між окремими суб'єктами – феодальними землевласниками, тому у той час було можливе існування «вільних громад», незалежних від держави.

Разом із тим Л. Штейн визнавав цінність громади і самоврядування взагалі для держави. Самоврядування здатне, в обмеженій мірі і в своїй обмеженій сфері, створювати основні форми і органи держави. Тому громада бачилася німецькому автору умовою підготовки громадянина до свідомо-вільного життя в державі, яка передбачає поступову еволюцію від приватних, партикулярних інтересів до усвідомлення загальних цілей і завдань державного життя.

У своїх роботах Л. Штейн підкреслював особливий правовий статус органів місцевого самоврядування. На його думку, органи місцевого самоврядування легітимізуються населенням, відповідно, діють від імені та в інтересах місцевої громади і тому можуть і повинні вступати в юридичні відносини з державою як незалежні суб'єкти права. Саме ця обставина відрізняє органи

місцевого самоврядування від державних структур, які діють від імені та в інтересах єдиної держави, не маючи будь-яких інших, відмінних від державних, власних інтересів.

Надалі ця теорія отримала свій розвиток у роботах пруського юриста і політика Генріха фон Гнейста, які були присвячені переважно дослідженню адміністративного права Великобританії та питань місцевого самоврядування [4–6]. На основі результатів свого дослідження історичного розвитку організації внутрішнього управління і державного устрою Великобританії Р. Гнейст вивів оригінальну теорію «Selfgovernment» як характерну для цієї країни організацію державної влади і на цій підставі сформулював теорію самоврядування як загального державно-правового постулату [2, с. 391].

Р. Гнейст підтримував державний характер місцевого самоврядування і саме йому належить вислів «Selbstverwaltung – Staatsverwaltung» («самоврядування – це державне управління»). Р. Гнейст доводив, що самоврядування за своєю природою є виявом децентралізації державного управління, і в цьому сенсі відмінності між місцевим самоврядуванням і місцевим управлінням відсутні. Він стверджував, що місцеве самоврядування є дорученням здійснювати деякі державні повноваження місцевим спілкам. На його думку, місцеве самоврядування покликане виконувати ті ж завдання, що і державна влада, але лише в меншому обсязі, обмеженому місцевістю, її територіальними межами, в рамках яких здійснюється самоврядування.

Відмінність місцевого самоврядування від державних органів він також вбачав в особливому порядку формування та заміщення посад апарату. Оскільки, на думку вченого, посади самоврядування (місцевого державного управління) полягають у виконанні завдань держави, то і їх заміщення слід здійснювати за рішенням уряду. Р. Гнейст вважав, що до органів місцевого самоврядування можуть обиратися тільки заможні громадяни певної громади, які користуються авторитетом місцевого населення. Виконувати свої посадові обов'язки вони повинні виключно на безоплатній основі, щоб їх діяльність не була джерелом економічного збагачення. Такому управлінському аристократизму Р. Гнейст протиставляв державну службу, куди

чиновник ішов, керуючись переважно не цілями громадського блага, а особистими економічними інтересами. Отримуючи заробітну плату, він безпосередньо залежав від вищих осіб і, відповідно, повинен був служити чужим йому інтересам. Таким чином, Р. Гнейст виділяв два обов'язкові елементи публічного незаангажованого місцевого самоврядування: авторитет місцевого населення і безоплатне виконання обов'язків. При цьому відповідальність посадовців самоврядування має визначатися нормами державного права, а не загального (common law) і тим більш не корпоративного права. Іншими словами, за висловом Р. Гнейста, зазначені самоврядні посадовці мають бути повністю підпорядковані виконавській вертикалі державного апарату [5, с. 70].

На позиціях державницької концепції місцевого самоврядування стояв і Г. Єллінек. У межах свого «Загального вчення про державу» він зазначав, що відмітною ознакою будь-якого самоврядування є «державне управління через осіб, котрі не є професійними державними посадовими особами», «на противагу державно-бюрократичному управлінню управління через самих зацікавлених осіб» [7, с. 608]. Звертаючись до правових підстав здійснення самоврядування (права на самоврядування), Г. Єллінек доходив висновку, що «сучасна самоврядна одиниця ... отримує від держави право на здійснення державної влади на тих самих підставах, що воно й стосовно держави належить йому як самостійне – похідне, але власне – право, котре, втім, держава може змінити шляхом видання відповідного закону» [7, с. 612]. При цьому місцеве самоврядування розглядалося ним як один із видів самоврядування, що надається державою певним суспільним спілкам (церкві, торговельним і торговельно-промисловим палатам чи ремісничим спілкам тощо). Особливою суспільною спілкою – суб'єктом самоврядування – він визнавав самоврядні громади (Gemeinde) [7, с. 612]. Г. Єллінек справедливо відзначав, що територіальні громади спираються на соціальний базис, створений не державою, а саме на спільних інтересах сусідства, але власне право володарювання громади ніколи не є первинним правом: владними повноваженнями її наділяє держава [7, с. 614].

Підтримку постулатів державницької теорії місцевого самоврядування висловила й переважна більшість російських революційних вчених. Це й не дивно, адже російська державно-правова думка кінця XIX – початку XX ст. значною мірою перебувала під впливом німецького конституціоналізму.

Одним із перших послідовників державницької концепції місцевого самоврядування на російському ґрунті став публіцист О. А. Головачов, який у серії статей «Десять років реформ» (малися на увазі реформи імператора Олександра II. – Л. С.), опублікованих у 1870-ті рр. в журналі «Вісник Європи», здійснив аналіз природи самоврядування з точки зору його організації і практики функціонування. Критично ставлячись до діяльності земських установ, він вважав, що останні не можуть навіть називатися «органами самоврядування», оскільки не мають досить сильної виконавчої влади і їх участь у справі державного управління є нікчемною [8, с. 169–170].

Тезу про земські установи як виключно державні структури підтримував академік Санкт-Петербурзької Академії наук В. П. Безобразов. Сутність самоврядування він визначав як управління «за законами і через закони» [9, с. 48], а також вважав, що органи самоврядування, які виникли на громадському ґрунті під впливом місцевих інтересів, не перестають бути державними, бо входять як ланки до загальної системи державної влади й управління. Місцеве самоврядування не є громадським самоврядуванням, прикладом якого є акціонерні компанії та інші спілки, воно є державним, бюрократичним управлінням; установи самоврядування сукупно з бюрократичними установами являють собою органи одного і того ж державного організму, різні форми однієї й тієї ж влади [10, с. 19–21].

У 1880-ті рр. ґрунтовний аналіз теоретичних аспектів самоврядування здійснив професор О. Д. Градовський. Вчений вважав, що самоврядування – це поняття політичне, яке може бути визначене мірою участі суспільства не лише в місцевих адміністративних справах, а й у загальнодержавному управлінні. Він стверджував, що органи самоврядування є не лише інструментом задоволення потреб населення, але і засобом підтримки цього державного порядку. «Те, що ми називаємо самовряду-



ванням, – відзначав О. Д. Градовський, – має на увазі двояку мету: 1) надати можливість різним суспільним організаціям здійснювати свої, їм притаманні цілі; 2) організувати участь суспільства у державній адміністрації» [11, с. 6].

Як і Л. Штейн, О. Д. Градовський розділяв компетенцію органів самоврядування на дві сфери: «природну» (власну) та «урядову» (делеговану) [12, с. 5]. Проте неухильну історичну тенденцію він вбачав у тому, що ця «природна сфера сходиться на другий план, а в деяких державах зовсім втрачається. Усе це, при дослідженні питання про самоврядування, висуває на перший план суто урядові завдання» [12, с. 78]. На думку вченого, питання про самоврядування є питанням про організацію влади, а не про межі цієї влади, тобто самоврядування являє собою частину загальної державної системи, побудованої на залученні окремих громадських елементів, що беруть участь у політичному житті країни.

Водночас О. Д. Градовський наполягав на безпідставності розподілу функцій і завдань місцевої влади на державні й недержавні, тобто завдання й питання місцевого значення. На його думку, особливих місцевих справ, місцевих завдань не існує: усі справи, що перебувають у віданні самоврядування, одночасно є справами, залишеними державою у своїй компетенції, а отже, і органи самоврядування суть органи державної влади. «Самоврядування, – наголошував О. Д. Градовський, – полягає у розподілі урядових завдань між органами центральної влади і органами суспільства. Органи суспільства, покликані для цих завдань, входять через це до урядової сфери, стають частиною адміністрації» [12, с. 42].

На непродуктивності розподілу держави і самоврядування за матеріальною ознакою, тобто за предметами відання, наполягав і почесний член Петербурзької Академії наук Б. М. Чичерін. «Навіть суто місцеві справи, – писав він, – є разом із тим й інтересом спільним. Добробут жителів у всіх місцевостях складає загальний інтерес держави» [13, с. 375].

Серед російських авторів, які досліджували сутність і природу місцевого самоврядування, особливо слід відзначити видатного вченого-юриста, філософа, професора державного

права юридичного факультету Санкт-Петербурзького Імператорського університету М. М. Коркунова. Аналізуючи погляди Р. Гнейста та полемізуючи з німецькими авторами, він висунув ідеї, які згодом почали використовуватися й іншими апологетами державницької теорії, зокрема щодо формальної й матеріальної відмінності органів державного територіального управління і місцевого самоврядування.

Так, характеризуючи державницьку теорію місцевого самоврядування, М. М. Коркунов звертав увагу на його залежний характер. Він відзначав: «Самостійне право владарювання мають тільки держави. Самоврядні місцеві громади здійснюють владні права за дорученням держави, а тому підлягають у цій своїй діяльності державному нагляду не лише щодо зовнішньої законності, до дотримання встановлених законом меж, але й у відношенні до її змісту» [14, с. 500–501].

Державницька теорія місцевого самоврядування отримала свій розвиток у роботах видатного дореволюційного юриста М. І. Лазаревського, який визначав місцеве самоврядування як систему децентралізованого державного управління, забезпеченого низкою юридичних гарантій, які, з одного боку, захищають самостійність органів місцевого самоврядування, а з другого, — забезпечують їхній взаємозв'язок з певною місцевістю та її населенням. На думку М. І. Лазаревського, державна влада є сукупністю повноважень монарха, його адміністрації, парламенту і органів місцевого самоврядування [15, с. 7].

Проведене дослідження дає змогу зробити такі висновки.

Державницька концепція місцевого самоврядування бере свої витоки у німецькій ліберальній конституційно-правовій доктрині ХІХ ст. і виходить з моністичного розуміння публічної влади і публічних справ. Її прибічники спираються на постулат про неподільність суверенітету, а відтак обґрунтовують неможливість співіснування поряд із державною суверенною владою будь-якої іншої публічної влади.

Сутність державницької теорії місцевого самоврядування полягає у визнанні місцевого самоврядування низовою ланкою у вертикалі державної влади, що орієнтована на виконання

державних справ локального масштабу і здійснюється представниками територіальних спільнот (громад). За такого підходу місцеве самоврядування – це лише одна з форм організації місцевого державного управління, що має певну дискрецію у вирішенні місцевих питань у межах наданої компетенції та має здійснюватися не посланцями центрального уряду, а безпосередньо місцевим населенням або його представниками.

Державницька теорія самоврядування має політико-правовий зміст, оскільки вперше позначила політичний аспект місцевого самоврядування, його владний характер, правову форму діяльності та можливість виходу в своїй компетенції за межі суто господарських завдань.

Основоположні ідеї державницької теорії місцевого самоврядування як особливої форми (моделі) організації державного управління на місцях не втратили своєї актуальності й сьогодні; вони мають універсальний характер та можуть бути використані в сучасній муніципально-правовій теорії та практиці України.

В умовах плюралістичної демократії державницька теорія місцевого самоврядування є лише одним із можливих підходів до організації публічної влади на місцях, визнання якого є справою політичного вибору. За даних умов дослідження можливих шляхів реалізації цієї теорії у політико-правовій практиці України є перспективним напрямом подальших досліджень у цій сфері.

#### Список використаних джерел

1. Гронский, П. П. Теории местного самоуправления в германской науке [Текст] / П. П. Гронский // Известия Санкт-Петербургского политехнического института. Отдел наук экономических и юридических. – 1913. – Т. XIX. – С. 1–53.
2. Черняк, Э. В. Государственная теория самоуправления в трудах европейских ученых Л. Штейна и Р. Гнейста [Текст] / Э. В. Черняк // Вестник Казан. технол. ун-та. – 2010. – № 11. – С. 384–396.
3. Штейн, Л. фон. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии [Текст] / Л. фон Штейн. – СПб. : Изд. А. С. Гиероглифова, 1874. – 612 с.

4. Gneist, R. Verwaltung Justiz Rechtsweg Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreis-Ordnungen in Preußen [Текст] / R. Gneist. — Berlin : Verlag von Julius Springer, 1869. — 607 p.
5. Gneist, R. Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England [Текст] / R. Gneist. — 3-te Aufl. — Berlin : Verlag von Julius Springer, 1871. — 1018 p.
6. Gneist, R. Der Rechtsstaat [Текст] / R. Gneist. — Berlin : Verlag von Julius Springer, 1872. — 202 p.
7. Еллинек, Г. Общее учение о государстве [Текст] / Г. Еллинек. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. — 752 с.
8. Головачев, А. А. Десять лет реформ. 1861—1871 [Текст] / А. А. Головачев. — СПб. : Издание «Вестника Европы» ; типогр. Ф. С. Сушинского, 1872. — 400 с.
9. Безобразов, В. П. Земские учреждения и самоуправление [Текст] / В. П. Безобразов. — М. : Земство, 1874. — 52 с.
10. Безобразов, В. П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть (статьи) [Текст] / В. П. Безобразов. — СПб. : Типогр. В. Безобразова и Ко, 1882. — 763 с.
11. Градовский, А. Д. Начала русского государственного права [Текст] : в 2 т. / А. Д. Градовский ; [под ред. и с предисл. В. А. Томсинова]. — М. : Зерцало, 2006. — Т. 2 : Органы управления. — 542 с.
12. Градовский, А. Д. История местного самоуправления в России [Текст] / А. Д. Градовский // Собр. соч. : в 9 т. — СПб. : Типогр. М. М. Стасюлевича, 1908. — Т. 9. — 599 с.
13. Чичерин, Б. Н. Курс государственной науки. Ч. 1. Общее государственное право [Текст] / Б. Н. Чичерин. — М. : Типогр. товарищества И. Н. Кушнерев и Ко, 1894. — 512 с.
14. Коркунов, Н. М. Русское государственное право [Текст] : в 2 т. / Н. М. Коркунов. — СПб., 1908. — Т. 2. Часть особенная. — 596 с.
15. Лазаревский, Н. И. Самоуправление [Текст] / Н. И. Лазаревский // Мелкая земская единица : сб. ст. Вып. 1. — СПб. : Изд. кн. П. Д. Долгорукого и кн. Д. И. Шаховского при участии газеты «Право», 1903. — С. 1—55.

**Л. С. Стешенко**

**Истоки государственнической теории  
местного самоуправления**

*Статья посвящена выделению основных подходов апологетов государственнической теории местного самоуправления в понимании юридической природы и места данного института в политической системе общества и механизме публичной власти. Освещены взгляды представи-*

телей данной теории на институциональные, функционально-компетенционные, нормативно-правовые и организационные основы функционирования местного самоуправления и его взаимосвязи с центральным правительством.

**Ключевые слова:** теории местного самоуправления, государственная теория местного самоуправления, государственное управление, муниципальные власти.

L. S. Steshenko

### The origins of the state theory of local self-government

*The article is devoted to the clarification of the main approaches of apologists of the state theory of local self-government in relation to the understanding of the legal nature and place of this institution in the political system of society and the mechanism of public power. The views of the representatives of this theory have been clarified according to the institutional, functional and competence, normative, legal and organizational grounds of functioning of local self-government and its interrelation with the central government.*

*Doctrinal and legal understanding of such a complex and multifaceted phenomenon as a local self-government involves a systematic analysis of the genesis of development of this institution, identifying the features of the conceptual grounds, regulations, and also the theoretical and conceptual grounds on which local self-government is based in a particular country.*

*At the level of local government the interaction of public and social forms of government are provided, national interests and the needs of local community in the process of decision-making are taken into consideration.*

*The researches of the fundamental principles of the state theory of local self-government, which are the scientific base of the continental model of local self-government, evoke undoubted scientific interest and practical value.*

*To characterize them within one article is almost impossible of the point of view of the diversity of ideas concerning the correlation of the state and self-government bodies in the mechanism of public power within the specific and historical models of political and legal development. Therefore, the aim of this article is to highlight the main approaches of the state direction in relation to the understanding of the nature and place of the institution of local self-government in the political system of society and the mechanism of public power.*

*Lorenz von Stein and Rudolf von Gneist are considered as the founders of the state theory of self-government. The merit of L. Stein and G. Gneist is clar-*

*fication of the fact that there are no special public and legal, community affairs, and all public and legal affairs, including community affairs, are public affairs.*

*Supporters of the state theory of local self-government rely on the postulate of the indivisibility of sovereignty, and therefore they justify the impossibility of coexistence along with the state and sovereign authority of any other public power.*

*The essence of the state theory of local self-government consists of the recognition of local self-government as the low level of the state power vertical, which is focused on the execution of state affairs of a local scope and is carried out by representatives of local communities. According to this approach, local self-government is just one of the forms of organization of local state government which has a certain discretion in solution of local issues within the limits of competence and should be carried out not by representatives of the central government, but directly by the local population or its representatives.*

*The fundamental ideas of the state theory of local self-government, as a special form of organization of state government at local level, have not lost their relevance today; they are universal and can be used in modern municipal and legal theory and practice of Ukraine.*

*Under the conditions of a pluralist democracy, the state theory of local self-government is only one of the possible approaches to the organization of public power at local level, the recognition of which is a matter of political choice. Under these conditions, the researches of possible ways of implementation of this theory in political and legal practice of Ukraine is a perspective direction for further researches in this sphere.*

**Keywords:** *theory of local self-government, the state theory of local self-government, state government, municipal authority.*