

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)



Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет



№ 5, 2016 [Назад](#) [Головна](#)

0 0 0 0 0 0 0 0

УДК: 352.07:001

*В. В. Буряк,
аспірант, Запорізький національний технічний університет, м. Запоріжжя*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*V. V. Buriak,
postgraduate, Zaporizhzhya national technical university*

THE EVOLUTION OF THE THEORYS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

В статті досліджується поняття місцевого самоврядування. Виокремлено громадську, державну та дуалістичну теорії місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що дуалістична теорія повинна бути покладена в основу розбудови сучасної системи місцевого самоврядування. Визначено поняття «автономія» у трьох аспектах: правова, організаційна, економічна. Проаналізовано моделі місцевого самоврядування: англосаксонську, французьку та німецьку. Виокремлено основні функції місцевого самоврядування з точки зору багатовимірності. Доведено необхідність побудови ефективного системи місцевого самоврядування, яка базується на елементах громадянського суспільства і самоорганізації.

The concept of local self-government is analyzed. The gromadsky, state and dualist theories of local government are selected. The dualistic theory should be the basis of building a modern system of local government is proved. The concept of "autonomy" in three aspects: legal, organizational, economic is determined. The models of local government: Anglo-Saxon, French and German are analyzed. The basic functions of local government from the point of view of multidimensionality are selected. The necessity of building an effective local government system, which is based on the elements of civil society and self-organization is proved.

Ключові слова: автономія, влада, держава, ефективність, місцевого самоврядування, модель місцевого самоврядування, муніципалітет, самоорганізація.

Keywords: autonomy, power, state, efficiency, local government, the model of local government, municipality, self-organization.

ВСТУП. На сучасному етапі розвитку державотворення та фінансово-економічної кризи в Україні виникає потреба ефективного вирішення питань місцевого рівня. Це спонукає суспільство та державу звернути увагу на розбудову ефективного і дієвого місцевого самоврядування.

В умовах постійного зростання адміністративної, фінансової автономії актуальним є питання місцевого самоврядування. Розвинуте місцевого самоврядування дозволяє органам державної влади сконцентруватися на вирішенні проблем, як на національному, так і регіональному рівнях, сприяє оптимізації державного управління. Тому на сучасному етапі для України необхідним є визнання важливості, вагомості, значущості місцевих інтересів в якості офіційної державної політики, що і визначає сутність та мету місцевого самоврядування.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ. Значний внесок в дослідження теорій місцевого самоврядування класикам: Р. Гнейст [1] і Л. Штейн [2], французький історик, соціолог і громадський діяч А. де Токвіль [3], німецькі вчені О. фон Гірке [4] та В. Шеффнером [5].

Вагомим доробком є праці вітчизняних дослідників І. Козюри, В. Кравченка, В. Журавського, В. Бабаєв, А. Мельник [6-8] та інші.

В умовах посилення децентралізації питання місцевого самоврядування потребує більш глибокого дослідження з метою виокремлення та систематизації теорій місцевого самоврядування. Об'єктивною потребою подальшого вивчення є теоретичне обґрунтування теорій місцевого самоврядування для розбудови архітектури ефективної системи місцевого самоврядування на сучасному етапі.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ. Метою статті є визначення концептуальних основ місцевого самоврядування на основі методики генетичного та історичного аналізу.

РЕЗУЛЬТАТИ. На сучасному етапі процеси децентралізації в Україні потребують формування нової філософії, основою якої повинні бути перш за все верховенство права, пріоритет прав і свобод людини, орієнтація державних інституцій на забезпечення цих прав. У зв'язку із цим необхідним є розбудова архітектури місцевого самоврядування задля досягнення його ефективності.

Місцеве самоврядування за своєю сутністю виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної влади, так і від об'єднань громадян. Це вид самоврядування втілює місцеві інтереси територіальних громад, та є формою залучення громадян до участі в управлінні справами. Головним завданням та метою місцевого самоврядування є задоволення місцевих потреб і вирішення конкретних проблем, що виникають на певній території, власними силами.

Теоретичні основи вчення про місцевого самоврядування були закладені ще в кінці XVIII – першій половині XIX ст. представниками англійської, французької, та німецької шкіл. У науковій літературі виокремлюють три класичні теорії місцевого самоврядування (рис. 1).



Рис. 1. Класичні теорії місцевого самоврядування

Джерело: [9]

Прихильниками «громадівської теорії» місцевого самоврядування були О. фон Гірке та В. Шеффнер. Ця теорія головною вважала переважно господарську природу діяльності органів місцевого самоврядування. На базі цієї теорії створювався список «справ», що входив виключно до їх компетенції.

Основні положення «державницької теорії» місцевого самоврядування були розроблені німецькими вченими Р. Гнейстом і Л. Штейном у XIX ст. Згідно з цією теорією, місцеве самоврядування є однією з форм організації державної влади на місцях, головною відмінністю якої є активне залучення до вирішення локальних питань місцевого населення. З точки зору державницької теорії передача деяких повноважень державного управління до компетенції місцевих громад є необхідною для того, щоб забезпечити більш ефективне прийняття рішень на місцевому рівні.

На сучасному етапі в науковій літературі найбільшого розповсюдження набули теорії самоврядування, представники яких намагаються знайти компроміс між прихильниками двох крайніх точок зору на природу місцевих органів влади. Подвійна сутність місцевого самоврядування (самостійність у місцевих справах і виконання делегованих державних функцій на місцевому рівні) знайшла відображення у дуалістичній теорії місцевого самоврядування.

Згідно з цією теорією, органи місцевого самоврядування, виконуючи функції, делеговані державою, виходять за межі місцевих інтересів і діють як інструмент державної адміністрації. Таким чином, місцеве самоврядування включає дві складові: громадівську і державну. Концептуальною основою цієї теорії є прояв зустрічної ініціативи: з боку населення, яке доручає органам місцевого самоврядування виконання ряду функцій, важливих для даної місцевої громади, і з іншого боку держава, яка доручає місцевим органам влади вирішення питань, котрі важливі не лише для конкретного муніципального колективу, але і для держави в цілому. Держава не лише дозволяє органам місцевого самоврядування виконувати частину громадських справ самостійно, але і покладає на них виконання низки власних функцій, що, як правило, пов'язані з населенням.

З точки зору гуманістичного підходу щодо самоврядування, важливим є дослідження відомого вченого і філософа Дж. Міля. У своєму есе «Про свободу» [10] він зазначав, що врядування є водночас і величезною силою, яка впливає на людські душі, і сукупністю заходів з організації суспільного життя. Суспільство, в якому панує «варварське свавілля», за якого кожен індивід переслідує меркантильні інтереси, не має шансів рухатися вперед у своєму цивілізаційному розвитку.

Термін «місцеве самоврядування» («Local Selfgovernment») прийшов в Україну з Великої Британії через Німеччину та Росію у XIX сторіччі. У найбільш загальному значенні під самоврядуванням розуміють облаштування певним колективом людей власних справ, що, в свою чергу, забезпечується самостійним прийняттям членами цього колективу норм та рішень, які стосуються його життєдіяльності, а також співпадіння суб'єкту та об'єкту управління – здійснюють управління колективними справами і виступають у якості тих, ким управляють, ті ж самі особи.

В залежності від того, які колективи здійснюють самоврядування можна розмірковувати про корпоративне (самоврядування в колективах, які формуються на основі: виробничої або професійної діяльності, спільної політичної програми або віросповідання, спільних творчих прагнень) або місцевого (про самоврядування територіальних громад), а також сталих колективів людей, об'єднаних системою зв'язків та відносин, що склалися історично внаслідок їх постійного проживання в межах певної території самоврядування.

Вважаємо за доцільне провести демаркаційну лінію між терміном «місцеве» та «муніципальне» самоврядування. У законодавстві багатьох зарубіжних країн застосовуються терміни «муніципальне», «муніципалітет», що від латинського «municipis» – тягар та «саріо», «гесіріо» – приймаю [6]. В вітчизняній науковій літературі та нормативних документах ці терміни розглядаються як синоніми. Але, на наш погляд, необхідним є їх глибоке дослідження з наукової точки зору, що може бути напрямком подальших досліджень.

Місцеве самоврядування багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно. Визначення поняття «місцеве самоврядування» у нормативних документах, зокрема в Конституції України (ст. 140) [11]. Цей термін характеризується як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Таким чином, із вищезазначеного слідує, що місцеве самоврядування як об'єкт Конституційно-правового регулювання виступає в якості:

- відповідної засади конституційного ладу України;
- специфічної форми народовладдя;
- права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Підкреслимо, що починаючи з останнього десятиліття XX ст., функції та повноваження місцевого самоврядування у більшості розвинених країн світу суттєво переглядаються і торкаються майже усіх сфер життєдіяльності територіальних громад. До найважливіших з них належать:

- формування та виконання місцевого бюджету, поточне та стратегічне планування функціонування і розвитку територіальної громади (муніципалітету);
- організація роботи та розвиток комунального господарства;
- забезпечення якісного функціонування інженерної інфраструктури (дороги, транспорт тощо), громадського порядку, відповідного екологічного та санітарного стану території;
- вирішення соціальних питань (житло, освіта, культура);
- надання якісних управлінських послуг тощо.

Базуючись на міжнародні документи, зокрема на Європейську хартію місцевого самоврядування, підкреслимо, що цей термін визначає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Згідно з Європейською Хартією фундаментальним принципом місцевого самоврядування є автономія, який в Україні було ратифіковано 15 липня 1997 р.

У загальному розумінні автономія – це право на самостійне вирішення проблем місцевого значення; право здійснювати власний розвиток та управляти процесами суспільного життя, свобода впровадження на відповідній території самоврядування в межах, визначених державними структурами. Автономія місцевого самоврядування розглядається в трьох площинах (рис. 2).

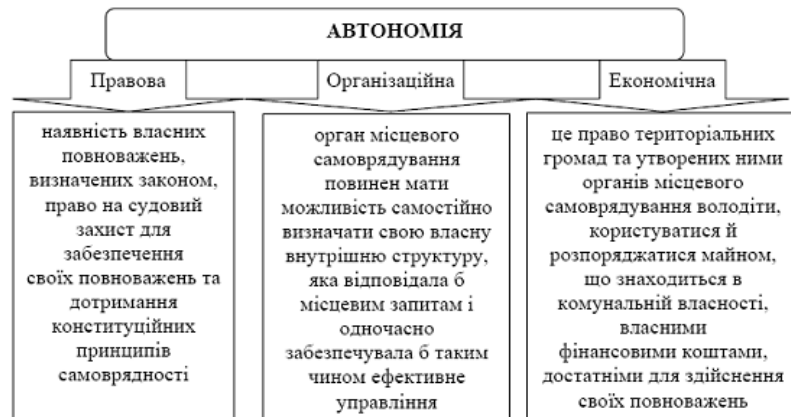


Рис. 2. Зміст поняття «автономія»

Джерело: [9]

Світовий досвід свідчить, що на сучасному етапі розвитку економіки найбільш істотними ознаками системи місцевого самоврядування є їх універсальна виборність і значна самостійність у вирішенні локальних проблем. Ця самостійність базується на муніципальну власність, право стягування й розпорядження місцевими податками, можливість прийняття широкого кола нормативних актів з питань місцевого управління. В зарубіжних країнах найбільш розповсюдженими є три типи моделей місцевого самоврядування: англосаксонська, континентальна (французька) та німецька. Характерні особливості цих моделей подано в таблиці 1.

Таблиця 1.

Моделі місцевого самоврядування

Модель	Характерні особливості	Країни
Англосаксонська	- відсутність на місцях представників уряду, які контролюють місцеві виборчі органи; - принцип, згідно якого органи місцевого самоврядування можуть здійснювати лише те, що безпосередньо дозволяє закон; - муніципалітети розглядаються як автономні утворення, які реалізують владу, покладену на них парламентом; - правова база створюється з приватних і місцевих статутів, які приймаються урядом	Великобританія, США, Канада, Індія, Австралія, Нова Зеландія
Континентальна (французька)	- наявність контролю за діяльністю місцевих органів з боку центральної влади; - в основі правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування є принцип: дозволено всі дії, які безпосередньо не заборонено законом і не належать до компетенції інших органів; - законодавча база формується урядом	Франція
Німецька	- змішана форма самоврядування: елементи англосаксонської та французької моделі із врахуванням специфічних особливостей певних територій	Німеччина

Джерело: [13]

Зазначимо, що в умовах розбудови української державності, становлення демократії, процесів децентралізації, саме ефективна система місцевого самоврядування може стати тим інструментом, який забезпечить задоволення потреб громадян та зростання їх добробуту, сприятиме розвитку населених пунктів, регіонів і держави в цілому.

ВИСНОВКИ. Сучасна демократична держава має не тільки теоретично визначати можливості існування місцевого самоврядування, а й з практичної точки зору – підтримувати його та сприяти подальшому розвитку.

Проаналізувавши основні теорії місцевого самоврядування, на наш погляд, саме дуалістична теорія на сучасному етапі є найбільш ефективною. В її основі лежить механізм «зустрічної ініціативи»: з боку населення, яке доручає органам місцевого самоврядування виконання низки функцій, важливих для певного місцевого співтовариства, і з боку держави, яка доручає місцевим органам влади вирішення питань, які мають інтерес не тільки з точки зору конкретного колективу, але й держави в цілому.

Важливо наголосити, що самоврядування як участь громадян в управлінні може успішно функціонувати лише в тому випадку, коли вже існують елементи громадянського суспільства і самоорганізації, які в Україні перебувають на етапі формування.

ЛІТЕРАТУРА.

- Gneist R. Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England. 3-te Aufl. – Berlin: Verlag von Julius Springer, 1871. – 885 s.
- Stein L. Handbuch der Verwaltungslehre. 3-te Aufl., I Theil. – Stuttgart: Verlag der J. G. Coltaschen Buchhandlung, 1888. – 565 s.
- Токвиль Алексис де. Демократія в Америці: Пер. с франц. / Предисл. Гарольда Дж. Ласки. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с.
- Girke O. von. Das deutsche Genossenschaftsrecht. – Berlin, 1869. – Bd. 1. – 650 s.
- Heffner V. Die deutsche Selbstverwaltung im 19. und 20. Jahrhundert. 2. Aufl. – Stuttgart, 1969. – 481 s.
- Адміністративне право України : підручник [за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Ін Юре, 2002. – 542 с.
- Козюра І. В. Адміністративно-територіальна структура муніципального управління: пошуки і варіанти / І. В. Козюра // Управління сучасним містом. – 2001. – № 1-3. – С. 117-124.
- Кравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: основи муніципального права: навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Апарат-центр, 2001. – 176 с.
- Суть, структура та особливості місцевого самоврядування. Поняття та природа місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://agroua.net/economics/documents/category-36/doc-32/>.
- Міль Дж. С. Про свободу / Дж. С. Міль ; [пер. з англ.]. – К. : Основи, 2001. – 366 с.
- Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні“ // Голос України. – 1997. – 12 черв. – С. 5-13.
- Європейська хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

13. Батычко В.Т. Муниципальное право / В.Т. Батычко. – Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://leksii.net/2-67179.html>

REFERENCES.

1. Gneist, R. (1871) „Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England“, Verlag von Julius Springer, Deutschland, Berlin.
2. Stein, L. (1888) „Handbuch der Verwaltungslehre“, Verlag der J. G. Coltaschen Buchhandlung, Deutschland, Stuttgart
3. Tokvyl Aleksys de. (1992) *Demokratia v Ameryke* [Democracy in America], Prohress, Moskow.
4. Girke, O. von. (1869) „Das deutsche Genossenschaftsrecht“, Verlag von Julius Springer, Deutschland, Berlin.
5. Heffner, V. (1969) „Die deutsche Selbstverwaltung im 19. und 20. Jahrhundert“, Verlag der J. G. Coltaschen Buchhandlung, Deutschland, Stuttgart.
6. *Administratyvne pravo Ukrainy* [Adminstrative law of Ukraine] (2002), In Yure, Kyiv, Ukraine.
7. Kozyura, I. V. (2001) “Administrative-territorial structure of municipal management: search and variants”, *Upravlinnya suchasnym mistom*, vol. 1-3, pp. 117-124.
8. Kravchenko, V. V. (2001) *Konstytutsiyni zasady mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini: osnovy munitsypalnoho prava* [The constitutional framework of local self-government in Ukraine: fundamentals of municipal law], Ararat-tsentr, Kyiv, Ukraine.
9. *Sut, struktura ta osoblyvosti mistsevoho samovryaduvannya. Poniattia ta pryroda mistsevoho samovryaduvannya* [The essence, structure and features of local government. The concept and nature of local government] [Online], available at: <http://agroua.net/economics/documents/category-36/doc-32/> (Accessed 14 April 2016).
10. Mil D. S. (2001) *Pro svobodu* [About freedom], Osnovy, Kyiv, Ukraine.
11. *Zakon Ukrainy "Pro mistseve samovriadyvannya v Ukraini"* [The law of Ukraine "About local government in Ukraine] (1997), *Holos Ukrainy*, 12 Juni, pp. 5–13.
12. *Yevropeyska khartiya mistsevoho samovryaduvannya* [The European Charter of local self-government] [Online], available at: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036 (Accessed 14 April 2016).
13. Batychko, V. T. (2010) *Munitsypalnoe pravo* [Municipal law], TSURE, Taganrog [Online], available at: <http://leksii.net/2-67179.html> (Accessed 14 April 2016).

Стаття надійшла до редакції 22.04.2016 р.



ТОВ "ДКС Центр"