

*М. В. Примуш, д-р політ. наук, проф., ДонНУ,
Ю. О. Коваль, канд. політ. наук, асист., ДонНУ*

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФЕНОМЕНУ "МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ" КРІЗЬ ПРИЗМУ ІСТОРІЇ ТА СУЧАСНОСТІ

Визначено і проаналізовано здобутки теоретичних підходів світових та вітчизняних вчених з проблематики місцевого самоврядування. Авторами пропонується погляд на місцеве самоврядування крізь призму політичних, юридичних, соціальних та філософських факторів. З'ясовуються базові характеристики місцевого самоврядування через їх вплив на державну владу.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцева громада, теоретичні моделі місцевого самоврядування, державна влада.

Определены и проанализированы достижения теоретических подходов мировых и отечественных ученых по проблематике местного самоуправления. Авторами предлагается взгляд на местное самоуправление сквозь призму его политических, юридических, социальных и философских факторов. Выявлены базовые характеристики местного самоуправления сквозь его влияние на государственную власть.

Ключевые слова: местное самоуправление, местная громада, теоретические модели местного самоуправления, государственная власть.

Achievements of theoretical results held by global and domestic scientists concerning the subject of local government have been determined and analyzed. Authors offer their view of local government in the light of its political, legal, social and philosophic factors. Basic characteristics of local government are defined concerning its influence on state authority.

Keywords: local government, local Gromada (community), theoretical patterns of local government, state authority.

Не зважаючи на те, що дослідженню проблематики місцевого самоврядування приділяють значну увагу теоретики юридичних, соціально-політичних та інших наук – єдиного теоретичного та практичного підходів до місцевого самоврядування не існує. Складності додає також те, що місцеве самоврядування є предметом дослідження багатьох наук: юридичних, політичних, соціальних, філософських тощо.

Специфіка досліджуваної нами теми полягає в тому, що органи місцевого самоврядування відіграють три ролі. По-перше вони виступають структурним елементом державних органів влади, а по-друге постають відносно автономним від центральних органів влади політичним інститутом, й проблема дослідження специфіки взаємодії органів місцевого самоврядування з центральними державними інституціями й громадянським суспільством висуває перед дослідником нові завдання евристичного пошуку. По-третє, органи місцевого самоврядування займають власне місце в політичній системі, доказом цієї тези слугує той факт, що на місцеві органи влади не переноситься політична криза, котра дуже часто охоплює центральні органи влади.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що нами запропоновано оригінальний підхід, який ґрунтується на дослідженнях класичних та сучасних авторів з проблематики місцевого самоврядування та вка-

зана проблема розглядається на стику політології, права, соціології та філософії.

Перед тим, як проаналізувати стан розробки проблеми місцевого самоврядування вважаємо за потрібне внести два теоретико-методологічних зауваження, які не вирішують жодні теоретико-методологічні підходи. По-перше, якщо розгляд на дослідження проблеми місцевого самоврядування вести скрізь призму його автономії від державної влади, то ми зіткнемося зі порушенням принципів класичної концепції суверенітету держави, й по-друге, якщо погляд на досліджувану проблему вести крізь призму впливу держави на місцеве самоврядування – буде порушуватися принцип класичний принцип лібералізму невтручання держави у функціонування громадянського суспільства [1]. На наш погляд, дана ситуація дозволяє нам вести мову про місцеве самоврядування як специфічний феномен як політичної системи, так і юридичної практики, де головним є спроби розв'язати проблему: чи має громада окрему, відмінну від держави, владу, чи вона незалежна від держави публічно-правова корпорація або міцно включена в державний організм і виконує функції органу держави [2].

Відсутність єдиного теоретичного підходу до природи місцевого самоврядування зумовлює суперечливу систему організації місцевої влади. Думка про організацію влади в громадах, її співвідношення з владою держави розвивалася ще у середньовічній Європі, так німецький юрист Й. Альтузіус розробив федеральну теорію народного суверенітету та сформулював принцип субсидіарності: "...союз індивідів, які добровільно об'єднались у сім'ї та корпорації, на його думку, утворює громаду, союз громад – провінцію, союз провінцій і міст – державу ... децентралізовані політичні одиниці повинні мати автономію щодо реалізації права й управління" [3]. В свою чергу, відома українська дослідниця з проблематики теорії місцевого самоврядування Н. В. Камінська пропонує вести розгляд проблеми місцевого самоврядування з XVIII ст. з Франції, де проблемами місцевого самоврядування займалися фізіократи, які приватну свободу людини вважали необхідною передумовою для розвитку самоврядування. Один з їх представників Р.-Л. д'Аргенсон виступав за скасування станових привілеїв, щоб система міського самоврядування будувалася на виборній основі під наглядом інтенданта, призначеного королем [4]. Інший український дослідник Ю. Панейк, зауважує, що д'Аргенсон вимагав визнати громади як "демократії" або публічно-правні корпорації, повернути їм свободу, насамперед, право вільного вибору громадських органів і право збирати податки [5].

З наведеного нами видно, що дослідження історії місцевого самоврядування стосується тільки юридичного оформлення та функціонального призначення місцевого самоврядування. Але, позаважаю дослідників залишається логіка формату участі місцевої громади в політиці, так за логікою М. Олсона, місцева політика має два рівні: індивідуальний та груповий. Індивідуальний рівень, за М. Олсоном та Ф. Бентлі має

слугувати лише для реалізації рішень групового рівня. Іншими словами, якщо цією логікою аналізувати місцеве самоврядування, то воно виступає комплексною системою реалізації рішень центральної державної влади, що включає в себе юридичне, політичні, соціальне й навіть культурне навантаження [6].

Не зважаючи на домінуюче положення в політико-правових науках трьох класичних підходів до місцевого самоврядування (громадівська теорія, теорія державного управління й змішана теорія) [7], на нашу думку, їх мета полягає в тому, щоб юридично визначити роль місцевого самоврядування у політичній системі. Так сутність першої, громадської (громадівської) теорії місцевого самоврядування полягає в тому, що вона розуміє самоврядування у праві місцевої спільноти самостійно реалізувати свої громадські інтереси та закріплює за урядовими органами право управляти тільки державними справами [8]. Дослідники цього підходу О. Васильчиков, П. Корф, О. Лабанд та ін. виходили з протиставлення держави й суспільства, визнання свободи місцевих співтовариств у здійсненні своїх завдань. Ряд концептуальних положень цієї теорії збігаються з положеннями теорії вільної громади, однак пріоритетною є господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування та їх недержавний характер. Громадівська теорія по суті ототожнює цілі, завдання і функції органів місцевого самоврядування з діяльністю і функціями громади. Громада як самоврядний територіальний колектив самостійна, як і сама держава. Держава є федерацією громад і виводить свої права від громади, а не навпаки, не створює громаду, а лише визнає подальший розвиток недоторканих прав громади, її власну компетенцію. Громада за цією версією не підпорядковується центральній владі держави у вирішенні питань місцевого значення, це означає, що органи місцевого самоврядування незалежні і самостійні у своїй діяльності та керуються відповідним законом [9; 10]. Стосовно практики вказаної моделі, то вона розповсюджена переважно в англо-американській політико-правовій практиці (Великобританія, США, Канада). Провідними характеристиками названої системи є: формальна автономія і самостійність місцевого самоврядування; відсутність на місцях уповноважених осіб від центрального уряду, які контролюють органи місцевого самоврядування – креатури парламенту (Великобританія) чи штатів (США). Відносини між центральною владою і місцевим самоврядуванням визначаються принципом "intervires" (діють в межах наданих повноважень), тобто виключно за законом [11].

Ми погоджуємося з дослідниками у зауваженнях, стосовно діяльності органів місцевого самоврядування саме на основі закону, який розробляє та приймає держава, вимагають від них здебільшого застосування примусу, що є прерогативою держави і надається громаді через закони [12]. Отже, окреслені нами на початку дослідження питання про первинність громади щодо держави є суперечливими, наприклад, в тому, що громада та зміст самоврядування часто визначається з вико-

ристанням понять "держава", "центральна влада", "повноваження місцевої влади", що, іншими словами робить місцеве самоврядування заручником конфігурації політичних сил в законодавчому органі влади в сфері понять "делегованих повноважень" (врегульованих державою функцій), які вона передає органам місцевого самоврядування, отримавши котрі, вони здійснюють функції публічного характеру. Проте, окреслена проблема є другим недоліком громадівської моделі, в якій іноді неможливо точно розмежувати суто "місцевий" та "державний" рівень виконавчих повноважень.

Усвідомлення та аналіз суперечностей "громадівської теорії" призвело до появи державницької теорії самоврядування. На відміну від громадівської теорії, її представники зміст самоврядування вбачали не у відокремленні від держави, а у служінні її інтересам та цілям. Згідно з підходами Л. Штейна, Р. Гнейста, А. Гадовського та ін., всі повноваження місцевим органам врядування надає держава, й місцеве самоврядування в такому випадку є формою місцевого державного управління [13; 14]. Зсув акцентів, на думку вказаних дослідників, зумовлений зниженням самодостатності громад, зростанням мобільності населення (територіальну спільність змінює спільність професій і соціального становища), збільшенням управлінських функцій [15]. За державною теорією, не існує особливих справ, що знаходяться у віданні місцевих товариств, усі ці справи є загальнодержавними. Органи місцевого самоврядування організуються як самоврядні територіальні спілки, яким доручається ведення державних справ у межах їх території. Вони підпорядковані державі, можуть не мати власної компетенції, діють за принципом "дозволено лише те, що не передбачене законом" [16].

Стосовно практики державницької теорії місцевого самоврядування, то вона не має певних географічних орієнтирів, поширена як у країнах Європи (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія), так й Латинської Америки, Близького Сходу, країнах північної та західної Африки. Базовими характеристиками цієї моделі є: поєднання місцевого самоврядування і державного управління на місцях, виборності й призначення на вакантні посади; певна ієрархія системи місцевого самоврядування; наявність на місцевому рівні спеціального представника від центральної влади, який здійснює державний контроль за їх діяльністю [17; 18]. Недоліком цієї теорії є суттєвий вплив державних інтересів на місцеві органи, виконання ними державно-владних повноважень відповідно до місцевих умов, що на нашу думку, сприяє не стільки зростанню ролі та впливу місцевою бюрократії та витратків на її утримання, скільки більш сприяє так званій повільності бюрократичного апарату, довготривалому процесу прийняття політичних рішень.

Недоліки перших двох теорій (моделей) місцевого самоврядування має вирішити теорія дуалізму муніципального управління (змішана система місцевого самоврядування), в якій, за Н. В. Камінською, органи місцевого самоврядування, здійснюючи відповідні управлінські функції,

виходять за рамки місцевих інтересів і повинні стати інструментом державної адміністрації [19]. Названий підхід базується на класичній ліберальній теорії про залежність демократичної держави від місцевого самоврядування, згідно якої місцева влада має власну компетенцію при вирішенні питань місцевого значення, а для забезпечення захисту загальнодержавних інтересів у встановленому порядку здійснює делеговані державою функції, перебуваючи під її контролем [20; 21]. Змішана модель організації влади на місцях має власні специфічні ознаки: поєднання автономного місцевого самоврядування на низовому територіальному рівні з державним управлінням на вищому рівні (Німеччина, Австрія, Японія) або незважаючи на виборність керівних посад залишається структурною одиницею центральних органів влади, які на ключові посади призначають необхідне їм керівництво, або тільки декларують автономність місцевої влади (постсоціалістичні країни) [22].

Як видно з викладених теорій, кожна з них має власні специфічні недоліки, й змішана теорія теж не є виключенням. Одним зі спільних недоліків всіх трьох підходів, на нашу думку, є протиставлення місцевого самоврядування і держави, в той час як на увазі мається виконавча влада та її місцеві органи, де центральним питанням є право місцевої громади на відносно автономну від держави політику. З цього приводу, Н. В. Камінська називає місцеве самоврядування "четвертою владою" [23]. На нашу думку – місцеве самоврядування це складний політико-правовий феномен, який діє не стільки в політичному, правовому, та соціальному колах політичної системи (державної влади), а скільки ще виступає різноспрямованою системою виконання як економічних (податки, виділення земельних ділянок для господарської діяльності), соціальних (поліпшення соціального клімату в певному регіоні) й культурних (кожна місцева громада має власну історію, ментальні якості, які характеризують модель стосунків громад з владою) функцій, й тому, тези про те, що громада здійснює повноваження від свого імені і під свою відповідальність не мають значення, оскільки всі органи держави здійснюють державні функції як відповідальні юридичні особи, в той час як держава як така не виконує жодних чинностей сама, а виконує їх через свої органи [24]. Слід зазначити, що з цієї думкою погоджуються сучасні європейські та провідні українські спеціалісти з цього питання, зокрема, у працях європейської практики місцевого самоврядування вживаються терміни на зразок "місцевого управління" чи "місцевого врядування", оскільки головне місце в європейському державобудуванні посіло явище іншого центрального поняття – децентралізації. Природа децентралізації, тут ми погоджуємося з думкою О. В. Батанова, пояснюється наступними чинниками: поширення відносин вільного ринку й конкуренції та концентрації людини як споживачеві різноманітних благ, в тому числі послуг держави, на що, за О. В. Батановим, вплинув розвиток ринкових відносин і потреба оперативного управління спричинили значні зрушення у розподілі влад-

них повноважень у всіх розвинутих державах [25]. Результат децентралізації полягає в тому, що більшість європейських парламентів виконує передачу частини повноважень у сфері соціальної та економічної політики урядові, а уряд в свою чергу – органам місцевого управління і самоврядування, тобто, з політологічної точки зору, центральна влада визнає автономію місцевих органів влади, але в той же час встановлює над ними певний контроль, особливо над сукупними суспільними витратами та наданням послуг загальнодержавного значення [26]. На наш погляд, даний підхід є найбільш актуальним та не розробленим як в політологічній, так й юридичній практиці, проте, за Н. В. Камінською, існують також інші теорії місцевого самоврядування, які покликані також розкрити специфіку місцевого самоврядування як особливого феномену: соціально-класова теорія (Л. Веліхов, П. Стучка, М. Рейснер). Згідно положень названої теорії місцеве самоврядування – це форма державного управління певним колом справ на місцях, один з публічних інститутів держави, завдяки якому правлячий клас забезпечує на місцях дотримання своїх інтересів. П. Ж. Прудон ототожнював самоврядування з анархією, у кін. ХІХ – поч. ХХ ст. розповсюдились соціалально-реформістські муніципальні концепції, зокрема теорія муніципального соціалізму, ідеологами якої стали М. Загряцков, М. Курчинський. Це сукупність програмних положень та установок, спрямованих на демократизацію місцевого життя, виходячи з можливості соціалістичної еволюції буржуазного місцевого самоврядування як одного з шляхів безреволюційної трансформації буржуазного суспільства у соціалістичне [27]. Органічна теорія (Г. Спенсер, П. Жлієнфельд, Г. Аренс. Р. Ворс, Й. Блюнчлі) розглядає громаду як низовий соціальний організм, що має публічно-правові повноваження, які не делеговані державою, а належать громаді за власним правом. Комуністична теорія (К. Маркс), визнає самоврядування, як перехідний напрям до теорії державної, прирівнювали всю державу до живого організму, складної особи [28].

Як ми бачимо з наведеного, позаувагою дослідників залишаються багато факторів, які б мали розкрити природу місцевого самоврядування, й отже вважаємо за потрібне проблематику місцевого самоврядування розглядати з іншого кута зору. Сутність нашого підходу полягає в тому, що необхідно в системі місцевого самоврядування виділити дві провідні тенденції сучасності – децентралізації влади та автономності місцевого бюджету. В цьому випадку ми розглядаємо місцеве самоврядування у системі державної політики, але залишаємо йому право на певну автономність в системі державної влади й акцент робимо на принципі фінансового забезпечення місцевого самоврядування як фактора, який одночасно гарантує державі стабільність, а місцевій громаді стабільний розвиток в державній одиниці. З цього приводу, дослідники Р. Моль, О. Васильчиков. В. Лешков на перший план висувають недержавну, переважно господарську природу діяльності муніципалітетів [29].

Такий підхід отримав назву "громадсько-господарська теорія", яка намагається обґрунтувати статус громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентувала на переважно господарському характері комунальної діяльності. Органи самоврядування самостійні в політичній сфері, господарській і громадській діяльності, які не належать до сфери державних інтересів. У політичній сфері вони виступають як органи держави, що виконують її функції й наділені відповідними повноваженнями. Держава не втручається у справи місцевого самоврядування і навпаки, обумовлює співіснування на місцевому рівні органів самоврядування і уряду.

Таким чином, місцеве самоврядування являє собою складний політико-правовий та соціальний феномен, до розуміння якого існує безліч теоретичних та науково-практичних підходів, жодних з яких неможна назвати загальноприйнятими, оскільки, місцеве самоврядування одночасно залишається в системі державної влади та автономною від центральних органів за виконавчою структурою. Як видно з наведеного, запропонований нами підхід децентралізації та фінансової автономності є перспективним, оскільки він об'єднує в собі існуючі теоретичні підходи й при цьому не прагне робити акцент на функціональному або юридичному аспекті. Саме в цьому куті зору на місцеве самоврядування будуть базуватися наступні наші наукові розробки.

1. *Камінська Н. В.* Місцеве самоврядування теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навчальний посібник / Н. В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – С. 12. 2. Там само. – С. 7. 3. Там само. – С. 36. 4. Там само. – С. 43. 5. *Панейко Ю.* Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Львів : Літопис, 2002. – С. 103. 6. *Олсон М.* Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп / М. Олсон ; пер. с англ. Е. Окороченко ; под. ред. Ю. Парамонова ; науч. ред. Р. Нуреев. – М., 1996. – С. 110. 7. *Камінська Н. В.* Місцеве самоврядування теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. – С. 26. 8. Там само. – С. 27. 9. Там само. – С. 35. 10. *Коваленко А. А.* Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні / А. А. Коваленко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2002. – С. 47. 11. *Лобанов В. В.* Государственное управление и общественная политика : учебное пособие / В. В. Лобанов. – СПб. : Питер, 2004. – С. 140. 12. *Дробот І.* Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект / І. Дробот. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. – С. 21–22. 13. *Камінська Н. В.* Місцеве самоврядування теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. – С. 36. 14. *Шаповал В.* Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // Право України. – 2002. – № 3. – С. 50. 15. Там само. 16. *Черниш Я.* Перспективи розвитку місцевого самоврядування // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К. : Український центр політичного менеджменту, 2010. – Вип. 20. – С. 266. 17. *Камінська Н. В.* Місцеве самоврядування теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. – С. 39. 18. *Дробот І.* Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект. – С. 21–22. 19. Там само. – С. 68. 20. Там само. – С. 70. 21. *Панейко Ю.* Теоретичні основи самоврядування. – С. 95. 22. *Руснак Б.* Місцеве самоврядування в Україні: історія та практика : посіб. для депутатів місц. рад та сільських, селищних, міських голів / Б. А. Руснак. – Одеса, 2011. – С. 22. 23. *Камінська Н. В.* Місцеве самоврядування теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. – С. 190. 24. *Шаповал В.* Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. – С. 50. 25. *Батанов О. В.* Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні / О. В. Батанов. – К., 2001. – С. 37. 26. Там само. 27. *Камінська Н. В.* Місцеве самоврядування теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. – С. 87. 28. Там само. – С. 102. 29. *Руснак Б.* Місцеве самоврядування в Україні: історія та практика. – С. 267.

Надійшла до редколегії 14.09.12