

Д. Є. Хріпливець,  
аспірант кафедри регіонального управління  
та місцевого самоврядування, Харківський регіональний інститут державного  
управління Національної академії державного управління при Президентіві України

## ЕВОЛЮЦІЯ КОНЦЕПЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Розглянуто поступ категорії "місцеве самоврядування", виявлено ключові моменти його еволюції. Проаналізовано основні теорії місцевого самоврядування: громадівську, державницьку, громадсько-господарську, юридичну.**

**Considered progress category "Local Government", the key moments of evolution. The basic theory of local government: hromadivska, national, socio-economic, legal.**

*Ключові слова: місцеве самоврядування, еволюція місцевого самоврядування, теорії місцевого самоврядування.*

### ВСТУП

Більшості цивілізованих країн світового співтовариства на підставі відповідних законодавчих актів вдається проводити ефективну політику розвитку регіонів і місцевого самоврядування. Для української держави одним із першорядних завдань є створення дієвої системи місцевого самоврядування, яка враховувала б досвід індустріально розвинених країн і відображала б специфіку українських реалій.

Державна незалежність, багатукладна власність, демократичні процеси сприяли появі політичної та економічної можливості вирішення місцевих питань. Задля цього було утворено й сформовано інститут місцевого самоврядування, який наділили самостійністю перед державними органами управління.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблеми підвищення ефективності функціонування та історії становлення місцевого самоврядування постійно знаходяться в полі зору вітчизняних науковців, зокрема цим науковим проблемам присвячені праці В.Б. Авер'янова, В.М. Бабаєва, В.Д. Бакуменка, М.Х. Корецького, В.В. Кравченка, В.С.Куйбіди, О.Я. Лазора, О.Ю. Лебединської, В.В. Мамонової, Н.Р. Нижник, М.В. Пітцика, Ю.П. Сурміна, В.В. Цветкова, Ю.П. Шарова та ін.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— проаналізувати еволюцію терміна "місцеве самоврядування", визначити його історичний генезис;  
— охарактеризувати теорії місцевого самоврядування в історичній ретроспективі.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Перші прояви місцевого самоврядування відбулися в античному полісі, коли існувала демократія "участі", здійснювалось всеохоплююче чергування представників влади і тих, хто цій владі був підпорядкований. Так, у трактаті давньогрецького філософа Аристотеля "Політика" описано доцільну форму держави — політію, при якій громадяни будуть і керованими, і керуючими водночас [1, с. 614]. Тобто під місцевим самоврядуванням припускалось, що громадяни самі собою керують.

Подальші концептуальні засади теорії і практики місцевого самоврядування були закладені вченими й політиками в період буржуазно-демократичних революцій. Визначений термін переплітався з прогресивними ідеями виборчого права та представницької станової влади в управлінні громадськими справами. Ці ідеї були своєрідною протигагою принципам середньовічного абсолютизму. Термін "місцеве самоврядування" на той час в Англії означав "здійснення місцевими жителями або їхніми обраними представниками тих обов'язків і повноважень, які їм надані законною владою або які належать їм за за-

гальним правом" [12, с. 30]. Згідно з цим підходом територіальна спільнота, користуючись законними правами, може сформувати організацію для регулювання власних інтересів і рішення місцевих проблем.

Ідейною основою місцевого самоврядування вважають учення про природне право. Представники цієї теорії (А. де Токвіль, Б. Констант де Ребек, О. Лаванд) вважали право жителів на управління своїми справами таким же невід'ємним і невідчужуваним правом, як і природні права та основні свободи людини, що дані їй від народження.

У середині XIX століття термін "місцеве самоврядування" був уведений пруським юристом Р.Х. Гнейстом для такого управління на місцях, при якому територіальні громади, що історично склалися, були наділені правом самостійно (у межах законів) вирішувати місцеві справи. При цьому діяльність громад була вільна від втручання центральної державної адміністрації та її чиновників на місцях [8, с. 67—69].

Перша теорія, що пояснювала сутність місцевого самоврядування, виникла в середині XIX століття у Бельгії та Франції. Це була теорія вільної (природної) громади. Її представники (природно-правова школа Дж. Лока) вважали, що:

- первинні суб'єкти місцевого самоврядування — громади — є самостійним джерелом такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, "муниципальною";

- право на місцеве самоврядування є невід'ємним від самої громади, а тому держава тільки його визнає та гарантує;

- місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів, бо тільки там ще збереглися умови для відтворення громад. Щодо інших рівнів адміністративно-територіального поділу, то там місцеве самоврядування можливе лише у формі добровільних об'єднань (асоціацій);

- місцеве самоврядування, його інституції мають вирішувати тільки питання місцевого значення, а здійснення повноважень державної влади має покладатись на місцеві органи державної виконавчої влади. У вирішенні питань місцевого значення органи місцевого самоврядування мають діяти згідно з даною теорією за принципом "Дозволено все, що не заборонено законом" [6, с. 7].

Заслугує уваги і державницька теорія самоврядування, основні положення якої були сформульовані Л. Штейном, Р. Гнейстом [8, с.68] і більш детально розвинені в Росії Я. Лазаревським, Б. Безобразовим [7]. Прихильники цієї теорії розглядали місцеве самоврядування як частину держави. Всяке управління публічного характеру, із цієї точки зору, є справа державна. Відбувається не відособлення місцевого співтовариства, а залучення місцевих жителів на службу державним інтересам. Особливістю структури цієї парадигми є те, що органами місцевого самоврядування виступають не державні гілки влади, а органи територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань. Зокрема, М.І. Лазаревський розумів під самоврядуванням децентралізоване державне керування, де самостійність місцевих органів забезпечено системою юридичних гарантій, які зумовлюють тісний зв'язок органів місцевого самоврядування з даною місцевістю й її населенням [7]. Тобто в основі цієї теорії є:

- ідея децентралізації частини державної виконавчої влади, її деволюції на рівень територіальних спільнот громадян (громад, комун, територіальних колективів) та тих інституцій, які вони обирають;

- певна правова, організаційна та фінансова автономія місцевого самоврядування та його інституцій щодо центральних і місцевих інституцій державної влади;

- місцеве самоврядування як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів (місцевого населення та його інституцій);

- органи місцевого самоврядування діють за принципом "Дозволено те, що дозволено законом".

Таким чином, в основу державної теорії місцевого самоврядування покладено не протиставлення й відокремлення територіальних громад від держави, а, навпаки, концепція обґрунтовує своєрідний засіб залучення місцевої громадськості на службу державі. Місцеве самоврядування розглядається прихильниками цієї теорії як одна із форм децентралізації державної виконавчої влади на рівні територіальних колективів [5, с. 13—20]. Проте, правоздатність останніх на самостійне й автономне рішення питань місцевого значення не є природною, але встановлена законом і гарантована державою. Тобто джерело місцевого самоврядування — не окрема громада, а воля всього народу, зафіксована в законі.

Певною модифікацією громадівської та державницької теорій місцевого самоврядування є громадівсько-державницька теорія муніципального дуалізму. Це досить поширена теорія у світовій літературі, яка має також прихильників і в Україні. Відповідно до основних постулатів цієї теорії:

- інституції місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній — розглядаються як інституції держави, що виконують її функції та повноваження;

- ті справи, які мають здійснювати інституції місцевого самоврядування, мають також поділятися на "власні" та "делеговані";

- у здійсненні "власних" справ органи місцевого самоврядування мають діяти незалежно та самостійно від державницьких органів, дотримуючись лише законів;

- у виконанні ж "делегованих" повноважень органи місцевого самоврядування діють під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів;

- поєднання в особі органів місцевого самоврядування функцій місцевого самоврядування з функціями державного керівництва на місцях визначається "подвійною", або "двоєдиною", політико-правовою природою місцевого самоврядування [6, с. 9].

Інші автори цю модифікацією (громадської і державної теорії місцевого самоврядування) класифікують як громадсько-господарську теорію [5]. Згідно з нею органи місцевого самоврядування автономні стосовно держави тільки в суто господарських та громадських справах, проте в сфері політики розглядаються виступають органами державної влади.

Велике поширення набула так звана юридична теорія. Її проводили Г. Блінок, Б. Мейєр, Н. Коркунов, Б. Чичерін [11]. Органи самоврядування, на їхню думку, не є органами держави, але держава поступається їм

рядом урядових прав у повному обсязі, визнаючи тим самим їх незалежність і недоторканність.

Однак місцеве самоврядування — поняття багатогранне. Тому в концепціях різних авторів наводяться різні його інтерпретації. Наприклад, відомий німецький правознавець Г. Єллінек ототожнював самоврядування з державним управлінням за допомогою осіб, які не є професійними державними посадовими особами, тобто вважав його управлінням, що на противагу державно-бюрократичному є управлінням саме зацікавлених осіб [4]. На відміну від нього, англійські вчені І. Редліх та П. Ашлей місцеве самоврядування пов'язували із здійсненням місцевими жителями або їхніми обраними представниками тих обов'язків і повноважень, що їм надані законодавчою владою або які належать їм за загальним правом [2].

Науковці виділяють й інші підходи до вивчення місцевого самоврядування, а саме:

— Р. Моль, О. Васильчиков, В. Лешков, насамперед, висувають недержавну, переважно господарську природу діяльності муніципалітетів;

— з погляду теорії самоврядних одиниць як юридичних осіб місцеве самоврядування є "продуктом самобмеження держави" (Г.Єллінек), муніципалітети виконують функції державного управління, але залишаються органами не держави, а територіальної громади;

— прихильники органічної теорії (Г. Спенсер, П. Лілієнфельд, Г.Аренс) розглядають громаду як низовий соціальний організм, що має низку публічно-правових повноважень, які не делеговані державою, а належать громаді за власним правом;

— концепція муніципального соціалізму (М. Загряцков, М.Курчинський) ґрунтується на можливості соціалістичної еволюції буржуазного місцевого самоврядування як одного із шляхів без революційної трансформації буржуазного суспільства в соціалістичне;

— за соціальною класовою теорією (Л. Веліхов, П. Стучка, М. Рейснер) місцеве самоврядування — це форма державного управління певним колом справ на місцях, один із публічних інститутів держави, завдяки якому правлячий клас забезпечує на місцях дотримання своїх інтересів;

— у теорії соціального обслуговування акцент робиться на здійсненні муніципалітетами функцій сприяння добробуту мешканців комун. Основні ідеї цих теорій відображені в міжнародних документах — Європейській хартії місцевого самоврядування та Всесвітній декларації місцевого самоврядування.

Українська наукова думка місцевого самоврядування розглядала крізь традиційну для сільського населення територіально-виборчу форму організації суспільства — громаду. Так, наприклад, М. Драгоманов убачав у самоврядуванні оптимальний спосіб подолання надмірної централізації державної влади завдяки широкому втіленню суспільної свободи на рівні низових адміністративно-територіальних угруповань [3].

М. Грушевський у проекті майбутнього конституційного ладу розробив механізм національно-територіальної децентралізації Російської імперії, в основу якої було покладено самоврядність областей [9, с. 217—227]. Кожна із самоврядних областей діставала широку автономію у вирішенні всіх питань внутрішнього жит-

тя. Більша національна територія мала більші повноваження від виборних органів. Таким чином, конституційний проект М. Грушевського ґрунтувався на двох основних принципах: репрезентаційний уряд і національно-територіальна децентралізація.

Зовсім інший зміст вкладався в поняття місцевого самоврядування в період радянської влади. Для його пояснення використовували революційні щодо необхідності залучення усіх громадян до безпосереднього й щоденного керування державою, пов'язуючи його з ідеєю відмирання держави, управління суспільством за допомогою самого суспільства. Тобто декларувалась демократія участі, а реально з'явилась диктатура державно-бюрократичного апарату.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, світова наукова думка виробила достатню кількість різноманітних теорій щодо місцевого самоврядування, його ролі в житті суспільства й територіальної громади. Багато із цих теорій були в модельному вигляді втілені в практиці розвинутих держав. Така дисперсія теоретичних підходів і реалій практики дає широкий спектр можливостей використання зарубіжного досвіду при реформуванні системи місцевого самоврядування в Україні.

### Література:

1. Аристотель. Политика. Сочинения: в 4 т. — М.: Мысль, 1983. — Т. 4. — С. 376—644.
2. Ашлей П. Местное и центральное управление. — Режим доступу: <http://www.lawlibrary.ru/izdanie-48718.html>.
3. Драгоманов М. Передне слово [до "громади" 1878 р.]. — Режим доступу: <http://litopys.org.ua/drag/drag11.htm>.
4. Еллинек Г. Общее учение о государстве. — Режим доступу: <http://goods.marketgid.com/goods/178/8517366/>.
5. Корнієнко М. Місцеві ради. Легітимність надає життя // Віче. — 1993. — № 6. — С. 13—25.
6. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні: [моногр.] / Ю.О. Куц, С.В. Болдирєв, А.Є Тамм; За заг. ред. доц. Ю.О. Куца. — Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. — 261 с.
7. Основы местного самоуправления: в 3 ч. / Под ред. С.В. Вобленко. — Режим доступу: <http://rels.obninsk.com/Cd/Sdc/free/edu/Lm/sup> — 28.htm.
8. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. — Мюнхен, 1963. — С. 196 с.
9. Політологія. Кінець XIX — перша половина XX ст.: Хрестоматія / За ред. О.І. Семківа. — Львів: Світ, 1996. — 800 с.
10. Токвіль А. Демократія в Америці / Пер. с франц. — М.: Прогресс, 1992. — 554 с.
11. Якубовский Д. Теоретические основы, правовая природа и содержание понятия "местное самоуправление" // Право и жизнь. — 1994. — № 6. — Режим доступу: [http://www.law-n-life.ru/arch/cont\\_all\\_numbers.php](http://www.law-n-life.ru/arch/cont_all_numbers.php).
12. Kingdom J. Local Government and Politics in Britain. — New York, 1991. — 301 p.

Стаття надійшла до редакції 05.05.2010 р.