

УДК 342.553

**Ярослава Волошина,***головний спеціаліст сектору організаційного забезпечення  
проведення засідання Президії Національної академії правових наук України*

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРІЇ ПОХОДЖЕННЯ ТА ЇХ РЕАЛІЗАЦІЯ

*Стаття присвячена аналізу основних підходів до визначення поняття місцевого самоврядування з метою формування сучасного його розуміння для подальших наукових пошуків у тому числі у сфері вироблення нормативних актів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, теорії (концепції) місцевого самоврядування, моделі місцевого самоврядування, системи місцевого самоврядування.

**Постановка проблеми.** Поняття місцевого самоврядування увійшло до обігу вітчизняної юридичної науки з моменту проголошення незалежності України. У цей час перед теоретиками і практиками поставило надзвичайно важливе і складне завдання побудови системи публічної влади в державі, що неможливо як без звернення до кращих зарубіжних практик, так і без урахування національних культурних, географічних, а також особливостей історичного розвитку, соціально-економічних та інших умов і факторів.

Першочергового вирішення потребували питання, пов'язані з реформуванням, модернізацією, а також створенням нових структур публічної влади. Зокрема, це стосувалося формування такої підсистеми публічної влади, як місцеве самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** з даної теми. Необхідно відзначити наявність ряду наукових праць, які були присвячені певним аспектам існування та розвитку місцевого самоврядування, зокрема, таких учених, як Г. В. Барабашев, І. П. Бутко, В. І. Васильєв, Ю. Є. Волков, М. П. Воронов, О. Є. Кутафін, Р. С. Павловський, М. І. Пискотін, Ю. О. Тихомиров, М. В. Цвік, К. Ф. Шеремет та ін. [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11]. У тому числі варто звернути увагу і на правове закріплення таких понять, як «місцеве самоврядування», «регіональне самоврядування», «місцеві ради народних депутатів» тощо [12]. При цьому самостійне вирішення питань місцевого значення територіальними громадами, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, які представляли б собою незалежні від держави органи публічної влади, на той час було неможливе. До прийняття Конституції України місцеве самоврядування не сприймалося як право територіальної грома-

ди самостійно вирішувати питання місцевого значення. Водночас її прийняття ознаменувало початок тривалого шляху в напрямі формування національної моделі місцевого самоврядування.

Сьогодні інтерес до проблем становлення, розвитку та реформування місцевого самоврядування в Україні лише зростає. Зокрема, можна відзначити дослідження таких учених, як О. В. Батанов, В. І. Борденюк, В. А. Григор'єв, І. В. Дробуш, І. В. Кравченко, В. С. Куйбіда, П. М. Любченко, О. Ю. Лялюк, А. М. Онупрієнко, М. О. Петришина, С. Г. Серьогіна, Г. В. Чапала та ін. [13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 24].

Характерною рисою сучасної юридичної науки є розмаїття підходів до визначення поняття місцевого самоврядування, виокремлення великої кількості різноманітних моделей та систем місцевого самоврядування, а також теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування. З одного боку, це сприяє розширенню методів, інструментарію дослідження у зазначеній сфері загалом. З іншого боку, вітчизняна юридична наука й досі оперує поняттям місцевого самоврядування, яке визначене у законодавстві України та Європейській хартії місцевого самоврядування, як визначальними, попри те, що дефініції, які в них містяться, відображають різні теорії походження місцевого самоврядування. Зазначені особливості розвитку юридичної науки у сфері вивчення проблем місцевого самоврядування відображаються й на розмаїтті поглядів та підходів до подальшого розвитку та реформування цього інституту в Україні.

**Цілями цієї статті** є виокремлення та аналіз основних підходів до визначення поняття місцевого самоврядування, характеристика основних концепцій його походження та розвитку, а також систем та моделей місцевого самоврядування як за посередництвом

вітчизняних наукових джерел, так і прикладів зарубіжного досвіду з метою формування сучасного його розуміння як вихідного для подальших наукових пошуків у тому числі у сфері вироблення нормативних актів місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу** дослідження. Встановлення сутності місцевого самоврядування, формулювання його поняття насамперед потребує визначення ролі місцевого самоврядування та управління у механізмі держави, а також установа його необхідності. При цьому, як зазначено вище, важливо виявити чинники, які так чи інакше впливають із тенденцій розвитку та реформування сучасних систем місцевого самоврядування. Адже, як справедливо зазначається у юридичній літературі, особливості обсягу, діапазону та правової природи об'єктів впливу місцевого самоврядування, значна частина яких не є характерною для інших правовідносин, мають вагоме концептуально-конституційне значення. Аналіз цих показників є необхідним для з'ясування місця, ролі та призначення місцевого самоврядування у державно-організованому суспільстві [25, с. 9, 28].

Розмаїття підходів до розуміння місцевого самоврядування, а також формування різних систем та моделей місцевого самоврядування, на нашу думку, спричинено рядом факторів, зокрема: особливостями історичного розвитку держав та окремих місцевостей, характером міжнародних зносин з іншими державами та територіями, природно-географічними положенням та умовами, національним складом населення, ступенем та тенденціями соціально-економічного та політичного розвитку тощо. Зважаючи на те, що початкові умови формування або вибору і впровадження відповідної системи місцевого самоврядування суттєво різняться, результати, а отже і характеристики різних систем місцевого самоврядування також неоднакові. Це, своєю чергою, уможливило існування різних моделей місцевого самоврядування в межах однієї системи навіть усередині однієї держави.

Не вдаючись до детального аналізу історичних особливостей розвитку досліджуваного явища, більшість вітчизняних учених стверджують, що певні засади формування місцевого самоврядування у сучасному його розумінні були закладені ще в період античності [Див. напр.: 26, с. 50]. У тому числі йдеться про об'єднання стародавніх міст-полісів у різноманітні союзи під проводом одного лідера з метою реалізації природних прав громадян незалежно від держави.

Як правило, наступним важливим періодом у розвитку місцевого самоврядування називають появу Магдебурзького права у XIII ст. в Європі як певної автономії від держави та правової основи для захисту від сплати надмірних податків тощо. Так, зокрема, О. О. Петришин переконаний, що саме Магдебурзьке право стало справжньою точкою відліку становлення теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування [27, с. 32]. Останні, своєю чергою, здійснили безпосередній вплив на формування світових систем та моделей місцевого самоврядування.

Подальший розвиток наукової думки відбувався під впливом таких видатних учених-соціологів, громадських та політичних діячів, як Дж. С. Мілль, Р. Оуен, А. де Токвіль, Ш. Фур'є та ін. Ідеї останніх стали основою для так званої теорії природних прав вільної громади або теорії вільної громади.

Так, наприклад, Р. Оуен вважав первинною одиницею майбутнього ладу – «нового морального світу» – самодостатню комуну. Як один із перших представників соціальних реформаторів, автор розробив конституцію комун, за якою вони повинні функціонувати на засадах колективної праці, громадської власності, рівності прав та обов'язків їх членів [28, с. 248]. Дж. С. Мілль своєю чергою був прихильником розумного розподілу обов'язків між центральними та місцевими властями з метою належного виконання покладених на них обов'язків. Місцеві власті розглядалися ним як виховний інструмент, що спонукає людей, крім власних інтересів, визнавати справедливі вимоги інших членів суспільства. Останнє стає можливим лише через участь членів спільноти у вирішенні місцевих справ [29].

А. де Токвіль стверджував, що народ, як джерело влади, здійснює останню безпосередньо в громаді, яка є незалежною від держави і поступається їй лише частиною цієї незалежності [30, с. 92]. Натомість Ш. Фур'є писав, що центральна влада не має права втручатися у внутрішнє життя таких автономних соціальних утворень, як «фаланги», які в майбутньому слугуватимуть основою соціального прогресу суспільства [31]. Таким чином, народжувалася та розвивалася ідея про примат громади та її права над державою. Оскільки громада сформувалася до виникнення держави, вона визнавалася незалежною від держави органічною корпорацією, що склалася природно, відповідно, її право на місцеве самоврядування виводилося з природи громади. Тому, згідно з цією теорією, поряд із трьома конституційними гілками влади необхідно визнати й четверту – громадівську (комунальну,

муніципальну, самоврядну) владу. Свій розвиток положення теорії вільної громади знайшли у так званій господарській теорії. На відміну від попередньої, характерною рисою цієї теорії називають не природний характер прав громади, а недержавну (господарську) природу діяльності органів місцевого самоврядування. Проте вона не набула поширення у тому числі через неможливість її прибічників пояснити публічно-правовий характер багатьох повноважень, що здійснюють органи місцевого самоврядування.

Результатом синтезу двох теорій стала громадівська (громадська) теорія місцевого самоврядування. Основою цієї теорії стало протиставлення діяльності органів самоврядування державному управлінню. Сутність самоврядування, на думку її представників, у тому, що до повноважень останнього належить здійснення місцевими союзами тих завдань, які вони самі перед собою ставлять, тобто органи самоврядування є органами не держави, а «місцевого співтовариства». Однак, такі погляди на місцеве самоврядування не набули поширення. Адже, згідно з цією теорією, держава – федерація громад, яка отримує свої права від громади, а органи місцевого самоврядування – незалежні і самостійні у своїй діяльності і керуються лише законом відповідно до принципу «дозволено все, що не заборонено законом» [32]. При цьому на практиці громадське урядування і місцеве самоврядування не можна ототожнювати. До того ж навіть найбільш демократичні держави не можуть зовсім не втручатися у місцеві справи.

Ідеї щодо походження місцевого самоврядування отримали подальший розвиток у цілком протилежному підході на природу цього явища. Державницька (державна) теорія розглядає місцеве самоврядування як одну з форм здійснення державного управління на місцях. Таким чином, на відміну від громадівської, вона вбачає у місцевому самоврядуванні один зі способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Так, один з основоположників даного підходу, Р. Гнейст, вважав, що самоврядування є, по суті, здійсненням місцевими виборними установами волі держави, а місцеві органи є наперед агентми і виразниками волі держави [33, с. 21]. Своєю чергою Л. Штейн не протиставляв громаду державі, а стверджував, що громада є батьківщиною вільного управління і народ без вільної громади, за будь-якого державного устрою, буде не вільним, а адміністративно-рабським народом. Проте призначенням громади автор називав створення основних форм та органів держави, тим самим відстоюючи державницький його характер [34, с. 74]. Головним недоліком цієї теорії є, на нашу думку, надмірний вплив

державних інтересів на здійснення місцевими органами повноважень під час вирішення місцевих справ, а також виконання ними державно-владних повноважень.

Варто відзначити, що наведені вище підходи до розуміння місцевого самоврядування відбивали той чи інший період державно-правового розвитку. Як відомо, громадівська теорія була свого часу покладена в основу створення США з громад поселенців, а також відіграла значну роль у боротьбі з державною владою в роки буржуазних революцій в Європі. Своєю чергою державницька теорія була покладена в основу різних за своїми характеристиками і способами організації влади на місцях моделей (країни Європи, Латинської Америки, Близького Сходу та ін.).

Загалом у юридичній літературі, присвяченій місцевому самоврядуванню, прийнято виділяти п'ять основних систем здійснення публічної влади на місцях: англосаксонську (Велика Британія, Ірландія, Австралія, США, Канада), континентальну (Франція, Італія, Німеччина, Болгарія, Угорщина), скандинавську (Швеція, Норвегія, Данія), іберійську (Іспанія, Португалія, країни Латинської Америки) та «радянську» (Китай, Куба, В'єтнам). Головним критерієм для наведеної класифікації є принципи, які є фундаментом відносин місцевих органів між собою та з центральними органами влади. Водночас така класифікація є певною мірою умовною. Адже сьогодні, зважаючи на взаємозв'язок і взаємопроникнення національних правових систем, а також тенденцію до їх гармонізації, спостерігається зближення, передусім, держав Європи.

Так, наприклад, порівнюючи системи місцевого самоврядування – англосаксонську і континентальну – у контексті впливу на їх формування розглянутих вище основних теорій походження місцевого самоврядування, можна стверджувати, що у демократичних державах розбіжності між ними не мають принципового характеру. Місцеве самоврядування у Великій Британії та Німеччині, навіть беручи до уваги суттєві відмінності у формі держави, особливостях державного будівництва, тенденціях політичного та соціально-економічного розвитку тощо, місцеве самоврядування вирішує значну частину місцевих справ, збирає місцеві податки і збори (мають й інші фінансово-бюджетні повноваження), самостійно визначають власну структуру, мають досить широкую компетенцію (незважаючи на різні принципи її правового закріплення), права місцевого самоврядування захищаються у судовому порядку і т. ін. При цьому певні переваги громадівської системи були свого часу реалізовані у країнах зі скандинавською системою місцевого самоврядування. Проте сьогодні реформи адміністра-

тивно-територіального устрою, спрямовані на укрупнення великої кількості дрібних громад, були проведені і тривають у країнах зі скандинавською системою. Натомість крайні прояви державницької теорії можна спостерігати, вивчаючи основні характеристики існування та функціонування місцевого самоврядування та управління за умов «радянської» системи (надмірний державний контроль, убудованість у систему органів державної влади тощо). Не менш цікавим і важливим є досвід держав із так званою іберійською системою місцевого самоврядування. Так, незважаючи на значний ступінь централізації, на законодавчому рівні закріплюються нові характеристики місцевого самоврядування (зокрема, в Бразилії), що свідчить про демократизацію та прагнення до децентралізації.

На прикладі двох основних протилежних підходів до з'ясування поняття та сутності місцевого самоврядування можна простежити не лише їхні переваги, а й недоліки. Вважаємо, що саме протиставлення місцевого самоврядування державі і навпаки унеможливило рівноправне існування та функціонування останніх у межах однієї держави. На нашу думку, незважаючи на специфічну природу місцевого самоврядування та управління, за умов демократичного політичного режиму та досить високого рівня соціально-економічного і культурного розвитку їх не слід протиставляти. Адже органи місцевого самоврядування та державного управління у сучасному світі становлять цілісну систему взаємопов'язаних органів публічної влади, що мають загалом подібні цілі, завдання, які полягають у наданні населенню публічних та інших послуг належної якості на найближчому до них рівні, а також ефективне й оперативне управління місцевими справами, проте застосовують різні методи, засоби і діють інколи у різних формах. Подібні погляди на природу місцевого самоврядування та його співвідношення з державним управлінням виокремлюють як так звану громадівсько-державницьку теорію походження цього явища.

Так, прибічники цієї теорії вважають, що, завдяки поєднанню державного і недержавного у місцевому самоврядуванні, вирішуються найважливіші громадівсько-державницькі завдання: усувається роздвоєння влади, яке може призвести до політичної нестабільності й послаблення держави та її інститутів; створюються реальні можливості для участі людей в управлінні суспільними і державними справами, що посилює культурно-правовий рівень громадян і виховує в них відчуття поваги до законів; ліквідується розрив між суспільством і державою з метою їх збереження та зміцнення на основі демократичних

інститутів; виникає спільний інтерес громадян і державних органів, сутність якого полягає у будівництві життя, гідного кожної людини та суспільства в цілому; управління суспільством на основі узгоджених дій переростає в єдиний процес творення [35, с. 20-21].

#### Висновки.

Грунтуючись на аналізі основних теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування, а також систем місцевого самоврядування та управління, окремих прикладах ряду держав, можна стверджувати, що початкові умови для вибору і впровадження конкретної системи місцевого самоврядування, а отже, і їх результати суттєво різняться. Можна припустити, що, крім зазначених вище причин, така ситуація історично була викликана відсутністю єдиного міжнародного нормативного джерела, який би врегулював інститут місцевого самоврядування. Сьогодні на міжнародному рівні було прийнято ряд важливих правових документів у сфері місцевого самоврядування. Проте саме Європейська хартія місцевого самоврядування стала істотним джерелом муніципального права європейських держав. Хартія є результатом багатьох років досліджень, завдяки яким було закладено єдині демократичні принципи організації і діяльності різних систем місцевого самоврядування.

Своєю чергою, вироблення єдиної концепції місцевого самоврядування в Україні та її системна конституційно-правова регламентація можливі лише за умови збалансованого поєднання кращих практик функціонування цього інституту в демократичних державах Європи, а також виконання взятих Україною зобов'язань щодо реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування в повному обсязі та з урахуванням вітчизняних традицій державно-правового розвитку.

#### Список використаних джерел:

1. Барабашев Г. В. Местное самоуправление : учеб. пособ. по муницип. праву, истории и теории гос. упр. / Г. В. Барабашев. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996 – 350 с.
2. Бутко І. П. Місцеві ради і забезпечення законності / І. П. Бутко, Ю. С. Шемшученко. – К.: Вид-во «Наукова думка», 1973. – 232 с.
3. Васильев В. И. Городской совет: закон и практика / В. И. Васильев. – М.: Юрид. лит., 1984. – 96 с.
4. Волков Ю. Е. Так рождается коммунистическое самоуправление: опыт конкретно-социологического исследования / Ю. Е. Волков. – М.: Мысль, 1965. – 238 с.

5. Воронов М. П. Місцеве самоврядування України та його акти : навчальний посібник / М. П. Воронов. – К.: НМК ВО, 1992. – 137 с.
6. Кутафін О. Е. Компетенция местных Советов депутатов трудящихся : учебное пособие / О. Е. Кутафін, К. Ф. Шеремет. – М.: Знание, 1976. – 64 с.
7. Павловский Р. С. Конституционные основы деятельности местных Советов народных депутатов / Р. С. Павловский. – Х.: Вища школа, 1979. – 175 с.
8. Пискотин М. И. Местные Советы в системе государственных отношений / М. И. Пискотин. – М., 1961. – № 1. – С. 13–19.
9. Тихомиров Ю. А. Диалектика управления и самоуправления // Вопросы философии / Ю. А. Тихомиров. – 1983. – № 8. – С. 18–27.
10. Цвик М. В. Теория социалистической демократии / М. В. Цвик. – Киев, 1986. – 147 с.
11. Шеремет К. Ф. Участие населения в управлении городами в СССР / К. Ф. Шеремет. – Таллин, 1974. – 13 с.
12. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 07.12.1990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533-12>
13. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О. В. Батанов ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2001. – 21 с.
14. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : автореф. дис... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / В. І. Борденюк. – Київ: Б.в., 2009. – 39 с.
15. Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.13 «Інформаційне право; право інтелектуальної власності» / В. А. Григор'єв. – Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2002. – 18 с.
16. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І. В. Дробуш ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2002. – 16 с.
17. Кравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні : навчальний посібник / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К.: «Арарат-Центр», 2001. – 176 с.
18. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В. С. Куйбіда. – К.: МАУП, 2004. – 432 с.
19. Любченко П. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія / П. Любченко. – Х.: Одиссей, 2006. – 352 с.
20. Лялюк О. Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні : монографія / О. Ю. Лялюк. – Х.: Право, 2008. – 287 с.
21. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз : монографія. – Х.: ПП «Торсінг», 2009. – 300 с.
22. Петришина М. О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні : монографія / М. О. Петришина. – Х.: Право, 2011. – 232 с.
23. Сergyoga С. Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні / С. Г. Сergyoga // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 26. – С. 3–15.
24. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз: монографія / Г. В. Чапала. – Харків: Право, 2006. – 221 с.
25. Теоретико-правові засади місцевого самоврядування: аналіз зарубіжного досвіду / М. О. Петришина, О. О. Петришин. – Х.: Оберіг, 2013. – 104 с.
26. Касинюк Л. А. Досвід та проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні: філософсько-правовий аспект / Л. А. Касинюк // Гуманітарний часопис. – 2016. – № 3. – С. 48–55.
27. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз : монографія / О. О. Петришин. – Х.: Право, 2014. – 192 с.
28. Володин А. И. Утопический социализм: хрестоматия / А. И. Володин. – М.: Политиздат, 1982. – 512 с.
29. Mill J. St. Considerations on Representative Government, 1861 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.gutenberg.org/files/5669/5669-h/5669-h.htm>
30. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке / [пер. с фр. В. П. Олейника, Е. П. Орловой и др.]. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с.
31. Волгин В. П. Сборник работ «Очерки истории социалистических идей с древности до конца XVIII в. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://istmat.info/files/uploads/27203/essays\\_on\\_the\\_history\\_of\\_socialist\\_ideas\\_volgin\\_v-p\\_1976.pdf](http://istmat.info/files/uploads/27203/essays_on_the_history_of_socialist_ideas_volgin_v-p_1976.pdf)
32. Gertrud Behse. Die Soziologie der industriellen Gesellschaft bei Robert v. Mohl, 1953, 101 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://library.fes.de/afs/derivat\\_pdf/jportal\\_derivate\\_00020484/afs-1981-097.pdf](http://library.fes.de/afs/derivat_pdf/jportal_derivate_00020484/afs-1981-097.pdf)
33. Ларичев А. А. Правовое регулирование и организация местного самоуправления / А. А. Ларичев. – ООО «Перспект», 2017. – 404 с.
34. Штейн Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии / Л. Штейн. – СПб., 1874. – 594 с.
35. Постовой Н. В. Муніципальное право России : учеб. для студ. высш. учеб. зав., обуч. по спец. «Юриспруденция» / Н. В. Постовой, В. В. Таболин и др. – Москва: Юриспруденция, 2008. – 448 с.

*Статья посвящена анализу основных подходов к определению понятия местного самоуправления с целью формирования современного его понимания для дальнейших научных изысканий в том числе в сфере разработки нормативных актов местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, теории (концепции) местного самоуправления, модели местного самоуправления, системы местного самоуправления.

*The article is devoted to the analysis of the main approaches to the definition of the concept of local self-government in order to form a modern understanding of it for further scientific research, including the sphere of adoption of normative acts of local self-government.*

**Key words:** local self-government, theories (concepts) of local self-government, local self-government models, systems of local self-government.

