

Ю.В. БОЙКО. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СУЧАСНИХ КОНЦЕПЦІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ – ЧЛЕНАХ ЄС

Розглянуто існуючі теорії місцевого самоврядування. Відображена періодизація і зроблено аналіз основних концепцій місцевого самоврядування в зарубіжній та українській науці.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, теорії місцевого самоврядування, суб'єкти місцевого самоврядування.*

Рассмотрены существующие теории местного самоуправления. Отображена периодизация и осуществлен анализ основных концепций местного самоуправления в зарубежной и украинской науке.

Ключевые слова: *местное самоуправление, теории местного самоуправления, субъекты местного самоуправления.*

The existent theories of local self-government are considered. A division into periods and carried out analysis of basic conceptions of local self-government is carried out in foreign and Ukrainian science.

Key words: *concept of local self-government, theories of local self-government, subjects of local self-government.*

Постановка проблеми. Проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні та країнах – членах ЄС широко досліджуються протягом останніх років, проте не втрачають своєї актуальності. Безперечно, специфічна правова форма місцевого самоврядування у різних державах залежить від багатьох чинників і для нашої держави ідея існування місцевого самоврядування не є новою. Україна протягом тисячі років намагалася створити власну повноцінну державу і протягом цього ж часу з'явилися, зміцнювалися і знову знищувалися спроби запровадження місцевого самоврядування.

Проблемами європейського вибору України та його ролі для розвитку місцевого самоврядування активно розробляються в українській науці. Наукова література з цих питань постійно поповнюється новими дослідженнями вчених-конституціоналістів, серед яких слід виділити таких авторів: М. Баймуратов, О. Батанов, В. Григор'єв, І. Дробуш, В. Кампо, В. Кравченко, М. Орзіх, Ю. Панейко, В. Погорілко, М. Пухтинський, О. Фрицький. Серед зарубіжних вчених класичні дослідження зазначених проблем зустрічаються у працях П. Аншлея, Й. Редліха, Л. Гумпловича.

Мета статті – проаналізувати основні теорії місцевого самоврядування, розкрити питання відображення в законодавстві України та країнах – членах ЄС відносно місцевого самоврядування сучасної концепції місцевого самоврядування.

Протягом майже двохсот років існування місцевого самоврядування в світовій практиці воно було об'єктом досліджень представників різних наукових шкіл і течій. Завдяки науці місцеве самоврядування вдосконалювало свої інститути, народ оволодівав методами і формами здійснення самоврядування, підвищувалася культура місцевої (комунальної) влади.

Світовий досвід свідчить, що місцеве самоврядування сьогодні виступає важ-

ливими фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. Саме на цьому наголошує О. Зінченко: «Головним аспектом інтеграційного процесу України до Європи визначено підвищення дієвості держави ... децентралізація влади - делегування управлінських функцій згори донизу і всебічний розвиток місцевого самоврядування є запорукою утвердження в державі демократичних стандартів управління»¹.

Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування було закладено ще в першій половині XIX ст. представниками німецької юридичної школи. Історично першою була обґрунтована теорія вільної громади (теорія природних прав громади), основні положення якої були сформульовані Туре в доповіді щодо законопроекту про реформу місцевого управління в Національних зборах Франції 1790 р. та знайшли своє відображення в положеннях Конституції Бельгії 1831 р. щодо особливої «громадівської» влади.

На зміну теорії вільної громади приходить громадянська теорія місцевого самоврядування, її основні положення збігаються з концептуальними положеннями теорії вільної громади, однак на перший план висувається не природний характер прав територіальної громади, а недержавна, переважно господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування. Але дана теорія не набула широкого поширення, оскільки не могла пояснити публічно-правовий характер багатьох функцій, які здійснюють органи місцевого самоврядування.

У середині XIX ст. з'являється державницька теорія місцевого самоврядування, основні положення якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном та Р. Гнейстом. Вона розглядає місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну з форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, усі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу.

У XX ст. поширення отримала теорія соціального обслуговування, в якій акцентується увага на здійсненні органами місцевого самоврядування завдань та функцій, пов'язаних з організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг.

Основні положення цих теорій зберігають своє значення і сьогодні, їх покладено в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування.

У незалежній Україні становленню і розвитку сучасної теорії і практики місцевого самоврядування певний час протидіяла наука радянського будівництва. Як наголошує В. Пархоменко, «перебудова організації місцевого самоврядування, що розпочалась майже одночасно з проголошенням незалежності Української держави нової доби, викликала інтерес до ролі цього інституту в різні періоди історії України»².

Але в 1994–1995 рр. відбувся її перехід на позиції сучасної теорії місцевого самоврядування насамперед завдяки політиці виконавчої влади, яка була в ній зацікавлена, особливо після розмежування на місцях функцій виконавчої влади і самоврядування.

Першою в незалежній Україні склалася державна теорія місцевого самоврядування, яка використовувалась як основа закону про місцеві ради і місцеве самоврядування 1990 р. Але майже паралельно формувалися концепції, які обґрунто-

ували поєднання елементів державної і громадівської теорій місцевого самоврядування: громадсько-господарська, дуалістична (громадівсько-державна) і т. д. Президент України (1991–1994 рр.) Л. Кравчук вважав, що «в Україні доцільно схилитися до побудови системи місцевого самоврядування на засадах його громадсько-господарської концепції, її суть полягає в тому, що органи місцевого самоврядування мають власну суверенну компетенцію і права тільки в сфері неполітичних відносин, у місцевих господарствах і громадських справах»³. Компромісні концепції були покладені в основу закону про місцеві ради та місцеве і регіональне самоврядування 1992 р., положень про місцеве самоврядування в Конституційному Договорі і Конституції України 1996 р. Розвиток саме цих концепцій місцевого самоврядування, які є загально прийнятими в світовій науці, означає, що українська наука вийшла на стратегічно перспективний шлях розробки теорії самоврядування.

У чинному конституційно-правовому законодавстві України втілена засада поєднання форм безпосередньої та представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування. Так систему місцевого самоврядування, згідно з Законом, складають: по-перше, форми безпосереднього волевиявлення жителів територіальних громад (місцеві референдуми (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13), інші форми прямого народовладдя, які можуть бути передбачені статутами територіальних громад); по-друге, органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та ін.); по-третє, органи місцевого самоврядування⁴.

Стосовно досліджуваного питання слід зазначити, що в конституційно-правовій науці України ведеться дискусія щодо пріоритетності безпосередньої чи представницької форм демократії в системі місцевого самоврядування України. Необхідно звернути увагу і на існуючі розбіжності стосовно вирішення цього питання в Європейській Хартії про місцеве самоврядування та національному законодавстві України.

У першому випадку головним суб'єктом місцевого самоврядування вважаються органи місцевого самоврядування. Так, Європейська Хартія місцевого самоврядування визначає місцеве самоврядування як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення. У ч. 2 ст. 3 Європейської Хартії подано перелік суб'єктів місцевого самоврядування, які реалізують самоуправлінські повноваження: «Це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування. Ради або збори можуть мати підзвітні і виконавчі органи. Це положення не виключає звернення до зборів громадян, референдуму або якоїсь іншої форми прямої участі громадян там, де це припускається законом». Отже, головним суб'єктом місцевого самоврядування Європейська Хартія визнає органи місцевого самоврядування⁵.

В той же час чинна Конституція України первинним суб'єктом місцевого самоврядування визнає територіальну громаду. Згідно ст. 40 Конституції України місцеве самоврядування: це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України. Тобто, вона надає право самостійно вирішувати місцеві справи

тільки первинним суб'єктам місцевого самоврядування – громадам, а такий підхід переважно базується, як зазначав професор М.І. Корнієнко, на громадівській теорії місцевого самоврядування, відповідно до якої громада має муніципальну владу, самостійну і незалежну від центральної влади по своїй природі, а «сутність самоврядування полягає в наданні місцевої общини права самій оберігати свої громадські інтереси і в збереженні за урядовими органами завідування одними тільки державними справами. Громадівська теорія, таким чином, виходить з протиставлення місцевої громади державі, вимагаючи, щоб громада і держава віддали тільки свої власні інтереси». Хоча багато важливих положень Основного Закону написано в дусі державницької теорії місцевого самоврядування⁶.

Існування такої розбіжності, як зазначає професор В. Шаповал, є наслідком наявності «двох підходів до природи місцевого самоврядування, двох філософій оцінки відповідного явища. Ці підходи відображені у змісті двох основних і, по суті, протилежних теорій місцевого самоврядування – державницької та громадівської»⁷.

Вживане в Конституції України і в чинному законодавстві поняття територіальної громади – населення адміністративно-територіальної одиниці, на рівні якої здійснюється місцеве самоврядування – має у світовій практиці аналоги. Так, у Франції для відповідних цілей застосоване поняття територіального колективу. Однак в Конституції цієї держави територіальними (місцевими) колективами названі адміністративно-територіальні одиниці, в яких здійснюється місцеве самоврядування. Іноді на рівні юридичної теорії для позначення відповідного населення вживаються термін «місцеве співтовариство» або «місцева громада» (община). Але в конституційних текстах ці поняття звичайно позначають «самоврядні» адміністративно-територіальні одиниці, а не їх населення. Наприклад, в ст.136 Конституції Болгарії зафіксовано, що «община є основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування». Конституція Литви суб'єктом права на місцеве самоврядування визнає адміністративно-територіальні одиниці, передбачені законом (ст.119).

Необхідно зазначити, що на загал і в юридичній теорії, і в державно-правовій практиці існує різнобій щодо термінології, віднесеної до місцевого самоврядування в частині визначення його суб'єкта. Скажімо, у Великобританії для відповідних цілей вживають термін «місцеві влади» (local authorities), в Іспанії (на рівні теорії) – «територіальне утворення» (entes territoriales), в Португалії (на рівні конституційного тексту) – «місцеві самоврядні одиниці» (autarquias locais) тощо.

Як відмітив М.І. Корнієнко, у Європейській Хартії місцевого самоврядування знайшла своє відображення державницька теорія місцевого самоврядування. В Конституції України 1996 року зроблена спроба поєднати положення двох концепцій. Стаття 140 Конституції, в якій мова йде про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, за визначенням професора М.І. Корнієнка, є наслідком сприйняття громадівської теорії. Хоча багато важливих положень Основного Закону написано в дусі державницької теорії місцевого самоврядування⁸.

Погляди з досліджуваного питання українських вчених-конституціоналістів розділилися. Одні з них, виходячи з положень Європейської Хартії, вважають, що вирішальне значення у здійсненні місцевого самоврядування має представницька форма демократії, головним суб'єктом місцевого самоврядування є органи місце-

вого самоврядування, оскільки основний обсяг завдань та функцій місцевого самоврядування здійснюється саме ними⁹. Так, відомий російський професор О. Яценко ще на початку ХХ ст. зазначав, що самоврядування є формою здійснення державних функцій за допомогою тією чи іншою мірою незалежних від держави осіб та установ¹⁰. Інші вказують, що застосований у Європейській Хартії підхід нівелює ініціативну роль територіальної громади як у становленні локальної демократії, так і в її реалізації¹¹, визнають територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень¹², а органи місцевого самоврядування – представниками територіальних громад, що здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування¹³. Ю. Панейко писав, що «самоврядування є спертою на приписи закону з децентралізованою державною адміністрацією, виконуваною локальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам і є самостійними в межах закону і загального правового порядку»¹⁴. В цьому ж річичі висловлювався відомий дослідник Г.В. Барабашев, який вже за наших днів розглядав місцеве самоврядування як «державну владу особливого роду». Він називав міфом «застарілу теорію місцевого самоврядування», вважаючи такою теорію природного права громади.

Сучасний російський автор О.І. Черкасов зазначає, що «не слід абсолютизувати і фетишизувати поняття «самоврядування» стосовно місцевого рівня, ... про- тиставляти його державному управлінню»¹⁵.

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що, природа місцевого самоврядування знаходить вияв не в існуванні якоїсь окремої, муніципальної або комунальної влади, а у його бутті як явища, інтегрованого зі сферою державного управління.

Такий же підхід широко прийнятий в розвинутих країнах. Французький вчений Р. Драго розглядає місцеве самоврядування як один з типів місцевого управління, що існує разом з федералізмом і децентралізацією¹⁶. По суті, у нього йдеться виключно про організацію державної влади. Питання місцевого самоврядування розглядаються в контексті державного управління у виданих у Франції підручниках з адміністративного права¹⁷. Аналогічний підхід до місцевого самоврядування характеризує зміст британської літератури. Зазначимо, що в англійській мові для відповідних цілей вживається виключно термін «місцеве управління»¹⁸.

У той же час необхідно підкреслити, що сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу показала, що природа місцевого самоврядування не може бути визначена однозначно, зокрема, досить важко виділити власне місцеві справи, які б відрізнялися від загальнодержавних. Функції місцевого самоврядування мають як приватноправовий, так і публічний характер. Усе це свідчить про те, що місцеве самоврядування одночасно містить у собі елементи як державного, так і громадського утворення, що відображено в сучасних тлумаченнях цього поняття.

Безперечно, головний обсяг завдань та функцій місцевого самоврядування виконується виборними органами місцевого самоврядування. Та поряд з органами місцевого самоврядування – виразниками інтересів та волі територіальної громади – не менш важливу роль відіграє особиста активність людей (населення територіальної громади), заснована на їхній свідомій зацікавленості у вирішенні питань життєдіяльності територіальної громади, відчутті своєї відповідальності за хід їх вирішення. У таких випадках людина самостійно висловлює свої думки

і пропозиції, голосує, виражаючи свою волю, тобто бере безпосередню участь у розгляді та вирішенні питань місцевого життя, в управлінні справами територіальної громади.

Безпосередня та представницька демократія в сукупності забезпечують необхідні умови з тим, щоб територіальні громади не тільки володіли правом на самоврядування, але й фактично здійснювали його. Переваги органів місцевого самоврядування як форми представницької демократії полягають у можливості виборних органів регулярно здійснювати функції управління, оперативно вирішувати будь-які питання місцевого життя, в професійності такого управління тощо.

Існує і так звана теорія муніципального дуалізму, згідно з якою органи місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадських справах, а у сфері політичній розглядаються як органи держави, що виконують її функції й повноваження. Відповідно до цього й ті справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, мають поділитися на так звані «власні», що здійснюються незалежно від державних органів і «делеговані» – під їх контролем та адміністративною опікою. Окремі елементи даної теорії просліджується в конструкції повноважень органів місцевого самоврядування, які закріплює Закон «Про місцеве самоврядування в Україні».

У порівнянні з конституційним положенням, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» більш відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування (яка була ратифікована в Україні в 1997 році, вже після прийняття Основного Закону), оскільки під місцевим самоврядуванням розуміє не тільки гарантоване державою право, але і реальну здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України.

І нині продовжується дискусія щодо природи місцевого самоврядування: чи воно є формою децентралізації публічної (державної) влади, певної самостійності місцевих органів, чи самоорганізацією населення. Іншими словами, місцеве самоврядування – це певна організаційна і функціональна самостійність місцевої влади чи це самоврядування людей, що мешкають на певній її території. Очевидно, що зміст положень Конституції України щодо місцевого самоврядування ґрунтується на ідеї самоврядування саме населення, тобто на теорії природного права громади. Прийняття в Україні засад цієї теорії, яка на наших теренах звичайно зветься громадівською, пояснюється насамперед намаганням відійти від засад так званого радянського будівництва, котре лише умовно співвідносилось з реальним місцевим самоврядуванням.

Отже, на сьогодні неможливо однозначно визначити теоретичну модель місцевого самоврядування в нашій країні, оскільки місцеве самоврядування одночасно поєднує в собі як державні так і громадські елементи, а органи місцевого самоврядування займаються як місцевими справами, так і виконують делеговані повноваження, надані їм органами державної виконавчої влади.

Підводячи певні підсумки, треба наголосити на тому, що природа місцевого самоврядування впливає з природи більш широкого явища – державного владарювання. Різновидом державного владарювання є, зокрема, державне управління, здійснюване спеціально призначеними для цього органами. Місцеве самоврядування за своєю природою є децентралізованою формою державного управління. Отже, на сьогодні неможливо однозначно визначити теоретичну модель місцевого самоврядування в нашій країні, оскільки місцеве самоврядування одночасно

послугує в собі як державні так і громадські елементи, а органи місцевого самоврядування займаються як місцевими справами, так і виконують повноваження, надані їм органами державної виконавчої влади.

1. *Зінченко О.* Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку // Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти: Матеріали VIII Всеукраїнських муніципальних слухань, Судак, Автономна Республіка Крим, 29 липня – 2 серпня 2002 р. / Наук. ред. М. Пухтинський. – К.: Атіка-Н, 2003. – С. 21. 2. *Пархоменко В.* Историчні корені місцевого самоврядування в Україні // Аспекти самоврядування. – 1998. – №1. 3. *Кравчук Л.М.* Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави // Актуальні проблеми управління територіями в Україні: Матеріали науково-практичної конференції 26-27 листопада 1992 р. – К., 1993. – С. 11. 4. *Куйбіда В., Чушенко В.* Система місцевого самоврядування в Україні // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2000. – Вип. 35. – С. 195-199. 5. *Європейська Хартія про місцеве самоврядування* // Віче. – 1993. – № 6. 6. *Муніципальне право України: Підручник* / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 95. 7. *Шаповал В.* Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // Право України. – 2002. – № 3. – С. 48-54. 8. *Муніципальне право України: Підручник* / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – С. 95. 9. *Куйбіда В.С.* Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні: Монографія. – Львів.: Літопис, 2001. – С. 167. 10. *Яценко А.С.* Теория федерализма: Опыт синтетической теории права и государства. – Юрьев: Тип. К. Матгисена, 1912. – С. 342. 11. *Муніципальне право України: Підручник* / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – С. 328. 12. *Батанов О.В.* Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 2001. – С. 55. 13. *Гураль П.* Поняття і сутність територіальної громади в Україні // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2000. – Вип. 35. – С. 200-208. 14. *Панейко Ю.* Теоретичні основи самоврядування. – Мюнхен: Українська Вільна Академія Наук (УВАН) в Німеччині, 1963. – С. 127. 15. *Черкасов А.И.* Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С. 25. 16. *Драго Р.* Административная наука: Пер. с фр. / Под ред. и с послесл. Б.М. Лазарева. – М.: Прогресс, 1982. – 245 с. 17. *Брэбан Г.* Французское административное право / Пер. с франц. Д. И. Васильева и В. Д. Карповича; Под ред. С. В. Боботова. – М.: Прогресс, 1988. – 448 с.; *Ведель Ж.* Административное право Франции – Droit administratif / Пер. с французского Л. М. Энтина; Под ред. М. А. Крутоголова. – М.: Прогресс, 1973. – 512 с. 18. *Гарнер Д.* Великобритания. Центральное и местное управления. – М.: Прогресс, 1984. – С. 362.