

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ І ДЕРЖАВІ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 4(27), с. 24–29

Проаналізовано основні теорії (концепції) місцевого самоврядування, зокрема господарську, суспільну, державну, політичну. Розглянуто різноманітні теорії, які покликані допомогти з'ясувати складну, багатоаспектну сутність місцевого самоврядування.

Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні є предметом спеціального дослідження. Юридична наука розглядає ці питання в курсах “Загальна історія держави і права” та “Історія держави і права України” [14]. Оптимізація діяльності органів місцевого самоврядування є важливим напрямом розвитку сучасної української державності. Триває пошук форм державного правління та устрою, які б втілювали і сполучали в собі принципи централізму й місцевого самоврядування. Можливі моделі відшукувались до сьогодні переважно на Заході. Розвиток місцевого самоврядування — важливий напрям на шляху демократизації сучасного українського суспільства, вдосконалення його громадянської самоорганізації та модернізації. Забезпечуючи поступ у цьому напрямі, варто звернути увагу на історичний досвід у справі місцевого самоврядування в Україні в цілому.

Місцеве самоврядування як самостійне явище громадського життя й інститут громадянського суспільства зародилося в далекій давнині. Воно існувало як обцинне самоврядування ще до державно-організаційного суспільства, пройшло етапи античного світу, середніх віків і Нового часу. Починаючи з кінця XVIII ст., і особливо в XIX ст., місцеве самоврядування стає постійним об'єктом теоретичного наукового осмислення, активно використовується при проведенні політичних, адміністративних і правових реформ.

Досліджувана проблема є складовою плану науково-дослідної роботи Луганського інституту МАУП, а також ґрунтується на основних поло-

женнях Конституції України, Всесвітньої Декларації про місцеве самоврядування від 26 вересня 1985 р.; Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованою Верховною Радою України 15 липня 1997 р., Європейською декларацією прав міст від 18 березня 1992 р., та інших нормативних актах.

Проаналізуємо теоретичні основи становлення місцевого самоврядування в українському суспільстві й державі.

Концептуальне осмислення самоврядних традицій і рис в українському світосприйнятті було притаманне вітчизняній історичній думці середини XIX — початку XX ст. Воно знайшло вияв в історичній концепції М. І. Костомарова про “давнє федералістичне начало” Київської Русі [16], “общинної концепції” української історії В. Б. Антоновича [2].

В політичному контексті розглядали цю проблему М. П. Драгоманов і М. С. Грушевський [15]. М. П. Драгоманов уперше поставив проблему поєднання і взаємореалізації місцевого самоврядування й політичної свободи суспільства та особистості, розв'язання якої в Наддніпрянській Україні вбачав у втіленні ідеї обласної автономії. М. С. Грушевський розглядав місцеве самоврядування як важливий чинник демократизації суспільства. Проте, будучи, як і його попередник, прихильником федералістичної концепції, вважав наріжним принцип автономії національних територій. Зазначена проблема має не тільки суспільну, а й наукову актуальність. Втім, у дореволюційний період історія місцевого самоврядуван-

ня тільки-но почала вивчатися, а за радянської доби дослідження цієї проблематики було згорнуто через теоретико-методологічний стереотип про органи самоврядних царських часів як “п’яте колесо” в системі російського управління, яке не могло змінити основ суспільного устрою.

У тіні залишається і той факт, що в Україні протягом століть ефективно діяли різноманітні системи місцевого самоврядування, у тому числі в такій формі, як земство, що відбило специфіку української дійсності. Воно з’явилося в період гігантського суспільно-політичного перелому, в умовах, коли країна робила вирішальний поворот від феодалізму до капіталізму. Крок убік буржуазної монархії неминуче мав спричинити реорганізацію старої системи місцевого самоврядування, її децентралізацію. Говорячи мовою ліберальної публіцистики минулого століття, земства стали цитаделлю опозиції, колискою конституції, плацдармом парламентаризму, а земський ліберальний рух зіграв не останню роль в українському визвольному русі. І це при тому, що земства юридично не були наділені політичними функціями.

В останні роки в Україні став відроджуватись інтерес до земської системи самоврядування. У ряді видань були опубліковані обіги із закликом відновити земський рух, організувати земства й земляцтва, об’єднавши їх у Земський собор. Деякі публіцисти і суспільні діячі, наприклад К. Ф. Шеремет [20], вважають, що це дасть змогу об’єднатися, використати свої здібності, волю й можливості для боротьби із чужими й далекими ідеями, знайти свій шлях в історії. Разом із тим земство було не настільки простим явищем. Маємо за мету показати позитивні й негативні риси історії і передісторії місцевого самоврядування в Україні.

Місцеве самоврядування в нашій країні має глибоке коріння, яке сягає додержавних утворень східних слов’ян з їхнім патріархальним самоврядуванням. Це колективістські відносини членів перших громад, колективна власність на засоби виробництва, житло й те, що формувало уклад їхнього життя, певні норми самоврядування. За цих умов суб’єктом місцевого самоврядування виступали рід і плем’я. За своїм характером це було общинне самоврядування, основою якого були виробничі й територіальні фактори. Розкриваючи виробничо-територіальний характер громад, Б. Н. Чичерін підкреслював їхню корпоративну сутність, зазначав, що, з одного боку, існували територіальні громади — кінці, вулиці, з другого боку — станові союзи: ремісничі цехи, купецькі гільдії, товариства [13].

В Давній Русі (дохристиянський період) визначилися загальні контури місцевого самоврядування, його основи, форми, ознаки, деякі параметри взаємин із центральною владою (старші міста, князі). Відносно даного періоду визначається місцеве самоврядування як особиста участь народу в місцевому внутрішньому керуванні, організованому на рівні громад, вулиць, частин міста, пригородів, що базуються на основі власного виробництва, власності, виборності посадових осіб, залежності від рішень центральної представницької влади з певного кола питань, самостійності у вирішенні завдань місцевого значення.

Відповідно до теорії неолітичної революції, — однієї з концепцій походження й сутності держави і права, — самоврядування вже в первісні часи стало здобувати ієрархічний структурований характер. Значні зміни в політичній і соціально-економічній сферах привели до організаційного формування таких інститутів самоврядування, як вождь, рада старійшин, віче. Територіальною основою самоврядування була переважно вервь — сільська громада, про яку згадує Руська Правда — найдавніший пам’ятник права [12]. Руські літописи відзначають традиції вічових зборів у найдавніших містах. Вічовий лад для багатьох представників інтелігенції другої половини XIX в. був ідеалом демократії. Усі існуючі тоді органи — посадники, тисяцькі, владики, боярська рада — надіялися повноваженнями за рішенням віче, зверталися до віче за утвердженням найважливіших справ і могли бути відсторонені від влади волею віче. Жителі міста були політично активні й реально причетні до керування. Вічова структура відповідала структурі адміністративно-територіального поділу і перебувала у певній підпорядкованості.

Розкриваючи питання про співвідношення місцевого самоврядування з державою того періоду, В. П. Безобразів звертав увагу на те, що місцеве общинне самоврядування можна розглядати сукупно із загальним організмом усього державного механізму керування, до складу якого воно входило як органічна частина єдиного цілого [3].

Інший дослідник В. І. Андріяш указує на те, що “громада утримувала себе, не змішувалася з державою, хоча визнавала її необхідність” [1].

Історично першою наукове обґрунтування отримала теорія вільної громади (теорія природних прав громади, або громадівська теорія), основні положення якої були сформульовані маркізом д’Аргенсоном та Гійомом Туре в переддень Французької революції кінця XVIII ст. і знайшли свій

юридичний вияв у Законі від 14 грудня 1789 р. Пізніше їх було зведено в другому звіті конституційного відділу щодо законопроекту про реформу місцевого управління в Національних зборах Франції 1790 р.

В основу теорії вільної громади було покладено положення про четверту владу в державі, яка, однак, не належить самій державі [11], тобто це окрема громадська влада — “*pouvoir municipal*”.

Іншими словами, теорія вільної громади базувалася на ідеї природного права, недержавної природи місцевого самоврядування. Вона виходила з того, що право територіальної громади (звичайно, територіальної громади лише “природної” територіальної одиниці, такої, що утворилася природним способом) самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний і невідчужуваний характер, як і права та свободи людини. Згідно із цим територіальна громада визнавалася незалежною від держави органічною корпорацією, яка склалася природним способом, відповідно, її право на місцеве самоврядування виводиться із природи територіальної громади (належить громаді за її природою або дарується Творцем). Отже, місцеве самоврядування, згідно із цією теорією, є автономним щодо державної влади, публічна влада — влада територіальної громади.

За теорією вільної громади основні засади організації місцевого самоврядування зводяться до такого:

- а) суб'єктом права на місцеве самоврядування визнаються лише громади “природних” територіальних одиниць, тобто територіальних одиниць, що утворилися природним способом: село, селище, місто (поселення). Інші територіальні одиниці мають штучне походження, вони виникли в процесі районування території держави на підставі відповідних рішень органів державної влади, тому відповідні територіальні спільноти мають державне походження і не можуть посилалися на природний характер свого права на самоврядування;
- б) органи місцевого самоврядування обираються членами громади;
- в) питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, поділяються на самоврядні й такі, що передоручені органам громади державою;
- г) місцеві справи (тобто самоврядні) мають іншу, ніж державні справи, природу;
- д) органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади і не

входять до системи органів державної влади;

- є) органи державної влади не мають права втручатись у вирішення самоврядних питань, їхня функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Найважливіші положення теорії вільної громади було втілено в Законі від 14 грудня 1789 р., згідно з яким муніципальна організація передбачала утворення представницького — муніципальні збори (*deliberation*) і виконавчо-розпорядчого — муніципальна адміністрація (*action*) органів, які очолював мер — вища посадова особа громади.

Цікаво (з огляду на сучасний стан правової регламентації місцевого самоврядування в Україні), що Закон від 14 грудня 1789 р. здійснив уніфікацію муніципального устрою — всі без винятку громади (як невеликі сільські, так і великі міські) отримали однакову муніципальну організацію під назвою “*municipalite*” і, як наслідок, однакові повноваження. Це дуже нагадує ситуацію в сучасній Україні, де згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” муніципальна організація також повністю уніфікована.

Законодавче втілення теорії вільної громади проіснувало у Франції недовго. Так, уже Законом від 28 лютого VIII року (17 лютого 1800 р.) Наполеоном було запроваджено префектуральну комунальну систему, що передбачала повну залежність громади від центральної влади [10]. Зокрема, були значно розширені повноваження мера (він набував статусу державного службовця) та виконавчо-розпорядчого органу, які підпорядковувалися префектові — представникові центральної влади, громадське майно передавалося в державну власність, скасовувався поділ повноважень на самоврядні та делеговані тощо.

Тим часом громадська теорія поширилася в інших країнах. Так, на конституційному рівні її положення знайшли відображення в Конституції Бельгії 1831 р. [8]. Ця Конституція містила окрему статтю, присвячену громадському управлінню, і поряд із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади визнавала четверту гілку — муніципальну, що мала особливу “громадівську” природу.

Великий вплив ця теорія мала й у Німеччині. Зокрема, з ініціативи прусського міністра барона фон Штейна 19 листопада 1808 р. було прийнято “Пруське укладання про статuti міст”, основні положення якого зводилися до такого.

1. З метою децентралізації влади створюються органи місцевого самоврядування.

2. До відання місцевого самоврядування відносяться місцеві справи (самоврядні повноваження) та виконання окремих доручень державної влади (делеговані повноваження).

3. Система міського самоврядування охоплює:

- міську раду, що обирається на прямих виборах таємним голосуванням;
- магістрат — колегіальний виконавчий орган, що обирається міською радою у складі бургомістра, скарбника та членів магістрату. При цьому частина членів магістрату працює на громадських засадах (почесні члени), тоді як інші є професійними службовцями. Крім того, члени магістрату не могли одночасно бути депутатами міської ради;
- бургомістра — голову представницького та виконавчого органу;

4. Право обирати депутатів міської ради надавалося лише тим жителям міста, які мали нерухомість на його території.

5. Державний нагляд за діяльністю громад було зведено до мінімуму. Отже, муніципальна реформа фон Штейна в Пруссії сприяла становленню територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування і привела до суттєвої децентралізації влади [6].

Водночас реалії політичного життя переважної більшості європейських країн першої половини XIX ст., зокрема і самої Франції, не відповідали ідеям теорії вільної громади. У суспільній свідомості ще превалювали нейтралістські підходи до організації публічної влади, притаманні абсолютистській державі, що знайшло свій вияв як у законодавстві про місцеву владу, так і в змісті наукових доктрин місцевого самоврядування.

Зміни у правовому статусі місцевої влади зумовили появу нової громадсько-господарської теорії 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. Ця теорія не набула значного поширення, оскільки вона не могла пояснити публічно-правового характеру багатьох функцій, здійснюваних органами місцевого самоврядування.

Так, практика управління на місцевому рівні однозначно свідчить, що органи місцевого само-

врядування здійснюють функції як приватно-правового, так і публічно-правового характеру, що притаманні органам публічної влади, наприклад, ухвалення загальнообов'язкових рішень, збирання податків тощо. Отже, місцеве самоврядування — це, беззаперечно, публічна влада, основне питання полягає в її природі, тобто який вона має характер — державний чи недержавний. Відповідь на це питання спробувала дати державницька теорія місцевого самоврядування, що набула поширення в середині XIX ст. Її основні положення були розроблені німецькими вченими Лоренцом Штейном і Рудольфом Гнейстом [4].

Державницька теорія розглядала 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 зі способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, всі повноваження територіальної громади, її органи своїм джерелом мають державну владу.

У рамках державницької теорії сформувалися два напрями; політичний (Р. Гнейст) та юридичний (Л. Штейн), які по-різному визначали відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління.

За Р. Гнейстом [5], самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов'язків посадовими особами органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності від держави. При цьому почесні службовці мають походити із заможних класів і платити високі податки.

Л. Штейн вбачав гарантії самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а виступають органами територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань і функцій державного управління. Тобто, місцеве самоврядування розглядалося Л. Штейном як територіальний колектив, якого наділили статусом юридичної особи та який вступає у правові відносини з державою.

У XX ст. поширилися теорія муніципального дуалізму (дуалізму місцевого самоврядування), що виходить із подвійного характеру муніципальної діяльності — самостійного вирішення місцевих справ і здійснення на місцевому рівні певних державних функцій, та теорія соціального обслуговування, в якій акцентується на здійсненні органами місцевого самоврядування завдань і функ-

цій, пов'язаних з організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг [7].

Основні положення цих теорій зберігають своє значення і сьогодні, їх покладено в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування. При цьому деякі вчені обстоюють громадівську теорію місцевого самоврядування в її класичному вигляді. Більшість вчених на основі аналізу сучасних реалій підкреслюють нерозривний зв'язок місцевого самоврядування з державою, його обумовленість політикою центрального уряду. Німецький вчений Р. Граверт зазначає: “Чим сильніше втягуються місцеві територіальні одиниці в здійснення конституційно-правових принципів соціальної державності, тим більше вони змушені абстрагуватися від місцевих особливостей та слідувати принципам державної політики” [17].

Теза щодо похідного від державної влади характеру місцевого самоврядування обстоюється й сучасним шведським вченим С. Монтіном, який підкреслює, що з точки зору конституції та загальної ієрархії політичних інститутів муніципалітети виступають частиною державної адміністрації, а місцеве самоуправління наділяється своєю компетенцією парламентом і, на підставі цього, здійснює в кінцевому рахунку “делеговану державну владу” [9].

Необхідно підкреслити: сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу показала, що природа місцевого самоврядування не може бути визначена однозначно, зокрема, досить складно виділити власне місцеві справи, які відрізнялися б від загальнодержавних. Функції місцевого самоврядування мають як приватно-правовий, так і публічний характер. Усе це свідчить про те, що місцеве самоврядування одночасно містить елементи як державного, так і громадівського утворення, що відображено в сучасних тлумаченнях цього поняття.

Важливе теоретичне і практичне значення має визначення співвідношення понять “місцеве самоврядування” та “місцеве управління”. Із цього питання в літературі висловлюються різні, часом діаметрально протилежні, погляди. Вчені протиставляють місцеве самоврядування і місцеве управління. Так, якщо під місцевим самоврядуванням розуміють діяльність територіальної громади та її виборних органів в управлінні її справами, то місцеве управління розглядають як управлінську діяльність в адміністративно-територіальній одиниці, яка здійснюється через адміністрацію, що призначається центральними,

або іншими вищими органами державної влади [17], тобто пряме державне управління на місцях.

Висловлюється думка щодо недоцільності протиставлення цих двох понять. При цьому місцеве управління пропонується розглядати як складний механізм, що може включати в себе як місцеву державну адміністрацію, так і органи місцевого самоврядування, виступаючи при цьому складовою державного механізму [19].

Вважаємо, перший підхід точніше відображає природу місцевого самоврядування і дає можливість чітко розмежувати самоврядні функції та повноваження територіальних громад із функціями та повноваженнями державної влади, які реалізуються на регіональному та місцевому рівнях органами виконавчої влади або за дорученням держави органами місцевого самоврядування. В останньому випадку органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади, але це не означає зміни їхньої природи й не може розглядатися як підстава для включення їх до державного механізму. Як родовий, тобто такий, що охоплює поняття місцевого управління та місцевого самоврядування, можна було б використовувати термін “управління на місцях”, маючи на увазі можливість здійснення такого управління із застосуванням різних форм — місцевого самоврядування або прямого державного управління на місцях (місцеве управління).

Зазначені аспекти прояву місцевого самоврядування тією чи іншою мірою, з більшою або меншою повнотою досліджуються в роботах українських учених. Тому, не претендуючи на остаточне визначення сутнісної характеристики місцевого самоврядування, виходячи з комплексної системної оцінки викладеної позиції, можна зробити висновок, що місцеве самоврядування, являючись відносно самостійним інститутом громадянського суспільства, що не входить у систему органів державної влади, займає відособлене місце й виконує власну роль у державно-правовій структурі українського суспільства, забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування і розпорядження муніципальною власністю. Його участь у завданнях державного будівництва здійснюється у формах безпосередньої і представницької демократії.

Додаткові аргументи для розуміння місцевого самоврядування в тому чи іншому ступені різних характеристик прояву сутності місцевого самоврядування дають аналіз основних теорій

(концепцій) місцевого самоврядування, зокрема господарської, суспільної, державної, політичної. Розглянуті теорії покликані допомогти в з'ясуванні нинішньої складної, багатоаспектної сутності місцевого самоврядування. Політико-правова думка виробила ряд концепцій, що відбивають багатоплановість і складний характер цього соціального інституту. Чи треба сьогодні наголошувати на тому, що самоврядування має розвиватися тільки за якоюсь однією теорією? Практика місцевого управління свідчить, що в житті доводиться діяти на основі синтезу різних теорій. Інакше кажучи, у самоврядуванні мають сполучатися і суспільне, і державне.



Література

1. Андріяш В. І. Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування в політичній системі суспільства // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. — К.; Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2007. — Вип. 11. — С. 148–157.
2. Антонович В. Коротка історія Козаччини. — К.: Україна, 2001. — 180 с.
3. Безобразов В. П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. — СПб., 1882.
4. Гизевус В. Политика местного самоуправления в ФРГ. — К. — 2005. — С. 13.
5. Гнейст Р. История государственных учреждений Англии / Пер. с нем. С. А. Венгерова. — М.: Типография В. Ф. Рихтер, 1885.
6. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право. — 2002. — С. 96–107.
7. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. — М.: Междунар. отношения, 2006. — 306 с.
8. Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местное управление в зарубежных странах: правовые аспекты. — М.: Спарк, 2001. — 195 с.
9. Емельянов Н. А. Местное самоуправление: международный опыт. — Тула, 2006. — 112 с.
10. Конституционное право зарубежных стран (конспект лекций в схемах). — М.: Приор, 2007. — 315 с.
11. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. Б. А. Старшун. Т. 1–2. Общая часть. — М.: Бек, 2006. — Т. 3. — 392 с.
12. Крючков М., Зельницький А., Удовенко П. Историко-правові аспекти становлення і розвитку місцевого самоврядування: світовий та український досвід. — К., 2004. — 420 с.
13. Куликов В. В. Реформа местного самоуправления в России: теория и реальность // Государство и право. — 2007. — С. 41–43.
14. Історія держави та права України / За ред. А. Й. Рогожина. — К., 2007, — Т. 1–2. — 520 с.
15. Старецька Л. І., Томнюк О. Є., Луценко З. М., Юрченко М. М. Місцеве самоврядування: оглядовий курс: Навч. посіб. — К., 2006 — 78 с.
16. Фісун О. До історії кийвського самоврядування // К., 2002. — № 4–5. — С. 179–185.
17. Чиркин В. Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. — 2004. — С. 142–148.
18. Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. — М.: Юристъ, 2005. — 210 с.
19. Шабо Ж.-Л. Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления // Полис. — 2006. — С. 155–165.
20. Шеремет К. Ф. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации (круглый стол) // Государство и право. — 2004. — № 5. — С. 280–286.

Проаналізовано теоретичні основи становлення місцевого самоврядування в українському суспільстві й державі. Концептуальне осмислення самоврядних традицій і рис в українському світосприйнятті було притаманне вітчизняній історичній думці на всіх етапах розвитку. Основні положення цих теорій зберігають своє значення й сьогодні, їх покладено в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування.

Анализируются теоретические основы становления местного самоуправления в украинском обществе и государстве. Концептуальное осмысление самоуправленческих традиций в украинском мировоззрении было присуще отечественной исторической мысли на всех этапах развития. Основные положения этих теорий сохраняют свое значение и сегодня, они положены в основу современных взглядов на местное самоуправление.

The author analyzes the theoretical bases of local government in the Ukrainian society and state. Conceptual understanding of local government traditions of the Ukrainian outlook was inherent in the domestic historical thought at all stages of development. The main provisions of these theories are saving their importance and today, they form the basis of modern views on local government

Надійшла 23 жовтня 2010 р.