

УДК 352

Спасів Н. Я.

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансового менеджменту та страхування
Тернопільського національного економічного університету*

Spasiv N. Ya.

*Candidate of Economic Sciences, Assistant Professor,
Assistant Professor of Finance Management and Insurance Department
Ternopol National Economic University*

СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: НАУКОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ ПІЗНАННЯ

Анотація. У статті проаналізовано теоретичні підходи до трактування системи місцевого самоврядування. Виходячи з доктрин місцевого самоврядування, ми розкрили природу системи місцевого самоврядування як багатогранного явища. Обґрунтовано роль місцевого самоврядування в контексті формування відносин територіальної громади та держави. Встановлено, що місцеве самоврядування потребує вдосконалення теоретичного конструкту з огляду на впровадження децентралізації в Україні. Виокремлено основні підходи до трактування місцевого самоврядування з огляду на такі концепції, як змішана, європейська та англо-саксонська. У цьому контексті акцентовано увагу на особливостях, притаманних місцевому самоврядуванню, подано власне трактування, яке враховує напрацювання попередників та дає змогу по-новому визначити цю складну систему.

Ключові слова: місцеві фінанси, місцеві бюджети, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, децентралізація.

Вступ та постановка проблеми. Реформування системи місцевого самоврядування щодо децентралізації є вимогою сьогодення, оскільки держава, взявши на себе левову частку зобов'язань, виконати їх так і не спромоглась. Це об'єктивно привело до переформатування відносин з органами місцевої влади в контексті делегування повноважень, відповідно, підвищило роль місцевого самоврядування, загостривши науковий інтерес у контексті його новітнього бачення.

Панівна тенденція вітчизняних реалій регіонального розвитку та впровадження децентралізації ставить гостро питання понятійної визначеності системи місцевого самоврядування, оскільки відсутність єдиного наукового підходу вносить дихотомію в чинне законодавство та спотворює саму сутність цієї дефініції, провокуючи жвавий диспут у науковій спільноті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розроблення теоретико-методологічних основ

пізнання системи місцевого самоврядування зробили Л. Штейн, Р. Гнейст, Г. Еллінек, В. Шаповал, М. Баглай, М. Свешников, Б. Нольде, Ж. Бюрдо, Г. Барабашев, К. Шеремет, А. Градовський, О. Кутафін, В. Фадєєв, О. Батанов, В. Кампо, В. Баранчиков, В. Куйбіда, К. Арановський, В. Борденюк, В. Кравченко, А. Коваленко, Т. Смирнова, М. Корнієнко, Ю. Волошин, С. Маліков. Їх внесок є беззаперечним, проте дискусії тривають досі, що виводить на перший план подальший науковий пошук та виокремлення власної позиції.

Метою статті є висвітлення новітнього бачення системи місцевого самоврядування з огляду на науковий доробок вітчизняних та зарубіжних учених.

Результати дослідження. Теорія місцевого самоврядування ґрунтується на визначенні імперативів формування відносин територіальної громади та держави. «Наука про місцеве самоврядування починається зі спроби розв'язати проблему, чи має громада окрему, відмінну від держави владу, чи вона є незалежною від держави публічною правовою корпорацією, міцно включеною в державний організм і виконує тільки функції органу держави» [1].

Т. Бондарук зазначає, що «визначення поняття місцевого самоврядування, які пропонувалися та пропонуються вченими, можна розподілити на три основні групи залежно від доктрини, на якій вони ґрунтуються, а саме:

- 1) європейській континентальній концепції;
- 2) англосаксонській концепції;
- 3) змішаній концепції» [2].

В основі європейської континентальної концепції лежить розгляд місцевого самоврядування як складової державного управління. Апологети цього напрямку, а саме Л. Штейн, Р. Гнейст, Г. Еллінек, В. Шаповал, М. Баглай, М. Свешников, Б. Нольде, вважають, що це є особливою формою здійснення державних функцій [3–5]. На нашу думку, саме ця концепція є пережитком минулого, а з огляду на загальносвітові та вітчизняні візії вона приречена на відхід у минуле.

Англосаксонська концепція передбачає самостійність громади у вирішенні питань місцевого значення. Серед прихильників слід назвати таких, як Ж. Бюрдо, Г. Барабашев, К. Шеремет, А. Градовський, О. Кутафін, В. Фадєєв, О. Батанов, В. Кампо [6–13]. Вони в категоричній формі відкидають державну природу влади територіальних громад, акцентуючи увагу на їх незалежності в усіх аспектах життєдіяльності.

Основна увага змішаної концепції сконцентрована на гарантуванні державою прав громади щодо самостійного вирішення їх місцевих проблем. Прибічниками виступають В. Баранчиков, В. Куйбіда, К. Арановський, В. Борденюк, В. Кравченко, А. Коваленко, Т. Смирнова, М. Корнієнко, Ю. Волошин, С. Маліков [14–20]. Ці науковці сповідують дуалізм, в основі якого лежить прояв двох протилежностей, а саме державного та місцевого самоврядування, а також їх баланс, взаємозв'язок та взаєморегулювання.

Теоретичне різногосся прибічників вказаних концепцій, гетерогенний характер їх наукових переконань вимагають розкриття сутності місцевого самоврядування як явища багатогранного та за своєю природою й змістом недостатньо науково обґрунтованого. У табл. 1 акумульовано наукові підходи до визначення місцевого самоврядування.

Критичне осмислення поданих у табл. 1 визначень місцевого самоврядування з огляду на три концепції дає змогу зробити висновок, що позиції науковців розділяються за трьома напрямками. Одні трактують місцеве самоврядування як діяльність громадян щодо забезпе-

чення місцевого розвитку, інші визначають його як право територіальної громади здійснювати ту чи іншу діяльність через обраних представників, третя коротка переконана в тому, що місцеве самоврядування – це не що інше, як повноцінний інститут зі своєю чітко визначеною структурою. Проте, незважаючи на різновекторність трактувань, апологети зазначених концепцій одностайні в тому, що основою та «відправною точкою» у визначенні місцевого самоврядування є територіальна громада. Пріоритет територіальної громади в системі місцевого самоврядування прямо закріплено у ст. 143 Конституції України, за якою вона вирішує питання місцевого значення безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування, а Закон України «Про місцеве самоврядування» взагалі визнає територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень.

Як вдало зазначає Л. Муркович, «місцеве самоврядування не запроваджується згори, а виникає знизу. В його основі – усвідомлена потреба людей до самоорганізації» [21]. Спираючись саме на ці міркування, вважаємо, що самоорганізація, основу якої складають збереження автентичності, ідентифікація самобутності, забезпечення саморозвитку, виводить територіальну громаду на перше місце в системі місцевого самоврядування. Однозначним підтвердженням наших переконань є підхід до розуміння сутності місцевого самоврядування в нормативно-правових та законодавчих документах. Зокрема, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 2) знаходимо визначення місцевого самоврядування щодо реалізації прав територіальної громади як домінуючого суб'єкта в контексті місцевого розвитку, зокрема як гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади самостійно, тобто через різноманітні форми безпосередньої демократії, або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [22; 23]. Конституція України (ст. 140) аналогічно трактує місцеве самоврядування як право територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [23].

Висновки. На нашу думку, місцеве самоврядування є інститутом, який створює умови для волевиявлення та самореалізації територіальної громади задля збереження автентичності, забезпечення сталого розвитку регіонів та самостійного вирішення проблем місцевого значення через сформовані органи самоврядування виключно в межах чинного законодавства. Таке визначення ґрунтується на двох латентних догмах, а саме самостійності та автентичності територіальної громади, повному невтручанні держави у справи місцевого значення. Заряди справедливості зазначимо, що повністю поділяємо точку зору Ю. Панейка, який в цьому контексті зазначає, що «об'єктивно визначеною може бути лише система місцевого самоврядування конкретної держави, а не місцеве самоврядування як таке» [24].

Справді, сутність місцевого самоврядування може розглядатись тільки в межах тієї чи іншої країни, проте амбівалентно з огляду на реалії державної політики, засад організації місцевої влади, середовища функціонування територіальної громади, законодавчого та інституційного забезпечення, наявного ресурсного потенціалу та фінансових можливостей її членів.

Як зазначає відомий український дослідник І. Дробот,

Наукові підходи до трактування поняття «місцеве самоврядування»

№	Автор	Визначення
1	2	3
1	Р. Родс	Місцеве самоврядування базується на відносинах центральних та місцевих органів, які визначаються реальним потенціалом сторін, що використовуються як засоби тиску [26].
2	М. Баглай	Місцеве самоврядування не входить до системи органів державної влади, але за своєю природою все ж таки є частиною державної влади [27].
3	Ю. Мігачев, В. Семенов	Місцевим (муніципальним) управлінням є керівництво справами, головним чином місцевого значення, здійснюване виборними органами, які уповноважені представляти населення тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці та їх адміністративним апаратом. Місцеве управління – це відносно децентралізована форма державного управління [28].
4	Х. Алдерфер	Місцеве самоврядування необхідно розглядати в системі єдиного державного управління, яке на практиці може включати як державну адміністрацію, так і самоврядні засади [26].
5	Ю. Панейко	Місцеве самоврядування є спертою на приписи закону децентралізованою державною адміністрацією, виконуваною локальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам та є самостійними в межах закону й загального правового порядку [24].
6	В. Шаповал	Місцеве самоврядування за своєю природою є децентралізованою формою державного управління [29].
6	О. Кутафін, В. Фадєєв	Місцеве самоврядування є самостійною діяльністю громадян з вирішення питань місцевого значення [30].
7	О. Батанов	Місцеве самоврядування є недержавною за своєю природою самостійною формою здійснення народом своєї влади, а саме влади територіальних громад [11].
8	В. Кампо	Місцеве самоврядування за своєю природою виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної, так і від влади об'єднань громадян. Воно втілює місцеві корпоративні інтереси територіальних громад, тоді як держава втілює загальнонаціональні інтереси, а політичні партії чи громадські організації – політичні, соціальні, культурні та інші інтереси своїх членів [13].
9	В. Кравченко	Місцеве самоврядування є відносно автономним функціонуванням певного колективу (організації) людей, що забезпечується самостійним прийняттям членами цього колективу норм та рішень, які стосуються його життєдіяльності, а також відсутністю в колективі розриву між суб'єктом та об'єктом управління [18].
10	К. Арановський	Місцеве самоврядування організовує людей в об'єднання, яке не співпадає зі звичайними асоціаціями, проте може бути визначене не інакше, як територіальний колектив зі своєю структурою та інтересами. З іншого боку, самоврядування небаїдухе до держави, оскільки воно виконує адміністративні функції та частково звільняє державу від турбот про місцеві справи [16].
11	В. Борденюк	Місцеве самоврядування є явищем громадського життя, в якому поєднуються самоврядні та державницькі засади, що співіснують, доповнюючи одна одну [17].
12	О. Діденко	Місцеве самоврядування – це спосіб організації стабільних соціальних цінностей на обмеженій території задля вирішення спільних завдань [31].
13	І. Редліх	Місцеве самоврядування – це здійснення місцевими жителями чи їх виборними представниками повноважень, які їм надані законною владою чи які належать їм за загальним правом [32].
14	М. Свешников	Місцеве самоврядування – це добровільна участь населення у місцевому управлінні [3].
15	Б. Нольде	Місцеве самоврядування – це форма здійснення державних функцій за допомогою незалежних тією чи іншою мірою осіб та установ [5].
16	Ю. Тодика, В. Яворський	Місцеве самоврядування – це система, яка складається із сукупності демократичних організаційних форм (виборів) та інститутів безпосередньої демократії (референдумів), інших форм волевиявлення населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, виборних та інших органів, що реалізують його цілі, завдання та функції [33].
17	Ю. Демків	Сутність поняття місцевого самоврядування полягає у здійсненні влади населенням [34].
18	А. Коваленко	Місцеве самоврядування є системою суспільних відносин, що виникають у процесі самоорганізації населення певних територій для самостійного та під власну відповідальність управління місцевими справами, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через утворювані ним органи місцевого самоврядування та інші органи його самоорганізації за місцем проживання [19].
19	М. Корнієнко	Місцеве самоврядування за сучасних умов не може бути ні чим іншим, як однією з форм децентралізації державної влади на рівень територіальних колективів громадян та тих органів, які вони вибирають, формою здійснення державних функцій згаданими громадськими суб'єктами. Це означає, що правоздатність територіальних колективів на незалежне та самостійне вирішення питань місцевого значення є не природною, а встановленою законом та гарантованою державою [20].
20	Т. Бондарук	Місцеве самоврядування може розглядатись як форма організації місцевої влади, за якою громадяни, тобто жителі відповідної території (територіальної громади), безпосередньо або через уповноважені ними органи, незалежно, під власну відповідальність, в межах Конституції, законів України та власних матеріальних і фінансових можливостей вирішують питання місцевого значення [2].
21	О. Белкін, А. Єрємін	Місцеве самоврядування є рівноправним суб'єктом управління, який володіє фінансовими ресурсами самостійно в межах своїх повноважень. На відміну від держави, місцеве самоврядування передбачає, що суб'єкти управління є ланками системи власного, а не державного управління [35].

1	2	3
22	В. Свєдокимов	Місцеве самоврядування ґрунтується на діяльності місцевих виборних органів, що базується на власному бюджеті та законодавчо закріплених повноваженнях [36].
23	Л. Ярічевська	Місцеве самоврядування – це діяльність населення місцевої територіальної одиниці та його виборних органів, що спрямована на управління власними справами [37].
24	Г. Барабашев	Місцеве самоврядування є владою місцевого населення в справах місцевого значення, яка здійснюється громадянами безпосередньо та через виборні органи, в рамках закону, але без втручання державної влади [7].
25	В. Бесчастний	Інститут місцевого самоврядування в Україні є волевиявленням територіальних громад, їх органів та посадових осіб, має на меті самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України [38].
26	О. Сушинський	Місцеве самоврядування є здійсненням виду публічної влади чи громадівської влади шляхом структурування на суспільно значимі функції, що здійснюються відповідною інституційною структурою, а саме громадою безпосередньо та через легалізовані й відповідальні перед нею (громадою) органи місцевого самоврядування, такі як глава, рада та виконавчі органи територіальної громади [39].
27	І. Дробот	Місцеве самоврядування – це насамперед самоорганізоване врядування на демократичних постулатах рівності, справедливості та свободи співіснування людей/громадян задля організації життєдіяльності [25].

Джерело: систематизовано автором

«вітчизняне місцеве самоврядування ефективно і повноцінно функціонуватиме не тоді, коли воно буде організоване, вмонтоване державою у політичну систему, що має місце в українському суспільстві, а тоді, коли у суспільства виникне у ньому потреба» [25]. Відповідно, місцеве

самоврядування буде слабким доти, доки базуватиметься лише на формальній складовій у формі рад, виконавчих комітетів, не маючи помітну самоорганізацію локальних груп, сформовану територіальну громаду, яка є інваріантною формою реалізації влади на місцях.

Список використаних джерел:

1. Ольховський Б., Єрмолаєв В. Місцеве самоврядування в Україні : навчальний посібник. Харків : Рубікон, 1998. С. 17.
2. Бондарук Т. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : монографія. Київ : Експрес, 2009. 608 с.
3. Свешников М. Основы и пределы самоуправления. 3-е изд. Санкт-Петербург, 1872. С. 24.
4. Черник И. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. Москва : РАН ИНИОН, 1996. 36 с.
5. Нольде Б. Основы теории местного самоуправления: происхождение и развитие. Москва, 1996. С. 13.
6. Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Козырина, М. Штатиной. Москва : Спарк, 2003. 464 с.
7. Барабашев Г. Местное самоуправление – трудное дитя России. Москва : изд-во Моск. ун-та, 1996. 292 с.
8. Барабашев Г., Шеремет К. Советское строительство : учебник. 2-е изд. Москва, 1981. 55 с.
9. Градовский А. Системы местного самоуправления на Западе Европы и в России. *Сборник государственных знаний*. 1883. Т. V. С. 12.
10. Фадеєв В. Муниципальное право России. Москва : Юрист, 1994. С. 35–37, 86–89.
11. Батанов О. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади. *Часопис Київського університету права*. 2002. № 2. С. 21–30.
12. Батанов О., Волошин К., Маліков С. Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ ; Маріупольський гуманіт. ін-т, 2004. С. 17–18.
13. Кампо В. Місцеве самоврядування в Україні. Київ : Ін Юре, 1997. 36 с.
14. Баранчиков В. Право местного самоуправления. Москва, 1999. С. 8.
15. Куйбіда В. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. Львів : Літопис, 2001. 376 с.
16. Арановський К. Государственное право зарубежных стран : учебное пособие. Москва : ИД «ФОРУМ» ; ИНФРА-М, 2000. 488 с.
17. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні. *Право України*. 2001. № 12. С. 24–27.
18. Кравченко В., Пітцик М. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навчальний посібник. Київ : Арарат-Центр, 2001. 252 с.
19. Коваленко А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ, 2002. 464 с.
20. Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики. *Українське право*. 1995. № 1 (2). С. 68–77.
21. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. № 2 (5).
22. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 2.
23. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Київ : Преса України, 1997. 80 с.
24. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів : Літопис, 2002. С. 138–139.
25. Дробот І. Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ. С. 55.

26. Салов О., Королева Г. Местное самоуправление: историческая практика и современность. Москва : Коноплянная, 2003. С. 14.
27. Баглай М. Конституционное право Российской Федерации : учебник для юридических вузов и факультетов. Москва : Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997. 752 с.
28. Мигачев Ю., Семенов В. Конституционное право зарубежных стран : учебное пособие. Москва : Юрлитинформ, 2002. 240 с.
29. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. *Право України*. 2002. № 3. С. 48–54.
30. Кутафин О., Фадеев В. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. Москва : Юристъ, 1997. 428 с.
31. Диденко А. Организационно-правовые формы местного самоуправления в России (1785–1917 гг.) : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2002. С. 12–13.
32. Редлих И. Английское местное самоуправление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии : в 2 т. Санкт-Петербург, 1907. Т. 1. С. 5–462. URL: <http://www.lawlibrary.ru/izdanie18311.html>.
33. Тодыка Ю., Яворский В. Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект. Харьков : Факт, 1998. С. 3.
34. Демків Ю. Місцеві Ради: Проблеми місцевого самоврядування і місцевого господарства. *Львівська регіональна науково-практична конференція* : тези доповідей та повідомлень. Львів, 1990. С. 11.
35. Белкин А., Еремин А. О категориальных пределах местного самоуправления. *Право и Жизнь*. 1997. № 5. С. 121–127.
36. Евдокимов В., Старцев Я. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. Москва : Спарк, 2001. С. 7.
37. Ярічевська Л. Місцеве самоврядування в умовах демократії (порівняльний аспект). *Місцеве самоврядування в умовах демократичної держави* : зб. наук. доп. / за ред. К. Битяка. Харків : Право. С. 8.
38. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи / за ред. В. Бесчастного. Донецьк : Донецький юрид. ін-т при Донецькому національному ун-ті, 2005. С. 36–37.
39. Сушинський О. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статуту та діяльності виконавчих органів. Львів : ПТВФ «АФША», 2003. С. 37.

СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: НАУЧНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ПОЗНАНИЯ

Аннотация. В статье проанализированы теоретические подходы к трактовке системы местного самоуправления. Исходя из доктрин местного самоуправления, мы раскрыли природу системы местного самоуправления как многогранного явления. Обоснована роль местного самоуправления в контексте формирования отношений территориальной общины и государства. Установлено, что местное самоуправление нуждается в усовершенствовании теоретического конструкта с учетом внедрения децентрализации в Украине. Выделены основные подходы к трактовке местного самоуправления с учетом таких концепций, как смешанная, европейская и англо-саксонская. В этом контексте акцентировано внимание на особенностях, присущих местному самоуправлению, представлена собственная трактовка, которая учитывает наработки предшественников и позволяет по-новому определить эту сложную систему.

Ключевые слова: местные финансы, местные бюджеты, местное самоуправление, органы местного самоуправления, децентрализация.

LOCAL SELF-GOVERNANCE SYSTEM: SCIENCE POTENTIAL OF KNOWLEDGE

Summary. Today, the system of local self-government does not meet the needs of society. The functioning of local self-governments in most of the territorial communities does not ensure the creation and maintenance of a favorable living environment necessary for the full development of a person, its self-realization, the protection of its rights, providing people with local self-governments, institutions and organizations created by them of high-quality and accessible administrative, social and other services. Unfortunately, current politicians do not have a strategic vision of the country's development, the transformation of the system of public authority in general, local self-government in particular, as well as the political will and the desire to pursue real, not ephemeral reform. Consequently, the existing system of local self-government in Ukraine does not meet the needs of society. The functioning of local self-government is not aimed at the realization of its main purpose – creation and maintenance of a favorable living environment necessary for the full development of the person, providing the inhabitants of territorial communities with high-quality and affordable public services on the basis of sustainable community development. Taking into account this, the article analyzes the theoretical approaches to the interpretation of the system of local self-government. Based on the doctrines of local self-government, the nature of the system of local self-government as a multi-faceted phenomenon is revealed. The role of local self-government in the context of forming the relations of the territorial community and the state is substantiated. It has been established that local self-government needs to improve the theoretical construct, given the implementation of decentralization in Ukraine. The basic approaches to the interpretation of local self-government are singled out and self-interpretation is given, which takes into account the research of the predecessors and allows defining this complex system in a new way.

Key words: local finances, local budgets, local self-government, decentralization.