

МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 352.075

В. П. Грובה

кандидат юридичних наук

Сумська філія ХНУВС, заступник начальника

вул. Миру, 24, Суми, 40007, Україна

ЩОДО СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ МЕТОДОЛОГІЇ

Статтю присвячено визначенню системи місцевого самоврядування на підставі методологічного дослідження. В процесі дослідження визначено поняття методологічного дослідження системи місцевого самоврядування.

Ключові слова: система місцевого самоврядування, методологічне дослідження.

В Україні здавна панує ідеологія колективізму, пронизана духом соборності, в основі якої — фундаментальні ідеї демократії, свободи, самоврядування. Усвідомлення фундаментальних основ становлення системи місцевого самоврядування в Україні свідчить, що його подальший розвиток повинен базуватися на наукових засадах, еволюції поглядів вчених, відповідати певним принципам. Вивчення нормативних актів різних історичних періодів, а також відповідних наукових праць засвідчує, що місцеве самоврядування на території сучасної України виникло набагато раніше за державу. Проте, різні підходи дослідників до періодизації становлення, функціонування системи місцевого самоврядування в українській державі та слабкий ступінь розробленості теми ще не забезпечили чіткої і усталеної хронологічної картини [1, с. 69]. При цьому методологічні особливості дослідження системи місцевого самоврядування також носять суперечливий і неоднозначний характер, що й обумовлює актуальність та новизну даної статті, метою якої є визначення системи місцевого самоврядування на підставі методологічного дослідження.

Дискусії, які точаться навколо визначення методологічних проблем дослідження системи місцевого самоврядування свідчать про їх неоднозначне тлумачення, що насамперед пов'язано з різним розумінням її концепцій, поглядів та завдань. Для виявлення кола питань, що стосуються методології місцевого самоврядування, її правильного розуміння, необхідно оперувати певними поняттями та категоріями. Дослідженню методологічних проблем системи місцевого самоврядування присвячено значну кількість

наукових розробок вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких слід відзначити В. М. Супруна, О. В. Батанова, І. А. Грицяка, В. С. Куйбіду, О. І. Васильчикова, В. П. Безобразова, О. Д. Градовського, Ю. С. Шемшученка. Проте, незважаючи на значну кількість робіт за даною тематикою, динаміка сучасного життя вимагає подальшого вдосконалення методології дослідження системи місцевого самоврядування не лише для теоретичних потреб, а й для практичних.

Накопичений раніше методологічний потенціал виявився значною мірою вичерпаним, а практика місцевого самоврядування висунула такі завдання, які дуже складно вирішити в рамках колишніх методологічних підходів. Взагалі, у філософському розумінні поняття «методологія» (від метод і грецьк. *logos* — слово, поняття, вчення) означає систему принципів і способів організації і побудови теоретичної і практичної діяльності, а також як вчення про цю систему [2, с. 365]. На нашу думку, найбільш ґрунтовний аналіз методології було зроблено В. Д. Бакуменком, В. М. Князевим та Ю. П. Сурміним. Так, в їх розумінні методологія являє собою: 1) сукупність філософських методів пізнання; 2) систему методів пізнання, в тому числі й конкретних; 3) загальну теорію методів пізнання; 4) сукупність принципів діяльності, які виступають способом регуляції останньої; 5) специфічну систему, яка включає в себе принципи, категорії, теорії, парадигми і методи, що мають специфічне цільове призначення, пов'язане з реалізацією діяльності; 6) систему, що об'єднує відповідно до основних видів діяльності методологію пізнання, оцінки і практичної діяльності; 7) сукупність мети, змісту і методів дослідження [3, с. 13–14].

З деякими підходами до визначення методології важко погодитися, оскільки інколи це призводить до концептуального викладу далеко не всіх складових методології. Невиправдане також ототожнення фундаментальної і філософської методології. Таким чином, під методологією слід розуміти сукупність принципів, засобів і методів пізнання, аналізу, а також дослідження науково-пізнавальної діяльності.

Проблема обрання адекватного методологічного інструментарію є актуальною для всіх предметних систем сучасної політичної науки, особливо системи місцевого самоврядування. Методологія широко використовується дослідниками з метою наукового аналізу окремих аспектів системи місцевого самоврядування, водночас невирішеними залишаються питання щодо практичного застосування здобутків методології як у комплексному дослідженні інститутів місцевого самоврядування, так і при вивченні особливостей функціонування конкретних територіальних громад [4, с. 489]. Дослідження концепцій місцевого самоврядування ми будемо розглядати, виходячи з наступних напрямів: а) вивчення і узагальнення історично-правового досвіду шляхів становлення системи місцевого самоврядування на основі вивчення першоджерельної бази, а також фундаментальних праць науковців різних історичних періодів; б) теоретичні дослідження ролі інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади, визначення їх компетенції відповідно до іманентно властивої природи цього інституту, його реальних можливостей впливу на суспільство сучасної України.

В сучасній українській правовій думці відсутній єдиний теоретичний підхід відносно визначення природи місцевого самоврядування, а також — щодо правової організації системи місцевого самоврядування. Самоврядування в широкому значенні слова розумілося як комплексний правовий інститут, а відтак воно охоплює процеси, які пронизують не тільки суспільні відносини, регульовані публічно-правовими нормами, а й ті, які регулюються приватноправовими нормами. Самоврядування є до такої міри глобальною соціальною категорією, що воно присутнє й там, де немає певних правовідносин, тобто поза сферою дії правових приписів. На відміну від управління, де мають місце дві системи — керуюча і керована, у самоврядуванні ці дві системи співпадають [5, с. 18]. Отже, можемо констатувати той факт, що місцеве самоврядування являє собою юридично врегульований і комплексний інститут самоврядування, тобто, є представником у сфері публічної влади та здійснення державно-владних повноважень.

Поява терміна «самоврядування» (selfgovernment) пов'язана з історією Англії. Починаючи з кінця XVIII ст. цей термін в англійській науці конституційного права використовується для характеристики державного ладу як стану народу, який самоврядується за допомогою парламенту та місцевих представницьких органів, за діяльністю яких немає будь-якої адміністративної опіки зовні [6, с. 14]. Виходячи з цього, визначення «самоврядування» можна розглядати у двох значеннях: в широкому (коли під самоврядною організацією розуміється держава, в структурі механізму якої парламент виступає органом самоврядування) та вузькому (як власне місцеве самоврядування). Необхідно зауважити, що саме явище, яке позначається терміном «місцеве самоврядування» увійшло в загальний вжиток набагато раніше XVIII ст. Становлення місцевого самоврядування як самостійного інституту відбувається в період середньовіччя, коли в багатьох європейських державах формується муніципальне управління, яке закріплюється в хартіях міст та інших нормативних актах (наприклад, королівських грамотах про надання магдебурзького права), що визначали привілеї та імунітети комун (самоврядних громад) [7, с. 61].

Проводячи дослідження німецьких самоврядних інституцій, В. Г. Графський зазначає, що поняття «самоврядування» формується у правовій науці в XIX ст., а до того і законодавство, і адміністративно-правова наука Німеччини говорили лише про місцеве і територіальне управління [8, с. 224]. Так, у 1808 р. було використано ідею самоврядування в законі «Про статuti міст», який визначав міську громаду як політичну одиницю. Провідною ідеєю вказаного закону була організація міської громади в дусі суспільної самостійності, через яку громадянин мав відчутти себе членом державного організму [9, с. 7–8].

Яскравим представником німецької юридичної школи, який займався дослідженням концептуальних основ місцевого самоврядування був Л. Штейн. Він обґрунтував теорію про те, що самоуправління — це одна із форм організації місцевого державного управління. Адже всі повноваження в галузі місцевого самоуправління надані державою, джерелом їх є

державна влада. Проте, на відміну від центрального державного управління, місцеве самоуправління здійснюється місцевими жителями, які безпосередньо зацікавлені в результатах цього управління, чого не можна сказати про державних чиновників централізованого державного управління, які не залежать від місцевого населення, не підконтрольні йому і не завжди проявляють ініціативу та самостійність у вирішенні місцевих питань. Л. Штейн бачить у самоуправлінні не самостійне управління місцевим суспільством їх власними, що відрізняються від державних, справами, а покладання на місцеве суспільство здійснення завдань державного управління [10, с. 51].

Ми вважаємо, що місцеве державне управління, яке знаходиться в ієрархічному підпорядкуванні до центрального органу, хоча й буде здійснюватися місцевими чиновниками, більше спрямоване на виконання функцій центральної влади на місцях, ніж на вирішення питань, пов'язаних з інтересами місцевих жителів. Дискусії і полеміка Л. Штейна та Р. Гнейста щодо визначення відмінностей місцевого самоврядування від місцевого самоуправління мали вплив на подальший розвиток теорії самоуправління. В результаті цього, у рамках державницької теорії, сформувався два напрями: юридичний (Л. Штейн) та політичний (Р. Гнейст).

Кардинально протилежними були позиції англійських вчених І. Редліха та П. Ашлея щодо природи місцевого самоврядування. Вони вважали, що місцеве самоврядування здійснюється місцевими жителями або їхніми обраними представниками на підставі обов'язків і повноважень, що їм надані законодавчою владою, або які належать їм за загальним правом [11, с. 203]. Таким чином, ми вважаємо, що методологічну основу місцевого самоврядування було закладено саме представниками німецької та англійської юридичних шкіл.

Окремо необхідно звернути увагу на те положення, що при визначенні методологічних проблем дослідження системи місцевого самоврядування особливого значення набуває аналіз основних теорій місцевого самоврядування, які ми розглянемо, виходячи з поглядів радянських вчених. На початку XIX ст. широкого розповсюдження набули наступні теорії місцевого самоврядування: теорія вільної громади, громадянська (громадівська), господарська, державницька, теорія дуалізму, юридична, політична. Найбільша увага в цей період приділялася громадівській теорії, представниками якої були М. П. Драгоманов, С. А. Подолинський, В. Лешков, А. Васильчиков, Р. Моль та ін. Для багатьох науковців і публіцистів «від правознавства» саме визначення місцевого самоврядування несло в собі «присмак» демократії. Самоврядування — це був неофіційний термін, законодавець не користувався ним, обираючи формулювання менш точне і більш нейтральне — «громадське управління». У той же час визначення самоврядування було немов би антиподом рутинній, бюрократичній застарілій системі місцевої коронної адміністрації [5, с. 19]. Таким чином, сама теорія мусила відповісти на запитання, що таке місцеве самоврядування, і від цього залежало розуміння того, яким же чином мають будуватися відносини його органів із структурами управління на місцях.

Особистий внесок М. П. Драгоманова полягає в тому, що як прихильник влади він вважав місцеве самоврядування основою руху до справедливості, основної мети — повернення української нації до сім'ї культурних націй. Розвиваючи уявлення про обласні собори й обласні думи як органи захисту прав самоврядних регіонів, він вважав, що їм повинно належати право попереднього розгляду загальнодержавних фінансових законів, розроблення законодавства у місцевих справах, контроль над поліцією [12, с. 163]. Тобто, в основі його теорії була «грумада», вільні договірні відносини між громадянами та землями, міське самоуправління. Продовжуючи розвивати думку, С. А. Подолинський стверджував, що Україна мала стати федеративною республікою вільно об'єднаних громад, тобто основою майбутньої демократичної держави повинна бути «грумада» — об'єднання людей для виконання виробничих функцій і розв'язання громадських справ. Подолинський детермінував залежність влади, права та свободи від рівня господарської самостійності громад, розвитку продуктивних сил суспільства. Складові частини держави (громади) ухвалюють самі для себе в усіх справах обов'язкові норми, а спільна «рада громад» є, насамперед, арбітром у конфліктах між ними [1, с. 72].

Отже, на основі аналізу поглядів радянських діячів до основних ознак громадівської теорії слід віднести: 1) органи місцевого самоврядування обираються населенням; 2) предмет відання органів місцевого самоврядування принципово відрізняється від питань державного управління; 3) органи місцевого самоврядування не входять в систему органів державної влади; 4) державні органи не мають права втручатися в діяльність органів місцевого самоврядування, а повинні лише стежити за дотриманням ними законності і правопорядку; 5) громада має право на місцеве самоврядування, а держава виступає її гарантом.

Наприкінці XIX ст. громадівська теорія з її ідеалізацією природи людини та її можливостей, ролі освіти у досягненні суспільством своїх цілей почала поступатись місцем так званій державницькій теорії місцевого самоврядування, прихильниками якої були В. М. Безобразов, М. М. Коркунов, О. Д. Градовський, М. М. Лазаревський, А. В. Михайловський, І. І. Євтихiev. Державницька теорія місцевого самоврядування є повною протилежністю громадівської теорії. Основні її положення полягають у наступному: 1) місцеве самоврядування — одна з форм державного управління; 2) не повинно бути чіткого розмежування між предметом відання органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 3) умовне відмежування органів місцевого самоврядування необхідно лише для встановлення відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням муніципального утворення [13, с. 10].

Формулюючи висновок про співвідношення держави та місцевого самоврядування, О. Д. Градовський висловлює думку про те, що всі системи самоврядування (міське, повітове і губернське) повинні бути побудовані за єдиним зразком, а це дасть їм можливість погодженої дії. Органи місцевого самоврядування, як виборні установи повинні діяти як органи держави, користуючись даними від неї повноваженнями [14, с. 76]. Тобто вчений

акцентує увагу на політичному значенні «самоврядування», його публічності, а також на децентралізації держаної влади, тобто на перерозподілі функцій управління від центральних органів до місцевих.

Досить відома й господарська (або громадсько-господарська) теорія місцевого самоврядування, яка обґрунтовує статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права й акцентує увагу на змісті комунальної діяльності. Сучасна ж правова доктрина місцевого самоврядування в основному виходить із того, що самоврядування поєднує в собі елементи державної та громадської концепцій. Подвійний характер місцевого самоврядування, тобто самостійність у суто місцевих справах та здійснення делегованих державних функцій на місцевому рівні, знайшов своє відображення в теорії дуалізму муніципального управління [15, с. 135–136]. На думку Б. Пережняка, синтез державного та громадського в самоврядуванні дуже важливий для суспільства, оскільки при цьому: 1) виключається роздвоєння влади, яке веде до політичної нестабільності та послаблення держави та її інститутів; 2) утворюються можливості для більшості людей — участь в управлінні справами суспільства та держави, що підвищує культурно-правовий рівень громадян та виховує в них почуття поваги до законів; ліквідується розрив між суспільством та державою; 3) досягається єдина мета — збереження та зміцнення суспільства і держави за наявності демократичних інститутів; держава здебільшого входить у курс місцевих справ та приймає відповідні рішення, сутність яких узгоджується з інтересами людей; 4) породжується спільний інтерес для громадян та державних органів, сутність якого полягає в будівництві життя, достойного кожної людини та суспільства в цілому; управління суспільством на основі узгоджених дій перетворюється в єдиний процес творіння [16, с. 68].

Основна відмінність органів місцевого самоврядування від місцевої державної адміністрації, згідно з юридичною теорією, полягала в тому, що друга вважалася виразником і представником єдиної юридичної особи — держави, а перші — інших, відмінних від держави юридичних осіб — громад. Підставою для виникнення цієї теорії є трактування держави як особливої «надособи». Політична теорія є досить штучною і не відіграла значної ролі в процесі розвитку політичної та правової думки в Російській імперії в другій половині XIX ст. Вона визначала відмінну ознаку місцевого самоврядування як сукупність юридичних гарантій, здатних забезпечити більшу чи меншу самостійність самоврядної громади. На цьому тлі особливого значення в конструкціях представників політичної теорії набувала та обставина, що посадові особи органів місцевого самоврядування не належали до професійного чиновництва. Вважалося, що залучення громадських елементів до участі в місцевому управлінні є проявом не стільки якого-небудь юридичного начала, скільки політичного [5, с. 21].

Отже, підводячи підсумки, слід зазначити, що методологічні основи місцевого самоврядування були закладені ще за часів античності та представлені на сьогоднішній день наступними теоріями: теорія вільної громади, громадівська теорія місцевого самоврядування, державницька теорія місцевого самоврядування, господарська теорія, теорія муніципального

дуалізму, політична та юридична теорії місцевого самоврядування. Конструктивні ідеї, що в них містяться, можуть і сьогодні ефективно використовуватися для розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні. Виходячи з аналізу зазначених теорій, видно, що основне протистояння склалося між громадянською та державницькою теоріями місцевого самоврядування. При цьому основним дискусійним питанням було розмежування кола предметів відання органів місцевого самоврядування щодо власних, громадських, незалежних справ і здійснення державно-владних функцій.

Таким чином, на основі проведеного аналізу під методологією дослідження системи місцевого самоврядування необхідно розуміти сукупність принципів та методів пізнавальної діяльності органів місцевого самоврядування з метою визначення їх правової природи.

Список літератури

1. Камінська Н. В. Еволюція поглядів на значення місцевого самоврядування у розбудові української державності: історико-правові аспекти / Н. В. Камінська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. — 2008. — № 3. — С. 69–81.
2. Философский энциклопедический словарь / [Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов]. — М. : Сов. энцикл., 1983. — 840 с.
3. Бакуменко В. Д. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Д. Бакуменко, В. М. Князев, Ю. П. Сурмін // Вісник УАДУ. — 2003. — № 2. — С. 11–27.
4. Сергієнко Є. В. Застосування методології системного аналізу при комплексному вивченні місцевого самоврядування / Є. В. Сергієнко // Ефективність державного управління. — 2008. — Вип. 16–17. — С. 488–495.
5. Бортник С. М. Історичні аспекти розвитку теорії самоврядування / С. М. Бортник // Право і суспільство. — 2009. — № 5. — С. 18–21.
6. Акимца Е. Г. Основы местного самоуправления / Е. Г. Акимца, А. Т. Тертишный. — М. : Инфра-М, 2000. — 463 с.
7. Емельянов Н. А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения / Н. А. Емельянов. — М., 1997. — 165 с.
8. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / [В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец]; отв. ред. Мамут Л. С. — М. : Наука, 1995. — 301 с.
9. Черник И. Д. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие / И. Д. Черник. — М. : РАН ИНИОН, 1996. — 36 с.
10. Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування у поглядах Л. Штейна / О. Н. Євтушенко, І. В. Мопаненко // Політологія. — 2010. — Вип. 118, т. 131. — С. 50–53.
11. Ашлей П. Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов / П. Ашлей. — СПб., 1910. — XII. — 296 с.
12. Драгоманов М. П. Вольный союз-Вільна спілка. Опыт украинской политико-социальной программы / М. П. Драгоманов. — Женева, 1884. — 233 с.
13. Аболонин Е. С. Муниципальное право : конспект лекций / Е. С. Аболонин. — М., 2005. — 128 с.
14. Градовский А. Д. Начала русского государственного права / А. Д. Градовский. — СПб., 1883. — 254 с.
15. Павленко С. В. Сучасна концепція місцевого самоврядування та її відображення в законодавстві України / С. В. Павленко // Державне будівництво. — 2008. — № 2. — С. 132–141
16. Муниципальное право Украины : підручник / [В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.]; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 352 с.

В. П. Грובה

Сумской филиал ХНУВД,
ул. Мира, 24, Сумы, 40007, Украина

**ОТНОСИТЕЛЬНО СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
ПРОБЛЕМЫ МЕТОДОЛОГИИ**

Резюме

Статья посвящена определению системы местного самоуправления на основании методологического исследования. В процессе исследования определено понятие методологического исследования системы местного самоуправления.

Ключевые слова: система местного самоуправления, методологическое исследование.

V. P. Grobova

Sumy branch of KHNUUA
Mira str., 24, Sumy, 40007, Ukraine

**IN RELATION TO SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT:
PROBLEMS OF METHODOLOGY**

Summary

The article is devoted determination of the system of local self-government on the basis of methodological research. In the process of research certainly of concept of methodological research of the system of local self-government.

Key words: system of local self-government, methodological research.