

УДК 321.01:323.172:352

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ВИБРАНІ АСПЕКТИ

Наталія Антонюк

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, м. Львів, Україна, 79000, тел. (032) 2394-656,
E-mail: nantonyk@yahoo.com*

Незважаючи на значну кількість міждисциплінарних наукових досліджень, які стосуються світового досвіду місцевого самоврядування, комплексне дослідження проблем становлення та розвитку локальної влади у високорозвинутих державах, а також його застосування для реформування цієї сфери в Україні вимагає подальшого наукового дослідження.

З'ясовано зміст основних понять і термінів, пов'язаних із функціонуванням місцевого самоврядування, процес становлення теорій та основних світових моделей локальної влади.

Незважаючи на політичні, соціальні та економічні відмінності, найважливішим залишалось розуміння того, що громадяни, які проживають в одному місці та потребують спільних рішень, повинні мати інституції, які допомагатимуть реалізувати їхні інтереси. Перелік теорій і концепцій місцевого самоврядування засвідчує, що наука розвивається та удосконалює свої підходи до розуміння цього важливого механізму демократизації суспільства.

Ключові слова: держава, демократія, самоврядування, децентралізація, автономія, концепції, моделі.

Постановка проблеми. У дослідженні засад функціонування місцевого самоврядування важливою передумовою є з'ясування його теоретичних основ, що сприятиме найповнішому охопленню філософських і політичних аспектів феномена локальної демократії. Науковий потенціал самоврядної ідеї розкривається в сукупності теоретичних конструкцій, базових понять і категорій. У концепціях віддзеркалюються загальні елементи моделей місцевого самоврядування у їхній динаміці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам місцевого та регіонального розвитку у контексті світових та європейських інтеграційних процесів присвячені дослідження відомих українських вчених О. Бабінової, В. Бакуменко, З. Варналія, Є. Захарченка, О. Заверухи, В. Куйбіди, В. Кравченка, В. Ковтуна, О. Лебединського, Р. Офіцинського, М. Пухтинського, О. Рудіка, В. Суховірського, В. Шаповала.

Багатою є бібліографія польської доктрини місцевого самоврядування. Різноманітними аспектами цієї проблеми займалися А. Антошевський, А. Вішневський, Б. Дольницький, Е. Гановіч, М. Мігальський, Л. Рубіш, А. Сьліз, А. Пясецький, А. Тшчелінська, Р. Хонка.

Формулювання цілей статті. Незважаючи на значну кількість міждисциплінарних наукових досліджень, які стосуються світового досвіду місцевого самоврядування, комплексне дослідження проблем становлення та розвитку локальної влади у

високорозвинутих державах, а також його застосування для реформування цієї сфери в Україні вимагає подальшого наукового дослідження.

У цьому контексті важливим є з'ясування понять, змісту основних теорій та характеристики світових моделей місцевого самоврядування, які становлять теоретичне підґрунтя функціонування самоврядних органів. Дослідження цих проблем є метою нашої статті.

Виклад основного матеріалу. Самоврядування (як ідея та явище) віддавна властиве людському суспільству. Ще у Стародавній Греції зародилась форма політичного життя під назвою "демократія" (поєднання грецьких слів «народ» та «урядування»). Для греків, підкреслюють науковці Університету штату Арізона (США) Т. Болл та Р. Деггер, *demokratia* означало "правління чи врядування простолюду" [1, с. 5]. Здебільшого вітчизняні науковці грецьке слово *demokratia* розуміють як поєднання слів *demos* (народ) і *kratos* (влада), що й закріплено у словниках іншомовних слів [10, с. 98].

Місцеве самоврядування відіграє роль територіальної організації громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя та означає "право і спроможність місцевих влад, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ, під їх власну відповідальність та в інтересах місцевого населення" [10, с. 97].

Інститут сучасного місцевого самоврядування є результатом тривалої еволюції. Загалом напрацьовані два відмінні поняття самоврядування. Самоврядування у юридичному розумінні – виконання завдань державного управління під власну відповідальність через окремі суб'єкти, які у сфері виконання своїх завдань не піддаються втручанням держави.

На цьому фоні з'явилося поняття «непряме державне управління» [11, т. 1, с. 54], тобто адміністрація, що виконується не безпосередньо через державні органи, а через самостійні, так звані здатні до юридичних дій суб'єкти, що керуються державними завданнями. Це децентралізована адміністрація. Виокремлення прямого та непрямого державного управління має практичне значення, оскільки непряма адміністрація стоїть поза інстанціями (ієрархічним підпорядкуванням) безпосередніх державних органів [11, т. 1, с. 54].

Інше тлумачення самоуправління в політичному значенні означає участь фізичних осіб у виконанні визначених державних завдань, тобто йдеться тут лише про персональне самоуправління [5, с. 202].

Дорогу до об'єднання поглядів на юридичний характер місцевого самоврядування проклала Всесвітня декларація про місцеве самоврядування, прийнята на 27-му Світовому конгресі Міжнародного союзу місцевих органів влади 22–26 вересня 1985 р. у Ріо-де-Жанейро. У ній наголошено, що «місцеве самоврядування означає право і обов'язок місцевої влади до локального регулювання і управління громадськими справами на благо суспільства» (ст. 2, абз. 1), і як принцип місцевого самоврядування, так і основні компетенції місцевої влади повинні бути внесені в конституцію або мають бути визначені законом (ст. 1 і 3, абз. 3) [5, с. 51]. Аналогічні положення має Європейська хартія місцевого самоврядування, ухвалена 15 жовтня 1985 р. [2, с. 71–78].

У політико-правовому (організаційному) аспекті місцева влада завжди є частиною державного устрою. Отож суттєвим є вирішення питання щодо трактування місцевої влади як інструменту реалізації державних цілей на території, або ж передбачання існування місцевих цілей, відокремлених від державних. Вирішення наведеного вище питання може відбутися шляхом визнання об'єктивно існуючого місцевого інтересу.

Здебільшого вчені погоджуються з тим, що категорія місцевого інтересу має об'єктивний характер [7, с. 146]. Місцевий інтерес часто відрізняється від загальнодержавних інтересів, однак це не означає, що, зазвичай, інтерес територіальної спільноти важливіший меншою мірою. Розрізнення обох категорій інтересів – загальнодержавного та місцевого – тісно пов'язане з проблематикою децентралізації державної адміністрації [7, с. 147].

Загалом децентралізація полягає у правовому забезпеченні органів нижчих рівнів в організаційній структурно відносній самостійності щодо вищих органів. Із застосування принципу децентралізації у структурі органів державної адміністрації та самоврядування впливає правило, що нагляд за децентралізованими органами відбувається з використанням засобів, чітко визначених законодавством і дозволених у конкретній ситуації. Ця самостійність не є абсолютною, вона абсолютна тільки в рамках законодавства і до меж, визначених цим законодавством [3, с. 6].

Як наукові опрацювання, так і європейська спільнота під час розв'язання поділу влади керуються принципом субсидіарності. Однією з головних формальних умов системи, що базується на субсидіарності, є самостійність і суб'єктивність одиниць і пошана до їхніх прав. Згідно з принципом субсидіарності, ні держава, ні жодна інша ширша спілка не можуть замінити ініціативу та відповідальність осіб і посередницьких установ [3, с. 6].

Принцип субсидіарності втілює спробу відповіді на питання про обсяг самостійності та самодостатності громадянина, суспільних груп, більших і менших громад у різних сферах діяльності держави. Це може бути сфера виконання професійної діяльності, сфера охорони здоров'я чи турбота про громадський порядок. Ідея субсидіарності не є відповіддю, а вказівкою у пошуку відповіді на питання, як правильно побудувати структуру і поділити компетенції [3, с. 8]. Принцип субсидіарності запобігає занадто глибокому втручання держави в діяльність суспільства.

Субсидіарність – це правило поділу влади знизу догори. «Вона твердить, що ніколи не потрібно доручати більшій одиниці те, що може зробити так само ефективно менша одиниця. Це означає, що більші одиниці діють виключно у сферах, де їх величина дає їм перевагу над меншими одиницями з огляду на ефективність цих дій» [3, с. 10]. Однак не існує жодного об'єктивного, істотного критерію, завдяки якому можна було б стверджувати, на якому етапі можливості меншої одиниці вичерпані. Більше того, залишається відкритим питання, хто вирішуватиме таку ситуацію у разі її виникнення.

Отже, можна стверджувати, що головною суттю субсидіарності є прагнення до найраціональнішого поділу влади між конкретними рівнями її структури, який спирається на критерій ефективності.

Визначення субсидіарності міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування [ст. 4, абз. 3]: «Загалом відповідальність за громадські справи повинні нести передусім ті органи влади, котрі знаходяться найближче до громадян. Доручаючи ці функції іншому органу влади, необхідно врахувати обсяг і характер завдання, вимоги до ефективності та економії» [2, с. 78].

Децентралізація є протилежністю субсидіарності. Вона встановлює поділ компетенцій від вищої одиниці у структурі країни до нижчої. Однак ця різниця лише методологічна та функціональна, оскільки матеріальний ефект у вигляді поділу влади приносять обидва види діяльності [13, с. 110].

Створення інститутів самоврядування та визначення їхнього власного обсягу діяльності та доручення їм державних завдань змушує замислитися над питанням, чи повинна держава і в якому обсязі залишити за собою юридичну можливість прийняття певних дій стосовно організації самоврядування з метою створення гарантії, що діяльність самоврядування проводитиметься у межах правового порядку [6, с. 594].

Потужним джерелом місцевого самоврядування стало вчення про природне право, яке зі стародавніх часів є однією із найважливіших філософсько-ідеологічних концепцій. Теорія природного права в розумінні поняття справедливості втілена в загальних принципах свободи і рівності.

Тлумачення категорій справедливості, свободи та рівності у національних законодавствах багатьох країн, втілених у нормах міжнародного права, дало змогу легалізувати загальне виборче право, забезпечити участь громадян в управлінні місцевими справами. Саме з виборчими реформами пов'язана трансформація місцевої влади у XVIII–XIX ст. у країнах Західної Європи. Якщо спочатку концепція місцевого самоврядування прагнула до розвитку відчуття у громадян почуття належності до однієї спільноти, то з плином часу її почали ідентифікувати із громадянськими та політичними правами і свободами людини [19, с. 67].

Бачення концепції місцевого самоврядування об'єднувалося навколо формування ставлення громади до держави. Вся наука про самоврядування починається від намагання розв'язати питання, чи має громада окрему, незалежну від держави, владу, чи вона є відмінною від держави публічно-правовою корпорацією або міцно інтегрованою в державний організм і виконує лише повноваження державної інституції. Перша з відомих загальноновизнаних теорій організації місцевої влади – теорія природних прав вільної громади – виникла на початку XIX ст. як відгук на спосіб управління чиновників з усіма негативними наслідками, коли головна увага теоретиків державницьких концепцій переключилася із конституційної монархії на представницьку демократію як прогресивніший спосіб втілення ідей правової держави, коли в політичній та філософській думці відбулися значні трансформації у поглядах на поняття демократії та суспільної свободи. Основні витоки теорії природних прав вільної громади запозичені з бельгійського та французького права. Згідно з цією теорією, поряд з трьома загальноновизнаними гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою) слід визнати й четверту – громадську (комунальну або муніципальну) владу. Громада має право на самостійність та незалежність від центральної влади за своєю природою, причому держава не утворює, а лише визнає громаду [25, с. 51].

Думка про організацію влади в громадах та її співвідношення з державною владою почала розвиватися ще в середньовічній Європі. У полеміці з теорією абсолютизму, яка впродовж багатьох століть панувала в Європі, на початку XVII ст. німецький юрист і теоретик держави Йоганес Альтузіус розробив федеральну теорію народного суверенітету та сформулював принцип субсидіарності. Союз індивідів, які добровільно об'єдналися у сім'ї та корпорації, на його думку, створює громаду, союз громад — провінцію, союз провінцій і міст — державу. Суверенітет, право верховенства при цьому зберігає увесь народ [9, с. 10].

Ще з XVIII ст. у Франції проблемами місцевого самоврядування займалися фізіократи, більше відомі своїми дослідженнями в галузі економічної теорії. Приватну свободу людини фізіократи (Рене-Луї де Аргенсон, Дюпон де Немур) вважали необхідною передумовою для розвитку самоврядування. Дюпон де Немур у своїй праці «Проект муніципалітетів» (1775) запропонував систему муніципалітетів, які стоять один над одним (комуна—округа—провінція) на чолі з головним муніципалітетом (державою) [14, с. 49].

Значний внесок у розуміння представницького правління та місцевої демократії зробив англійський економіст і філософ, член палати громад британського парламенту Дж. С. Міль, який, прагнучи знайти розумне, поєднання егоїзму та альтруїзму, розглядав місцеві влади як інструмент виховання, що спонукає людей дивитися вище повсякденних сьогочасних інтересів і визнавати справедливі вимоги інших людей. Зокрема, Дж. С. Міль вважав, що коли індивіди беруть у ньому участь, то тільки тоді розуміють результати управління. Ідея залучення населення до управління є сьогодні однією з основ концепції розвитку місцевих спільнот. Органи місцевої влади повинні, за Дж. С. Мілем, формуватися і функціонувати на основі тих самих принципів, що й органи центральної влади, а також принципу спільності місцевих інтересів. Згідно з Мілем, принцип означає, що у кожному виборчому окрузі та кожному місті (оскільки кожна місцевість відзначається специфічними спільними інтересами) має існувати власний парламент, який займатиметься вирішенням локальних справ [14, с. 50].

Ідеалом А. Токвіля було суспільство, що функціонує як сукупність багатьох вільних і самоврядних асоціацій і громад. За цією теорією, окрім трьох загально визнаних конституційних гілок влади (законодавчої, виконавчої та судової), доцільно визнати й четверту — громадську (муніципальну) гілку влади. У системі управління, заснованій на принципах децентралізації та самоврядування, він убачав реальну альтернативу державній автократії [14, с. 56].

На зміну зазначеної теорії прийшла господарська (громадсько-господарська) теорія місцевого самоврядування, яка тлумачила статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та зосереджувалася на змісті комунальної діяльності. Ця теорія організації місцевої влади окреслилась унаслідок поступового розвитку положень теорії прав вільної громади у їхньому пристосуванні до умов, коли протягом історичного розвитку змінювалися правові стосунки між суб'єктами життя суспільства і зростала роль держави як модератора цих стосунків. У центрі громадсько-господарської концепції місцевого самоврядування знаходиться запозичена з теорії природних прав вільної громади теза про те, що територіальна спільнота — це елемент, насамперед, громадянського суспільства. Місцеве

самоврядування – недержавне за своєю природою і має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин, якою не цікавиться держава, а конкретно – місцевими громадськими та господарськими справами. До згаданих місцевих справ держава не втручається, а віддає їх на розгляд самих територіальних громад. Політичні проблеми належать до компетенції державних інституцій [14, с. 56].

Громадська теорія вбачала сутність самоврядування в наданні місцевій спільноті права самостійно вирішувати свої інтереси та зберігала за державними структурами право управляти справами, що стосувалися її компетенцій: вона базувалася на протиставленні територіальної громади державі, громадських інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава реалізовували власні інтереси через протиставлення громадських та державних інтересів. У такому протиставленні, вважали, нібито і полягає причина повної незалежності органів самоврядування. За цією теорією, органи місцевого значення мають діяти за принципом: дозволено все, що не заборонено законом. Така громадська теорія мала значну кількість критиків. Вони наголошували, що у ній змішуються самоврядні територіальні одиниці з різними приватно-правовими об'єднаннями (промисловими компаніями, благодійними фондами, спілками, клубами тощо), отожд існування таких об'єднань має необов'язковий характер, а існування місцевих громад – обов'язковий, отже, вбачали у функціонуванні самоврядних місцевих спільнот не доповнення, а саме часткове виконання державної діяльності [18, с. 61].

Значного поширення громадська теорія набула також в українській політико-правовій думці. Зокрема, М. П. Драгоманов у своїй праці «Історична Польща і великоруська демократія» сформулював концепцію федерації вільних громад (так званий громадський соціалізм), і вивів кілька важливих принципів локальної демократії: врахування національних особливостей кожної країни; самоуправління обшин і областей у побудованій «знизу вгору» політично вільній державі; свобода всіх «живих складових частин народу», взаємозалежність політичної свободи та місцевого самоврядування. Якщо у цій праці він підійшов до проблеми створення системи місцевого самоврядування в загальнодемократичному розумінні, то в проєкті "Вільної спілки" він детально обґрунтовує ідею політичної децентралізації, основою якої вважають запровадження "самоуправи" громад, волостей, повітів, земель, кожна з яких "має свою внутрішню самостійність і незалежність стосовно інших самоуправ, незалежно, вищого чи нижчого типу" [16, с. 168].

"Майбутній устрій, — наголошував І. Я. Франко, — базуватиметься на якнайширшій самоуправлінні громад, повітів і країн, складених з вільних людей і поєднаних між собою вільною федерацією, що ґрунтується на солідарності інтересів". Неодмінною ознакою громади українські мислителі вбачали наявність діючого звичаєвого права, вважаючи, що лише народне право виходить з мотивів моралі, з цілей громадських [20, с. 55].

Наступною за хронологією стала державницька теорія місцевого самоврядування. Її розквіт припадає на 70-ті роки XIX ст. Ця теорія, навпаки, вбачала у місцевому самоврядуванні елемент державного організму. На думку її прихильників, будь-яке управління публічного характеру є справою державною. Вибір предмета діяльності не залежить від самоврядних органів, а визначається державою. Усі повноваження у

сфері місцевого самоврядування у своїй основі мають державну владу. Головна теза – держава не бачить необхідності передавати повноваження на місця і за великим рахунком діяльність самоврядування та держави залишається ідентичністю. Однак, на відміну від центрального державного управління, місцеве самоврядування здійснюється не державними чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот, місцевих жителів, які зацікавлені в результатах своєї діяльності [25, с. 281].

Наприкінці XIX – на початку XX ст. набули розповсюдження соціал-реформістські муніципальні концепції. Вони об'єднували сукупність програмних положень та установок, спрямованих на забезпечення якомога ширшої демократизації місцевого життя. Першою вимогою, яка містилася в муніципальних програмах політичних партій, було надання міським та сільським громадам прав якнайширшої автономії. Ще одна вимога полягала у збільшенні представництва населення в органах місцевого самоврядування. Прихильники ідеї муніципальної концепції сподівалися трансформувати його на нових засадах шляхом низки реформ послідовної перебудови державного та громадського життя без різких стрибків і потрясінь. Муніципалітети проголошували інструментом соціального підходу у функціонуванні держави, який забезпечує та охороняє однаково інтереси усіх класів та прошарків суспільства [19, с. 180].

Визначення поняття місцевого самоврядування в політичній науці значною мірою обумовлено обраною державою моделлю місцевого самоврядування, яка формується на основі практичного досвіду та наукових розробок. Своєю чергою, на підставі концепцій місцевого самоврядування формуються моделі місцевого самоврядування. В світі сформувалися та діють головні (загальні) моделі місцевого самоврядування: англосаксонська – відповідно до якої, місцеве самоврядування діє автономно і пряме підпорядкування органам державної влади відсутнє; європейська континентальна – базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоврядування; іберійська – близька до континентальної, коли управління на місцевому рівні здійснюють обрані населенням представницькі органи, затверджені органами державної влади; змішана – поєднує ознаки англосаксонської та континентальної моделі. Відповідно до цих моделей, місцеве самоврядування задіяне на їхню реалізацію. Кожна модель побудована на тій або іншій теорії місцевого самоврядування, або на сукупності теорій [25, с. 284]. Однак у доктрині місцевого самоврядування трапляються інші поділи, тобто відсутнє універсальне, єдине визначення моделей.

Зазначимо, що під час аналізу місця та ролі місцевого самоврядування в політичній системі головний наголос, зазвичай, роблять на тому, якою мірою воно імплементується у механізм держави.

У рамках англосаксонської моделі, поширеної у Великій Британії, США, Канаді, Австралії та інших країнах, представницькі органи місцевого самоврядування формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень, і пряме підпорядкування нижчих органів вищим відсутнє. Крім того, для англосаксонської моделі характерна відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які опікуватимуть представницькі органи, що обирає населення. Поряд з представницькими органами, у країнах з такою системою місцевого управління (США) безпосередньо населення може обирати і деяких посадових осіб [5, с. 204].

Іберійська модель (країни Латинської Америки) – близька до континентальної моделі; управління на місцевому рівні здійснюють обрані населенням представницькі органи та посадові особи місцевого самоврядування (їх затверджують органи державної влади). Змішана (Австрія, Російська Федерація, Федеративна Республіка Німеччини) – поєднує у собі ознаки континентальної та англосаксонської моделей. Радянська (колишній СРСР, Куба, Китайська Народна Республіка) – усі ради, починаючи з найнижчих, є органами державної влади; відсутність автономних джерел фінансування органів місцевого самоврядування [8, с. 32].

Здебільшого у країнах світу (континентальна Європа, франкомовна Африка, Латинська Америка, Близький Схід) поширилась континентальна (французька) модель місцевого управління. Вона базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Ця модель також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим. Система має підвиди:

– на всіх рівнях, окрім низового, діють виборні органи територіальної громади та органи, що представляють державну владу на місцях, які здійснюють функцію контролю. На низовому рівні діють лише органи первинної територіальної освіти (Франція, Італія);

– органи місцевого самоврядування у «природних» адміністративно-територіальних одиницях створюють лише на низовому рівні; на регіональному ж рівні (у «штучних» адміністративно-територіальних одиницях) створюють місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Існує такий варіант підвиду, коли виборні органи місцевого самоврядування діють і на регіональному рівні, лише як представницькі органи територіальних громад (Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія) [8, с. 204].

Відмінність, природно, накладає відбиток і на визначення поняття місцевого самоврядування. Одна справа, коли місцеве самоврядування має повну автономію та не задіяно на виконання державних функцій (англосаксонська модель), і зовсім інша – коли воно залежить від органів державної влади та разом з ними здійснює державні функції та завдання місцевого значення (європейська континентальна модель) [6, с. 594].

Перша модель (англосаксонська) побудована на суспільній теорії місцевого самоврядування, що об'єднала теорію вільної громади та господарську теорію (нагадаємо, мета цієї теорії полягала в обґрунтуванні необхідності обмеження втручання держави у справи громад) [6, с. 595].

Досвід розвитку місцевого самоврядування засвідчує, що суспільна теорія самоврядування, об'єднана з господарською, має практичне застосування у деяких державах. Наука припускає, що органи самоврядування є автономними, незалежними від органів державної влади. Держава поступається на користь органів місцевого самоврядування деякими урядовими повноваженнями. Причому органам місцевого самоврядування гарантують незалежність і недоторканність. Теорія побудована на поділі функцій і повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування [6, с. 595].

Англосаксонська модель самоврядування вийшла з місцевих громад і приходів, а також з міст, управління якими поступово «вбудовувалося» у державну вертикаль управління країною. Починаючи з Вільгельма Завойовника, самоврядним англосаксонським громадам надають широку автономію не тільки у виконанні

приписів королівської влади, а й у власній правотворчості. Територіальним органам на місцях довіряли всі сторони управлінської діяльності аж до здійснення судово-поліцейських функцій [5, с. 204].

Ця модель більше поширена у світі, ніж континентальна європейська муніципальна система. У Великобританії та США основу діяльності та компетенції муніципалітетів створюють парламенти та інші законодавчі органи (легіслатури штатів у США) [5, с. 205]. Ця модель дає змогу місцевому населенню та його представницьким органам здійснювати всеохоплюючий контроль за діяльністю осіб і муніципальних радників зі всіх питань місцевого життя, насамперед у фінансах, їхніх витратах, в адміністративній діяльності виконавчої влади, працівники якої у повному складі (включаючи главу) є найманими та одержують платню від муніципалітету [5, с. 204].

Однак муніципалітети цієї системи порівняно автономні від центральної влади, перебувають під судовим контролем відповідно до доктрини *inter vires* (тобто функціонування муніципалітетів у межах своєї компетенції, закріпленої у формі її регламентації) та *ultra vires* (тобто вихід муніципалітету за межі своєї компетенції).

У державах континентальної Європи склалася система місцевого самоврядування на принципово інших засадах. Характерною рисою цієї системи є «вилучення» з громад сформованої в них публічної влади (позбавлення права нормотворчості, перетворення місцевої юрисдикції у функцію винятково державної влади, наявність опіки з боку урядових чиновників і т. д.). Ця система значною мірою поширилася завдяки колоніальній експансії Франції та Німеччини. Проте у рамках цієї системи місцевого самоврядування муніципалітети відіграють велику роль у політичному житті держави, у вирішенні проблем адміністративно-правового характеру в межах відповідних територіальних утворень [6, с. 596].

Континентальна модель побудована на основі державної теорії самоврядування, сутність якої полягає в тому, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління, що їхня компетенція – не є особливою самобутньою, природною, а цілком і повністю створюється та регулюється державою. Самоврядування – у цьому випадку – є різновидом державного управління [25, с. 288].

Окрім того, зазначимо, що під час означення понять місцевого самоврядування прихильниками англосаксонської та європейської континентальної концепцій часто використовують ті самі терміни: «влада»; «публічна влада»; «управління»; «діяльність», здійснювана громадянами, що проживають у межах муніципального утворення; «питання місцевого значення»; «інтереси місцевого населення» і т. д. Однак прихильники європейської континентальної моделі вважають, що місцеве самоврядування є продовженням державного управління, або ж державним управлінням, здійснюваним місцевими жителями у межах муніципального утворення [5, с. 202].

Прихильники європейської континентальної моделі, заснованої на теорії державного самоврядування, вважають, що державна влада нерозривно пов'язана з місцевим самоврядуванням наявністю загальних функцій, сполученням загальнодержавних і місцевих інтересів у вирішенні завдань місцевого значення, досягненням єдиної мети – поліпшення добробуту громадян.

Місцеве територіальне самоврядування має пряме відношення до проблеми організації народовладдя в державі. Держава як виразник спільного інтересу народу

забезпечує реалізацію цього інтересу, насамперед, у формі закону. Виконання законів здійснюють відповідні органи, у тому числі й органи населення міст, районів та інших поселень. Останні з'єднують цю діяльність із конкретними інтересами місцевого населення. Окрім того, населення може бути головним суб'єктом цієї державної діяльності.

Висновки. Отже, протягом історичного поступу реальність і наукова думка змінювали критерії та орієнтації в поглядах на проблеми місцевого самоврядування, прямої та представницької демократії. Однак, незважаючи на політичні, соціальні та економічні відмінності, найважливішим залишалось розуміння того, що громадяни, які проживають в одному місці та потребують спільних рішень, повинні мати інституції, які допомагатимуть реалізувати їхні інтереси. Перелік теорій і концепцій місцевого самоврядування засвідчує, що наука розвивається та удосконалює свої підходи до розуміння цього важливого механізму демократизації суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Абасов Г. Г.* Сучасні теорії розвитку місцевого самоврядування: теоретико-концептуальні проблеми / Г. Г. Абасов. – Режим доступу : <http://pravoznavec.com.ua/period/article/6783/%C3>.
2. *Біленчук П.* Система міського самоврядування: деякі питання теорії та розвитку / П. Біленчук, В. Кравченко // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування : зб. матеріалів конференції. – Київ : Перспектива, 1999. – С. 9–14.
3. *Болл Т.* Демократичний ідеал: історія становлення / Болл Т., Деггер Р. // Демократія: Антологія. – Київ : Смолоскип, 2005. – С. 3–24.
4. *Воронкова Г. В.* Муніципальний менеджмент / Воронкова Г. В. – Київ, 2004.
5. *Дегтярьова І. О.* Стратегії місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / І. О. Дегтярьова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць у 2 ч. – Харків : Магістр, 2004. – № 2 (20) – Ч. 1. – С. 144–148.
6. *Драгоманов М.* Історична Польща і великоруська держава / Драгоманов М. // Політологія. Кінець XIX – перша половина XX ст.: хрестоматія / за ред. Семківа О. І. – Львів, 1996.
7. *Драгоманов М.* Вольний союз – Вільна спілка. Опыт украинской политико-социальной программы / Драгоманов М. – Женева, 1884.
8. *Дунаєва Л. М.* Зарубіжний досвід місцевого самоврядування (політико-правовий аналіз) / Л. М. Дунаєва // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 26. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – С. 594–603.
9. *Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади.* – Київ, 1992.
10. *Європейська Хартія місцевого самоврядування // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії.* – Київ : Крамар, 2003. – С. 71–78.
11. *Кравченко В. В.* Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні / Кравченко В. В., Пітцик М. В. – Київ, 2001.
12. *Кравченко В. В.* Муніципальне право України / Кравченко В. В., Пітцик М. В. – Київ, 2003.
13. *МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ // Юридична енциклопедія : [в 6-ти т.] / ред. кол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.].* – Київ : Українська енциклопедія, 1998.
14. *Мороз С.* Питання місцевого самоврядування в політико-правовій думці України кінця XVII – поч. XX ст. / Мороз С. // Управління великим містом: адміністрування та безпосередня демократія. – Львів, 2004. – С. 50–60.

15. Муніципальне право України. – Київ, 2001.
16. Основи демократії : навч. посібник / за ред. А. Колодій. – Київ, 2002.
17. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Панейко Ю. – Мюнхен, 1963.
18. Пітцик М. В. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування : навч. посібник / Пітцик М. В., Кравченко В. В., Моньйо Е.С. та ін. – Київ, 2000.
19. Політологічний енциклопедичний словник / уклад.: Герасіна Л. М., Погрібна Л., Поліщук І.О. та ін.; за ред. М. П. Требіна. – Харків: Право, 2015.
20. Соловійов С. Г. Моделі організації системи муніципальної влади: проблеми теорії і практики / С. Г. Соловійов // Сучасне право. – 2006. – № 7. – С. 32–35.
21. Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Д. Є. Хріпливець // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 9. – С. 200–220 – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=188>.
22. Шаповал В. Питання форми державного устрою в українській політико-правовій думці (друга половина XIX – поч. XX ст.) / Шаповал В., Баранчик В. // Вісник Академії правових наук України. – Київ, 2001. – С. 54–70.
23. Szpor A. Państwo a subsydiarność jako zasada w UE i w Polsce / Szpor A. // Samorząd Terytorialny. – 2001. № 1–2. – S. 6–14.

Стаття надійшла до редколегії 07.09.2016

Прийнята до друку 19.09.2016

CONCEPTUAL FRAMEWORK OF LOCAL GOVERNMENT: SELECTED ASPECTS

Nataliya Antoniuk

*Ivan Franko National University of Lviv,
1, Universitetska Str., Lviv, Ukraine, 79000, Tel. (032) 2394-656,
E-mail: nantonyk@yahoo.com*

It is very important to investigate the theoretical foundations of the local government before the research of its functioning. They provide the most complete coverage of philosophical and political aspects of the phenomenon of local democracy. The scientific potential of self-governing ideas disclosed in the aggregate theoretical structures, basic concepts and categories. In the concepts the common elements of the models of local government in their dynamics are reflected. All concepts of local government start from trying to solve the problem: Does the community have a separate, distinct from state power, whether it is independent from the state public corporation or firm incorporated in the state body and perform only the functions of the state.

The definition of local government in political science largely determined by the chosen state model of local government, which is based on practical experience and research. A number of major (general) models of local government are formed and operated in the world: Anglo-Saxon - according to which local government operates independently and direct subordination to the public authorities is absent; European continental - is based on a combination of state government at the local level and local self-governance, Iberian - close to the continental, where local governance is carried out by elected public representative bodies approved by the public authorities, mixed - that combines features of Anglo-Saxon and Continental models. According to these models the local government is involved in their implementation. Each model is based on a particular theory of local government or the set of theories.

Key words: state; democracy; governance; decentralization; autonomy; concept; model.