

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

### LOCAL SELF-GOVERNMENT: THEORETICAL ASPECTS

УДК 340.11: 32

**Філоненко В.С.**

магістр спеціальності «Публічне управління та адміністрування»  
Миколаївський національний аграрний університет

**Філоненко А.А.**

магістр спеціальності «Публічне управління та адміністрування»  
Миколаївський національний аграрний університет

*У статті розглянуто наукові праці щодо сутності місцевого самоврядування, розкрито підходи до його визначення, з'ясовано основні ознаки місцевого самоврядування. Розглянута класифікація функцій місцевого самоврядування, охарактеризовано його функції. Обґрунтовано поділ функцій місцевого самоврядування на власні та делеговані.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, поняття самоврядування, функції місцевого самоврядування, ознаки місцевого самоврядування.

*В статье рассмотрены научные работы о сущности местного самоуправления, раскрыты подходы к его определению, выяснены основные признаки местного самоуправления. Рассмотрена классификация функций местного самоуправления, охарак-*

*теризованы его функции. Обосновано деление функций местного самоуправления на собственные и делегированные.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, понятие самоуправления, функции местного самоуправления, признаки местного самоуправления.

*The article deals with scientific works on the essence of local self-government, the approaches to its definition are revealed, the main features of local self-government are revealed. The classification of functions of local self-government is considered and its functions are characterized. The division of functions of local self-government into own and delegated ones is substantiated.*

**Key words:** local self-government, concept of self-government, functions of local self-government, signs of local self-government.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Історія теорії права та держави показує, що організація місцевого самоврядування неможлива без визначення його ідеології, правового статусу та місця в системі органів влади. Зокрема, саме розвинений інститут місцевого самоврядування є однією з найбільш надійних гарантій забезпечення ефективності системи багаторівневого управління в Європейському Союзі. На цій підставі можна стверджувати, що ефективно проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні сприятиме реалізації нею політики європейської інтеграції та розвитку співробітництва з європейськими інституціями. Тому розгляд зазначеної тематики дослідження нині є актуальним.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

У науковій літературі дослідження такого суспільно-значимого явища, як місцеве самоврядування, є одним із ключових питань. Яскравими прихильниками вітчизняних досліджень у галузі місцевого самоврядування є такі автори: А. Акмалова, Г. Атаманчук, О. Батанова, А. Берлач, Р. Безсмертний, В. Боронос, В. Вакуленко, О. Васильєва, В. Винниченко, Ю. Ганущака, В. Граб, М. Драгоманов, Г. Клімова, А. Колодій, М. Козюбра, В. Липинський, В. Малиновський, М. Міхновський, А. Олійник, О. Солоненко, В. Сенчук, В. Серьогін, М. Стахів, В. Селіванова, Г. Чапала, І. Франко, К. Шеремет, В. Целевич, О. Ярмиш та інші.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** На нашу думку, відсутність єдиного теоретичного підходу до визначення природи місцевого самоврядування і зумовлює потребу подальших досліджень.

**Мета статті** полягає у розгляді теоретичних підходів щодо поняття «місцеве самоврядування», дослідженні ознак та класифікації функцій місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Основою демократії можна назвати волевиявлення народу як форму вираження влади, тобто народовладдя. Враховуючи, що призначенням місцевого самоврядування є те саме рішення народом питань, тільки вже значення місцевого, а не державного, можна зробити висновок, що місцеве самоврядування – одна з найбільш важливих форм вираження народовладдя, а також невід'ємна частина демократичної держави. Здійснення принципів демократії на місцевому рівні дає змогу населенню безпосередньо впливати на свої проблеми, висловлювати свою думку.

В основі підходів до місцевого самоврядування лежать різноманітні теорії. Так, наприклад, активна розробка «теорії вільних громад» розпочалася у першій чверті XIX ст. Її ідеологом був французький історик, соціолог і громадський діяч А. де Токвіль. Фундаментом цієї теорії стала думка про те, що саме влада громад, а не держави, є первинною, оскільки з'явилася раніше за державну [4, с. 100]. Тому громади за своєю природою є самостійними, вони не створені державою і є незалежними від державної влади у своїх питаннях. Теорія «вільних громад» знайшла яскраве відображення у Конституції Бельгії 1831 р. У ній муніципальна влада ставилася в один ряд із виконавчою, законодавчою і судовою, тобто визнавалася окремою четвертою владою.

Громадівська теорія місцевого самоврядування була розвинута німецькими вченими

О. фон Гірке та В. Шеффнером. Вона, як і теорія «вільних громад», виходила з принципу реалізації місцевих завдань місцевими громадами. Але ця теорія на перший план ставила не первісний і невідчужуваний характер прав громади, а недержавну, переважно господарську природу діяльності органів місцевого самоврядування. На базі цієї теорії створювався список «справ», що входив виключно до компетенції місцевої влади і відмежовувався від справ суто державних. Самоврядування за цією теорією – це керування справами місцевого господарства [2, с. 34].

Варто зазначити, що останніми роками в інтерпретації сутності місцевого самоврядування набуває актуальності громадсько-господарська теорія. Тут спостерігається намагання обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентування на змісті комунальної діяльності. Територіальна громада розглядається як елемент громадянського суспільства, а тому місцеве самоврядування має особливу цінність – воно недержавне за своєю природою, має власну компетенцію у неполітичній сфері, тобто місцевих громадських та господарських справах, у здійсненні яких держава не втручається.

Дуалістична теорія місцевого самоврядування вказує нам на подвійну сутність поняття місцевого самоврядування. Згідно з цією теорією, органи місцевого самоврядування, виконуючи функції, делеговані державою, виходять за межі місцевих інтересів і діють як інструмент державної адміністрації. Таким чином, місцеве самоврядування несе в собі два начала: громадівське і державне. В основі цього механізму лежить прояв зустрічної ініціативи: з боку населення, яке доручає органам місцевого самоврядування виконання ряду функцій, важливих для цієї місцевої громади, і з боку держави, що доручає місцевим органам влади вирішення низки питань, що важливі не лише для конкретного муніципального колективу, але і для держави загалом. Держава не лише дає змогу органам місцевого самоврядування виконувати частину громадських справ самостійно, але і покладає на них виконання низки власних функцій, які пов'язані із постійними контактами з населенням [14, с. 46].

Н.І. Морозова вважає, що місцеве самоврядування трактується саме як атрибут демократичної політичної системи, що сприяє демократичній участі населення в громадських справах, реалізації прав компактно проживаючих меншин тощо. На думку автора, в основі такого судження лежить концепція Л. фон Штейна (1815–1890) та його послідовників.

Своєю чергою, концепція Р. фон Гнейста розглядає місцеве самоврядування як невід'ємний елемент будь-якого суспільства і держави [10, с. 66]. Крім того, є дослідження, де доводиться, що воно можливе і при авторитарному режимі. І все ж більш поширеним є уявлення про зв'язок місцевого самоврядування саме з демократією.

Долучаємося до думки К.М. Тищенка, який виокремлює такі форми місцевого самоврядування:

- самоврядування в колективах, які формуються на основі виробничої або професійної діяльності, спільної політичної програми або віросповідання, спільних творчих прагнень тощо;

- самоврядування територіальних колективів, об'єднаних системою зв'язків і відносин, що склалися історично внаслідок їх постійного проживання в межах однієї території та перебувають у перманентному розвитку [14, с. 44].

Зокрема, у першому випадку можна говорити про корпоративні системи самоврядування, а у другому – про самоврядування територіальних громад, або місцеве самоврядування.

Офіційно, на міжнародному рівні [6] визначення досліджуваного поняття міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування. Під ним тут розуміють «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення».

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища чи міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [13]. У ч. 1 ст. 140 Конституції України зазначено: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [7].

Розкрити сутність та основну особливість поняття «місцеве самоврядування», на нашу думку, можна тільки у тому разі, коли розглянемо перелік притаманних йому ознак, а саме:

- місцеве самоврядування має особливого суб'єкта – територіальну громаду, тобто

жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста;

- місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою). Місцеве самоврядування, його органи, за Конституцією України, не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від держави, державної влади;

- місцеве самоврядування має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5, с. 28–37].

З деякими ознаками варто погодитися, зокрема з тим, що загальною рисою є чітко виражений інституційний характер влади. Водночас безпідставно виділяти як окремі ознаки офіційний, юридично закріплений порядок їх організації, компетенція, повноваження та вказівка на те, що діяльність цих органів заснована на законах та інших нормативних актах, оскільки така ознака, як закріплення в Конституції та законах України статусу органів влади, за своїм змістом включає ці дві ознаки. Цілком справедливим є виділення таких ознак: наявності відособленого апарату управління, безперервності дії в часі та універсального характеру. Однак викликає сумнів належність до ознак права на місцеве самоврядування як спільної ознаки державної і недержавної місцевої влади, оскільки остання уособлює собою місцеве самоврядування.

Дослідження наукової літератури засвідчило, що існують також й інші ознаки місцевого самоврядування, зокрема [3, с. 168]:

- місцеве самоврядування має децентралізований управлінський характер, оскільки не передбачає наявності ієрархічної структури;

- публічна влада поширюється на певній територіальній одиниці з метою прийняття та реалізації рішень місцевого характеру;

- місцеве самоврядування є інститутом народовладдя, що забезпечує реалізацію питань місцевого значення самим суб'єктом самоврядування;

- здійснюються обраними представниками населення, що мешкає на певній території;

- воно є самостійним інститутом, що організаційно відокремлений від державних структур і має недержавний характер;

- місцеве самоврядування несе відповідальність за свою діяльність перед населенням і державою за результати своєї діяльності [3, с. 168].

Діяльність органів місцевого самоврядування багатовекторна, включає безліч функцій, повноважень тощо. Зупинимося більш детально на проблематиці функцій місцевого самоврядування. Лише визначивши функції місцевого самоврядування, можна уявити, яку роль воно відіграє у механізмі вирішення питань місцевого значення та надання публічних послуг населенню, громадянському суспільству, політичній системі суспільства, конституційному механізму взагалі, яке її соціально-політичне призначення та роль у системі забезпечення прав і свобод громадян, громадського порядку, громадської безпеки тощо.

У спеціальній правовій літературі під функціями місцевого самоврядування розуміють основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування із вирішення завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності) [9, с. 273]. Юридичне закріплення вони отримали в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» у вигляді предметів відання органів місцевого самоврядування.

Центральним питанням у теорії функцій місцевого самоврядування є питання про їх класифікацію. Так, найчастіше вчені виділяють загальні та специфічні функції. До числа загальних функцій, на думку І.І. Овчинникова, належать:

а) організація, що розуміється як формування і вдосконалення структур, підсистем і ланок місцевого самоврядування і як приведення в дію усього механізму місцевого самоврядування в рамках муніципального утворення;

б) комплексне планування, що складається в розробці цілей, засобів і напрямів розвитку інститутів місцевого самоврядування, всього муніципального утворення, забезпечення життєдіяльності населення;

в) здійснення муніципальної кадрової політики;

г) регулювання, тобто формування правил, норм і методів поведінки та діяльності органів місцевого самоврядування, посадових осіб, юридичних і фізичних осіб на території муніципального утворення;

г) координація (узгодження) діяльності різних учасників муніципальних громадських відносин із метою забезпечення реалізації завдань місцевого самоврядування;

д) контроль як зворотний зв'язок у муніципальній діяльності, процес аналізу результатів діяльності органів місцевого самоврядування, спосіб впливу на суспільні процеси в муніципальному утворенні [11, с. 112].

Л.С. Ладонько за об'єктно-цільовою характеристикою функції місцевої влади поділяє таким чином: 1) бюджетно-фінансові; 2) матеріально-технічні; 3) інформаційні; 4) планування та програмування розвитку відповідних територій; 5) нормотворчі; 6) соціально-культурні; 7) екологічного контролю; 8) політичні тощо. Крім того, функції місцевого самоврядування також можуть бути класифіковані за суб'єктами місцевого самоврядування, що дає підстави виділити функції територіальних громад, функції місцевих рад, функції виконавчих органів, функції сільських, селищних і міських голів, функції органів самоорганізації населення тощо [8, с. 159]. На думку автора, зазначені функції є загальними для всіх сфер місцевого життя та спрямовані на вирішення питань місцевого значення.

У літературі з питань державного будівництва та місцевого самоврядування пропонується класифікація функцій місцевого самоврядування за кількома критеріями, серед яких найсуттєвішим вважають поділ функцій [12, с. 4–14]:

- за формами діяльності, що передбачає поділ функцій на: нормотворчу, установчу, контрольну та правоохоронну;

- за сферами діяльності – залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; забезпечення комплексного розвитку території громади; планування; управління комунальною власністю й місцевими фінансами; забезпечення задоволення потреб населення у житлових, транспортних, торгових та комунально-побутових послугах; соціального захисту населення та сприяння працевлаштуванню громадян; бюджетно-фінансову; зовнішньоекономічну; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; сприяння оборонній діяльності держави; розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту; природоохоронну; регулювання земельних відносин; облікову; дозвільно-реєстраційну й інформаційну сферу.

На наш погляд, дуже важливим є поділ функцій місцевого самоврядування на власні та делеговані. На думку О.М. Алтуніної, під делегованими функціями і повноваженнями органів місцевого самоврядування варто розуміти такі, що передбачені законом і врегульовані адміністративним договором на визначених у ньому умовах і за допомогою яких можуть більш ефективно бути вирішені питання місцевого значення [1, с. 185]. На думку автора, класифікувати делеговані функції та повноваження органів місцевого самоврядування доцільно за такими критеріями:

- за суб'єктами: а) функції та повноваження, які органи місцевого самоврядування отримують від органів державної влади; б) функції та повноваження, які делегуються в самій системі місцевого самоврядування. Так, сільська, селищна, міська ради можуть наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, і здійснювати контроль за їх виконанням;

- за об'єктами (сферами) делегування функції та повноважень: у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; в галузі бюджету, фінансів і цін; у галузі житлово-комунального господарства, транспорту і зв'язку, будівництва, освіти, охорони здоров'я, культури тощо;

- за строками вирішення питань: а) функції та повноваження, що делегуються на обмежений термін; б) функції та повноваження, що делегуються безстроково. Наділення органів місцевого самоврядування окремими державними функціями та повноваженнями на обмежений термін допускається у разі, якщо такі повноваження мають визначений термін дії, після закінчення якого їх дія припиняється. У разі продовження терміну дії зазначених повноважень продовження терміну їх виконання органами місцевого самоврядування здійснюється у тому ж порядку, в якому органи місцевого самоврядування були наділені цими повноваженнями;

- за способом (методом) застосування владних повноважень: а) ті, які безпосередньо пов'язані із застосуванням (реалізацією) владних повноважень (здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів, за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарств, за охороною праці, забезпеченням соціального захисту; видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею; здійснення в установленому порядку державної реєстрації підприємств та інших суб'єктів підприємницької діяльності та інші); б) ті, які опосередковано пов'язані із реалізацією владних повноважень, у зв'язку з чим мають організаційний, забезпечувальний та координаційний характер (сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території; забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти; надання допомоги випускникам шкіл у працевлаштуванні; організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів). Однак, як у першому, так

і у другому випадках для реалізації наведених повноважень органів місцевого самоврядування наділені правом прийняття загальнообов'язкових для виконання управлінських рішень.

**Висновки.** З огляду на вищевикладене можемо дійти висновку, що багаторічні дослідження мають велике теоретичне значення, їх результати можна використати в науково-дослідницькій сфері для загальнотеоретичних досліджень природи місцевого самоврядування, взаємодії держави та місцевого самоврядування. Зокрема, в процесі дослідження було встановлено, що місцеве самоврядування – це форма здійснення народом своєї влади, яка забезпечує самостійне і під свою відповідальність вирішення населенням питань місцевого значення з огляду на інтереси населення з урахуванням історичних та інших місцевих традицій. Поряд із цим місцеве самоврядування сприяє розвитку основ демократії, не тільки надаючи громадянам змогу впливати на вирішення питань, але також формуючи у них правову і політичну культуру і культувючи демократичні цінності.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Алтуніна О.М. Делеговані функції і повноваження органів місцевого самоврядування: сутність, особливості та види. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2007. № 37. С. 182–189.
2. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст]: підручник / І.І. Бодрова [та ін.]; за ред. С.Г. Серьогіної. 2-ге вид., переробл. та допов. Х.: Право, 2013. 360 с.
3. Зайчук О.В. Теорія держави і права. Академічний курс: підр. / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
4. Зуева Ю.А. Местное самоуправление как институт современной демократии: зарубежный и российский опыт в историко-правовом и доктринальном измерении. Философия права. 2010. № 6. С. 99–103.
5. Ільницький М.С. Місцеве самоврядування як форма народного волевиявлення. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2016. № 3. С. 28–37.
6. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
7. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Ладонько Л.С. Роль та функції місцевого самоврядування в системі публічної влади України / Л.С. Ладонько, А.В. Кунденко, О.В. Михайловська та ін. Теорія та практика державного управління. 2016. Вип. 4. С. 157–162.
9. Лихачов С.В. Щодо функцій органів місцевого самоврядування в Україні. Форум права. 2010. № 2. С. 272–276.
10. Морозова Н.И. Местное самоуправление как связующее звено институтов прямой (непосредственной) и представительной демократии. Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2013. № 9 (57). С. 65–69.
11. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М.: Юрист, 1999. 335 с.
12. Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики / С. Пирожков, А. Павлюк. Економіка України. 2005. № 7. С. 4–14.
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 170.
14. Тищенко К.М. Поняття та основні теорії походження місцевого самоврядування. Державне будівництво. 2009. № 1. С. 43–49.