

думка, 1978. – Т.8. – С. 324.

7. Кучабський О. Політична воля як складова соціального механізму удосконалення адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com/visnik5/fail/+Kuchab.pdf>

8. Профессор Николай Костомаров: «Две русские народности». 1861 год. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://ehorussia.com/new/node/9830>

Смирнова В. А. Осмысление понятия «политической воли» в истории украинской политической мысли

Исследуются различные подходы к осмыслению политической воли как социально-политического феномена в истории украинской политической мысли.

Ключевые слова: политическая воля, украинская политическая мысль, свобода, политическая элита, народ.

Smirnova V. Acknowledgement of political will in the history of Ukrainian political thought.

This article deals with different approaches to acknowledgement of political will as a socio-political phenomenon in Ukrainian scientific tradition.

Keywords: political will, Ukrainian political thought, freedom, political elite, nation.

УДК 352.07(09)

Бровко О. В.

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ТЕОРЕТИЧНИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ІСТОРІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ДУМКИ

У статті розглянуті історичні етапи розвитку місцевого самоврядування та теоретичні положення, що розкривають сутність місцевого самоврядування, які з'являлись з часів середньовіччя до середини XIX століття набули концептуального оформлення у межах основних наукових концепцій, які по різному тлумачать сутність цього інституту та особливості його взаємовідносин з державою. Досліджено характеристики основних концепцій місцевого самоврядування. Особлива увага приділяється громадівського, державницького та концепції дихотомічної природи місцевого самоврядування. Розкрито погляди сучасних науковців на соціальну природу місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, держава, суспільство, демократія, територіальна громада, децентралізація, публічна влада, громадівська теорія, державницька теорія, дихотомічна природа місцевого самоврядування, адміністративно – територіальна реформа.

Актуальність дослідження проблематики місцевого самоврядування зумовлена тривалим процесом становлення даного інституту в сучасному українському суспільстві, його відповідальністю за демократичні перетворення в країні, а також потребами політичної та адміністративної модернізації. Необхідність та спрямованість реформ місцевого самоврядування важко пояснити та обґрунтувати без розуміння теоретичних основ даного феномену.

Мета статті – проаналізувати сутність місцевого самоврядування з позиції його основних концепцій.

Відповідно до мети роботи були поставлені наступні **задачі**:

- 1) Розглянути історичні етапи розвитку місцевого самоврядування.
- 2) Дослідити становлення та розвиток основних концепцій місцевого самоврядування.
- 3) Проаналізувати сучасні наукові дослідження щодо природи місцевого самоврядування.

Ступінь наукової розробки – витоки дослідження даної проблематики були закладені в працях філософів та науковців різних часів. На особливу увагу в цьому контексті заслуговують праці А. де Токвіля, Й. Альтузіуса, Ш. Фур'є, Т. Джеферсона, Дж. Міля, А. І. Васильчикова, В. М. Лешкова, Р. Гнейста, Л. Штейна. Теоретичні основи місцевого самоврядування стали об'єктом наукового інтересу сучасних зарубіжних та вітчизняних вчених таких як Ю. Панейко, Т. Панченко, О. Петришин, Б. Нольде, М. Баглай, В. Куйбіда, В. Шаповал та ін., у працях яких відтворюються основні концепції місцевого самоврядування у зв'язку з певними історичними подіями, розвитком громадянського суспільства та іншими суспільно - політичними процесами. Разом з тим, варто відзначити, що дана проблематика висвітлена недостатньо у вітчизняній фаховій літературі та заслуговує на подальше осмислення, передусім в контексті визначення теперішнього вектору реформ місцевого самоврядування.

Сучасна практика державного будівництва розвинутих країн світу доводить, що демократичний розвиток суспільства неможливий без відповідної децентралізації влади та управління. Місцеве самоврядування сприяє усуненню певної відчуженості населення від влади та є одним із механізмів, здатних підвищити ефективність управління на всіх рівнях.

Французький політичний і громадський діяч А. де Токвіль відзначив, що центральна влада, якою б освіченою та досвідченою не була, не в змозі охопити всі подробиці життя великого народу, оскільки таке завдання перевищує всі межі людських можливостей. Коли така влада намагається лише своїми силами створити і привести в дію незліченну багатоманітність різних суспільних механізмів, вона повинна або змиритися з неповними результатами, або її зусилля будуть просто даремними. Централізація надає зовнішню впорядкованість справам суспільства і забезпечує можливість досягнути деякої одноманітності проявів людської активності. Коли ж виникає необхідність привести в рух глибинні сили суспільства або ж різко прискорити його розвиток, централізована влада негайно втрачає свою силу [1, с. 86].

Функціонуючи на основі принципу народовладдя та пріоритету прав й інтересів громадян над правами і інтересами держави, місцевому самоврядуванню традиційно відводиться визначна роль у становленні зрілого громадського суспільства.[1, с. 86]. Як зазначає чеський політичний діяч В. Гавел, специфіка інституту місцевого самоврядування полягає в тому, що він ґрунтується на трьох основах: принципі добровільного об'єднання окремих громадян, децентралізації державної влади та делегування частини владних повноважень неурядовим організаціям.[2, с. 117].

Місцеве самоврядування має досить давнє коріння і бере свій початок ще в містах-полісах, які стали своєрідним прототипом багатьох теорій і концепцій що використовуються і зараз у розвинених демократичних країнах. В античному світі міста-держави були досить поширені. При порівнянні із сучасними тенденціями розвитку місцевого самоврядування, можна дійти висновку, що в наш час основні напрями реалізації природних прав громадян, співробітництва міст та їх об'єднання на незалежному від держави рівні певною мірою збігаються з тогочасними [3, с. 32].

Наступним етапом у розвитку місцевого самоврядування, що став точкою відліку становлення теорії місцевого самоврядування можна назвати Магдебурзьке право. Поява Магдебурзького права тісно пов'язана з перебігом державотворчого процесу в 13 столітті у Європі. В той час для міщан боротьба за надання їм Магдебурзького права була способом здобутку певної автономії від держави та правової основи для захисту від зазіхань великих феодалів, що вимагали від міст податків та натуральних повинностей. [4, с. 390].

Становлення теоретичних основ місцевого самоврядування в історії політичної думки бере початок у середньовічній Європі. Й. Альтузіус розробив федеральну теорію народного суверенітету. Відносно даної теорії - громади є первинним добровільним об'єднанням індивідів у сім'ї та корпорації (союз індивідів), провінція - союзом громад, а держава - союзом провінцій і міст. Й. Альтузіус розглядав утворення на договірній основі, починаючи з територіальної громади і закінчуючи союзом на рівні країни, як систему федеральних

утворень. Згідно теорії Й. Альтузіуса, громади повинні мати якомога більше автономії щодо реалізації своїх прав в управлінні [5].

Далі розвиток теорії місцевого самоврядування відбувався під впливом утопічного соціалізму XV-XVIII ст. (Т. Мор, Т. Кампанелла, Ш. Фур'є, Р. Оуен). Зокрема, Ш. Фур'є пов'язував соціальний прогрес з часом, коли суспільну основу складатимуть асоціації(фаланги) - автономні соціальні утворення в внутрішнє життя яких не має права втручатися центральна влада. На думку Р. Оуена первинною одиницею майбутнього ладу повинна бути самодостатня комуна. Такі комуни повинні діяти на основі колективної праці. В той час органи самоврядування вже не тільки сприймалися як виключно державні органи, а й як окремі відокремлені громади [6].

Особливого значення на початку 19 століття набули ідеї видатного американського мислителя та політика Т. Джеферсона, який розглядав самоврядування громад як ідеальну форму державності-республіки в мініатюрі. На його думку, муніципалітети являли собою четверту владу, що повинна контролюватися законом і судом, бути не підпорядкованій урядові і його органам на місцях.

Інший британський філософ та політичний економіст Дж. Міль розглядав місцеву владу як виховний інструмент, який спонукає людей крім своїх власних інтересів визнавати справедливі вимоги інших людей. Адже, лише у разі, якщо індивіди беруть участь в управлінні, вони можуть усвідомити його результати, а з урахуванням наявності специфічних спільних інтересів певної місцевості, у кожному виборчому окрузі, місті повинен існувати парламент, який вирішує локальні справи [3, с. 32].

Першою з відомих загальновизнаних теорій місцевого самоврядування була теорія природних прав вільної громади, яка виникла на початку 19 століття як реакція на негативні прояви чиновницького управління. Відповідно до цієї теорії, поряд із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою) необхідно визнати й четверту - громадівську владу. Дана теорія передбачає право громади на самостійне та незалежне від центральної влади існування за своєю природою, причому, згідно даної теорії, держава не утворює, а лише визнає громаду [7, с. 70].

Виходячи з цієї теорії, місцеве самоврядування розглядалося як автономна відносно державної публічна влада територіальної громади. Згідно теорії прав вільної громади, основними засадами організації місцевого самоврядування вважалися:

- 1) виборність органів місцевого самоврядування членами громади;
- 2) розподіл питань віднесених до відання місцевого самоврядування на самоврядні та такі, що передоручені органам громади державою;
- 3) органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади і не входять до системи органів державної влади;
- 4) органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функція зводиться тільки до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [8, с. 68].

Згодом дана концепція дала значний поштовх для розвитку теоретичної бази місцевого самоврядування в цілому. Проте провідні російські вчені 19 століття Б. М. Чичерін та В. П. Безобразов визнали теорію вільної громади нежиттєздатною через неможливість обґрунтування невідчуженості прав великих територіальних одиниць, встановлених державою з посиланням на її природній характер [3, с. 35].

На зміну теорії вільної громади приходить господарська або громадівсько-господарська теорія місцевого самоврядування, яка мала на меті обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентувала увагу на змісті комунальної діяльності. Представниками концепції були Р. Моль, А. Васильчиков, В. Лешков. Дана теорія виникла шляхом поступового розвитку положень теорії вільної громади та адаптації її до історичного розвитку в ході якого підвищувалася роль держави і ускладнювалися правові стосунки між суб'єктами суспільного життя. Основою громадівсько -господарської теорії є положення про те, що територіальний колектив є, насамперед, елементом громадянського

суспільства. Головною рисою цієї теорії є передусім не природний характер прав територіальної громади, а переважно господарська діяльність органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на те, що розглянуті концепції не набули поширення та не здобули підтримки, свій подальший розвиток вони отримали у громадівській теорії місцевого самоврядування. Відповідно до цієї концепції, держава складалася з федерації громад і повинна була отримувати свої права від громади, а не навпаки. На думку прибічників цього підходу, держава не може створити справжньої громади, яка б могла мати свою сферу самостійного розвитку. Таким чином громада, як і людина, володіє наданими їй природними і невід'ємними правами. Така громада не повинна підпорядковуватись державі у вирішенні питань, які мають місцеве значення, а повинна мати власну компетенцію. Громадівська теорія передбачає, що органи місцевого самоврядування самостійні і незалежні в своїй діяльності і керуються лише законом відповідно до принципу «дозволено все, що не заборонено законом» [3, с. 36].

Ідеологом громадської концепції місцевого самоврядування часто вважають вже згаданого раніше французького філософа А. де Токвіля, не дивлячись на те, що його відомий твір «Про демократію в Америці» з'явився задовго до її концептуального оформлення. У своїй епохальній праці він визначає, що «громада є тим єдиним об'єднанням, яке так добре відповідає самій природі людини, бо скрізь, хоч би де збиралися разом люди, громада виникає нібито сама собою». Саме в громадах, завдяки участі у вирішенні спільних – тобто публічних справ, долучення до політики, люди навчаються користуватися свободою, створювати громадські інститути, без функціонування яких демократія не є життєздатною [1, с. 63-64].

Громадівській концепції місцевого самоврядування цілком відповідає концепція громадівського соціалізму М. Драгоманова. Згідно даної концепції, індивід - основа соціального й міжнародного порядку, громади - об'єднання індивідів, що утворюють макротіло людства. Державницька ідея взагалі чужа М. П. Драгоманову, він вважає, що, будь-яка держава, є штучним утворенням і тому не пристосованим для людини. Драгоманівський ідеал федералізму ґрунтується на анархістській доктрині [9].

Більш сучасною версією громадівської концепції можна вважати договірну концепцію місцевого самоврядування німецького юриста Отто фон Гірке, сутність якої полягає у тому, що місцеве самоврядування має розглядатися як сфера виключної громадської свободи, що включає в себе такі два аспекти: в першу чергу це наявність правових норм щодо захисту громадського управління від будь-якого державного втручання, а по-друге, громадяни самостійно повинні встановити формат стосунків з державною владою на партнерських і корпоративних відносинах. Даний підхід передбачає, що місцева громада самостійно встановлює межі власної автономії і держава їх лише визнає, тобто власне характер автономії місцевого самоврядування і являє його визначення. Варто відзначити, що цей підхід суттєво загострював питання сепаратизму й територіальної цілісності держави [10, с. 89].

На думку К. Тищенка, незважаючи на наявність позитивних рис, громадська теорія місцевого самоврядування виявилася занадто непереконливою у науковому та практичному відношенні. По-перше, самоврядування не можна повністю ототожнювати з громадським управлінням. По-друге, у світі немає жодної держави, яка зовсім не втручається у справи комун. По-третє, теорія виправдовує прояви так званого місцевого егоїзму. Таким чином, не було дотримано необхідного балансу децентралізації влади та самостійності органів місцевого самоврядування [11, с. 89].

Застарілість громадівської теорії не дає можливості для її практичного втілення, як було в роки буржуазних революцій в Європі та США. Дана теорія була популярною завдяки політичним тенденціям децентралізації та боротьби з владою, яку вели суспільні групи, в руках яких перебувало самоврядування [12].

Громадівську теорію замінила державна, або державницька теорія місцевого самоврядування, яка стала популярною у 70-х рр. 19 століття. В порівнянні з громадівською, державницька теорія вбачала в місцевому самоврядуванні частину держави - одну з форм організації місцевого державного управління. Кожне управління публічного характеру, з цієї точки зору є справою державною. З точки зору цієї концепції вибір предметів діяльності не залежить від самоврядних органів, а визначається державою.

Таким чином, вона визнає за необхідне передачу справ на місця і відтак діяльність самоврядування та держави залишається однорідними. Але на відміну від державного управління, місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот, які зацікавлені в результатах місцевого самоврядування. Дана концепція передбачає функціонування органів місцевого самоврядування за принципом: «дозволено лише те, що передбачено законом» [13, с. 128].

Виходячи з цієї теорії, місцеве самоврядування розглядається не як автономна форма публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одна з форм організації місцевого управління, та як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Таким чином, всі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу. Державницька теорія поділяється на два основні напрямки: політичний, прибічником та розробником якого був Р. Гнейст, та юридичний, прихильником якого був Л. фон Штейн.

На думку Р. Гнейста підстави самостійності органів самоврядування в особливостях порядку їх формування, заміщення окремих посад самоврядування є почесними посадами і тому вони мають бути безоплатними. За Гнейстом подібна система, забезпечує перебування місцевого управління в руках тих, хто займає керівні посади в суспільстві, і таким чином буде досягнуто гармонії держави і суспільства. Отже, запропонована Гнейстом головна теза доктрини місцевого самоврядування була сформульована так: «самоуправління є здійснення місцевими виборними установами волі держави, місцеві органи є, перш за все агентами держави і потім вже даної місцевості» [3, с. 39].

Зі свого боку Л. Штейн розглядав громаду як територіальну корпорацію, яка виступає відносно держави як особлива юридична особа публічного права. Він вважав, що самостійність місцевих спільнот виявляється в тому, що вони можуть володіти особливими громадянськими правами: бути власниками майна, вступати в різного роду зобов'язальні відносини. На думку Л. Штейна, громада (община) є основою організації місцевого самоуправління та вихователькою окремого, одиничного державно-громадського життя. [7].

Гнейст та Штейн під самоврядністю розуміли гармонійне поєднання децентралізації як форми публічного управління із залученням громадян, що не тільки виробляють законодавчі акти, а ще й займаються виконавчими функціями. Ця система фактично стала прообразом сучасної системи місцевого самоврядування, де під ним розуміється здатність місцевої влади під наглядом держави вирішувати місцеві проблеми й виконувати функції захисту певних територій. Суттєвим недоліком даної позиції є відсутність чітко встановлених меж втручання членів міського суспільства щодо вирішення місцевих питань

У другій половині минулого століття після усвідомлення здобутків та недоліків громадівської та державницької концепцій утверджується концепція дихотомічної природи місцевого самоврядування або дуалізму місцевого самоврядування, представники якої намагалися знайти компроміс між прихильниками двох крайніх точок зору про природу місцевого самоврядування.

Щоправда уявлення про двоякість місцевого самоврядування з'явилися набагато раніше. Вперше на неї звернув увагу французький дослідник Туре ще в 1790 р. В Росії цей підхід отримав розвиток у працях Б. Н. Чичерина, який виокремлював у місцевому управлінні два начала: урядове та суспільне. Б. Н. Чичерин місцеві общинні союзи відносив до розряду громадських, які утворюються задля задоволення особливих інтересів своїх членів. Але він вважав, що водночас їм надається влада для виконання державних вимог, відповідно вони стають «носіями державних функцій» [14, с. 12].

У сучасній науці соціальна природа місцевого самоврядування розглядається в межах концепції дихотомічного походження владних органів місцевого самоврядування. З одного боку, місцеве самоврядування є частиною держави, а з другого – елементом громадянського суспільства. Адже природа органів місцевого самоврядування має ознаки і держави, і громадянського суспільства, які органічно поєднані між собою в системі управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. Наприкінці минулого століття все більше отримує розвиток уявлення про місцеве самоврядування як місце зустрічі держави і суспільства. Таке уявлення ґрунтується на розумінні того, що місцеве самоврядування найбільше наближено до населення, зачіпає інтереси кожної людини та вирішує більшість її насущних проблем. У цьому смислі воно займає проміжну позицію між державою та суспільством і виступає одним із основних інститутів громадянського суспільства [15, с. 240].

Отже проведені дослідження дозволяють зазначити, що вчені протягом багатьох століть намагалися визначити роль місцевого самоврядування в суспільно – політичному житті держави. В залежності від історичних, правових та політичних умов домінувала та чи інша концепція місцевого самоврядування. Формування і розвиток місцевого самоврядування в різних країнах світу в наш час доводить, що однозначно дати визначення місцевому самоврядуванню з позиції тільки однієї концепції неможливо. Місцеве самоврядування відразу містить елементи декількох концепцій, зокрема державницької та громадянської. В даний час Україна намагається провести адміністративно-територіальну реформу. Зокрема Верховної Радою України був прийнятий в першому читанні проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», що передбачає скасування державних адміністрацій і передачу влади на місця. В результаті органи місцевого самоврядування отримають одночасно самоврядні та державницькі функції.

Використана література:

1. Токвіль А. Про демократію в Америці : у 2 т. / Алексіс де Токвіль. – Київ: Видавничий дім «Всесвіт», 1999. – 590 с.
2. Баранов Н. Современная демократия: эволюционный поход / Н. Баранов. – СПб.: Балт.гос.техн.ун-т, 2007.–208 с.
3. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та в Україні : теоретико-правовий та порівняльний аналіз / О. О. Петришин. – Харків: Право, 2014. – 189 с.
4. Кобилецький М. Магдебурзьке право в Україні(14-перша половина 19 ст.): історико-правове дослідження / М. Кобилецький. – Л.: ПАІС,2008.–406 с.
5. Гуржий Т. О. Автономізація місцевого самоврядування як об'єктивна передумова формування та розвитку системи публічного управління [Електронний ресурс] / Тетяна Олексіївна Гуржий. – 2013. – Режим доступу до ресурсу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr_2013_3_31.pdf.
6. Волошин А. И. Утопический социализм: хрестоматия / А. И. Волошин.– М. : Политиздат, 1982. – 48 с.
7. Кочеткова Л.Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна / Л.Н.Кочеткова // Философия и общество.–2008.–Вып.№3(51).– С. 69–79.
8. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Л.: Літопис, 2002. – 196 с.
9. Дем'яненко Н. «Громадянський соціалізм» М. П. Драгоманова: витоки, сутність, еволюція змісту [Електронний ресурс] / Наталія Дем'яненко. – 2013. – Режим доступу: <http://dspace.pnpu.edu.ua/bitstream/123456789/1075/1/Demyanenko.pdf>.
10. Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії:навч. посібник / О.В.Прієшкіна. – К.: Кондор, 2004. – 336 с.

11. Тищенко К. М. Поняття та основні теорії походження місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / К. М. Тищенко. – Режим доступу: [http //www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/2/12.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/2/12.pdf)
12. Дунаєв Л. М. Зарубіжний досвід місцевого самоврядування(політико-правовий аналіз) / Л. М. Дунаєв // Держава і право: зб.наук.пр. Юрид. і політ. Науки.–Вип.26.– К.:Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004.–С.594–603.
13. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно - правові основи співвідношення та взаємодії / В. І. Борденюк. – К.: Парлам. вид-во, 2007. – 572 с.
14. Лісничий В. В. Політико-управлінський потенціал органів місцевого самоврядування міста : [моногр.] / В. В. Лісничий, В. В. Наконечний, В. А. Шумілкин. – Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2007. – 155 с.
15. Панченко Т.В. Принцип субсидіарності у сучасному демократичному розвитку : монографія / Т. В. Панченко / Національний педагогічний університет ім. М.П. Драгоманова. – Х : Майдан, 2011. – 388 с.

Бровко О. В. *Становление и развитие теоретических основ местного самоуправления в истории политической мысли*

В статье рассмотрены исторические этапы развития местного самоуправления и теоретические положения, раскрывающие сущность местного самоуправления, что появлялись со времен средневековья и до середины XIX века получили концептуального оформления в пределах основных научных концепций, которые по-разному толкуют сущность этого института и особенности его взаимоотношений с государством. Исследованы характеристики основных концепций местного самоуправления. Особое внимание уделяется общинной, государственнической концепции дихотомической природы местного самоуправления. Раскрыты взгляды современных ученых на социальную природу местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, государство, община, децентрализация, публичная власть, общинная теория, государственная теория, дихотомическая природы местного самоуправления, административно-территориальная реформа

Brovko O. *Formation and Development of Theoretical Bases of Local Self-Government in the History of Political Thought*

The article describes the historical stages of local self-governments and theoretical concepts that reveal the essence of local government, which appeared over a period of time from the Middle Ages to the mid XIX century and acquired a conceptual design within the basic scientific concepts, and which differently interpret the essence of the institution and especially its relations with the state. The characteristics of the local government basic concepts have been investigated. Particular attention is paid to the community, state and dichotomous concepts of the local self-government. The views of contemporary scholars on the social nature of local self-government have been revealed.

Keywords: local self-government, state, community, decentralization, community theory, state theory, dichotomous concept of the local self-government, public authority, administrative-territorial reform.