

4. Тит Ливий. История Рима от основания города. Том I (перевод В. П. Смирин). Москва : Наука, 1989. 576 с.
5. Colonna G. Enciclopedia dell'arte antica classica e orientale. In: Etrusca Arte. 1994. 574 p.
6. Shrimpton G. Theopompus the historian. 1991. P. 104–107.
7. Martínez-Pinna Nieto J. In convivio Luxuque: mujer, moralidad y sociedad en el mundo etrusco, Brocar: Cuadernos de investigación histórica. 1996. № 20. P. 31–56.
8. Oleson J. Greek Myth and Etruscan Imagery in the Tomb of the Bulls at Tarquinia. 1986. Vol. 79. P. 189–200.
9. Whitehead J. Towards a Definition of Etruscan Humor; Etruscan Studies. 1996. Vol. 3. P. 9–32.
10. Holloway R. The Bulls in the «Tomb of the Bulls» at Tarquinia. 1975. Vol. 90. P. 447–452.
11. Haynes S. Etruscan Civilization: A Cultural History. 2000. 452 с.
12. Bell S., Carpio A. A Companion to the Etruscans. *Blackwell Companions to the Ancient World*. 2016. 528 p.

УДК 342.25

## **КОНЦЕПЦІЇ (ТЕОРІЇ) МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВА ДЛЯ ВІДОКРЕМЛЕННЯ МОДЕЛЕЙ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

*І. В. Шарпанівська, Л. О. Нікітенко*

*Анотація.* У статті досліджено концепції (теорії) місцевого самоврядування. З'ясовано роль відповідної теорії місцевого самоврядування у визначенні моделі муніципального управління у різних державах. Виявлено основні характеристики теорії вільної громади, господарської, громадівської, державницької та дуалістичної теорії. Запропоновано муніципальну реформу в Україні ґрунтувати на положеннях громадівської теорії місцевого самоврядування.

*Ключові слова:* місцеве самоврядування, концепція (теорія) місцевого самоврядування, модель муніципального управління, територіальна громада, держава.

*Вступ.* Серед актуальних проблем розвитку сучасної України особливе місце займає питання місцевого самоврядування. Україна не перша і не остання держава у світі, що веде пошук форм і методів розумного з'єднання інтересів держави і територіальних громад. До сьогодні не тільки не відбулося становлення повноцінної та ефективною системи місцевого самоврядування, організаційно, функціонально та матеріально-фінансово відокремленої від системи державної влади, але й до кінця не відпрацьована концептуальна його основа, конституційна модель організації муніципальної влади. Чинна модель системно-структурної організації місцевого самоврядування запроваджувалася як перехідна, яка на теперішній час вичерпала свою роль та фактично призводить до гальмування не тільки розвитку інституту місцевого самоврядування, але й територіального розвитку країни в цілому. Від вибору належної теорії та моделі місцевого самоврядування залежить дієвість місцевого самоврядування у державі, його здатність відстоювати права громади в цілому та інтереси кожного окремого місцевого жителя.

Питанням висвітлення основних теорій та моделей організації місцевого самоврядування присвячені роботи таких вітчизняних науковців як О. В. Батанов, П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, П. М. Любченко та ін.. Але в умовах активного пошуку найприйнятнішої моделі муніципального управління для України, ці питання вкрай актуалізуються.

Мета дослідження – охарактеризувати концепції (теорії) місцевого самоврядування як основи для відокремлення моделей муніципального управління у контексті прийнятності для України.

*Виклад основного змісту.* Підґрунтям для наукових теорій місцевого самоврядування став процес генезису муніципалізму, який був запроваджений у XIII ст. магдебургським (а також любекським, кельнським, бреславським) правом [1, с. 31]. Різні теоретичні підходи

щодо місцевого самоврядування обумовили багатоваріантність його моделей, під якими слід розуміти систему взаємозв'язків між суб'єктами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування і органами державної влади, структура якої складається, виходячи з місцевих традицій і особливостей, наявності демократичних інститутів, стосунків, що виникають у сфері власності, самостійності, відособленості від держави та ін.. Серед основних, більшість дослідників, виділяють англосаксонську, континентальну та змішану моделі місцевого самоврядування.

Історично першою була науково обґрунтована теорія вільної громади (теорія природних прав громади), основні положення якої були сформульовані Туре в доповіді щодо законопроекту про реформу місцевого управління у Національних зборах Франції у 1790 р. та знайшли своє відображення у положеннях Конституції Бельгії 1831 р. стосовно особливої «громадівської влади» [2, с. 178]. В основі цієї теорії лежала ідея природного права. Вважалося, що громада має право на самостійне і автономне існування від державної влади згідно своєї природи. Так як права і свободи людини базуються на ідеї природних прав, так і територіальна громада, яка сформувалася природним шляхом, визнавалася незалежною від держави. Згідно цієї теорії, поряд з трьома загально визнаними конституційними владами (законодавчою, виконавчою та судовою) слід визнати й четверту – громадівську (комунальну або муніципальну) владу. Громада має право на самостійне та незалежне від центральної влади існування за своєю природою, причому держава не утворює, а лише визнає громаду. Основними положеннями теорії вільної громади є: визнання територіальної громади як незалежної від держави корпорації; місцеве самоврядування виступає публічною владою територіальної громади, автономною до державної влади; виборність органів місцевого самоврядування; розмежування питань, які знаходяться у віданні місцевого самоврядування, на самоврядні і делеговані органам громади державою; не входження до системи органів державної влади органів місцевого самоврядування; не втручання органів державної влади у вирішення самоврядних питань. Теорія вільної громади мала значний вплив на становлення і формування місцевого самоврядування, а також на розвиток законодавства у першій половині XIX ст. [3, с. 12] Вона лежить в основі англосаксонської муніципальної системи, що сьогодні ефективна в таких країнах як Велика Британія, США, країнах Співдружності націй.

На зміну цієї теорії прийшла господарська (громадсько-господарська) теорія місцевого самоврядування, яка намагалась обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентувалась на змісті комунальної діяльності. Ця теорія організації місцевої влади виникла в результаті поступового розвитку положень теорії прав вільної громади у пристосуванні їх до умов, коли у процесі історичного розвитку ускладнюються правові стосунки між суб'єктами суспільного життя і підвищується роль держави як регулятора цих стосунків. В основі громадсько-господарської теорії місцевого самоврядування знаходиться запозичене з теорії природних прав вільної громади положення про те, що територіальний колектив – це елемент, насамперед, громадянського суспільства. Місцеве самоврядування – недержавне за своєю природою і має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин, до яких держава байдужа, а саме – у місцевих громадських та господарських справах. У ці місцеві справи держава не втручається і вони вирішуються самими територіальними громадами. Питання ж політичні відносяться до компетенції державної влади [4].

У XIX ст. виникла громадівська (громадська) теорія місцевого самоврядування, в основі якої була ідея суспільства як федерації громад і невеликих груп. Її розробляли німецькі науковці О. Гірке і В. Шеффнер. До основних ознак місцевого самоврядування ця теорія відносить: протиставлення територіальної громади державі, громадських інтересів – політичним; повна автономія органів самоврядування, державні органи відають лише державними справами; зосередження всіх місцевих справ у віданні самої місцевої спільноти; в основу діяльності органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення покладений принцип «дозволено все, що не заборонено законом» [5, с. 18].

У другій половині XIX ст. значного поширення набула державницька теорія місцевого самоврядування, основні засади якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном і Р. Гнейстом. На відміну від громадської, ця теорія вбачала в місцевому самоврядуванні частину держави – одну з форм організації місцевого державного управління, спосіб децентралізації державної влади на місцевому рівні. До основних ознак державницької теорії місцевого самоврядування належать: вибір предметів діяльності визначається державою і не залежить від самоврядних органів; діяльність самоврядування і держави тотожні, а повноваження в галузі місцевого самоврядування визначаються державною владою; місцеве самоврядування здійснюється не урядовцями, а за допомогою муніципалітетів, місцевих жителів, які зацікавлені в результатах управління; діяльність органів місцевого самоврядування базується за принципом «дозволено лише те, що передбачено законом». Ця теорія лежить в основі континентальної муніципальної системи, що сьогодні ефективна у Франції, Італії, франкомовних країнах Африки тощо.

Варіацією поєднання громадівської і державницької теорії місцевого самоврядування є теорія муніципального дуалізму, за якої органи місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадівських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній розглядаються як органи держави, що виконують її функції й повноваження. Відповідно до цього і ті справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, мають поділятися на так звані «власні» і «делеговані». Характерними рисами цієї теорії є: незалежність і самостійність органів місцевого самоврядування від держави тільки у вирішенні справ місцевого значення; вирішення делегованих повноважень виконуються під контролем і адміністративною опікою державних органів; виступають як органи держави, що виконують її функції і повноваження; поділ повноважень, що виконуються на «власні» і «делеговані». Синтез державного і громадського у самоврядуванні, на думку прихильників теорії муніципального дуалізму, є важливим для суспільства, оскільки не відбувається роздвоєння влади, яке може супроводжуватися політичною нестабільністю, відкриваються можливості для населення брати участь в управлінні громадсько-державними справами; ліквідується розрив між суспільством і державою; досягається єдина мета – збереження та зміцнення суспільства і держави за наявності демократичних інститутів; держава більшою мірою входить у курс місцевих справ та приймає відповідні рішення, сутність яких узгоджується з інтересами людей; породжується спільний інтерес для громадян та державних органів, сутність якого полягає у будівництві життя, гідного кожній людині та суспільства в цілому; управління суспільством на основі узгоджених дій перетворюється на єдиний процес творення [3, с. 14]. Але здійснення цих переваг можливе лише в соціально орієнтованій державі. Ця теорія лежить в основі змішаної муніципальної системи, що сьогодні затвердилась в Австрії, Японії, Російській Федерації, Україні тощо.

*Висновки.* Отже, організація місцевого самоврядування значною мірою визначається тими теоретико-концептуальними основами, на яких організоване місцеве самоврядування в тій чи іншій країні. Встановлено, що теоретичні засади місцевого самоврядування були розроблені в кінці XVIII ст., а ідейним джерелом місцевого самоврядування виступила парадигма про природне право людини, в якій знайшли відображення категорії справедливості, свободи та рівності. Провівши аналіз різних концепцій (теорій) місцевого самоврядування, можна звести основні їх відмінності до різниці у поглядах на способи формування місцевих органів та на характер взаємовідносин з центральною владою. Так, теорія вільних громад, яка спирається на ідею природного права, має своїм центральним положенням те, що громада, як самоврядний територіальний колектив, така ж самостійна, як і сама держава. Державницька ж теорія навпаки має своєю основою ідею створення органів самоврядування, повністю підпорядкованих державі і розуміє самоврядування в якості ланки державної влади, яка не має власних прав і власної компетенції. В деякій мірі об'єднує ці дві теорії громадська теорія, яка стверджує, що органи самоврядування самостійні лише в неполітичній сфері.

На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні, не можна однозначно визначити концепцію, на якій воно побудовано. Закон хоча і визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади, фактично втілюючи положення громадівської теорії, проте надає право органам місцевого самоврядування діяти лише в межах, визначених законом, що характерно для державницької теорії. Через це маємо змішану муніципальну систему. В Україні давно назріла необхідність реформування місцевого самоврядування. На положеннях теорії муніципального дуалізму заснована реформа децентралізації, яка відбувається сьогодні. Незважаючи на велику кількість прихильників цієї теорії, на даному етапі, для максимального забезпечення реалізації прав громади, муніципальну реформу в Україні доцільніше ґрунтувати на положеннях громадівської теорії. Адже в умовах, коли дієве місцеве самоврядування не входить в інтереси центральної влади, положення теорії муніципального дуалізму дають змогу державній владі втручатися в здійснення місцевого самоврядування, що в кінцевому етапі може призвести до централізації влади.

*Анотація.* В статті досліджені концепції (теорії) місцевого самоуправління. Вияснена роль відповідної теорії місцевого самоуправління в визначенні моделі муніципального управління в різних державах. Виявлені основні характеристики теорії вільної громади, господарської, державної та дуалістичної теорії. Предложено муніципальну реформу в Україні ґрунтувати на положеннях громадянської теорії місцевого самоуправління.

*Ключевые слова:* місцеве самоуправління, концепція (теорія) місцевого самоуправління, модель муніципального управління, територіальна громада, держава.

*Abstract.* The article explores the concept (theory) of local government. The role of the corresponding theory of local self-government in determining the model of municipal government in various states is clarified. The main characteristics of the theory of a free community, economic, state and dualistic theory are revealed. It is proposed that municipal reform in Ukraine should be based on the provisions of the community theory of local self-government.

*Key words:* local self-government, concept (theory) of local self-government, model of municipal government, territorial community, state.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Погорілко В. Ф., Батанов О. В. Місцеве самоврядування. Юридична енциклопедія. Т. 3. К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2001. С. 731–732.
2. Міське самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи. К.: Атіка, 2002. 206 с.
3. Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* № 9. 2010. С. 11–14.
4. Місцеве самоврядування. URL : <https://uk.wikipedia.org/wiki/> (дата звернення 21.09.2019).
5. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2001. 260 с.