



2. Глумачний словник української мови. – К. : Аконт, 2000. – Т. 4 – С. 642–664.
3. Кузьмина Н. В. Очерки психологии труда учителя. Психологическая структура деятельности учителя и формирование его личности / Н. В. Кузьмина. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1987. – 183 с.
4. Лазарев В. С. Управление образованием на пороге новой эпохи / В. С. Лазарев // Педагогика. – 1995. – № 5. – С. 12–18.
5. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 6 : Т-Я. – 2004. – 768 с.
7. Державне управління : Словник-довідник / заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
8. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Троїцинського та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
9. Мирна Н. В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики / Н. В. Мирна // Державне будівництво. – 2010. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbivara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/2/09.pdf>.
10. Чеканова Т. Д. Взаємодія адміністративних та політичних механізмів у системі управління охороною здоров'я : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Т. Д. Чеканова. – О., 2008. – 20 с.
11. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь : [б. в.], 1998. – 108 с.
12. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій / Л. В. Коваль. – 3-тє вид. – К. : Вентури, 1998. – 208 с.
13. Гончарук С. Т. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Т. Гончарук. – К. : [б. в.], 2000.
14. Адміністративне судочинство України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2008. – 216 с.
15. Лазур Я. В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні / Я. В. Лазур // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 392–398. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09Ijoudi.pdf>.
16. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : монографія / Х. П. Ярмакі. – Одеса : Юридична література, 2006. – 366 с.
17. Куріченко А. Ю. Генезис та сутність менеджменту в сфері освіти / А. Ю. Куріченко // Педагогика. – 2006. – № 46. – С. 21–24.
18. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
19. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 16. – Ст. 860.

УДК 342.25; 342.34; 352.001.36

**С. Вишневський,**

здобувач

Маріупольського державного університету

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗУМІННЯ ПОНЯТТЯ ТА СУТНОСТІ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ (ДЕРЖАВНИЦЬКИЙ ПІДХІД)

Дослідження концептуальних проблем місцевого самоврядування, його цілей, завдань та функцій є сучасній Україні є одним із найбільш значущих напрямів вітчизняної муніципально-правової науки та пов'язане з вирішенням цілого комплексу

завдань, які охоплюють понятійні, типологічні, системно-структурні, ціннісні та інші аспекти цього складного політико-правового явища. Останнім часом саме місцевому самоврядуванню надається характер провідного фактора в будівництві соціально-

правової демократичної державності, у подальшому розвитку системи прав і свобод людини та громадянина, зміцненні інституціональних та функціональних основ громадянського суспільства в Україні.

Звернення до тематики концептуальних засад сучасного муніципального права викликано не вирішеністю багатьох проблем нормативно-правового регулювання в різних сферах організації та діяльності місцевого самоврядування, у тому числі й такого інституту, як органи самоорганізації населення (далі – ОСН). Причому їх вирішення неможливе без глибокого осмислення проблем формування, змісту та послідовної реалізації муніципальних ідей, без визначення їхнього місця та ролі в державі та суспільстві з врахуванням колосального потенціалу самоорганізації громадян за місцем проживання та подальшого муніципального розвитку.

Відомий вітчизняний вчений-конституціоналіст Н.В. Мішина, обґрунтовуючи актуальність теми дисертації «Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження», вказує, що попри те, що до системи місцевого самоврядування ОСН було включено в 1990 р. (у її дослідженні надається перевага порівняльно-правовому аналізу сучасного періоду їхнього існування), але й досі існує багато проблем, пов'язаних із їхнім створенням і функціонуванням. Одна з них полягає у відсутності в законодавстві єдності щодо природи й ролі ОСН. Аналізуючи чинне законодавство, вказує Н.В. Мішина, вчені розглядають ОСН як такі, що мають публічну (В.В. Кравченко, М.В. Пітцик, О.В. Прієшкіна), громадську (В.І. Брудний, А.С. Крупнік, О.С. Орловський) або змішану, публічно-громадську (Д. В. Кольцова, О.Г. Остапенко) природу. Існування цієї неоднозначності на нормативному рівні зумовлює невизначеність щодо місця ОСН у сучасному українському суспільстві, напрямків їх розвитку [10, с. 5].

Інший вітчизняний вчений-конституціоналіст О.Г. Остапенко в контексті свого дисертаційного дослідження насамперед звертає увагу на концептуальні науково-теоретичні положення, спрямовані на визначення соціальної сутності та правової природи ОСН, аналізує їхнє місце й роль у системі місцевого самоврядування, з'ясовуючи їхні формоутворюючі ознаки. При цьому вона вказує, що серед науковців виділяється дві полярні точки зору щодо визначення ОСН у системі місцевого самоврядування: їх віднесення до безпосередніх чи представницьких форм народовладдя [11, с. 7].

На труднощі концептуального розуміння природи територіального громадського самоврядування звертає увагу російський вчений А.В. Федотов. Він вказує, що існують два підходи. В основі першого знаходяться права людини, територіальне громадське самоврядування розглядається як партнер державної та муніципальної влади (громадська природа). Інший підхід визначає його державну (адміністративну) природу, коли територіальне громадське самоврядування розглядається виключно як інструмент проведення в життя рішень влади та залежить від неї [14, с. 4].

Отже, необхідність ґрунтовного аналізу доктринальних проблем організації та функціонування ОСН не викликає сумнівів.

На наш погляд, досягненню мети найбільш повного охоплення соціально-політичних та муніципально-правових аспектів феномена ОСН, як з точки зору їх організації, так і функціонування, сприяє розгляд відповідних соціальних ідей та наукових теорій (концепцій) про місцеве самоврядування, його походження, види, завдання, функції тощо.

У процесі становлення та розвитку муніципальної науки сформувалася низка теорій (концепцій) місцевого самоврядування (громадівська, державна, муніципального соціалізму, муніципального дуалізму тощо), які по-різному визначають сутність цього інституту, особливості правової природи його завдань, функцій, форм і методів взаємовідносин із державою. Вважаємо, що відповідні концептуальні підходи мають колосальне онтологічне, аксіологічне та гносеологічне значення в процесах формування сучасної теорії ОСН та їхніх функцій.

У межах цієї статті автор розглядає проблеми функцій ОСН із позицій державницької теорії місцевого самоврядування.

Попри те, що нам більш імпонує громадівський підхід до розуміння місцевого самоврядування, його завдань та функцій, у тому числі й щодо тлумачення правової природи ОСН та їхніх функцій, вважаємо за потрібне з критичної точки зору проаналізувати деякі проблеми державницького розуміння ОСН.

Як відомо, на відміну від громадівської теорії, державницька теорія місцевого самоврядування вбачає в ньому частину держави та розглядає владу місцевого самоврядування як різновид державної влади. Пік популярності цієї теорії приходить на 70-ті рр. XIX ст. Згідно із цією теорією самоврядування – одна з форм організації державної влади. Будь-яке управління публічного характеру із цього погляду є справою державною.



Основні положення державницької теорії місцевого самоврядування розроблені німецькими вченими Л. фон Штейном і Р. Гнейстом та більш детально розвинуті В.П. Безобразовим, О.Д. Градовським, І.І. Євтихєвим, М.М. Коркуновим, М.І. Лазаревським, А.Г. Михайловським, Б.Е. Нольде, М.І. Палієнком, О.В. Романович-Славатинським, М. І. Туган-Барановським та ін.

У сучасній українській юридичній науці послідовними представниками державницької школи місцевого самоврядування є В.І. Борденюк, М.І. Корнієнко, А.О. Селіванов, В.М. Шаповал, О.Ф. Фрицький та ін.

Ідеолог державницької концепції в місцевому самоврядуванні Л. фон Штейн стверджував, що держава виконує сервільну функцію, служить всьому суспільству, попереджує зіткнення інтересів різних індивідів. Державна влада має відповідати інтересам окремих осіб, підпорядковувати приватну волю загальним цілям. Інтереси всього суспільства, таким чином, залежать від інтересів та, відповідно, прав окремої особи. Він визнавав самостійність місцевого самоврядування, але підпорядковував його державі, розглядаючи його як елемент держави [13, с. 11].

Пропагуючи державний характер самоуправління, Л. фон Штейн вбачав його гарантію самостійності в тому, що органи місцевого самоврядування є не органами державної влади, а органами територіальної громади (ОСН є найбільш переконливим підтвердженням тому – С. В.), на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій державного управління. Він виділяв два види функцій органів місцевого самоврядування: функції, що виходять із самостійності органів самоуправління (називав їх закономірними, або вільними), та ті, які випливають із їхнього органічного ставлення до єдності держави (називав їх службовими, державними). Причому основою організації місцевого самоуправління він вважав общину, яка, на його думку, призначена й здатна (звужено, відповідно до свої меж) створювати основні форми та органи держави. Вона має своє облаштування й управління і, маючи в членах магістрату щось подібне до міністрів, повинна розвивати систему відповідальності та судимості. І саме общинний лад, на думку Л. фон Штейна, є серцевиною самоуправління, община є основою вільного управління, і народ без вільної общини (за будь-якого вільного державного облаштування) не буде вільним, буде адміністративно залежним [5, с. 51].

Цікавою в контексті державницької моделі місцевого самоврядування та служби

в його органах була позиція О. Майєра, за яким сутність самоврядування полягає у виконанні в ньому посадових функцій лише в порядку побічних, а не основних занять. Якщо посадові особи коронної адміністрації є чиновниками-професіоналами, у яких служба – основне джерело існування, то посадові особи органів самоврядування фактично залишаються обивателями, які заробляють кошти на життя з тієї чи іншої професії, а діяльність зі самоврядування є для них побічним заняттям (ОСН у цьому контексті доволі рельєфно демонструють це – С. В.). Адже закон не покладає на ОСН відповідальність за соціально-економічний розвиток відповідної території, вони несуть її тільки за дотримання законності. Означені суб'єкти відповідальні тільки за здійснення ініціатив жителів за місцем проживання. Що стосується соціально-економічного розвитку, стану території, рішення громадських та державних справ, то ОСН несуть відповідальність лише в межах добровільно взятих на себе обов'язків.

Такі погляди на природу місцевого самоврядування знаходять підтримку й у авторів сучасних муніципально-правових досліджень в Україні. Так, на думку В.І. Борденюка, існування влади територіальної громади (муніципальної) як різновиду публічної влади, джерелом якої є народ, заперечується тим, що він (як, зрештою, й будь-яка інша спільнота людей) може бути джерелом лише однієї влади, а не двох: однієї – для органів державної влади, а іншої – для органів місцевого самоврядування. Тому, вважає цей автор, влада органів місцевого самоврядування є похідною від державної влади, а не від вигаданої муніципальної влади. Це не виключає існування влади, джерелом якої є територіальна громада. Адже влада притаманна кожному колективу людей, у тому числі й територіальній громаді. Проте, констатує В.І. Борденюк, у такому разі влада останньої, на відміну від влади об'єднаних громадян, трансформується фактично в державну [4, с. 26].

Державна форма ОСН (ідеться про історичні аналоги цих інститутів) переважно відстоювалася в радянській юридичній літературі, хоча й на наступних етапах доктринального осмислення та практичної реалізації самоорганізації населення відповідна точка зору не втратила своїх позицій.

Як зазначає російський вчений А.В. Федотов, формування та характеристика відмінних ознак територіального громадського самоврядування в умовах державної природи місцевого самоврядування полягає в такому: захист громадських інтересів в



адміністративному порядку, представницький характер, громадська форма, принцип територіальної організації, залежність від органів місцевого самоврядування, подвійний статус органу територіального громадського самоврядування (приватноправовий та публічно-правовий) [14, с. 4].

Ілюстративною в контексті державницького підходу до розуміння природи ОСН та їхніх функцій є позиція М.М. Амеліна, який ще в 1991 р. зазначав, що місцеві ради, зберігаючи форму державної організації більшою мірою мають розвиватися в бік звуження сфер державного регулювання та розширення сфери громадського самоврядування. Зокрема, на його думку, для інститутів місцевого самоврядування в його державних формах характерне чітке закріплення кола їх прав та обов'язків в законодавстві, причому новою рисою юридичного визначення компетенції органів місцевого самоврядування є можливість її не тільки перерозподілу між радами народних депутатів різних рівнів, а й делегування органам громадського самоврядування.

Спираючись на традиційне для радянської юридичної науки державницьке розуміння природи місцевих рад, М.М. Амелін розглядав взаємодію місцевих органів влади з територіальними органами громадського самоврядування як форму максимального залучення населення до державного управління. Він вказував, що, розрізняючись між собою за видами та ланками, місцеві ради утворюють нібито піраміду, кожний із рівнів якої складають ради однієї й тієї ж ланки. Це, на його думку, дає можливість виділити серед рад нижчого рівня первинний територіальний рівень державної влади: сільські, селищні, мікрорайонні, квартальні в містах ради. При цьому діяльність органів громадського самоврядування може бути ефективною тільки за умовою делегування ним частини повноважень державних органів та правового закріплення їхньої компетенції в спеціальному Положенні, затвердженому вищим органом державної влади республіки [1, с. 10–13, 18].

У контексті аналізу державницького підходу до розуміння правової природи ОСН та їхніх функцій, звертає на себе увагу й позиція Г.Г. Маркарян, яка (в цілому традиційно для прихильників державної теорії) зазначає, що місцеве самоврядування є фактично «продовженням» державного управління, оскільки всі питання місцевого значення, які вирішуються на муніципальному рівні, представляють і державний інтерес. Місцеве самоврядування реалізує важливі управлінські функції та має ті самі практичні цілі, що й державне управління. Це, на її думку,

обумовлює й розгляд в системі соціального управління правового інституту територіального громадського самоврядування, яке займає проміжне місце між формами безпосередньої та представницької демократії на місцевому рівні, є формою управлінської діяльності населення щодо здійснення місцевого самоврядування та формою публічного управління [8, с. 6–7, 9].

Інші прихильники державницької точки зору вважали, що вуличні, квартальні, дільничні та інші комітети – це масові органи місцевих рад, разом із секціями й депутатськими групами [6, с. 40; 12; 15, с. 28], причому деякі вчені навіть розглядали терміни «депутатська група» та «вуличний комітет» як синоніми [7, с. 350].

Як зазначає послідовний критик державницької концепції О.В. Батанов, апологети державницького напрямку в муніципальній науці акцентують на похідному, вторинному, октройованому державою характері самоврядної влади. Місцеве самоврядування за цією концепцією є видом державної влади, її продовженням на місцевому рівні. Він підкреслює, що державна теорія вперше визначила політичний аспект самоврядування. Він був пов'язаний із пошуками критерію відмінності владовідносин у сфері місцевого самоврядування від державної влади. Автори відповідних державницьких концепцій вперше вказали на зв'язок становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування з характером його політичної підтримки та типом політичного режиму [3, с. 68–69].

Означений аспект має важливе теоретико-методологічне значення в процесі осмислення конституційно-правової природи ОСН, їхніх завдань та функцій, співвідношення із завданнями та функціями інших суб'єктів місцевого самоврядування, розуміння місця самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування та громадянського суспільства в цілому.

Водночас слід погодитись із позицією Н.В. Мішиної, яка зазначає, що втілення в життя державної теорії місцевого самоврядування, навіть фрагментарно, означає одержавлення органів ОСН. Можливо, якщо цих протиріч не було б (йдеться про концептуальні проблеми чинної Конституції України в частині щодо місцевого самоврядування – С. В.), не існувало б і необхідності в запропонованих змінах та доповненнях до Конституції України. Поки що ця правова непевність не в останню чергу спричиняє те, що кількість органів ОСН на сучасному етапі й ефективність їх функціонування не дозволяють говорити про їхній серйозний вплив на локальному рівні [10, с. 215].





Таким чином, аналіз поглядів вітчизняних та зарубіжних мислителів на місцеве самоврядування, його природу, завдання й функції, форми та методи взаємодії з державною владою дає підстави зробити висновок, що ці ідеї та концепції розвитку місцевого самоврядування й сьогодні мають серйозний вплив на розвиток теорії муніципального права XXI ст. Сучасна територіальна громада – місцеве співтовариство, територіальний публічний колектив – пов'язані традицією із самоврядною громадою та самоорганізацією населення за місцем проживання.

Усі теорії місцевого самоврядування мають суттєвий вплив не тільки на становлення вітчизняної муніципальної науки [2, с. 46], муніципальне будівництво нашої країни, будучи своєрідним інтегруючим орієнтиром муніципально-правової ідеології, впливає й на розвиток окремих муніципальних інститутів, у тому числі й ОСН. Зокрема, вони істотно вплинули як на зміст низки ключових законів про місцеве самоврядування, відповідних положень Конституції України 1996 р., так і відіграють вагомe значення в процесі сучасних законопроектних робіт, які стосуються можливих змін до чинної Конституції України або проектів нової Конституції України в частині щодо місцевого самоврядування.

У цьому контексті Н. В. Мішина робить абсолютно правильний висновок щодо впливу на ОСН основних теорій про природу місцевого самоврядування (громадської, державної, громадсько-державної). На її думку, доктринальне пізнання закономірностей і властивостей створення, розвитку й функціонування ОСН сприятиме оновленню нормативно-правових актів про них, яке доцільно здійснювати після поглиблення теоретико-методологічної бази з використанням єдиного комплексного підходу, який має ґрунтуватися як на історії та сучасному вітчизняному досвіді, так і на теорії й практиці територіальної самоорганізації населення в зарубіжних країнах [10, с. 11]

Завершуючи доктринальний аналіз функцій ОСН через призму впливу на виникнення, становлення, перспективний розвиток самоорганізації населення, її функціонування державницької теорії місцевого самоврядування, слід погодитись із неодноразово висловленими у вітчизняній науці пропозиціями щодо доцільності впровадження громадського підходу до здійснення реформи системи місцевого самоврядування в Україні [3, с. 11; 9, с. 5], суть якого полягає в інституціоналізації територіальних громад як первинних суб'єк-

тів місцевого самоврядування, оптимізації їхніх функцій та повноважень, формування громад як базового рівня місцевого самоврядування навколо центрів економічного розвитку тощо. Цей підхід найбільш адекватний принципу децентралізації влади та самоорганізації населення за місцем проживання, сприяє становленню демократичних інститутів (ОСН як одного з ключових інститутів демократії в цілому та муніципальної демократії зокрема) та системи місцевого самоврядування, стимулює розвиток громадянського суспільства в Україні.

**Ключові слова:** праворозуміння, муніципальне право, місцеве самоврядування, територіальна громада, органи самоорганізації населення, територіальна самоорганізація, локальна демократія, питання місцевого значення.

*У статті досліджуються основні функції органів самоорганізації населення як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні, теоретичні та практичні проблеми їх реалізації. Висвітлюються актуальні проблеми становлення муніципального права та його інститутів із точки зору нормативістського типу праворозуміння. Показаний діалектичний взаємозв'язок між відповідним типом праворозуміння, державницькою концепцією про походження місцевого самоврядування та теорією функцій органів самоорганізації населення.*

*В статті проводиться аналіз основних функцій органів самоорганізації населення як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні, теоретичні та практичні проблеми їх реалізації. Освітлюються актуальні проблеми становлення муніципального права та його інститутів з точки зору нормативістського типу праворозуміння. Показана діалектична взаємозв'язок між відповідним типом праворозуміння, державницькою концепцією про походження місцевого самоврядування та теорією функцій органів самоорганізації населення.*

*The present article investigates the main functions citizens' self-organization bodies as the subjects of the local self-government in Ukraine, theoretical and practical problems of their realizations. The actual problem of municipal law and its institutions in terms of the normative type of law understanding is analyzed. The dialectical connection of between the normative type of law understanding, state concept about the origin of the local self-government and theory of the functions citizens' self-organization bodies is shown.*



