

## П Е Р Е Д М О В А

Долаючи важкий спадок колоніального, тоталітарного, командно-адміністративного минулого, яке судилося нам пережити протягом майже усього ХХ століття, Україна увійшла в етап державного будівництва, ґрунтуючись на визначених Конституцією 1996 року засадах унітарної національної демократичної правової держави. Поряд з принципами верховенства права, пріоритету прав людини і громадянина, поділу влади на три гілки (законодавчу, виконавчу, судову) та забезпечення відповідних механізмів стримувань і противаг між цими гілками влади важливу роль для реалізації проголошених засад відіграє визнання місцевого самоврядування, гарантії його становлення та розвитку. За словами професора Миколи Корнієнка<sup>1</sup>, сьогодні судді Конституційного суду України, самоврядування розглядається як одна з найважливіших ознак демократичної держави, за що у західній літературі часто отримує назву «місцевої (локальної) демократії» (local democracy). По-перше, самоврядування є формою децентралізації (чи, точніше, деконцентрації) влади, яка спрямована на підвищення її ефективності й наближає надання владних (управлінських) послуг до кожного громадянина (так званий принцип субсидіарності<sup>2</sup>). По-друге, місцеве самоврядування служить механізмом широкого залучення громадян до участі в управлінні, розв'язанні публічних проблем, тобто

---

1. Див.: Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування. – К.: DEMOS, 1997. – С. 4.

2. Див.: Прошко В. Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень //Аспекти самоврядування. – 2000. – №1. – С. 2-10.

власне до здійснення демократії як влади народу і до формування громадянського суспільства<sup>3</sup>.

Така широка роль місцевого самоврядування свідчить про багатоаспектність цього суспільного явища. Розуміння його місця у сучасному розвитку України змусило законодавця включити до Конституції статтю 7 (державне визнання і гарантії місцевого самоврядування) та Розділ XI, який визначає основні конституційно-правові засади його функціонування. Правова база місцевого самоврядування в Україні далі розвивалася через ратифікацію (в повному обсязі) Європейської хартії місцевого самоврядування, прийняття Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів.

Складність і багатогранність самоврядування як явища правового, суспільного, політичного, практичні проблеми його реального запровадження і становлення викликають і ще, мабуть, довго викликатимуть великий інтерес серед науковців (як правників, так і політологів) та практиків (політиків, законодавців, урядовців, депутатів місцевих рад, активістів об'єднань громадян). В останнє десятиліття відбулося багато науково-практичних конференцій, семінарів, симпозіумів, присвячених різним аспектам проблеми самоврядування<sup>4</sup>.

На наше переконання, значна частина проблем, які стоять на перешкоді становленню місцевого самоврядування і тому

---

3. Див.: Агранофф Р. Огляд європейських традицій місцевого самоврядування (вступна стаття) // Саєнко Ю., Ткачук В., Привалов Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. – К., 1997. – С. 6-16.

4. Див., наприклад: Законодавче забезпечення місцевого самоврядування. Діалог між різними рівнями влади. Матеріали міжнародної конференції (Київ, грудень 1999 року) // Вісник Програми сприяння Парламентові України. – 1999. – Ч.6. – 53 с.; Муніципальний рух України: досвід та перспективи розвитку. Збірник матеріалів та документів V Всеукр. муніципальних слухань (Судак – Новий Світ, 20-22.07.1999 р.) та Всеукраїнської муніципальної наради з питань освітнього та інформаційного забезпечення українського муніципального Руху (Ялта – Гаспра, 26-28.10.1999 р.). – К.: Логос, 2000. – 263 с.

спричиняють постійні дискусії, зумовлена недостатньою розв'язаністю концептуальних засад самоврядування, нечіткою усвідомленістю принципових позицій, браком їх послідовної реалізації. Досить вказати на відсутність загальноновизнаної дефініції самоврядування – проблему аж ніяк не схоластичну, яка мала би визначити вихідні позиції для розбудови реального самоврядування. Три базові правові документи – Конституція України, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», Європейська хартія місцевого самоврядування (яка після ратифікації стала частиною національного законодавства України) містять різні означення, відмінності між якими аж ніяк не другорядні (див. В.Пархоменко<sup>5</sup>) і відображають різні концептуальні (теоретичні) підходи до суті самоврядування.

Ще більшу різноманітність визначення суті самоврядування можна зустріти у літературі з цього питання. Відомий український правник Володимир Кампо, характеризуючи місцеве самоврядування, пише: «За своєю природою воно виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної, так і об'єднань громадян. Воно втілює місцеві корпоративні інтереси територіальних громад, тоді як держава – загальнонаціональні інтереси, а політичні партії чи громадські організації – політичні, соціальні, культурні та інші інтереси своїх членів»<sup>6</sup>. Таке розуміння місцевого самоврядування досить поширене сьогодні в Україні, хоча і не є загальноприйнятим. Його основні позиції є принаймні дискусійними.

Насамперед звернемо увагу на те, що характерові публічної влади, яку здійснюють органи та інституції місцевого самоврядування, властива риса, спільна з державною владою, яка водночас різко відмінна від характеру «влади» об'єднань громадян; ця риса – імперативність владних повноважень, обов'язковість (яка встановлена державою і не передбачає добровільної згоди громадян) виконання відповідних рішень усіма, хто перебуває на території юрисдикції відповідного само-

---

5. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. – К.: Ін-т демократії ім. П. Орлика, 1999. – С. 32-37.

6. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К.: Ін Юре, 1997. – С. 4.

врядування. Подібна риса властива суверенній, державній владі, але її в принципі не можуть мати жодні добровільні об'єднання громадян.

Можна поставити під сумнів існування чіткої межі між загальнонаціональними інтересами та інтересами місцевих (які далеко не завжди можна означити як корпоративні) територіальних громад; для цього досить порівняти компетенцію повноважень органів самоврядування у різних державах<sup>7</sup>. Сфера повноважень місцевого самоврядування (а не перелік корпоративних інтересів громади!), як правило, визначається законодавчо, тобто державою на загальнонаціональному рівні; ця вимога зафіксована у статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування. Крім того, важко уявити діяльність імперативної влади (якою є самоврядування) в державі всупереч чи без урахування загальнонаціональних (тобто державних) інтересів. Тому, наприклад, польський закон «Про воєвідське самоврядування» серед повноважень самоврядного воєводства на перше місце ставить «плекання польськості...»<sup>8</sup>.

Тлумачення суті самоврядування, яке належить В.М.Кампо, є вираженням так званої *громадської* (чи *громадівської*) теорії місцевого самоврядування – однієї з двох основних теорій (поряд з *державною* чи *державницькою*), які розглядаються в літературі<sup>9</sup>. Елементи громадської теорії лягли в основу концепції місцевого самоврядування, закріпленої в Консти-

---

7. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: Світовий та український досвід. – К.: Заповіт, 1997. – С. 41-44.

8. Ключковський Ю. Україна і польський досвід місцевого самоврядування // Партнерство. – 2000. – Ч. 2. – С. 3-8.

9. Коротке порівняння цих двох теорій (та деяких інших, що можуть розглядатися як проміжні між двома основними) містить багато сучасних праць, присвячених суті місцевого самоврядування; див., наприклад: Корнієнко М.І. Концептуальні основи місцевого самоврядування України // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1992. – Вип. 2. – С. 16-21; Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування. – К.: ДЕМОС, 1997. – С. 5-9; Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні. – К.: Атіка, 2000. – С. 15-17.

туції України 1996 року<sup>10</sup>. І хоча громадівська теорія не реалізована (і не могла бути послідовно реалізована!) в повному обсязі і в Конституції можна знайти ряд положень, характерних для державної теорії<sup>11</sup>, у цілому закріплення «громадівського» підходу спричинило виникнення багатьох не розв'язаних досі проблем<sup>12</sup>.

Такі міркування свідчать, що концептуальна нечіткість теоретичної та понятійної бази спричиняє труднощі у формуванні самоузгодженої правової основи місцевого самоврядування і проблеми у його становленні та практичному функціонуванні. Сьогодні такі питання стають знову актуальними у зв'язку з дискусією щодо концепції державної регіональної політики та питаннями реалізації адміністративної реформи на регіональному та муніципальному рівнях. Тим важливіше у цих умовах звернутися до теоретичних основ самоврядування.

Книга, яку читач тримає в руках, опублікована давно, у 1963 році, а написана ще раніше. Автор її, професор Юрій Панейко, у післявоєнний час вважався одним з найавторитетніших теоретиків самоврядування в Європі. На жаль, як

---

10. Віктор Кравченко пише: «Визначаючи суб'єкт місцевого самоврядування, Конституція України виходить із концептуальних положень громадівської теорії місцевого самоврядування...»; див.: Кравченко В.В. Деякі питання реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування. Матеріали конференції (Київ, 21-22.12.1998 р.). – К.: Перспектива, 1999. – С.62-66.

11. Див., наприклад: Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування. – К.: DEMOS, 1997. – С. 9.

12. Див.: Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: Світовий та український досвід. – К.: Заповіт, 1997. – С.145; Корнієнко М.І. Дискусії на теми: «Проблеми формування дієздатних територіальних громад», «Статути територіальних громад: якими їм бути?» // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування. Матеріали конференції (Київ, 21-22.12.1998 р.). – К.: Перспектива, 1999. – С.39.

це часто було в українській історії ХХ ст., цей видатний український правник до останніх років був майже невідомий в Україні.

«Теоретичні основи самоврядування» — це результат багаторічних досліджень професором Ю.Панейком явища самоврядування в Європі від часу його виникнення (хоча багато авторів пов'язують витoki самоврядування з відомим маґдебурзьким правом часів феодалізму, Ю.Панейко вважає місцеве самоврядування продуктом нової історії «з часу перелому 18 століття») і до другої світової війни. У цьому відношенні, якщо розглядати монографію лише з точки зору «позитивних фактів», вона, без сумніву, застаріла. Читач, який шукає фактичних даних про сучасний стан самоврядування в основних європейських країнах, може знайти необхідну інформацію в інших новіших роботах<sup>13</sup>. Однак робота професора Ю.Панейка цінна для нас і сьогодні: як усяке серйозне дослідження, вона відзначається концептуальною, світоглядною, філософською (у сенсі філософії права) глибиною.

Професор Ю.Панейко був не просто прихильником, а апологетом державної теорії самоврядування. У процесі вивчення проблеми автор приходить до дефініції: «...самоврядування є спертою на приписи закону zdeцентралізованою державною адміністрацією, виконуваною льокальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам і є самостійними в межах закону і загального правного порядку» (с. 127). Запропоноване означення заперечує спроби представити самоврядування як суверенну, окрему від державної владу, яка діє повністю на власний розсуд паралельно до державної, або як явище громадське, недержавне, складову грома-

---

13. Див., наприклад: Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: Світовий та український досвід. — К.: Заповіт, 1997. — 184 с.; Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС — К.: Основи, 1996. — 419 с. Місцеве самоврядування в країнах Східної Європи та співдружності незалежних держав у 1994 році. — Будапешт, 1994. — 246 с.

дянського суспільства, як це дехто намагається сьогодні обґрунтувати. Таке розуміння заперечує також деякі сучасні тенденції звести самоврядування до стану місцевої адміністрації, позбавленої власної ініціативи, відірваної від громадськості й жорстко підпорядкованої вищим органам влади. І дуже важливо, що наведена дефініція у Ю.Панейка є логічним наслідком, висновком з глибокого всебічного правового аналізу самого явища (правового інституту) у взаємозв'язку з іншими явищами (інститутами), пов'язаними з функціонуванням держави та її органів, а також ґрунтовного вивчення багатьох теоретичних робіт різних авторів.

Фахівці-правники, знайомі з монографією професора Ю.Панейка, високо оцінюють її<sup>14</sup>. Переконали, що широке ознайомлення з цією фундаментальною працею могло би свого часу значно полегшити формування концептуальних основ правової бази місцевого самоврядування в Україні. Тим паче корисною вона може бути і сьогодні.

*Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ*

Народний депутат України,  
заступник голови Комітету з питань  
державного будівництва та місцевого самоврядування

---

14. Див., наприклад: Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування. – К.: DEMOS, 1997. – С. 7.