

УДК 342.25:001.891.3

DOI: 10.31359/1993-0941-2021-41-62

Т. В. Стешенко, к.ю. н., науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Л. С. Говоруха, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

ДЕРЖАВНИЦЬКА ТЕОРІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПОСТРАДЯНСЬКІЙ ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ

Анотація. *Стаття присвячена дослідженню державницької теорії місцевого самоврядування у пострадянській правовій доктрині. Висвітлено погляди представників цієї теорії, проаналізовано низку нормативно-правових актів, що закріплюють положення стосовно державницької теорії місцевого самоврядування. Розкрито специфіку співвідношення системи органів місцевого самоврядування та державного апарату з урахуванням їхніх сутнісних характеристик і нормативного закріплення. Досліджено зарубіжний досвід взаємодії державної влади та місцевого самоврядування, що дозволяє зробити висновок про організаційне зближення державних і муніципальних органів.*

Ключові слова: *місцеве самоврядування, державний апарат, публічна влада, державницька теорія місцевого самоврядування, децентралізація.*

Постановка проблеми. Серед перетворень, які здійснюються нині в Україні, однією з найважливіших і політично загострених проблем і надалі залишається реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в цілому. Створення реально діючого, ефективного й результативного місцевого самоврядування, забезпечення його гарантій стикається з багатьма труднощами і є одним із пріоритетних напрямків сучасної державної політики.

Руйнація Радянського Союзу і «соціалістичного табору» загалом привели до критичного переосмислення багатьох явищ і процесів, генетично пов'язаних з радянським минулим. Значною мірою це позначилось і на розвиткові вітчизняної правничої науки, яка й досі намагається дистанціюватися від постулатів радянської юридичної школи. Однією з проблем, яка яскраво відображає ці процеси, є проблема визначення юридичної природи місцевого самоврядування та його співвідношення з державним апаратом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці правового статусу й організації роботи тих чи інших суб'єктів місцевого самоврядування присвятили свої роботи такі вчені, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, А. О. Безуглов, В. Б. Євдокимов, В. В. Кравченко, Л. Л. Лабенська, П. М. Любченко, А. М. Онупрієнко, М. В. Пітцик, С. Г. Серьогіна, Я. Ю. Старцев та інші. Однак питання співвідношення системи органів місцевого самоврядування з державним апаратом у їхніх працях розглядаються фрагментарно, переважно в контексті територіальної організації публічної влади, що не відповідає потребам юридичної практики.

Мета статті полягає в розкритті специфіки співвідношення системи органів місцевого самоврядування та державного апарату з урахуванням їхніх сутнісних характеристик і нормативного закріплення.

Виклад основного матеріалу. Сучасні виклики, що постали перед юридичною наукою в умовах конституційної реформи щодо децентралізації, зумовлюють потребу в поглибленому вивченні теоретичних і прикладних аспектів взаємодії між різними органами публічної влади на місцях.

Конституція України 1996 р. в ст. 7 проголосила, що в Україні місцеве самоврядування «визнається і гарантується» [7], але це зовсім не означає, що воно визнається і гарантується як окрема підсистема публічної влади, автономна у стосунках з державою. Натомість ч. 1 ст. 140 Основного Закону визначила, що 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]. Слідом за цим ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., відтворивши в цілому конституційне визначення, водночас, з урахуванням положень Європейській хартії місцевого самоврядування, уточнила, що місцеве самоврядування – це не тільки право, але й реальна здатність територіальної громади, і реалізовуватися це право може не тільки самостійно, але й під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування [11]. Втім в обох варіантах визначення місцевого самоврядування його статус щодо державного апарату чітко не простежується.

Професор С. А. Авак'ян із цього приводу цілком слушно зауважує: «Абсолютно недостатньо сказати, що місцеве самоврядування – це самостійне і під власну відповідальність вирішення населенням та обраними ним органами місцевих справ (питань місцевого значення). Кардинальне значення для розуміння природи місцевого самоврядування повинні мати такі фактори, як: наявність або відсутність державно-владних засад у місцевому самоврядуванні; його становище в загальній системі управління, що існує в даній державі та суспільстві; набір функцій місцевого самоврядування; його матеріально-фінансова база» [1, с. 43].

Будь-яка держава як політико-територіальна організація публічної влади має декілька рівнів і майже ніколи (крім держав-міст чи дрібних острівних держав) не обмежується центральним апаратом, а має свої осередки (органи державної влади) у відповідних територіальних одинцях. Як тільки державна влада вийшла за межі одного населеного пункту (полісу), з'явилася потреба у створенні територіальних підрозділів державного апарату – місцевих органів державної влади. Залежно від склад-

ності територіального устрою таких рівнів може бути декілька, зокрема центральний (загальнодержавний), проміжний (регіональний) і базовий (місцевий).

Державний апарат ніколи не спирається виключно на ієрархічні відносини влади — підпорядкування. Ієрархічні відносини традиційно формуються між державними органами, які мають аналогічні функції, але різну предметну й територіальну підвідомчість, аби забезпечити оперативну й неухильну реалізацію прийнятих державно-владних рішень. Натомість відносини між державними органами з різними функціями, але з однаковою територіальною підвідомчістю, як правило, будуються на засадах координації.

У науковій літературі практично відсутнє комплексне, всеосяжне порівняння юридичної природи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

І. В. Дробуш наводить такий перелік об'єктних функцій органів місцевого самоврядування: політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна [5, с. 82]. У свою чергу, кожна з об'єктних функцій має внутрішню і зовнішню складові. Натомість серед технологічних функцій органів місцевого самоврядування ця авторка вирізняє бюджетно-фінансову, матеріально-технічну, інформаційну, планування і прогнозування розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, нормотворчу, а також функцію соціального контролю [5, с. 94]. Однак навіть побіжного погляду на наведений перелік функцій органів місцевого самоврядування достатньо для висновку, що вони повністю тотожні функціям органів державної влади.

Розмежування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування стає ще більш проблематичним при зверненні до англomовних нормативних і літературних першоджерел, адже вони обидва іменуються «government», тобто «уряд», «врядування», тільки в першому випадку йдеться про уряд загальнодержавний або національний (англ. «national»), а в іншому — про місцевий (англ. «local»). Більше того, зауважимо, що в останньому випадку термін «самоврядування» («self-government»), як правило, не використовується, а вживається саме термін «врядування» («government»); у такий спосіб акцентується на

тому, що основна владна діяльність і на цьому рівні здійснюється не тільки (і не стільки) через форми безпосередньої демократії, скільки (і передусім) через відповідні інституції – місцеві органи влади (англ. «local authorities»).

Апарат сучасної держави є вельми розгалуженим і диференційованим як «по горизонталі», так і «по вертикалі»; він не може бути зведений до вищих і центральних органів. Так само він диференційований за порядком формування та діяльності тих чи інших органів; для нього характерним є поєднання призначуваності й виборності, єдиноначальності й колегіальності, універсальності й спеціалізації, субординації та координації. За таких умов ознака виборності місцевими жителями не може бути прийнятним і переконливим критерієм для відмежування органів місцевого самоврядування від органів державної влади. У свою чергу, поділ предметної підвідомчості органів публічної влади на справи «державного» і «місцевого» значення, попри свою образність і, на перший погляд, переконливість, при більш скрупульозному й критичному розгляді виявляється оціночним, суб'єктивним, а відтак абсолютно безперспективним, у чому встигли пересвідчитись усі, хто на практиці намагався розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади в процесі конституційної реформи щодо децентралізації в Україні.

Аналіз конституційного законодавства зарубіжних країн дає змогу стверджувати про досить прагматичний підхід до закріплення територіальної організації публічної влади та співвідношення між системою органів місцевого самоврядування та державним апаратом. Основні закони сучасних держав ніколи не закріплюють прихильність якійсь концепції місцевого самоврядування; натомість вони, як правило, визначають систему і принципи правового статусу органів місцевого самоврядування, а також загальні підходи до розмежування їхніх повноважень і повноважень органів більш високої територіальної підвідомчості.

Якщо відкинути уявлення про державу як суто ієрархічне, централізоване й відірване від інтересів територіальних громад утворення, то маємо визнати, що де-факто органи місцевого

самоврядування — це місцеві органи децентралізованої держави, що прямо чи опосередковано формуються місцевими жителями — членами територіальних громад. Наявність таких органів свідчить, з одного боку, про бажання і здатність центральної влади адекватно оцінювати свої можливості щодо оперативного й ефективного врядування, а відтак — у разі доцільності «ділитися» повноваженнями, переносячи їх на нижчі територіальні рівні, а з іншого — про розвиненість форм локальної демократії та спроможність територіальних громад до самоорганізації, самодисципліни та самоврядування.

Встановлюючи місцеве самоврядування, держава звужує сферу своїх обов'язків та обмежує свої повноваження з точки зору впливу на те, як виконуються обов'язки, делеговані місцевому самоврядуванню. Місцеве самоврядування, зазначає польський дослідник Е. Охендовський, — це перш за все об'єднання місцевої громади, яке виділяється в структурі держави та наділяється правосуб'єктністю [16, s. 22]. З аналогічних міркувань виходить й інший польський автор — Р. Камінський, зазначаючи, що «самоврядування як кваліфікований спосіб здійснення державного управління, з одного боку, пов'язане чинною правовою системою та відносинами, встановленими в цій системі щодо центральних органів влади, а з іншого боку, йому надається найбільш стабільна гарантія автономії у виконанні своїх функцій» [15, s. 212].

На думку російських конституціоналістів В. Б. Євдокимова та Я. Ю. Старцева, при оцінці місця й ролі місцевого самоврядування в механізмі публічного управління здається більш правильним не протиставлення місцевого самоврядування і місцевого управління, а розгляд їхнього співвідношення як частини і цілого. Вони доводять, що місцеве управління є досить складним і гнучким механізмом, який може включати в себе як державну адміністрацію на місцях, так і органи влади, що обираються місцевим населенням (тобто органи місцевого самоврядування). Таким чином, на думку вчених, поняття «місцеве управління» охоплює як пряме державне управління на місцях (призначувані центром і підпорядковані йому чиновники), так і місцеве самоврядування (діяльність місцевих виборних органів

і посадових осіб, відповідальних лише перед виборцями та перед законом) [6, с. 12–13]. При цьому в деяких країнах може фактично бути присутнім лише один із видів місцевого управління.

Вітчизняні науковці, що є прихильниками державницької концепції місцевого самоврядування, розглядають місцеве самоврядування як складову державного управління, свідчення децентралізації державної влади [8, с. 71; 4]. Так, Ю. Панейко вважав, що самоврядування є «спертою на приписи закону з децентралізованою державною адміністрацією, виконуваною локальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам і є самостійними в межах закону і загального правового порядку» [10, с. 136]. На думку В. М. Шаповала, місцеве самоврядування за своєю природою є децентралізованою формою державного управління, а влада органів місцевого самоврядування є похідною від державної влади [14, с. 51]. Розкриваючи його структурно-функціональні особливості, учений розглядає місцеве самоврядування як «організацію державної влади на місцях» [14, с. 51].

Як державну владу особливого роду розглядає місцеве самоврядування Г. В. Барабашев [3]. Влада органів місцевого самоврядування за своєю природою «не може бути іншою, ніж владою державною», — стверджує Г. М. Чеботарьов [13, с. 85]. Як складову системи державного управління аналізує місцеве самоврядування В. В. Куликов [9, с. 17]. М. В. Баглай вважає, що хоча місцеве самоврядування не входить до системи органів державної влади, за своєю природою все ж є частиною державної влади [2, с. 136].

Послідовним прибічником державницької теорії місцевого самоврядування виступає М. І. Корнієнко. Він підкреслює, що місцеве самоврядування за сучасних умов не може бути ні чим іншим, як однією з форм децентралізації державної влади на рівень територіальних колективів громадян та тих органів, які вони обирають, формою здійснення державних функцій згаданими громадськими суб'єктами. Це означає, що правоздатність територіальних колективів на незалежне і самостійне вирішення питань місцевого значення є не природною, а встановленою законом і гарантованою державою. Він вважає, що визначити та

відокремити власне громадські (місцеві) справи від державних практично неможливо. До того ж місцеві інтереси не можуть протиставлятися загальнодержавним. Багато питань місцевого значення (освіта, культура, податки, будівництво, сільське господарство тощо) за своїм змістом не відрізняються від тих, які мають вирішувати місцеві державні адміністрації, тобто вони становлять інтерес як для місцевого самоврядування, так і для держави [8, с. 68].

Виникнення концептуального орієнтира на державний характер природи місцевого самоврядування та його органів, їхніх завдань і функцій є методологічною рефлексією щодо ідеї про державу як найбільш сильний і центральний інститут політичної системи суспільства, а також про те, що ті чи інші самоврядні якості місцевої влади можуть рельєфно проявлятися винятково під час їх зіставлення, зіткнення з державною владою. За такою логікою, самоврядування, самоуправління, самодіяльність та інші прояви самостійності можуть виникнути лише за наявності іншої сторони владовідносин — держави, яка й може дозволити, встановити або спровокувати таку самостійність. По суті, це відносини за схемою «людина — держава — влада — свобода», в основі якої принцип оптимального поєднання автономії особи й управлінсько-колективістських засад у взаємовідносинах громадян із суспільством, державою та владою стає можливим тільки як забезпечення негативної свободи — «свободи від...» будь-кого чи будь-чого, зокрема держави.

С. Г. Серьогіна, вирішуючи питання про природу місцевого самоврядування, зазначає, що місцеве самоврядування являє собою форму самоорганізації громадянського суспільства, яка, з одного боку, перебуває в автономному від держави стані, а з іншого — нерозривно з ним поєднана. Незважаючи на можливість певного протистояння між цими формами публічної влади, ні держава, ні місцеве самоврядування з об'єктивних причин не можуть бути ізольованими одне від одного. Природу місцевого самоврядування не можна в чистому вигляді визначити як державну або громадську. Доцільніше характеризувати місцеве самоврядування як форму публічної влади, самостійний вид соціального управління. Зміни, що відбу-

ваються в механізмі влади, пов'язані з урізноманітненням її форм, об'єктивно зумовлені процесами дифузії влади, тобто її розосередження у суспільстві. Відмінності між державною владою та місцевим самоврядуванням не лише не виключають, а навпаки — передбачають можливість здійснення останнім низки державних функцій. Закріплена у сучасних конституціях розвинутих держав вертикальна децентралізація державної влади з виокремленням місцевого самоврядування як недержавного елементу публічної влади забезпечує поєднання влади, здійснюваної органами державної влади, муніципальними органами і безпосередньо населенням. Система органів державної влади не усталена доти, доки не буде ефективно взаємодіяти з територіальним механізмом самоврядування. Узагальнення зарубіжного досвіду взаємодії державної влади та місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок про організаційне зближення державних і муніципальних органів [12, с. 18].

Слід мати на увазі, що співвідношення в муніципальній владі елементів влад державної та громадської не є постійним. Воно змінюється залежно від обставин політичного, економічного, соціального та духовно-культурного характеру. У деяких країнах місцева влада виросла з громадської, але тепер, як і скрізь, вона не відокремлюється повністю від державної, не є її антиподом. Поки держава існує, вона тією чи іншою мірою буде присутня в місцевому самоврядуванні. Встановити міру такої присутності раз і назавжди для всіх країн і для всіх етапів історичного розвитку кожної країни неможливо.

Місцеве самоврядування в найбільш загальній формі можна визначити як рибіжний інститут, де громадянське суспільство «зустрічається» з державою і де міра «занурення» держави в суспільство, так само як і міра «входження» суспільства в державу, визначається конкретними історичними обставинами. Місцеве самоврядування може більшою чи меншою мірою піддаватися державному нормативно-правовому регулюванню, централізації чи децентралізації, наділятися державними повноваженнями, слугувати засобом оптимального вирішення питань, безпосередньо пов'язаних з інтересами місцевого населення, забез-

печувати можливість включення самого населення у вирішення цих питань. Однак можливі зміни не повинні призводити до крайнощів, одна з яких полягає у повному переході самоврядних структур на державні засади, а інша – у перетворенні цих структур на безвладні «громадівські» установи.

Висновки. У сучасних умовах продовження в Україні функціонування гіпертрофованої системи місцевого управління та незавершеності процесів децентралізації публічної влади для жорсткого виведення системи місцевого самоврядування за межі державного апарату поки що немає достатніх ані доктринальних, ані нормативних підстав.

Інтегральний, нормативно-реалістичний підхід до проблеми співвідношення системи органів місцевого самоврядування з державним апаратом дає підстави стверджувати, що названа система являє собою підсистему публічної влади, яка функціонує на рівні територіальних одиниць в умовах децентралізації та диференціації державної влади.

Вітчизняне і зарубіжне конституційне законодавство, виходячи з прагматичних позицій, не формалізує жодну з концепцій місцевого самоврядування. У підсумку місцеве самоврядування виступає як елемент багаторівневого врядування («multilevel governance»), надаючи всій системі додаткової гнучкості, демократизму і здатності на оперативний відгук на локальні проблеми, водночас не порушуючи її цілісності.

Державницька концепція місцевого самоврядування в її сучасній інтерпретації не тільки не втратила актуальності, але й має потенціал, аби згодом здобути домінуючі позиції у вітчизняній конституційно-правовій науці та стати доктринальною основою для подальшого вдосконалення територіальної організації влади в Україні.

Список використаних джерел

1. Авакьян С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России. *Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы* : материалы науч.-практ. конф., 25 янв. 1994 г. М. : Изд-во МГУ, 1994. С. 14–43.
2. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. М. : Инфра-М – Норма, 1997. 752 с.

3. Барабашев Г. В. О хартиях местного самоуправления в США. *Государство и право*. 1993. № 8. С. 44–52.
4. Борденюк В. І. До питання про природу функцій і завдань місцевого самоврядування. *Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування* : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. проф.-виклад. складу та слухачів Академії, 31 трав. 1996 р. Київ : УАДУ при Президентові України, 1996. С. 90–93.
5. Дробуш І. В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. Н. Корецького НАН України, 2003. 244 с.
6. Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М. : Спарк, 2001. 251 с.
7. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
8. Корнієнко М. І. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики. *Українське право*. 1995. № 1 (2). С. 68–77.
9. Куликов В. В. Реформа местного самоуправления в России: теория и реальность. *Государство и право*. 2000. № 11. С. 15–22.
10. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів : Літопис, 2002. 196 с.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
12. Сergyoga S. G. Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні. *Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності* : бюл. інформ.-аналіт. матеріалів. 2012. № 8. С. 14–28.
13. Чеботарев Г. Н. Развитие конституционных основ местного самоуправления. Тюмень, 1995. 148 с.
14. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. *Право України*. 2002. № 3. С. 48–54.
15. Kamiński R. (2011), Decentralizacja i samorządność w administracji publicznej. Postacie i formy. *Przegląd Humanistyczny. Pedagogika, Politologia, Filologia*. 2011. № 4. S. 210–223.
16. Ochendowski E. Prawo administracyjne, częściogólna. Toruń : Dom Organizatora, 1997. 532 s.

References

1. Avakian S. A. (1994). Sostoianye, problemu y perspektvyu mestnoho samoupravleniya v Rossyy. *Mestnoe samoupravlenye v Rossyy: sostoianye,*

- problemy y perspektvyu*: mater. nauch.-prakt. konf., 25 yanv. 1994 g. Moskva: Yzd-vo MHU. [in Russian].
2. Bahlai M. V. (1997). *Konstytutsyonnoe pravo Rossyiskoi Federatsyy*: uchebnyk. Moskva: Ynfra-M – Norma. [in Russian].
 3. Barabashev H. V. (1993). O khartiiakh mestnoho samoupravleniya v SShA. *Hosudarstvo y pravo*, (8), 44–52. [in Russian].
 4. Bordeniuk V. I. (1996). Do pytannia pro pryrodu funktsii i zavdan mistsevoho samovriadiuvannia. *Problemy teorii i praktyky derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriadiuvannia*: materialy shchorich. nauk.-prakt. konf. prof.-vyklad. skladu ta slukhachiv Akademii. 31 trav.1996 r. Kyiv: UADU pry Prezydentovi Ukrainy. [in Ukrainian].
 5. Drobush I. V. (2003). *Funktsii orhaniv mistsevoho samovriadiuvannia v Ukraini*. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. N. Koretskoho NAN Ukrainy. [in Ukrainian].
 6. Evdokymov V. B., Startsev Ya. Yu. (2001). *Mestnue orhanu vlasty zarubezhnykh stran: pravove aspektu*. Moskva: Spark. [in Russian].
 7. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. [in Ukrainian].
 8. Korniienko M. I. (1995). Derzhavna vlada i mistseve samovriadiuvannia: aktualni pytannia teorii i praktyky. *Ukrainske pravo*, 1 (2), 68–77. [in Ukrainian].
 9. Kulykov V. V. (2000). Reforma mestnoho samoupravleniya v Rossyy: teoriya y realnost. *Hosudarstvo y pravo*, 11, 15–22. [in Russian].
 10. Paneiko Yu. (2002). *Teoretychni osnovy samovriadiuvannia*. Lviv: Litopys. [in Ukrainian].
 11. Pro mistseve samovriadiuvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 No. 280/97-вр. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. [in Ukrainian].
 12. Serohina S. H. (2012). Napriamy vdoskonalennia konstytutsiinoho rehuliuвання systemno-strukturnoi orhanizatsii mistsevoho samovriadiuvannia v Ukraini. *Konstytutsiina Asambleia: polityko-pravovi aspekty diialnosti*: biul. inform.-analit. materialiv, (8), 14–28. [in Ukrainian].
 13. Chebotarev H. N. (1995). *Razvytye konstytutsyonnykh osnov mestnoho samoupravleniya*. Tiumen. [in Russian].
 14. Shapoval V. (2002). Sutnisni kharakterystyky mistsevoho samovriadiuvannia. *Pravo Ukrainy*, (3), 48–54. [in Ukrainian].
 15. Kamiński R. (2011). Decentralizacja i samorządność w administracji publicznej. Postacie i formy. *Przegląd Humanistyczny. Pedagogika, Politologia, Filologia*, 4, 210–223. [in Polska].
 16. Ochendowski E. (1997). *Prawoadministracyjne, częścógólna*. Toruń: Dom Organizatora. [in Polska].

Т. В. Стешенко, Л. С. Говоруха

**Государственническая теория местного самоуправления
в постсоветской правовой доктрине**

Аннотация. Статья посвящена исследованию государственнической теории местного самоуправления в постсоветской правовой доктрине. Освещены взгляды представителей этой теории, проанализирован ряд нормативно-правовых актов, закрепляющих положения о государственнической теории местного самоуправления. Раскрыта специфика соотношения системы органов местного самоуправления и государственного аппарата с учётом их сущностных характеристик и нормативного закрепления. Изучен зарубежный опыт взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, что позволяет сделать вывод об организационном сближении государственных и муниципальных органов.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственный аппарат, публичная власть, государственная теория местного самоуправления, децентрализация.

T. V. Steshenko, L. S. Hovorukha

State Theory of Local Self-Government in Postsoviet Legal Doctrine

Summary. The collapse of the Soviet Union and the “socialist camp” in general has led to a critical rethinking of many phenomena and processes genetically linked to the Soviet past. To a large extent, this affected the development of domestic legal science, which is still trying to distance itself from the postulates of the Soviet law school. One of the problems that clearly reflects these processes is the problem of determination of the legal nature of local self-government and its relationship with the state apparatus. The specifics of the relationship of the system of bodies of local self-government with the state apparatus, taking into account their essential characteristics and normative consolidation is considered in the article.

Any state as a political and territorial organization of public power has several levels and is almost never limited to the central apparatus, but has its divisions in the relevant territorial units. As soon as the state power goes beyond one locality, there is a need to create territorial subdivisions of the state apparatus — local bodies of state authority. Depending on the complexity of the territorial structure, there may be several such levels, including national, regional and local.

The state apparatus never relies solely on the hierarchical relationship of power-subordination. Hierarchical relations are traditionally formed between state bodies, which have similar functions, but different subject and territorial jurisdiction to ensure the operational and consistent implementation of government decisions. Instead, relations between state bodies with different functions, but with the same territorial jurisdiction, are usually based on coordination.

In the current conditions of continuing the functioning of the hypertrophied system of local government in Ukraine and incomplete processes of decentralization of public power to strictly bring the system of local self-government out of the state apparatus, there are still insufficient doctrinal or regulatory grounds.

An integral, normative and realistic approach to the problem of the co-relation of the system of local self-government and the state apparatus gives grounds to assert that this system is a subsystem of public power that operates at the level of territorial units in the terms of decentralization and differentiation of state power.

As a result, local self-government acts as an element of multilevel governance, giving the whole system additional flexibility, democratism and the ability to respond quickly to local problems, while not violating its integrity.

The state theory of local self-government in its modern interpretation has not only lost relevance, but also has the potential to later gain a dominant position in the domestic constitutional and legal science and become a doctrinal basis for further improvement of territorial organization of power in Ukraine.

Keywords: *local self-government, state apparatus, public power, state theory of local self-government, decentralization.*