

УДК 342.25:001.891.3

DOI: 10.31359/1993-0941-2019-38-242

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

ДЕРЖАВНИЦЬКА ТЕОРІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНІЙ ПОЛІТИКО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ

Анотація. *Стаття присвячена виокремленню основних підходів сучасних представників державницької теорії місцевого самоврядування щодо розуміння юридичної природи і місця даного інституту в політичній системі суспільства та механізмі публічної влади. Висвітлено погляди представників даної теорії на інституційні, функціонально-компетенційні, нормативно-правові та організаційні засади функціонування місцевого самоврядування та його взаємозв'язки з центральним урядом.*

Ключові слова: *теорії місцевого самоврядування, державницька теорія місцевого самоврядування, державне управління, муніципальна влада.*

Постановка проблеми: Формування новітньої моделі місцевого самоврядування неможливе без теоретичного обґрунтування та аналізу сутності місцевого самоврядування, його місця у державі, основ формування його системно-структурної організації та компетенційної специфіки. Організаційно-функціональна характеристика місцевого самоврядування значною мірою ви-

значається тими теоретико-концептуальними засадами, на яких будується співвідношення державного управління на місцях та тієї влади, що здійснюється в процесі діяльності самоврядних органів. Кожна країна самостійно вирішує питання про співвідношення місцевого самоврядування і місцевого управління: чи являють органи місцевого самоврядування глибинний шар державної влади, чи вони виступають як відокремлені від держави організації з управління суспільними справами, що взаємодіють з органами державної влади. Зазначене питання вирішується залежно від вибору концепції місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній політико-правовій доктрині, як вітчизняній, так і зарубіжній, публікації, безпосередньо присвячені державницькій теорії місцевого самоврядування, фактично відсутні. Згадки про неї зустрічаються лише побіжно, здебільшого в плані історії формування муніципально-правової думки і, як правило, з критичною конотацією [1, с. 167; 2, с. 103; 3, с. 119]. При цьому праці прихильників державницької концепції обходяться увагою, а їхні аргументи — ігноруються.

Втім досвід муніципального будівництва переконливо свідчить про те, що виведення системи місцевого самоврядування за межі державної організації в ґносеологічному плані призводить до спотворення наукових уявлень про соціальну природу державної влади, її демонізації, спотворення образу держави, її характеристики як апріорі централізованої, антидемократичної організації, ворожої до прав і свобод людини. Водночас відбувається необґрунтована ідеалізація місцевого самоврядування як уособлення демократії та справедливості. У праксеологічному плані такий підхід входить у суперечність із повсякденною практикою функціонування місцевого самоврядування та взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів публічної влади, породжує ізоляціоністській навіть сепаратистські тенденції. Ігнорування позиції представників державницької теорії збіднює муніципально-правову доктрину і входить в суперечність з принципом плюралізму в науці.

З урахуванням названих вище обставин **мета даної статті** полягає у виокремленні основних підходів сучасних представ-

ників державницького напрямку щодо розуміння природи і місця інституту місцевого самоврядування в політичній системі суспільства та механізмі публічної влади, його співвідношення і взаємодії з органами більш широкої територіальної підвідомчості.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні в теорії і практиці державознавства спостерігаються два основні, прямо протилежні й, на перший погляд, взаємовиключні підходи. Перший полягає у відокремленні місцевого самоврядування від держави, при якому виключається будь-який вплив держави, крім правового, на організацію місцевого самоврядування. Другий, навпаки, полягає в «одержавленні» місцевого самоврядування, його жорсткій прив'язці до державного механізму та розгляді самоврядування в якості продовження державної влади на місцях. Причому в цих позиціях, як справедливо відзначає С. А. Рябов, «відображається об'єктивний процес становлення і розвитку місцевого самоврядування, зумовлений неоднозначністю його правового положення, а також наявними правовими проблемами» [4, с. 4].

Ступінь самостійності місцевих органів влади критично оцінюється, насамперед, у країнах континентального типу місцевого самоврядування. Тож не дивно, що саме тут отримала поширення державницька концепція місцевого самоврядування, за якою місцеві органи є, за визначенням Ч. Адріана, «агентами центральних відомств, що надають послуги населенню згідно з загальнонаціональними стандартами і під загальнонаціональним керівництвом» [5, с. 140].

Аналогічний підхід стосується й первинних суб'єктів місцевого самоврядування – територіальних громад. Як підкреслює К. Хоффманн, «громади є... не лише основою держави, але й її членами, тобто вони інтегровані в загальну систему державної влади. Вони здійснюють свою владу як частина держави і за її повноваженнями» [6, с.13].

Окремі прибічники державницької теорії звертають увагу на інтегрованість суб'єктів місцевого самоврядування у процес здійснення державної політики, особливо в умовах соціальної державності. Так, Р. Граверт, характеризуючи місцеве самовряду-

вання, стверджує, що «чим повніше втягуються місцеві територіальні одиниці в здійснення конституційно-правових принципів соціальної державності, тим більше вони змушені абстрагуватися від місцевих особливостей і слідувати цілям усієї країни, принципам державної політики» [7, с. 96]. Він вважає, що в сучасній Німеччині (як і в інших розвинених країнах), політична доля місцевих органів багато в чому залежить від підтримки держави. Будучи нерозривно пов'язані з податковою і фінансовою системою держави, «вони радше є частиною єдиного цілого, ніж незалежними територіальними одиницями, і можливість щось вчинити на муніципальному рівні більше залежить від загальної ситуації в державі, ніж від специфічних місцевих обставин [7, с. 99].

Г. Сиджвік ще на початку XX століття зауважував, що термін «місцеве самоврядування» в унітарній державі означає органи, які, хоч і повністю підпорядковані центральному законодавчому органу, але незалежні від центральної виконавчої влади при призначенні на посади і, певною мірою, в своїх рішеннях, які існують за волею центрального уряду та володіють певними повноваженнями щодо нормативного регулювання, управління певною частиною публічних фінансів і виконання своїх власних нормативних актів чи актів центрального законодавчого органа у даній сфері [8, с.511]. Цей автор також стверджував, що органи місцевого самоврядування є по суті підпорядкованими (субординованими) органами, але вони володіють незалежністю дій у певних декларованих межах, являючи собою розподіл функцій уряду з метою ефективного управління [8, с.511].

Дж. Кларк у своїй книзі «Контури місцевого самоврядування», опублікованій у 60-х роках XX століття, визначав місцеве самоврядування як «ту частину національного уряду, котра займається головним чином такими питаннями, що стосуються жителів певного округу чи місцевості та які, на його думку, бажано, повинні перебувати в управлінні місцевих властей, підпорядкованих центральному уряду» [9, с. 1].

«Правління народу і нарідом, як його зображав Лінкольн, у сучасних національних державах, очевидно, не є можливим, — з певною часткою розчарування зазначає М. М. Джаміль. — Воно

існувало в давньогрецьких містах-державках, де люди управляли собою через малі розміри території та чисельність населення. У сучасних державах неможливо, щоб усе населення могло мати власну частку в безпосередньому врядуванні» [10, с. 15]. У такій ситуації національний (центральный) уряд створює невеликі органи самоврядування на місцевому рівні, де представники народу можуть засідати, щоб вирішувати свої проблеми і пропонувати заходи щодо забезпечення добробуту й розвитку територіальних одиниць. Ці невеликі органи самоврядування, взяті загалом, утворюють місцеві органи влади в країні. Таким чином, — підсумовує М. М. Джаміль, — місцевий уряд у наш час являє собою комбінацію невеликих самоврядних несуборенних одиниць із максимальною владою, наданою їм центральним урядом для управління місцевими справами за рахунок місцевих ресурсів без будь-якого втручання з боку центру [10, с. 15].

Згідно з Енциклопедією соціальних наук, опублікованою в Лондоні в 1972 році, місцевий уряд може бути розглядатись як «публічна інституція, котра уповноважена приймати рішення і здійснювати управління обмеженим спектром державної політики на відносно невеликій території, котра є підрозділом регіонального чи національного уряду. Місцеве самоврядування перебуває в основі піраміди державних інституцій, національний уряд перебуває на верхньому рівні, а уряди штатів, областей, провінцій складають середній рівень. Зазвичай місцеве самоврядування має загальну компетенцію і не обмежується виконанням якоїсь конкретної функції чи послуги [11, с. 451].

Вся проблематика місцевого самоврядування — це проблематика особистого (персонального) стиснення з місцевими справами та їх вирішення. Якщо місцевим жителям буде відмовлено в обговоренні та вирішенні питань місцевого життя, то вони не тільки змарнують свій талант, енергію, ініціативу і підприємливість, але й втратять почуття відповідальності. У близько 95% демократичних країн на сьогодні обирають субнаціональні уряди, і країни, великі й малі, багаті й бідні, передають політичні, фінансові й адміністративні повноваження на субнаціональні рівні управління [12, с. 41].

Починаючи з другої половини ХХ століття в державницькій теорії зміцнення місцевого самоврядування тісно пов'язується з процесами децентралізації державної влади. Децентралізація може здійснюватися як всередині певної інституції, так між рівнями врядування. В обох випадках це вважається необхідним для економічного зростання та для більш справедливого розподілу вигод економічного й соціального розвитку. Досвід демонструє, що вірогідність досягнення економічного зростання підвищується, якщо інституції забезпечують участь населення, місцеве самоврядування і децентралізацію влади.

Як зазначає К. Дейвіс, місцеве самоврядування — це, насамперед, управління, іншими словами, здійснення публічної влади на місцевому рівні. К. Дейвіс визнає, що, слідуючи за логікою, місцеві органи діють лише постільки, поскільки центральний уряд із суто технічної точки зору є нездатним самостійно здійснювати управління в усіх адміністративно-територіальних одиницях [13, с. 23].

Аналогічну точку зору висловлюють і деякі французькі науковці. Зокрема, Р. Драго підкреслює, що місцеві органи переважно формуються для зручності управління державою, оскільки з моменту досягнення останньою певних розмірів відмовитися від допущення існування місцевих органів стає просто неможливо [14, с.138].

На сьогодні місцеве самоврядування посідає важливе місце в житті громадян. З усіх державних послуг ті, що надаються місцевими органами влади, найбільш безпосередньо впливають на повсякденне життя людей. За загальноприйнятою думкою, місцеві органи влади можуть надавати послуги, котрі необхідні в цивілізованому житті. Ці послуги можуть бути грубо класифіковані на ті, що стосуються довкілля й персональні. Перша група послуг включає в себе захист нашого життя і майна з боку поліції, а також планування вулиць і відкритих просторів в інтересах безпеки, здоров'я і навіть краси, тоді як персональні послуги включають у себе навчання дітей, спеціалізовану роботу лікарень щодо нещасних випадків і хвороб, а в разі необхідності — соціальну допомогу. За яскравим висловом Т. Шикандера,

«місцеве самоврядування виникло з метою забезпечення зручностей для мас» [15, с. 172].

На додаток до фактичних послуг, що надаються громадянину, місцеве самоврядування слугує менш відчутним, але не менш важливим цілям у демократичному суспільстві. З одного боку, воно забезпечує основу для громадянської активності, так звану «школу громадянства». Чимало громадян відчують почуття немічності, коли стикаються із загальнонаціональними чи міжнародними проблемами. Національні чи міжнародні справи видаються занадто масштабними й віддаленими, щоб на них могла вплинути група людей, які проживають у віддаленому районі. У підсумку почуття партнерства з громадянами в суспільних справах ускладнюється. Але на місцевому рівні громадяни мають змогу брати участь в якості активних учасників процесу вирішення публічних справ [15, с. 174].

Місцеве самоврядування у будь-якій країні необхідне, оскільки неможливо, щоб один орган влади безпосередньо виконував усі ці повноваження належним чином, ефективно й результативно. Фактично, центральний уряд не має ні часу, ні необхідних знань з усіх різноманітних проблем, які властиві різним областям.

За словами Ласкі, «ми не можемо повною мірою реалізувати вигоди демократичного врядування, якщо не почнемо з визнання того, що всі проблеми не є центральними проблемами і що результат проблем їх виникнення вимагає рішення на місці, а також особами, де й кого зацікавленість відчувається найбільш глибоко. Це становить реальну проблему місцевого самоврядування, і з цього випливає необхідність децентралізації.

Децентралізація управління дозволяє людям брати більш безпосередню участь у процесах управління і може розширювати можливості людей, раніше виключених з процесу прийняття рішень. Дозволяючи місцевим громадам і регіональним організаціям управляти своїми справами, а також шляхом встановлення більш тісних контактів між центральними й місцевими органами влади, децентралізація дозволяє більше реагувати на потреби й пріоритети людей і робить розвиток більш стійким завдяки справжній відповідальності [15, с. 175].

На думку В. Б. Євдокимова, 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) [16, 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 [17, с. 71; 18, с. 90–93.]. Так, Ю. Панейко вважав, що самоврядування є «спертою на приписи закону zdeцентралізованою державною адміністрацією, виконуваною локальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам і є самостійними в межах закону і загального правового порядку» [19; с. 136]. На думку В. М. Шаповала місцеве самоврядування за своєю природою є децентралізованою формою державного управління і влада органів місцевого самоврядування є похідною від державної влади [20; с.51]. Як державну владу особливого роду розглядає місцеве самоврядування Г. В. Барабашев [21]. Влада органів місцевого самоврядування за своєю природою «не може бути іншою, ніж владою державною», стверджує Г. М. Чеботарьов [22; с. 85]. В якості складової частини системи державного управління аналізує місцеве самоврядування В. В. Куликов [23; с. 17]. М. В. Баглай вважає, що хоча місцеве самоврядування не входить до системи органів державної влади, по своїй природі все ж є частиною державної влади [24, с. 136].

Як зазначає В. І. Борденюк, характерною особливістю влади, яка здійснюється в процесі самоврядування, є те, що її джерелом є відповідний колектив людей, який здійснює її безпосередньо або через відповідні органи, а це означає, що за умов місцевого самоврядування джерело владного управлінського впливу має знаходитися всередині територіальної громади як соціальної системи, а не поза її межами. За змістом ч. 2 ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні визнано народ, який здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У такий спосіб, стверджує вчений, Конституція України як акт установчої влади народу встановила, що органи місцевого самоврядування мають здійснювати єдину владу, джерелом якої є весь народ, а не окремі територіальні громади [25; с. 41]. Місцеве самоврядування В. І. Борденюк розглядає як форму децентралізації державного управління, за якої відбувається розподіл повноважень по здійсненню завдань і функцій держави між центральними органами державної влади та органами, які внаслідок того, що вони обираються територіальними колективами відповідних адміністративно-територіальних одиниць, традиційно визначаються як органи місцевого самоврядування [26, с. 76].

М. І. Корнієнко 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 вибирають, формою здійснення державних функцій згаданими громадськими суб'єктами. Це означає, що правоздатність територіальних колективів на незалежне та самостійне вирішення питань місцевого значення є не природною, а встановленою законом та 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 [17, с. 68].

Проти розширювального тлумачення положень про самостійність і незалежність місцевого самоврядування виступає й М. А. Краснов, підкреслюючи, що сама постановка питання про відділення органів місцевого самоврядування від системи державної влади є теоретично невірною, оскільки органи місцевого самоврядування теж є державно-владними органами [27, с. 10].

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 спродувати 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.

Вирішуючи питання про природу місцевого самоврядування, підтримуємо думку С. Г. Серьогіної, згідно з якою 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. Не дивлячись на можливість певного протистояння між цими формами публічної влади, ні держава, ні місцеве самоврядування з об'єктивних причин не можуть бути ізольованими один від одного. Природу місцевого самоврядування не можна у чистому вигляді визначити як державну або громадську. Доцільніше характеризувати місцеве самоврядування як фор-

му публічної влади, самостійний вид соціального управління. Зміни, що відбуваються 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 ряду державних функцій. Закріплена у сучасних конституціях розвинутих держав вертикальна децентралізація державної влади з виокремленням місцевого самоврядування в якості недержавного елементу публічної влади забезпечує поєднання влади, здійснюваної органами державної влади, муніципальними органами і безпосередньо населенням. Система органів державної влади неусталена до тих пір, 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 [28, с. 18].

Як зазначає В. В. Кравченко, «сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу показала, що природа місцевого самоврядування не може бути визначена однозначно», що обумовлено складністю виділення власне місцевих справ, які відрізнялися б від загальнодержавних та наявністю у функцій місцевого самоврядування як приватно-правового, так і публічного характеру. Таким чином місцеве самоврядування одночасно містить елементи як державного, так і громадівського утворення [30, с. 390]¹

Висновки. Проведене дослідження дає змогу зробити такі висновки:

1. Державницька концепція місцевого самоврядування має значний гносеологічний та праксеологічний потенціал, який може бути успішно реалізований в процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Зміст і поширення цієї теорії на сьогодні не має

¹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. Москва: ИНФРА-М – НОРМА, 1997. 752 с.

«прив'язки» до конкретної системи чи моделі місцевого самоврядування, форми державного устрою тощо.

2. Державницька концепція місцевого самоврядування цілком узгоджується з процесами децентралізації та деконцентрації, що отримали характер глобальної тенденції з кінця ХХ століття. Вона не тільки не суперечить ідеалам демократії, а навіть може бути використана в якості інструмента демократичних перетворень.

3. Державницька концепція місцевого самоврядування руйнує штучні перешкоди між різними підсистемами публічної влади, забезпечуючи єдність державної території, державної політики і державної влади. Вона усуває суперечність між принципами державного суверенітету і самостійності місцевого самоврядування, між повновадженням народу і владою територіальних громад.

З урахуванням цього визначення шляхів реалізації державницької концепції місцевого самоврядування в процесі муніципального будівництва в Україні є перспективним напрямком подальших досліджень у даній сфері.

Список використаних джерел :

1. Мішина Н. В. Теорії місцевого самоврядування і самоорганізація населення. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. 2009. Том 8. С. 163–170.
2. Гулак Л. С. Теоретичні засади становлення місцевого самоврядування. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2013. № 6–2. Том 1. С. 101–104.
3. Волошина Я. Місцеве самоврядування: теорії походження та їх реалізація. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 3. С. 117–122.
4. Рябов С. А. Соотношение государства и местного самоуправления в России: (историко-теоретические аспекты и современные проблемы): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Казань, 2002. 182 с
5. Adrian Ch. State and local government. New York: Me Graw Hill, 1978. 364 p.
6. Хоффманн К.-В. Введение к русскому изданию. Местное самоуправление в Германии (На примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг). Москва: Де-Юре, 1996. С. 4–14.
7. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ. Государство и право. 1992. № 10. С. 96–107.

8. Sidgwick H. The Elements of Politics. London: Macmillan, 1908. 665 p.
9. Clarke J. J. Outlines of Local Government. London: Pitman & Sons, Ltd, 1960. 325 p.
10. Jamil M. M. Local Governments in LDCs: And some related issues. Lahore: Ferozsons Ltd, 1996. 264 p.
11. International Encyclopedia of Social Sciences. London: Collier, Macmillan Publishers, 1972. p.451.
12. Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000. New York: Oxford University Press, 1999. 302 p.
13. Davies K. Local government law. London: Butterworths, 1983. 246 p.
14. Драго Р. Административная наука. Москва: Прогресс, 1982. 245 с.
15. Sikander T. A Theoretical Framework of Local Government. International Journal of Humanities and Social Science. 2015. Vol. 5, No. 6(1). P.171–176.
16. Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. Москва: Спарк, 2001. 251 с.
17. Корнієнко М. І. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики. Українське право. 1995. № 1 (2). С. 68–77.
18. Борденюк В. І. До питання про природу функцій і завдань місцевого самоврядування. Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування. Матеріали щорічної наук.-практ. конф. профес.-виклад. складу та слухачів Академії. 31 травня 1996 р. Київ: УАДУ при Президентіві України, 1996. С. 90–93.
19. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів: Літопис, 2002. 196 с.
20. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. Право України. 2002. № 3. С. 48–54
21. Барабашев Г. В. О хартиях местного самоуправления в США. Государство и право. 1993. № 8. С.44–52.
22. Чеботарев Г. Н. Развитие конституционных основ местного самоуправления. Тюмень, 1995. 148 с.
23. Куликов В. В. Реформа местного самоуправления в России: теория и реальность. Государство и право. 2000. № 11. С.15–22.
24. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. Москва: ИНФРА-М – НОРМА, 1997. 752 с.
25. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія. Київ: Парламентське видавництво, 2007. 576 с.
26. Борденюк В. І. Окремі аспекти наукового забезпечення реформування місцевого самоврядування. Юридична наука. 2011. № 1. С. 71–78.

27. Краснов М. А. Введение в муниципальное право. Москва: ИГПАН, 1993. 16 с.
28. Сербюгіна С. Г. Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні. Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності: бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. 2012. № 8. С. 14–28.

References :

1. Mishyna N. V. (2009). Teorii mistsevoho samovriaduvannya i samoorganizatsiia naselennia. Naukovi pratsi Odeskoi natsionalnoi yurydychnoi akademii. Vol. 8, 163–170 [in Ukrainian].
2. Hulak L. S. (2013). Teoretychni zasady stanovlennia mistsevoho samovriaduvannya. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*. № 6–2. Vol. 1, 101–104.[in Ukrainian].
3. Voloshyna Ya. (2018). Mistseve samovriaduvannya: teorii pokhodzhennia ta yikh realizatsiia. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. № 3, 117–122. [in Ukrainian].
4. Riabov S. A. (2002). Sootnosheniye hosudarstva y mestnoho samoupravleniya v Rossyy: (ystoryko-teoretycheskiye aspekty y sovremennyye problemy) Doctor's thesis. Kazan [in Russian].
5. Adrian Ch. (1978). State and local government. New York: Me Graw Hill [in English].
6. Khoffmann K. V. (1996). Vvedeniye k russkomu yzdaniyu. Mestnoe samoupravleniye v Hermanyy (Na prymere Polozheniya ob obshchynakh zemly Baden-Viurtemberh). Moskva. De-Yure.[in Russian].
7. Hravert R. (1992). Fynansovaia avtonomyia orhanov mestnoho samoupravleniya v FRH. *Hosudarstvo y pravo*. 1992. № 10, 96–107.[in Russian].
8. Sidgwick H. (1908). The Elements of Politics. London: Macmillan.[in English].
9. Clarke J. J. (1960). Outlines of Local Government. London: Pitman & Sons, Ltd..[in English].
10. Jamil M. M. (1996). Local Governments in LDCs: And some related issues. Lahore: Ferozsosn Ltd.[in English].
11. International Encyclopedia of Social Sciences. (1972). London: Collier, Macmillan Publishers.[in English].
12. Entering the 21st Century. (1999). World Development Report 1999/2000. New York: Oxford University Press .[in English].
13. Davies K. (1983). Local government law. London: Butterworths.[in English].
14. Draho R. (1982). Admynystratyvnaia nauka. Moskva: Prohress.[in Russian].

15. Sikander T. A (2015). Theoretical Framework of Local Government. *International Journal of Humanities and Social Science*. Vol. 5, №6(1), 171–176.[in English].
16. Evdokymov V. B., Startsev Ya. Yu.(2001). Местные органы власти зарубежных стран: правовое аспекту. Moskva. Spark[in Russian].
17. Korniienko M. I.(1995). Derzhavna vlada i mistseve samovriaduvannia: aktualni pytannia teorii i praktyky. *Ukrainske pravo*. № 1 (2), 68–77.[in Ukrainian].
18. Bordeniuk V. I. (1996). Do pytannia pro pryrodu funksii i zavdan mistsevoho samovriaduvannia. Problemy teorii i praktyky derzhavnogo upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia. Kyiv.UADU pry Prezydentovi Ukrainy.[in Ukrainian].
19. Paneiko Yu.(2002). Teoretychni osnovy samovriaduvannia. Lviv. Lito-pys. [in Ukrainian].
20. Shapoval V. (2002). Sutnisni kharakterystyky mistsevoho samovriaduvannia. *Pravo Ukrainy*. № 3, 48–54.[in Ukrainian].
21. Barabashev H. V.(1993). O khartyakh mestnoho samoupravleniia v SSHA. *Hosudarstvo y pravo*. № 8, 44–52.[in Ukrainian].
22. Chebotarev H. N. (1995). Razvytye konstitutsyonnykh osnov mestnoho samoupravleniia. Tiumen. [in Russian].
23. Kulykov V. V. (2000). Reforma mestnoho samoupravleniia v Rossy: teoriia y realnost. *Hosudarstvo y pravo*. № 11, 15–22.[in Russian].
24. Bahlai M. V. (1997). Konstitutsyonnoe pravo Rossiiskoi Federatsyi. Moskva. YNFRA • M – NORMA.[in Russian].
25. Bordeniuk V. I. (2007). Mistseve samovriaduvannia ta derzhavne upravlinnia: konstitutsiino-pravovi osnovy spivvidnoshennia ta vzaiemodii. Kyiv.Parlamentske vydavnytstvo.[in Ukrainian].
26. Bordeniuk V. I. (2011). Okremi aspekty naukovoho zabezpechennia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia. *Yurydychna nauka*. № 1, 71–78.[in Ukrainian].
27. Krasnov M. A. (1993). Vvedeniye v munitsypalnoe pravo. Moskva. YH-PAN .[in Russian].
28. Serohina S. H. (2012). Napriamy vdoskonalennia konstitutsiinoho rehuliuвання systemno-strukturnoi orhanizatsii mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. Konstitutsiina Asambleia: polityko-pravovi aspekty dialnosti. *Biuletен informatsiino-analitychnykh materialiv*. № 8, 14–28. [in Ukrainian].

Говоруха Л. С.

**Государственная теория местного самоуправления в современной
политико-правовой доктрине**

Аннотация. Статья посвящена выделению основных подходов современных представителей государственной теории местного самоуп-

правления в понимании юридической природы и места данного института в политической системе общества и механизме публичной власти. Освещены взгляды представителей данной теории на институциональные, функционально-компетенционные, нормативно-правовые и организационные основы функционирования местного самоуправления и его взаимосвязи с центральным правительством.

Ключевые слова: теории местного самоуправления, государственническая теория местного самоуправления, государственное управление, муниципальная власть.

Govorukha L. S.

The statist theory of local government in modern political and legal doctrine

Summary. The article is devoted to highlighting the basic approaches of modern representatives of the statist theory of local self-government in understanding the legal nature and place of this institution in the political system of society and the mechanism of public authority. The views of the representatives of this theory on the institutional, functional, competent, regulatory and organizational foundations of the functioning of local self-government and its relationship with the central government are highlighted.

The experience of municipal construction convincingly indicates that the removal of the local government system outside the state organization in the epistemological plan leads to a distortion of scientific ideas about the social nature of state power, its demonization, distortion of the image of the state, its characteristics as a priori centralized, anti-democratic organization, hostile to rights and human freedoms. At the same time, there is an unjustified idealization of local government as the personification of democracy and justice. In practical terms, this approach contradicts the everyday practice of the functioning of local self-government and the interaction of central, regional and local public authorities, and creates isolationist tendencies even. Ignoring the position of representatives of statist theory impoverishes the municipal legal doctrine and contradicts the principle of pluralism in science.

When assessing the place and role of local self-government in the public administration mechanism, it seems more appropriate not to contrast local self-government and local government, but to consider their relationship as part and whole. They argue that local government is a fairly complex and flexible mechanism, which can include both local government and local governments (that is, local governments).

The state concept of local self-government has significant epistemological and praxeological potential, which can be successfully realized in the process of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine. The content and dissemination of this theory today does not have a "link" to a specific system or model of local government, the form of government, and the like.

The state concept of local self-government is consistent with the processes of decentralization and deconcentration, which have acquired the character of a global trend since the end of the twentieth century. It not only does not contradict the ideals of democracy, but can also be used as an instrument of democratic transformation.

The state concept of local self-government destroys artificial obstacles between various subsystems of public power, ensuring the unity of state territory, state policy and state power. It eliminates the contradiction between the principles of state sovereignty and independence of local self-government, between the sovereignty of the people and the power of territorial communities.

Key words: *theories of local self-government, the state theory of local self-government, public administration, municipal authority.*