

Макаренко Л. П.*,
кандидат політичних наук, доцент
Національна академія державного управління
при Президенті України,
Київ, Україна. liliya876@ukr.net

Сергов С. О.**
аспірант, Національна академія державного
Управління при Президенті України,
Київ, Україна. sergoff555z@bigmir.net

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСІВ СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Анотація. В статті уточнено зміст поняття «система місцевої влади». Її визначено як владу, яку здійснюють державні органи та органи місцевого самоврядування, що діють в адміністративно-територіальних одиницях держави. Розкрито витоки та сутність громадівської та державницької теорій місцевого самоврядування. Визначено їх недоліки. Встановлено, що спроба поєднати сильні сторони громадівської та державницької теорій знайшла своє відображення в теорії муніципального дуалізму. Залежно від теорії, на яку спиралася та чи інша держава при формуванні системи місцевого самоврядування, у світі сформувалося дві основні моделі місцевого самоврядування: англосаксонська та континентальна. Розрізняють також змішану, іберійську, та радянську моделі. Зроблено висновок, що з метою розбудови громадянського суспільства муніципальна реформа в Україні повинна ґрунтуватися на положеннях громадівської теорії. Адже в умовах, коли ефективно місцеве самоврядування не входить в інтереси центральної влади, використання принципів теорії муніципального дуалізму дає можливість державній владі втручатися в здійснення місцевого самоврядування, що в кінцевому результаті може призвести до згорання процесів децентралізації. Однак паралельно слід дбати про формування політичної культури та свідомості суспільства, що забезпечить громадську активність, відповідальність, почуття обов'язку. Адже без свідомої та активної громади самоврядування не можливе.

Ключові слова: система місцевої влади, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, громадівська теорія місцевого самоврядування, державницька теорія місцевого самоврядування.

Аннотация. В статье уточнено содержание понятия «система местной власти». Ее обозначено как власть, которую осуществляют государственные органы и органы местного самоуправления, действующих в административно-территориальных единицах страны. Раскрыты истоки и сущность общественной и государственной теорий местного самоуправления. Определены их недостатки. Установлено, что попытка совместить сильные стороны обеих теорий нашла свое отражение в теории муниципального дуализма. В зависимости от теории, на которую опиралась та или иное государство при формировании системы местного самоуправления, в мире сформировались две основные модели местного самоуправления: англосаксонская и континентальная. Различают также смешанную, иберийскую, и советскую модели. Сделан вывод, что с целью развития гражданского общества муниципальная реформа в Украине должна основываться на положениях общественной теории. Ведь в условиях, когда эффективное местное самоуправление не входит в интересы центральной власти, использования принципов теории муниципального дуализма дает возможность государственной власти вмешиваться в

* Makarenko L.P. PhD in Political Science, Associate Professor of The National Academy of Public Administration under the President of Ukraine Kyiv, Ukraine. liliya876@ukr.net

** Sergov S.O., Post-graduate student, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine Kyiv, Ukraine. sergoff555z@bigmir.net THEORETICAL BASES OF THE STUDY OF FOUNDATION OF THE PROCESSES OF THE LOCAL AUTHORITY SYSTEM IN UKRAINE

осуществление местного самоуправления, что в конечном итоге может привести к свертыванию процессов децентрализации. Однако параллельно следует заботиться о формировании политической культуры и сознания общества, что обеспечит общественную активность, ответственность, чувство долга. Ведь без сознательной и активной общины самоуправление невозможно.

Ключевые слова: система местной власти, органы местного самоуправления, местные органы исполнительной власти, общественная теория местного самоуправления, государственная теория местного самоуправления.

Abstract. The article clarifies the meaning of the concept of «system of local government». This clarification is necessary because there is no such term in the scientific literature and it is absent in the legislation. The concept «local self-government» is usually used when it comes to the organization of public authority in the administrative-territorial units of Ukraine, which is not entirely correct. It is determined that local authorities is a power implemented by the state bodies and bodies of local self-government acting in administrative-territorial units of the state. The essence of community and state theories of local self-government is explained. Disadvantages are determined also. It was established that an attempt to combine the strengths of the community and state theories was reflected in the theory of municipal dualism. In the context of this theory, local self-government has a dualistic nature — it has its own competence in resolving local affairs, and also provides for the fulfillment of state functions through the exercise of delegated powers. Depending on the theory on which one or another state relies when forming a system of local self-government, two major models of local self-government have been formed in the world: Anglo-Saxon and continental. There are also mixed, Iberian, and Soviet models. The main criterion of the above classification are principles on which the relations of local authorities with each other and with the central authorities are based.

It is concluded that in order to build civil society and maximize community rights, the municipal reform in Ukraine should be based on the provisions of the community theory. After all, in conditions where effective local self-government is not in the interests of the central government, the principles of the theory of municipal dualism allow the state authorities to interfere with the implementation of local self-government, which may eventually lead to the process of decentralization being curtailed. However, at the same time, we should take care of forming a political culture and consciousness of society, which will ensure social activity, responsibility, sense of duty and knowledge of their rights. Indeed, without a conscious and active community, self-government is not possible.

Key words: system of local government, local self-government bodies, local executive bodies, community theory of local self-government, state theory of local self-government.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження зумовлена процесами реформування політичної системи в цілому та місцевого самоврядування, зокрема, що реалізуються нині в Україні. Необхідність створення дієвої системи місцевого самоврядування усвідомили врешті і суспільство, і влада. «Сучасні тенденції розвитку демократичних країн характеризуються процесами широкої децентралізації та деконцентрації публічної влади. Тобто саме передача широкого кола повноважень щодо вирішення місцевих питань від центральної влади до місцевого самоврядування дозволяє демократичним країнам уникнути надмірної концентрації влади та перевантаження центрального уряду проблемами територіальних громад. Завдяки деконцентрації механізм управління сучасною державою набуває «людського обличчя», що сприяє подоланню відчуження особи від держави, зближенню останньої з громадянським суспільством» [1, с. 105].

Від вибору теорії та моделі місцевого самоврядування, відповідних нашим ментальності, традиціям, рівню політичної культури та свідомості, буде залежати ефективність системи місцевого самоврядування в майбутньому.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Дослідженням теорій та моделей місцевого самоврядування присвячені праці багатьох вчених: Г. Аренса, Н. Гербера, О. Гірке, А. Токвіля, Р. Моля, О. Васильчикова, М. Драгоманова, Л. Штейна, Р. Гнейста, М. Лазаревського, О. Батанова, М. Баймуратова, В. По-

горілка, М. Пухтинського, Ю. Шемшученка та інших дослідників муніципального та конституційного права.

Проблемою інституціоналізації самоврядування в Україні займалася О. Лазор, формування структури місцевого самоврядування — Р. Бедрій і Р. Плющ, організаційно-функціональних засад самоврядування — С. Саханенко і В. Куйбіда, теоретико-методологічних засад місцевого самоврядування в Україні — І. Дробот, історичних витоків місцевого самоврядування в Україні — В. Овчаренко. Питанням забезпечення участі громадян у місцевому розвитку приділив увагу А. Ткачук, мотивації діяльності посадових осіб місцевого самоврядування у сучасних умовах — В. Боднар та ін. П. Ворона досліджував місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади.

Чимало вітчизняних науковців приділяють увагу проблемам функціонування бюджетів місцевого самоврядування, зокрема: А. Буряченко, О. Василик, В. Дем'янишин, О. Кириленко, І. Луніна, С. Слухай, Т. Таукешева, К. Ткач, В. Федосов, С. Юрій та ін. Узагальнення наукового матеріалу, як і його конкретизація в певних напрямках стає водночас актуальним завданням сучасної політичної науки.

Метою статті є визначення теоретичних засад дослідження процесів становлення системи місцевої влади в Україні; обґрунтування оптимальної для України моделі місцевого самоврядування.

Основні результати дослідження. Терміни «місцева влада» та «влада на місцях» у законодавстві України не використовуються. Навіть у вітчизняній науковій літературі ці терміни трапляються не часто. Коли в науковій літературі йдеться про організацію публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях України, здебільшого оперують поняттям «місцеве самоврядування», що є не зовсім коректним.

П. Шляхтун так визначає поняття: «Місцева влада — це влада, яку здійснюють державні органи та органи місцевого самоврядування, що діють в адміністративно-територіальних одиницях держави».

«Місцеве управління — це діяльність органів державної виконавчої влади з вирішення питань загальнодержавного і місцевого значення в межах адміністративно-територіальної одиниці».

«Місцеве самоврядування — це самостійна діяльність населення адміністративно-територіальної одиниці держави з вирішення питань місцевого значення. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада — спільнота жителів окремої адміністративно-територіальної одиниці держави» [2, с. 248–250].

Обґрунтування поняття місцевої влади знаходимо також у монографії А. Онупрієнко: «...даний феномен має дуалістичну (подвійну) природу, яка діє через відносно відокремлені інститути. Дуалістичність природи місцевої влади означає, що систему органів місцевої влади в Україні складають різні за своєю юридичною природою органи, які є представниками двох видів публічної влади, а саме: місцеве самоврядування як публічна влада територіальних громад і сформованих ними муніципальних органів та місцеві органи державної виконавчої влади, представлені місцевими державними адміністраціями».

Дослідження сутності місцевої влади дозволило виявити та розкрити основні ознаки місцевої влади в Україні, що відрізняють її від центральної влади, а саме: якщо центральна влада поширюється на всіх членів суспільства, місцева

влада — лише на певну його частину; центральна влада покликана розв'язувати проблеми загальносоціального характеру, місцева влада — лише локальні; місцева влада, на відміну від центральної, має підзаконний характер і діє у порядку та межах, установлених верховною владою; характерною особливістю місцевої влади є подвійний (дуалістичний) статус її органів, що проявляється через органи місцевої виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; місцева влада більше наближена до населення, ніж центральна, при цьому інтервал між прийнятими рішеннями і їх виконанням на місцевому рівні значно коротший, і як наслідок результати найчастіше бувають більш суттєві для місцевих жителів» [3, с. 27].

Отже, використовуючи поняття «система місцевої влади» маємо на увазі територіальну громаду, створену нею місцеву раду, сільського/селищного/міського голову, районну та обласну ради, місцеві (районну та обласну) державні адміністрації та взаємодію між ними в процесі вирішення питань місцевого значення.

Практика самоврядування має набагато глибшу історію, аніж її теоретичне осмислення. Однак без її теоретичного обґрунтування неможливий був рух вперед, прогрес. Удосконалення системи місцевого самоврядування в різних державах світу супроводжувалось постійними науковими дослідженнями даної сфери, що проводились з метою глибшого розуміння суті цього поняття. У зв'язку з цим виникли різні теорії місцевого самоврядування.

Історично першою була обґрунтована теорія вільних громад, що зародилася на початку XIX ст. у Франції. Відповідно до її положень, влада громади є первинною відносно влади державної, адже громада як самостійний суб'єкт виникла раніше. Вона наділена таким же природним правом самостійно вирішувати місцеві справи, як людина наділена невід'ємним правом на життя. В такому розумінні місцеве самоврядування набувало цілковитої автономії відносно держави і, фактично, у вигляді органів самоврядування могла створюватися «держава в державі» [4, с. 103].

Одним з перших, хто почав досліджувати теоретичні аспекти місцевого самоврядування, був французький історик і філософ А. де Токвіль, який власне і запропонував теорію вільної громади. У своїй монографії «Демократія в Америці» він писав, що громада є єдиним об'єднанням, яке відповідає природі людини, «бо всюди, де б не збиралися разом люди, громада виникає сама собою» [5, с. 65]. Самоврядування, на його думку, існує в усіх народів. «Якщо держави створюються людиною, то громада виходить прямо з рук Божих», — стверджував А. де Токвіль. «Інститути самоврядування відіграють для встановлення незалежності ту ж роль, що і початкові школи для науки; вони відкривають людям шлях до свободи і вчать його користуватися цією свободою, насолоджуватися її мирним характером. Без інститутів самоврядування нація може сформувати уряд, проте істинного духу свобод вона так і не отримає. Скороминущі пристрасті, тимчасові інтереси, випадкові обставини можуть створити лише видимість незалежності, однак, деспотизм, загнаний всередину суспільного організму, рано чи пізно знову з'явиться на поверхні», — зазначав французький дослідник [5, с. 67].

І далі цікаві цитати вченого: «...центральна влада, хоч якою освіченою та досвідченою вона представлялася, не може одна охопити всі сфери життя вели-

кого народу. Вона не може цього зробити тому, що подібне завдання перевершує всі межі людських можливостей. Коли така влада прагне тільки власними силами створити і привести в дію незліченну безліч різних суспільних механізмів, вона повинна або задовольнятися вельми неповними результатами, або її зусилля будуть просто марними.

Дійсно, в умовах централізації легко вдається досягти якоїсь одноманітності зовнішніх проявів людської активності, що приводить людей до задоволення цією однаковістю як такою, незалежно від того, чого вона стосується. Це нагадує прочан, які поклоняються зображенню Божому, забуваючи про Нього самого. Централізація надає видимість упорядкованості в повсякденних справах, за неї можна вміло і докладно керувати діяльністю поліції, що охороняє суспільство, припиняти невеликі заворушення і незначні правопорушення, підтримувати суспільство в якомусь статус-кво, що, по суті, не є ні занепадом, ні прогресом, підтримувати в суспільному організмі свого роду адміністративну дрімоту, яку правителі зазвичай люблять називати «належним порядком» і «громадським спокоєм». Одне слово, централізація є чудовим гальмом у будь-яких починаннях, а не стимулом для їх здійснення. Коли ж виникає необхідність привести в рух глибинні сили суспільства або ж різко прискорити його розвиток, централізована влада негайно втрачає всяку силу. Як тільки їй для проведення будь-яких заходів стає необхідна підтримка громадян, усе, на диво, виявляє слабкість цього гігантського механізму, який водночас стає абсолютно неспроможним» [5, с. 86].

Хоча реалізувати положення теорії в повній мірі не вдалося, теорія вільної громади справила значний вплив на подальший розвиток політичної науки та практики.

В процесі адаптації теорії вільних громад до умов реального життя зародилася господарська теорія. Її прихильники також розглядали місцеве самоврядування як недержавне утворення. «Міське самоврядування — недержавне за своєю природою і має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин, до яких держава байдужа, а саме — у місцевих громадських та господарських справах. У ці місцеві справи держава не втручається, і вони вирішуються самими територіальними громадами. Питання ж політичні відносяться до компетенції державної влади» [6, с. 88].

Положення двох описаних теорій були покладені в основу формування громадівської теорії місцевого самоврядування, ідеологами якої були німецькі науковці О. фон Гірке і В. Шеффнер. До числа її прихильників належать О. Васильчиков, М. Драгоманов, П. Корф, В. Лешков, О. Лабанд, Є. Мейер, П. Подлігайлов, О. Ресслер.

Теорією обґрунтовувалось, що громада не є суб'єктом, створюваним державою. Держава є сукупністю, союзом громад і черпає свої права від громади, а не навпаки; не створює громаду, а лише визначає подальший розвиток недоторканих прав громади, її власну компетенцію. Громада не підпорядковується центральній владі у вирішенні питань місцевого значення. Органи місцевого самоврядування незалежні і самостійні в своїй діяльності та керуються законом [7, с. 24].

Громадівська теорія обґрунтовувала широку автономію органів місцевого самоврядування, залишаючи за державними органами виключно управління державними справами. В її положеннях прослідковується протиставлення територіальної громади державі, а громадських інтересів — політичним.

І хоча громадська теорія, на перший погляд, найповніше відповідає демократичним принципам, критики знаходять в ній певні слабкі місця. На думку опонентів цієї теорії, її найуразливішим місцем є не стільки те, що прибічникам не вдається окреслити коло недержавних публічно-правових справ, належних місцевому самоврядуванню, скільки те, що таких справ взагалі не існує [8, с. 75].

Ю. Панейко вважає, що твердження про існування якихось первинних прав місцевих громад, незалежних від державного правового порядку, «є витвором фантазії теоретиків природного права», бо теорію про природні права громади не можна погодити з теорією суверенітету народу, який виявляється в суверенності зверхньої державної влади. Діяльність «самостійних» органів місцевого самоврядування в будь-якому випадку здійснюється відповідно до положень законів, які встановлює держава [9, с. 84].

Значний внесок у розробку теорії місцевого самоврядування здійснила німецька правова школа, представлена Л. Штейном і Р. Гнейстом, які запропонували державницьку теорію самоврядування.

Згідно її основних положень — самоврядування представляє собою одну з форм державного управління. Усі повноваження місцевого самоврядування надаються йому державою. Проте, на відміну від центрального державного управління місцеве самоврядування здійснюється не державними службовцями, а місцевими мешканцями, безпосередньо зацікавленими в результатах своєї діяльності. Тому, на думку дослідників, не можна стверджувати, що питання, які вирішуються органами місцевого самоврядування, мають інший характер та походження, ніж державні питання.

Делегування певних функцій державного управління у сферу компетенції територіальних громад з погляду державницької теорії зумовлена необхідністю забезпечення ефективного вирішення даних питань на місцевому рівні. За централізованого державного управління, побудованого на засадах суворого підпорядкування, державні службовці позбавлені ініціативи і самостійності.

Полеміка Л. Штейна та Р. Гнейста щодо визначення відмінностей місцевого самоврядування від місцевого управління мали вплив на подальший розвиток теорії самоврядування. В результаті цієї дискусії, у рамках державницької теорії, сформувався два напрямки: юридичний (Л. Штейн) та політичний (Р. Гнейст).

Так, Р. Гнейст уважав, що виборність органів і посадових осіб місцевого самоврядування ще не гарантує реальність місцевого самоврядування, його самостійність. Залежність будь-якого службовця, на думку Р. Гнейста, обумовлена тим, що служба для нього джерело засобів існування. Він змушений служити чужим щодо нього інтересам через своє економічне становище. Тому Р. Гнейст пов'язував місцеве самоврядування із системою почесних і безоплатних посад. Він вбачав підстави самостійності органів самоврядування в особливостях їх формування, заміщення окремих місцевих посад. Так, вчений наполягав, що самоврядування на місцях повинно здійснюватися авторитетними людьми з місцевого населення на безоплатній основі.

Л. Штейн специфіку місцевого самоврядування вбачав у тому, що самокеровані територіальні громади є суб'єктами права, які через виконання певних службових функцій включені в юридичні відносини з державою. У свою чергу, саме ця обставина відокремлює органи місцевого самоврядування від державних органів, які безпосередньо діють від імені і в інтересах держави [10, с. 243].

Обгрунтовуючи свої погляди, Л. Штейн писав: «Самоуправління — це перша форма, у якій досягає свого втілення ідея вільного управління як організованої участі громадян у функціях виконання взагалі та й управління особливо. Воно виникає не стільки завдяки вільній та самостійній волі окремих громадян, скільки завдяки особливості таких відносин, які породжують та роблять цю участь необхідною. Як висновок, система такого самоуправління базується на системі цих очевидних чинників, що її породжують. Тому слід виходити з погляду, що самоуправління... як і його очевидні основи, охоплюють цілу державу і, таким чином, створюють іншу органічну систему виконання поряд із системою управлінською, і що із поєднання цих систем виникає право їх обох» [10, с. 96].

Л. Штейн вважав громаду основною структурною одиницею системи місцевого самоврядування: «...громада є батьківщиною вільного управління, а народ без вільної громади, при будь-якому вільному державному устрої, буде адміністративно рабським народом» [10, с. 132]. Вчений виходив з позиції, що дійсне ефективне державне управління виявляється не через вміння адміністративно підкоряти, а в здатності створювати системи, які самоорганізуються з існуючих елементів. У своїй концепції Л. Штейн велику увагу приділяв безпосереднім функціям самоврядування, виконання яких і є єдиною умовою збереження і ефективного існування системи місцевого самоврядування.

Таким чином, недоліки цієї теорії полягають в зменшенні ролі населення у вирішенні місцевих проблем, утисненні демократичних принципів народовладдя, встановленні сприятливих умов для зміцнення державної вертикалі.

Спроба поєднати сильні сторони громадівської та державницької теорій знайшла своє відображення в теорії муніципального дуалізму. В контексті даної теорії, місцеве самоврядування має дуалістичну природу — володіє власною компетенцією при вирішенні місцевих справ, а також забезпечує реалізацію функцій держави шляхом виконання делегованих повноважень. Тобто, незалежність інституту місцевого самоврядування існує, але лише при виконанні власних повноважень; здійснення делегованих повноважень відбувається під контролем держави.

Положення теорії муніципального дуалізму є досить прогресивні, адже дозволяють вирішити важливі громадсько-державні завдання:

1. не допустити роздвоєння влади, яке призводить до політичної нестабільності в державі;
2. залучити більшу частину населення до участі в управлінні справами суспільства та держави;
3. ліквідувати розрив між суспільством та державою, наблизивши останню до потреб населення;
4. узгодити дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою досягнення спільних цілей.

Залежно від теорії, на яку спиралася та чи інша держава при формуванні системи місцевого самоврядування, у світі сформувалося дві основні моделі місцевого самоврядування: англосаксонська та континентальна. Також розрізняють змішану, іберійську, та радянську моделі. Головним критерієм наведеної класифікації є принципи взаємодії місцевих органів між собою та з центральними органами влади. Водночас така класифікація є певною мірою умовною. Адже сьогодні, зважаючи на взаємозв'язок і взаємопроникнення національних

правових систем, а також тенденцію до їх гармонізації, спостерігається зближення, передусім, держав Європи.

Англосаксонська модель місцевого самоврядування ґрунтується на положеннях громадівської теорії. Зародилася вона у Великобританії, а згодом набула поширення в США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії та багатьох інших державах з англосаксонською системою права.

Характерними рисами даної моделі місцевого самоврядування є:

- відносна самостійність органів місцевого самоврядування від держави;
- відсутність на місцевому рівні представників держави;
- позитивне правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування: їх компетенція чітко визначена в законі, діють за принципом: «дозволено все, що прямо передбачено законом»;
- виборність посадових осіб місцевого самоврядування територіальною громадою.

Характерно, що у країнах з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування провести розмежування між функціями держави і місцевого самоврядування досить просто: уряд країни і державні адміністративні служби, які знаходяться в його підпорядкуванні, діють в основному в межах виконання політичних завдань, а всі повсякденні управлінські функції передані місцевій владі [11, с. 284].

Незважаючи на автономність муніципальних утворень в даній моделі, не можна говорити про відсутність контролю над ними з боку держави, хоча здійснюється він переважно в непрямій формі: прийняття законів, що визначають структуру та компетенцію органів місцевого самоврядування; проведення фінансових перевірок; звернення до суду з позовами проти органів місцевого самоврядування тощо.

В основу континентальної моделі покладено положення державницької теорії місцевого самоврядування. Вперше дана модель була сформована у Франції, історичний розвиток якої і вплинув на її специфіку. Свого часу у Франції головною опорою королівської влади на місцях були не органи місцевого самоврядування, а повноважні представники монарха. Згодом така модель була запозичена й іншими державами: Італія, Іспанія, Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія, Бельгія, деякі країни Латинської Америки, Африки та Близького Сходу.

Її характерними рисами є:

- поєднання місцевого самоврядування і державного управління на місцях;
- наявність ієрархії в системі місцевого самоврядування;
- негативний принцип правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування: в законодавстві чітко не визначені їх повноваження, до їх компетенції належать всі питання, які не віднесені до відання органів державної влади;
- наявність спеціального представника державної влади на місцевому рівні;
- поєднання виборності і призначуваності посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Місьцеве самоврядування згідно даної моделі розглядається як встановлена державою місцева публічна влада [12, с. 118].

До прикладу, у Франції, де передбачено місцеве самоврядування на рівні комун, більш великі кантони та округи є місцевими рівнями державної влади.

Кожна комуна має свій представницький орган — раду і мера, обраного з депутатів ради, які працюють на постійній основі та утворюють муніципалітет. Водночас мер є державним службовцем. Діяльність мера здійснюється під контролем муніципальної ради та під адміністративним контролем комісара республіки. Останній також спостерігає за законністю прийнятих комуною рішень і в разі потреби звертається до суду щодо їх скасування [13, с. 80].

Отже, суть місцевого самоврядування сьогодні розглядають через призму двох основних теорій: громадівської, яка обстоює незалежність місцевого самоврядування від держави, та державницької, яка визначає місцеве самоврядування як форму здійснення державної влади на місцях. Положення кожної з цих теорій лягли в основу формування двох найпоширеніших моделей місцевого самоврядування: англосаксонської (органи місцевого самоврядування автономні відносно державної влади) та континентальної (на місцях поєднується як місцеве самоврядування, так і державне управління).

Кожна з теорій місцевого самоврядування має свої переваги та недоліки. Вибір теорії, на основі якої будується місцеве самоврядування в конкретній державі залежить від її історичного розвитку, культури, наукової думки тощо. Однак, побудова ефективної системи місцевого самоврядування залежить не лише від теорії, на яку вона спирається чи моделі, що лежить в її основі. Провідну роль відіграє бажання територіальної громади відстоювати свої права та користуватися ними, а також згода глави держави (як одноосібного правителя чи колегіального органу) віддати владу на місцях в руки територіальної громади.

Варто відзначити, що, незважаючи на існуючі організаційно-правові відмінності між системами місцевого самоврядування в різних європейських країнах, їх органи місцевого самоврядування здійснюють приблизно однакові функції і вирішують однакові завдання, забезпечуючи життєдіяльність населення місцевих громад на основі законів та інших нормативних актів державних органів і власних юридичних рішень, прийнятих ними в межах своєї компетенції [14].

Основою діяльності місцевих органів влади виступає Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була ухвалена 15 жовтня 1985 р. Вона містить у собі статті, що стосуються правових основ місцевого самоврядування, сфер його компетенції, необхідності адміністративного контролю за діяльністю місцевих органів самоврядування, джерелами їх фінансування тощо.

Органи місцевого самоврядування, згідно з Хартією, в межах, установлених законом, мають повну свободу дій для реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і не перебуває у віданні іншого органу влади. Здійснення публічних повноважень та вирішення соціальних проблем, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином (принцип субсидіарності). При цьому повноваження, які надаються органам місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони можуть бути поставлені під сумнів або обмежені яким-небудь іншим центральним або регіональним органом влади тільки в межах, установлених законом. Крім того, оговорюється необхідність консультування з органами місцевого самоврядування, наскільки це можливо, у процесі планування і прийняття рішень, які них безпосередньо стосуються [15].

На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні, не можна однозначно визначити концепцію, на якій воно побудовано. Закон хоча і визна-

час місцеве самоврядування як право територіальної громади — фактично, втілюючи положення громадівської теорії, проте, надає право органам місцевого самоврядування діяти лише в межах, визначених законом, що характерно для державницької теорії.

В Україні давно назріла необхідність реформування місцевого самоврядування.

З 2014 року, після прийняття Кабінетом міністрів Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, відбувається децентралізація влади. Ця реформа полягає в передачі повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування. Оскільки, відповідно до Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України, то реформа органів місцевого самоврядування також передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад з метою зменшення витрат на утримання управлінського апарату і збільшення коштів для реалізації проектів і вирішення питань місцевого значення. Укрупнення території громад здійснюється враховуючи логічні межі, тобто відстань від центру громади до її найдалшого населеного пункту має бути такою, щоб у екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль.

Висновки. Незважаючи на велику кількість прихильників теорії муніципального дуалізму, ми вважаємо, що на даному етапі, з метою розбудови громадянського суспільства, та задля максимального забезпечення прав громади, муніципальна реформа в Україні повинна ґрунтуватись на положеннях громадівської теорії. Адже в умовах, коли ефективно місцеве самоврядування не входить в інтереси центральної влади, використання принципів теорії муніципального дуалізму дозволяє державній владі втручатися в здійснення місцевого самоврядування, що в кінцевому рахунку може призвести до згорання процесів децентралізації. Поряд з тим не слід забувати про нагальну потребу у формуванні політичної культури та свідомості суспільства, розгортанні просвітницької діяльності, що має забезпечити громадську активність, відповідальність, почуття обов'язку та знання своїх прав. Адже без свідомої та активної громади самоврядування не можливе.

ЛІТЕРАТУРА

1. Макаренко Л. Політична комунікація у демократичних процесах в Україні: монографія / Лілія Макаренко. — К.: Видавничий дім «Кий», 2017. — 324 с.
2. Шляхтун П. П. Політологія (теорія та історія політичної науки). Підручник / П. П. Шляхтун. — К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2010. — 451 с.
3. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз : монографія / А. М. Онупрієнко. — Х. : Крок, 2009. — 300 с.
4. Гулак Л. С. Теоретичні засади становлення місцевого самоврядування в Україні / Л. С. Гулак // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. — 2013. — № 6–2. — Т. 1. — С. 101–104.

5. Токвиль Алексис де. Демократія в Америці / Алексис де Токвиль ; [пер. с фр. В. П. Олейника, Е. П. Орловой, И. А. Малаховой и др.]. — М. : Прогресс, 1992. — 554 с.
6. Круш П. В. Національна економіка: регіональний та муніципальний вимір: Підручник / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко — К.: Центр учбової літератури, 2011. — 320 с.
7. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз / Н. В. Камінська. — К.: КНТ, 2010 — 232 с.
8. Голікова Т. В. Розвиток муніципального корпоратизму в Україні / Т. В. Голікова // Інституційні перетворення в Україні. — 2002. — № 3. — С. 70–81.
9. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. — Львів: Літопис, 2002. — 196 с.
10. Штейн Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии (Перевод с нем. Под ред. И.Е. Андреевского.). — СПб.: Типография В.В. Прагцъ, 1987. — 594 с.
11. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / В. В. Наконечний // Теорія та практика державного управління. — 2014. — Вип. 1. — С. 283–289.
12. Співак Д. П. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування / Д. П. Співак // Актуальні проблеми політики. — 2012. — № 44 — С. 112–124.
13. Міронова Л. О. Зарубіжний досвід нормативно-правового забезпечення організації фінансів місцевих органів влади / О. Л. Міронова // Вісник ДДФА. Серія: Економічні науки. — 2011. — №2. — С. 78–81.
14. Луценко П.П. Особливості становлення інституту місцевого самоврядування в європейських країнах / П. П. Луценко // Теорія та практика державного управління. — 2015. — Вип. 4 (51). — С. 153–162.
15. Європейська хартія місцевого самоврядування. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

REFERENCES

1. Makarenko, L. (2017). *Political communication in democratic processes in Ukraine*. Kyiv: Publishing house «Kyiv» (in Ukr.).
2. Shliakhtun, P.P. (2010). *Political science (theory and history of Political science)*. Kyiv: Publishing-printing center «Kyiv University» (in Ukr.).
3. Onuprienko, A.M.(2009). *Local organs of government in the mechanism of democratic state: theoretical and legal analysis*. Kharkiv: Krok (in Ukr.).
4. Hulak, L.S. (2013). Theoretical basis of foundation of local government in Ukraine. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu (Scientific Bulletin of International Humanitarian University)*, 6-2(1), 101-104 (in Ukr.).
5. Alexis de Tocqueville (1992). *Democracy in America*. Moscow: Progress (in Rus.).
6. Krush, P.V., & Kozhemiachenko O.O. (2011) *National economy: regional and municipal dimension*. Kyiv: Center of educational literature (in Ukr.).
7. Kaminska, N.V. (2010). *Local self-governing: theoretical, historical and comparative, legal analysis*. Kyiv: KNT (in Ukr.).
8. Holikova, T.V. (2002). Development of municipal corporatism in Ukraine. I *Institutsiini peretvorennia v Ukraini (Institutional reconstruction in Ukraine)*, 3, 70-81 (in Ukr.).
9. Paneiko, Yu. (2002). *Theoretical foundations of self-governing*. Lviv: Litopys (in Ukr.).
10. Stein, L. (1987). *Study about management and right to manage with comparison of literature and legislation of France, England and Germany*. St-Petersburg: Printing house of V.V. Prats (in Rus.).

11. Nakonechnyi, V.V. (2014). Main world models of local self-government: comparative analysis, *Teoriia i praktika derzavnoho upravlinnia (Theory and Practice of State Management)*, 1, 283-289 (in Ukr.).
12. Spivak, D.P. (2012). Contemporary theory and models of self-governing. *Aktualnye problemy polityky (Urgent problems of politics)*, 44, 112-124 (in Ukr.).
13. Mironova, L.O. (2011). Foreign experience of normatively-legal providing of organization of finances of local organs of power. *Visnyk DDFA (Bulletin of Dnipropetrovsk State Finance Academy)*, 22, 78-81 (in Ukr.).
14. Lutsenko, P.P. (2015). Peculiarities of foundation of the institute of local self-governing in European countries.. *Teoriia i praktika derzavnoho upravlinnia (Theory and Practice of State Management)*, 4(51), 153-162 (in Ukr.).
15. *European Charter of Local Self-Government*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua>. (in Ukr.).

УДК 94:364.122.5(477)

Perga T.Y.*,

Ph.D. in History, Senior researcher,
State institution «Institute of the World History of the
National Academy of Sciences of Ukraine»,
Kyiv, Ukraine. pergatatiana@gmail.com

INFLUENCE OF NUCLEAR ENERGY ON CULTURAL LANDSCAPE OF UKRAINIAN POLISSIA: CASE STUDY OF PRYPIAT

Abstract. *The article investigates the influence of the Soviet nuclear power industry on the cultural landscape of the Ukrainian Polissya on the example of the city Prip'yat, which was the first satellite nuclear city (atomgrad) in the Ukrainian SSR. In result of the accident on Chernobyl nuclear power plant, this city is known to the whole world and became a symbol of the crisis of the Soviet system. Despite this, there are few scientific works devoted to the impact of this city on the cultural landscape of Polissya before the Chernobyl accident. The main criteria for the construction of atomgrads and their functions have analyzed. It has concluded that on the one hand, they fulfilled pragmatic functions of servicing the nuclear power plants, and on the other hand, embodied the prevailing ideological, urban, ecological and scientific ambitions of the Soviet leadership. It has been proved the duality of planning of Prip'yat city. From one hand, the city's architectural decisions shows care about the population, manifested in a specific approach to urban space, which reflects the elements of the city garden, the minimal change in the environment, the dominant role of health, sports, education and socialist art. This demonstrates the implementation of a socialist understanding of the idea of «smart city» and the embodiment of the dream of communism. At the same time, these visual manifestations were not able to protect the population from radioactive influence before and during the Chornobyl accident due to the confidence in the safety of a peaceful atom, which manifested in a low risk culture and radiation prevention. It has been established that the formation of a special group of elite Soviet workers — nuclear workers — stimulated internal migration to this region and prompted some residents to change their ideological settings and life aspirations, obtaining the necessary education and building a career in this nuclear city. Author confirmed the conclusion of the famous American researcher Kate Brown, made in the book «Plutopia: Nuclear Families, Atomic Cities, and*

* Перга Т.Ю., кандидат історичних наук, старший науковий співробітник, ДУ «Інститут всесвітньої історії НАН України», Київ, Україна. pergatatiana@gmail.com ВПЛИВ ЯДЕРНОЇ ЕНЕРГІЇ НА КУЛЬТУРНИЙ ЛАНДШАФТ УКРАЇНСЬКОГО ПОЛІССЯ: ПРИКЛАД ПРИП'ЯТІ