

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**ПОЛЬЩИКОВ ІГОР ВАЛЕРІЙОВИЧ**

**УДК 342.1:352.07**

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО  
СУСПІЛЬСТВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

**12.00.01 «Теорія та історія держави і права;  
історія політичних і правових учень»**

**АВТОРЕФЕРАТ  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук**

**Харків – 2021**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Науково-дослідному інституті державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України.

**Науковий керівник:**

доктор юридичних наук, професор **Серьогіна Світлана Григорівна**, Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, директор, заслужений діяч науки і техніки України.

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор **Наливайко Лариса Романівна**, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, проректор;

кандидат юридичних наук, доцент **Жук Наталія Анатоліївна**, Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, доцент кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету.

Захист відбудеться «15» квітня 2021 року о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.02 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84-А.

Автореферат розіслано «12» березня 2021 року.

**Вчений секретар**  
спеціалізованої вченої ради

**К. В. Гусаров**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Сучасний конституційний розвиток та становлення моделі правової держави передбачає необхідність гарантування конституційних індивідуальних і колективних прав та законних інтересів громадян, серед яких у контексті формування ефективного громадянського суспільства посідає право та реальна можливість здійснення місцевого самоврядування як форми затвердження локальної демократії та забезпечення цілісного комплексу муніципальних прав.

У цьому контексті слід звернути увагу на необхідність розглядати місцеве самоврядування саме як невід'ємний інститут, складову частину та іманентний прояв громадянського суспільства, що надає достатньо обґрунтовану методологічну можливість визнання індивіда як найважливішої соціальної цінності не тільки на рівні держави в цілому, але і в межах самоврядної громади – локального соціуму, зважаючи на ту обставину, що переважна частина життєво важливих інтересів особи об'єктивуються та реалізується на місцевому рівні як у територіальному, так і в структурно-функціональному вимірі.

Крім того, європейська інтеграція України як її законодавчо визначена стратегічна мета потребує постійної адаптації національного законодавства до норм та стандартів європейського права, у тому числі – щодо визначення загальних засад та гарантій здійснення місцевого самоврядування та побудови європейської моделі місцевого управління взагалі, що актуалізує проведення конституційної децентралізації як важливого елементу комплексної конституційної реформи, включаючи створення об'єднаних територіальних громад та наділення їх необхідним обсягом законодавчих повноважень, фінансових гарантій та матеріально-технічних ресурсів.

Таким чином, комплексне доктринальне теоретико-правове дослідження сутності та особливостей реалізації місцевого самоврядування як ключового інституту громадянського суспільства в умовах європейської міждержавної інтеграції є важливим і своєчасним завданням конституційно-правової науки, вирішення якого сприятиме подальшій розробці ефективних конституційно-правових механізмів забезпечення права та реальної можливості територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах, передбачених чинним законодавством.

Варто зазначити, що окремі питання визначення сутності та особливостей як функціонування громадянського суспільства, так і реалізації місцевого самоврядування розглядалися у класичній і сучасній вітчизняній конституційно-правовій та муніципально-правовій науці.

Зокрема, серед інших, слід відзначити праці таких вчених, як М. О. Баймуратов, Ю. Г. Барабаш, О. В. Батанов, Г. В. Берченко, Ю. М. Бисага, Д. М. Белов, В. І. Борденюк, П. Ф. Гураль, О. В. Зайчук, Б. В. Калиновський, А. М. Колодій, О. Л. Копиленко, М. І. Корнієнко,

В. В. Кравченко, В. С. Куйбіда, Я. В. Лазур, П. М. Любченко, В. В. Нікітін, М. В. Оніщук, М. П. Орзіх, О. В. Петришин, М. В. Пітцик, В. Ф. Погорілко, Х. В. Приходько, М. О. Пухтинський, М. В. Савчин, С. Г. Серьогіна, А. Ф. Ткачук, Ю. М. Тодика, С. М. Третяк, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, А. О. Янчук та ін.

При цьому праці українських конституціоналістів здебільшого були зосереджені на дослідженні загальних засад визначення поняття громадянського суспільства та особливостей реалізації місцевого самоврядування. Водночас сучасні конституційно-правові реалії потребують комплексного розгляду сутності та особливостей здійснення місцевого самоврядування саме як невід'ємного інституту ефективного громадянського суспільства у контексті європейської міждержавної інтеграції як джерела міжнародних принципів та стандартів як критеріїв удосконалення чинного конституційного та профільного законодавства.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт сектору проблем формування та функціонування органів державної влади Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України за темою «Теоретичні та правові проблеми організації та функціонування української держави в умовах конституційної реформи» (номер державної реєстрації – №0110U002806), затвердженою Постановою президії НАПрН України №67/4 від 13.11.2009 р. та вченою радою Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України (протокол №8 від 30.08.2009 р.). Тема дисертації затверджена вченою радою Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, протокол №10 від 14.10.2010 р.

**Мета й завдання дослідження.** Мета дисертаційної роботи полягає у розробці цілісної концепції теоретично-правових засад місцевого самоврядування в умовах становлення громадянського суспільства та визначенні шляхів його удосконалення з урахуванням євроінтеграційних процесів та вітчизняного досвіду розбудови місцевого рівня територіальної організації влади.

Відповідно до поставленої мети в роботі зосереджується увага на розв'язанні таких завдань:

- встановити основні історико-правові етапи розвитку ідеї місцевого самоврядування;
- з'ясувати сутність, зміст, специфіку та критерії класифікації теоретично-правових концепцій про місцеве самоврядування;
- визначити сучасні теорії розуміння громадянського суспільства і розкрити місце самоврядної влади в системі інститутів громадянського суспільства;
- розкрити історико-правові аспекти становлення місцевого самоврядування в Україні;
- з'ясувати специфіку моделей місцевого самоврядування в різних правових системах;

- визначити напрямки розвитку місцевого самоврядування в Україні в умовах євроінтеграційних процесів

- встановити проблеми правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та запропонувати шляхи їх подолання.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією місцевого самоврядування в умовах становлення громадянського суспільства.

*Предмет дослідження* – місцеве самоврядування в умовах становлення громадянського суспільства.

**Методи дослідження.** Методологічна база дослідження поєднує в собі загальнонаукові та спеціальні наукові концепції, теорії і методи. Як методологічна база дослідження використовуються такі методи пізнання: історичний, компаративного аналізу, емпіричного узагальнення, моделювання та абстрагування, діалектичний, системний, комплексний та інші. Так, для пізнання політико-правового змісту й сутності громадянського суспільства та місцевого самоврядування застосовується діалектичний метод. Історичний метод використовувався під час аналізу еволюції ідей про громадянське суспільство та місцеве самоврядування у світовій та українській доктрині і практиці державотворення. Системний метод застосовувався при визначенні конституційно-правового статусу інститутів місцевого самоврядування згідно чинного законодавства. Методи моделювання та абстрагування використано в процесі дослідження напрямків подальшого розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства. Широко застосовуються також загально-гносеологічні прийоми пізнання – індукції, дедукції, аналізу та синтезу, що уможливило дослідження теоретико-правових та логічних засад удосконалення інституту місцевого самоврядування в Україні у сучасних умовах конституційної децентралізації та інтенсифікації процесів європейської міждержавної інтеграції.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що це перше комплексне наукове дослідження теоретико-правових засад місцевого самоврядування як невід'ємного інституту громадянського суспільства в умовах європейської міждержавної інтеграції.

У межах здійсненого дослідження сформульовано низку теоретичних положень і висновків, зокрема:

*вперше:*

– визначено та систематизовано історико-правові етапи розвитку ідеї місцевого самоврядування, до яких віднесено: I. Античний, що характеризується функціонуванням полісів (Стародавня Греція) та муніципій (Стародавній Рим) як міст та сільських поселень, управління в яких цілком чи частково здійснювалося на самоврядних принципах з елементами представницької і безпосередньої локальної демократії. II. Середньовічний, що характеризується створенням магдебурзького права як політико-правового феномену у Східній Європі, що стало першою

спробою формального унормування матеріальних та процедурних положень про місцеве (міське) самоврядування. III. Класичний (XIX-XX ст.), який характеризується появою цілісних доктринальних концепцій місцевого самоврядування, основоположними з яких для процесу становлення сучасного розуміння місцевого самоврядування є громадівська теорія, державницька теорія та теорія муніципального дуалізму. IV. Сучасний етап еволюції ідеї місцевого самоврядування, що відбувається під безпосереднім впливом процесів правової глобалізації та європейської міждержавної інтеграції, наслідком чого є інтернаціоналізація основних принципів й засад місцевого самоврядування, формування глобального конституціоналізму і муніципалізму, універсалізація ідеї місцевого самоврядування з її поширенням на різноманітні правові системи сучасних національних держав;

- встановлено ідеологічну та теоретико-методологічну основи сучасної нормативної інтерпретації інституту місцевого самоврядування в Україні, якою є громадівська теорія в її ліберально-демократичному тлумаченні;

- визначено основні критерії класифікації теоретичних моделей місцевого самоврядування: сутність місцевого самоврядування; юридичний суб'єктно-об'єктний зміст компетенції органів місцевого самоврядування; тип взаємовідносин органів місцевого самоврядування з державними органами публічної влади, втілений у нормах чинного законодавства, включаючи конституційний рівень регулювання суспільних відносин;

- визначено сучасні концептуальні підходи до методології співвідношення понять «міське управління», «міське самоврядування», «муніципальне управління»;

- встановлено стратегічні напрямки розвитку місцевого самоврядування в умовах євроінтеграційних процесів: проведення і завершення процесу всеохоплюючої та прозорої конституційної реформи, включаючи децентралізацію влади, згідно з відповідними рекомендаціями Венеціанської Комісії; зміцнення функціонування місцевого та створення регіонального самоврядування, правового статусу служби в органах місцевого самоврядування, в тому числі шляхом децентралізації, яка наділить їх значними повноваженнями та забезпечить відповідними фінансовими ресурсами згідно з відповідними стандартами, що містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування;

- визначено основні концептуальні та організаційно-правові проблеми, що відображають недоліки та прогалини у чинному конституційному і профільному законодавстві про місцеве самоврядування;

*удосконалено:*

- доктринальні підходи до поняття громадянського суспільства як іманентного середовища здійснення місцевого самоврядування;

– теоретичні уявлення про муніципальну владу як інституціональний механізм комплексної реалізації життєво важливих індивідуальних і колективних інтересів членів локального соціуму;

*отримали подальший розвиток:*

– положення про необхідність розширення форм та юридичних можливостей участі іноземців у суспільному житті територіальної громади, включаючи формування органів місцевого самоврядування та прийняття локальних нормативно-правових актів;

– практичні пропозиції щодо впровадження в Україні ефективного механізму організації та проведення місцевого референдуму як демократичної форми прямого народовладдя на рівні локального соціуму.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що здобуті автором результати можуть бути застосовані: *у науково-дослідній діяльності* – для наукового опрацювання питань, пов'язаних з удосконаленням місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства; *у нормопроектній, правотворчій роботі* – як теоретико-методологічна основа розробки проектів змін до Конституції України та профільного законодавства про місцеве самоврядування; *у правозастосовній діяльності* – для оптимізації форм, методів і засобів суб'єктів конституційного права з імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування; *у навчальному процесі* – при підготовці підручників та посібників, викладанні таких навчальних дисциплін, як «Конституційне право», «Конституційне право зарубіжних країн», «Порівняльне конституційне право», «Муніципальне право»; *у процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації* – державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, правознавців, при створенні навчально-методичних матеріалів.

**Апробація результатів дисертації** відбувалася під час проведення таких науково-практичних конференцій: Міжнародний науково-практичний семінар «Громадянське суспільство і права людини» (м. Харків, 09 грудня 2010 р.); Четверта міжнародна наукова конференція молодих вчених, аспірантів і студентів «Демократія у країнах Східної Європи: конституційно-правовий вимір (Тодиківські читання)» (м. Харків, 27-28 травня 2011 р.); Науково-практична конференція «Публічна влада в Україні та конституційно-правовий механізм її реалізації» (м. Харків, 28 вересня 2011 р.); VI Міжнародна науково-практична конференція студентів і аспірантів «Правовое регулирование в условиях модернизации государственности: национальный и международный правовые аспекты» (м. Казань, Російська Федерація, 25-27 листопада 2011 р.); Всеукраїнська науково-практична конференція молодих учених та здобувачів «Юридична осінь 2011 року» (м. Харків, 09 листопада 2011 р.); I Всеукраїнська наукової історико-правова конференція молодих учених «Питання державотворення в Україні та зарубіжних країнах на різних етапах історії» (м. Харків, 01 грудня 2011 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Правова система України: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Одеса, 10-11 лютого 2012 р.). Міжнародна

наукова конференція молодих вчених, аспірантів і студентів «Цінності сучасного конституціоналізму. V Тодиківські читання» (м. Харків, 28-29 вересня 2012 р.); XXVI науково-практична-конференція «Теорія та практика сучасної юриспруденції» (м. Харків, 20 грудня 2020 р.).

**Публікації.** Основні теоретичні положення і результати дослідження викладено в 15 публікаціях: 4 статтях, опублікованих у наукових виданнях, які входять до переліку фахових для юридичних наукових видань, 2 статтях у наукових періодичних виданнях інших держав, та у 9 тезах доповідей на наукових, науково-практичних конференціях і засіданнях «круглих столів».

**Структура та обсяг дисертації.** Відповідно до мети, завдань і предмета дослідження робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатку. Загальний обсяг дисертації становить 221 сторінка, із яких 182 сторінок складає основний текст. Список використаних джерел складається із 259 найменувань на 26 сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, з'ясовано її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, окреслено мету й завдання роботи, об'єкт і предмет, охарактеризовано методологічне підґрунтя, аргументовано наукову новизну і практичне значення одержаних результатів, наведено інформацію про апробацію результатів дослідження, а також публікації, в яких були відображені його ключові теоретичні і практичні положення, визначено структуру й обсяг рукопису.

**Розділ 1 «Поняття громадянського суспільства: теоретичний аспект»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1. «Еволюція розвитку концепцій про громадянське суспільство» представлено аналіз основних етапів історичного розвитку ідей громадянського суспільства, сформовано ряд її етапів. Початковий період (від античності до XVI – XVII ст.), під час якого засади суспільного устрою не розділялись на громадські й політичні, тому поняття «держава» і «суспільство» були тотожними. Природно-правовий (XVII – XVIII ст.), коли виникають та розвиваються ідеї громадянського суспільства у концепціях природного права та суспільного договору, співвідношення політичного та громадянського суспільства стає предметом уваги соціально-філософської думки, приходить розуміння, що суверенітет належить не державі, а громадянському суспільству. Інституційний період (XIX ст. – перша чверть XX ст.) характеризується розширенням сфери впливу, політичного визнання та утвердження ідейного панування концепції громадянського суспільства в умовах буржуазних революцій, з теоретичної конструкції воно перетворюється в особливу сферу соціальної реальності. Констатується, типовою ознакою сучасного періоду (20-ті роки XX ст. – початок XXI ст.) є інтеграція основних управлінських



інститутів (органів публічної влади) до системи громадянського суспільства і посилення впливу народу на державні органи. Зроблено висновок, що громадянське суспільство з історико-правової точки зору за своєю онтологічною природою є безпосереднім наслідком цілеспрямованої (вольової) діяльності суспільних інститутів протягом доконституційного та конституційного розвитку правового регулювання повсякденної життєдіяльності суспільства.

У підрозділі 1.2. *«Основні сучасні теорії громадянського суспільства»* це явище розглядається як складна теоретична конструкція, центральною категорією якої є індивід, а визнання, забезпечення та захист конституційних природних і набутих прав людини та громадянина – ключовим пріоритетом розвитку соціуму. Встановлено, що громадянське суспільство є сферою приватних інтересів недержавних інституцій, які здатні до самоорганізації та тісно співпрацюють між собою і з державою. Обґрунтовано, що сучасна концепція місця громадянського суспільства у конституційній державі полягає в тому, що воно найбільш адекватно співвідноситься з поняттям правої держави, при цьому така держава не протистоїть громадянському суспільству, а створює для його нормального функціонування та розвитку найбільш сприятливі умови.

У підрозділі 1.3. *«Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства»* розкривається питання включення місцевого самоврядування до структури сучасного громадянського суспільства, їх взаємодії та аналізуються основні підходи до визначення місця місцевого самоврядування в системі його інститутів. Наголошується, що місцеве самоврядування, первинним і активним суб'єктом якого виступають жителі відповідної території, виступає як найважливіший фактор становлення і відтворення громадянського суспільства. Вказується, що муніципальна влада виступає як найважливіший інститут та невід'ємна складова частина громадянського суспільства, адже через сформовані територіальною громадою органи, місцеве самоврядування здатне змінювати суспільні відносини і приводити їх у якісно новий, попередньо визначений стан. Функціональне призначення громадянського суспільства сприяє територіальній громаді у реалізації цілісного комплексу її прав та законних інтересів. Розвиток громадянського суспільства неможливий без ефективного використання інституту місцевого самоврядування, проте для ефективної участі цього інституту у становленні громадянського суспільства необхідно вдосконалення самого місцевого самоврядування.

**Розділ 2 «Теоретичні та історичні основи місцевого самоврядування»** складається з двох підрозділів.

У підрозділі 2.1. *«Еволюція розвитку ідеї місцевого самоврядування»* виділено основні історико-правові етапи розвитку ідеї місцевого самоврядування: I. Античний, що характеризується функціонуванням полісів (Стародавня Греція) та муніципій (Стародавній Рим) як міст та сільських поселень. II. Середньовічний, який обумовлений створенням магдебурзького права як політико-

правового феномену у Східній Європі, що стало першою спробою формального унормування матеріальних та процедурних положень про місцеве (міське) самоврядування. III. Класичний (XIX-XX ст.), характерною ознакою якого є поява цілісних доктринальних концепцій місцевого самоврядування. IV. Сучасний етап еволюції ідеї місцевого самоврядування, що відбувається під безпосереднім впливом процесів правової глобалізації та європейської міждержавної інтеграції. Наголошується, що на сучасному етапі розвитку людства місцеве самоврядування в контексті глобального управління виконує для людської цивілізації низку найважливіших функцій.

У підрозділі 2.2. «Історико-правові аспекти становлення місцевого самоврядування в Україні» проаналізовані основні віхи розвитку інституту місцевого самоврядування на землях сучасної України. Вказується, що ідеологічною та теоретико-методологічною основою сучасної нормативної інтерпретації інституту місцевого самоврядування в Україні є громадівська теорія, положення якої були втілені ще у Конституції УНР 1918 р., Конституції України 1996 р. та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. (ліберально-демократичний підхід). При цьому, формування концепції територіальної громади як жителів певної адміністративно-територіальної одиниці, наліченої повноваженнями щодо самостійного вирішення питань місцевого значення, на території сучасної України відбувалося у декілька основних конкретно-історичних етапів, серед яких слід відзначити наступні: доба Київської Русі, магдебурзьке право, козацьке самоврядування, формування української державності у період УНР, сучасний етап становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Зроблено висновок, що історичний період знаходження територій сучасної України під російською імперською та радянською окупацією став негативним чинником становлення та розвитку ефективного місцевого самоврядування, адже протягом вказаних етапів знищувалися демократичні основи місцевого самоврядування, проводилася державна політика надмірної централізації, заперечувалися національні етнічно-культурні та політико-правові особливості здійснення регіонального та місцевого самоврядування.

**Розділ 3 «Міське самоврядування як основа побудови громадянського суспільства»** складається з трьох розділів.

У підрозділі 3.1. «Теоретичні моделі місцевого самоврядування в різних правових системах» проаналізовано основні теоретичні моделі місцевого самоврядування (англосаксонська, континентальна, іберійська, «радянська»), критерії для їх класифікації та відмінності. Вказується найважливіші ознаки англосаксонської моделі: відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, що опікають місцеві виборні органи; функціонування органів місцевого самоврядування виключно у межах законодавчо встановленої компетенції; принцип позитивного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування; англосаксонської: максимальний рівень децентралізації, за якого органи місцевого самоврядування діють автономно в межах

наданих їм повноважень, державний контроль за здійсненням таких повноважень реалізується через міністерства та судові органи, на місцях відсутні уповноважені центральної влади; континентальної моделі: діалектичне поєднання місцевого державного управління на місцях і місцевого самоврядування, певна підпорядкованість нижчих ланок вищим.

У підрозділі 3.2. «Співвідношення місцевого управління, місцевого самоврядування та муніципального управління» досліджено такі поняття як «місцеве управління», «місцеве самоврядування», «муніципальне управління», які використовують для окреслення організації і діяльності місцевих органів на конкретній адміністративно-територіальній одиниці держави. Констатується, що кожен з цих термінів має конкретний зміст і характеризує собою відмінний від інших спосіб формування і діяльності місцевих органів та їх взаємовідносини з центральною владою. Робиться висновок, що вказані поняття як складові елементи публічної влади мають спільну концептуальну основу та джерело походження – народ України, який через вказані форми реалізує своє конституційне право на управління державними справами.

У підрозділі 3.3. «Напрямки розвитку місцевого самоврядування в умовах євроінтеграційних процесів» аналізуються ключові проблемні питання функціонування місцевого самоврядування в Україні та одночасно запропоновано шляхи правого врегулювання цього інституту на сучасному етапі. Наголошено, що у законодавстві необхідно чітко провести розмежування між органами місцевого та регіонального самоврядування, усунення дублювання повноважень та раціональний розподіл фінансових і матеріально-технічних ресурсів серед органів публічної влади. Відзначено такі стратегічні напрямки розвитку місцевого самоврядування в Україні в умовах євроінтеграційних процесів: проведення і завершення процесу всеохоплюючої та прозорої конституційної реформи, включаючи децентралізацію влади, згідно з відповідними рекомендаціями Венеціанської Комісії; зміцнення функціонування місцевого та створення регіонального самоврядування, правового статусу служби в органах місцевого самоврядування, в тому числі шляхом децентралізації, яка наділить їх значними повноваженнями та забезпечить відповідними фінансовими ресурсами згідно з відповідними стандартами, що містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування. Визначено основні концептуальні та організаційно-правові проблеми, що відображають недоліки та прогалини у чинному конституційному та профільному законодавстві на сучасному етапі імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування.

## **ВИСНОВКИ**

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та подано вирішення наукового завдання, що полягає у розробці цілісної концепції теоретично-правових засад місцевого самоврядування в

умовах становлення громадянського суспільства та визначенні шляхів його удосконалення з урахуванням євроінтеграційних процесів та вітчизняного досвіду розбудови місцевого рівня територіальної організації влади. Основні теоретичні та практичні результати дають змогу сформулювати такі висновки і пропозиції:

1. Громадянське суспільство з історико-правової точки зору за своєю онтологічною природою є безпосереднім наслідком цілеспрямованої (вольової) діяльності суспільних інститутів протягом доконституційного та конституційного розвитку правового регулювання повсякденної життєдіяльності суспільства.

2. Громадянське суспільство – це складна теоретична конструкція, центральною категорією якої є індивід, а визнання, забезпечення та захист конституційних природних і набутих прав людини та громадянина – ключовим пріоритетом розвитку соціуму.

3. Громадянське суспільство є сферою приватних інтересів недержавних інституцій, які здатні до самоорганізації та тісно співпрацюють між собою і з державою. При цьому, чим більш розгалужена система різноманітних, різноаспектних та відносно самостійних угруповань, тим громадянське суспільство є більш зрілим. Сучасна концепція місця громадянського суспільства у конституційній державі полягає в тому, що громадянське суспільство найбільш адекватно співвідноситься з поняттям правої держави, при цьому така держава не протистоїть громадянському суспільству, а створює для його нормального функціонування та розвитку найбільш сприятливі умови. У такій дихотомічній, синергетичній взаємодії міститься гарантія вирішення виникаючих суперечностей правовим шляхом, недопущення соціальних катаклізмів і ненасильницького поступального розвитку суспільства.

4. Місцеве самоврядування, первинним і активним суб'єктом якої виступають жителі відповідної території, в рамках якої реалізується комплекс життєво важливих індивідуальних і колективних інтересів, виступає як найважливіший фактор становлення і відтворення громадянського суспільства. При цьому місцеве самоврядування виступає як найважливіший інститут та невід'ємна складова частина громадянського суспільства, адже через сформовані територіальною громадою органи місцевого управління (самоуправління), які виражають її інтереси, організовані й функціонують на основі демократичних принципів, взаємодіють між собою, місцеве самоврядування здатне змінювати суспільні відносини і приводити їх у якісно новий, попередньо визначений стан. У свою чергу, функціональне призначення громадянського суспільства за допомогою конституційних принципів свого функціонування та відповідних організаційно-правових інститутів сприяє територіальній громаді у реалізації цілісного комплексу її прав та законних інтересів.

5. Доцільно відзначити декілька основних історико-правових етапів еволюції ідеї місцевого самоврядування: I. Античний, що характеризується функціонуванням полісів (Стародавня Греція)

та муніципій (Стародавній Рим) як міст та сільських поселень, управління в яких цілком чи частково здійснювалося на самоврядних принципах з елементами представницької і безпосередньої локальної демократії. II. Середньовічний, що характеризується створенням магдебурзького права як політико-правового феномену у Східній Європі, що стало першою спробою формального унормування матеріальних та процедурних положень про місцеве (міське) самоврядування. III. Класичний (XIX-XX ст.), який характеризується появою цілісних доктринальних концепцій місцевого самоврядування, основоположними з яких для процесу становлення сучасного розуміння місцевого самоврядування є громадівська теорія, державницька теорія та теорія муніципального дуалізму. IV. Сучасний етап еволюції ідеї місцевого самоврядування, що відбувається під безпосереднім впливом процесів правової глобалізації та європейської міждержавної інтеграції, наслідком чого є інтернаціоналізація основних принципів й засад місцевого самоврядування, формування глобального конституціоналізму і муніципалізму, універсалізація ідеї місцевого самоврядування з її поширенням на різноманітні правові системи сучасних національних держав.

6. Ідеологічною та теоретико-методологічною основою сучасної нормативної інтерпретації інституту місцевого самоврядування в Україні є громадівська теорія, положення якої були втілені у Конституції УНР 1918 р. (соціально-демократичний підхід) та Конституції України 1996 р. і Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. (ліберально-демократичний підхід).

7. Формування концепції територіальної громади як жителів певної адміністративно-територіальної одиниці, наліченої повноваженнями щодо самостійного вирішення питань місцевого значення, на території сучасної України відбувалося у декілька основних конкретно-історичних етапів, серед яких слід відзначити наступні: доба Київської Русі, середньовічне магдебурзьке право, козацьке самоврядування, формування української державності у період УНР, сучасний етап становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

8. Історичний період знаходження територій сучасної України під російською імперською та під радянською окупацією став негативним чинником становлення та розвитку ефективного місцевого самоврядування, адже протягом вказаних етапів знищувалися демократичні основи місцевого самоврядування, проводилася державна політика надмірної централізації, заперечувалися національні етнічно-культурні та політико-правові особливості здійснення регіонального та місцевого самоврядування.

9. Теоретичні моделі місцевого самоврядування (англосаксонська, континентальна, іберійська, «радянська») класифікуються та відрізняються в залежності від: сутності місцевого самоврядування; юридичного суб'єктно-об'єктного змісту компетенції органів місцевого самоврядування; типу взаємовідносин органів місцевого самоврядування з державними органами

публічної влади, втіленого у нормах чинного законодавства, включаючи конституційний рівень регулювання суспільних відносин.

10. До найважливіших характерних ознак англосаксонської моделі місцевого самоврядування відносяться: відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, що опікають місцеві виборні органи; функціонування органів місцевого самоврядування виключно у межах законодавчо встановленої компетенції; принцип позитивного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування.

11. Для англосаксонської системи місцевого самоврядування властивим є максимальний рівень децентралізації, за якого органи місцевого самоврядування діють автономно в межах наданих їм повноважень, причому державний контроль за здійсненням таких повноважень має опосередкований характер, тобто реалізується через міністерства та судові органи, а на місцях відсутні уповноважені центральної влади.

12. Континентальна модель місцевого самоврядування концептуально ґрунтується на діалектичному поєднанні місцевого державного управління на місцях і місцевого самоврядування, а також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим.

13. «Радянська» модель не відповідає основоположним конституційним принципам сучасної правової держави, адже не визнає муніципальну владу як самостійний різновид публічної влади, а представницькі місцеві органи вважаються повновладними державними органами, що реалізують державні повноваження під загальною керівною роллю єдиної легальної правлячої партії, внутрішні структурні інститути якої фактично і є реальним центром та джерелом влади у державі.

14. Щодо організації і діяльності місцевих органів на конкретній адміністративно-територіальній одиниці держави у науковій літературі використовують різні поняття – «місьцеве управління», «місьцеве самоврядування», «муніципальне управління». Кожен з цих термінів має конкретний зміст і характеризує собою відмінний від інших спосіб формування і діяльності місцевих органів та їх взаємовідносини з центральною владою. Змішування цих понять, наповнення їх на практиці чужим для них змістом обов'язково призведе до помилок і додаткових труднощів у функціонуванні влади на місцях.

15. Місьцеве управління, місьцеве самоврядування та муніципальне управління як складові елементи публічної влади мають спільну концептуальну основу та джерело походження – народ України, який через вказані форми реалізує своє конституційне право на управління державними справами, отже реалізація законних інтересів народу як суб'єкта конституційного права є основним спільним завданням як органів місцевого управління та органів місцевого самоврядування у сучасній правовій державі.

16. У законодавстві необхідно чітко провести розмежування між органами місцевого та

регіонального самоврядування, причому ключовим питанням є усунення дублювання повноважень та раціональний розподіл фінансових і матеріально-технічних ресурсів серед органів публічної влади в умовах фінансово-економічної кризи і протидії світовій інфекційній пандемії. Вказані проблеми доцільно вирішити шляхом ліквідації селищних, сільських і міських рад та утворення єдиних цілісних районних територіальних громад зі спільними представницькими та виконавчими органами в адміністративних центрах з переданням їх повноважень ліквідованих органів місцевого самоврядування, при цьому статус органів регіонального самоврядування з функцією представляти спільні інтереси районних територіальних громад слід залишити за обласними радами, оскільки саме область є нормативно визначеним регіоном для переважної частини території України.

17. Можна відзначити такі стратегічні напрямки розвитку місцевого самоврядування в Україні в умовах євроінтеграційних процесів: проведення і завершення процесу всеохоплюючої та прозорої конституційної реформи, включаючи децентралізацію влади, згідно з відповідними рекомендаціями Венеціанської Комісії; зміцнення функціонування місцевого та створення регіонального самоврядування, правового статусу служби в органах місцевого самоврядування, в тому числі шляхом децентралізації, яка наділить їх значними повноваженнями та забезпечить відповідними фінансовими ресурсами згідно з відповідними стандартами, що містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування.

18. На сучасному етапі імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування та реалізації конституційної децентралізації публічного адміністрування можна визначити такі основні концептуальні та організаційно-правові проблеми, що відображають недоліки та прогалини у чинному конституційному та профільному законодавстві: існування спеціально дозвільного принципу діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, передбаченого ст. 19 Конституції України, а також позбавлення чинним національним законодавством районних та обласних рад можливості мати власні виконавчі органи; відсутність реальних механізмів впровадження результатів місцевого референдуму як демократичної форми прямого народовладдя на рівні локального соціуму – територіальної громади; відсутність ефективного правового регулювання такої форми прямого народовладдя, як загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання; недостатність організаційно-правових форм участі громадськості у здійсненні місцевого самоврядування, зокрема в частині впровадження механізмів реального впливу громадянського суспільства на зміст рішень місцевих рад; неврегульованість правового статусу районних рад з адміністративним центром; відсутність належного законодавчого забезпечення прав і законних інтересів іноземців, які постійно проживають в межах територіальної громади; наявність політико-правових проблем реінтеграції окремих районів Донецької та Луганської областей (ОРДЛО) в частині проведення в них місцевих виборів, що

виникли внаслідок збройної агресії та фактичної окупації Російською Федерацією та підпорядкованими їй незаконними збройними формуваннями частини суверенної території України.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *Наукові праці, які відображають основні результати дисертації:*

1. Польщиків І. В. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2011. Вип. 22. С. 290-297.
2. Польщиків І. В. Место и роль института местного самоуправления как неотъемлемой составляющей гражданского общества. *PolitBook*. 2012. №4. С. 153-162.
3. Польщиків І. В. Місцеве управління, місцеве самоврядування, муніципальне управління: поняття та співвідношення. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 25. С. 209-220.
4. Польщиків І. В. Міжнародне співробітництво як іманентна функція органів місцевого самоврядування. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2018. Вип. 16. С. 239-243.
5. Польщиків І. В. Теоретичні моделі місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз. *Юридичний вісник*. 2020. Вип. 4. С. 195-200.
6. Польщиків І. В. Актуальні питання подальшого розвитку місцевого самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. №5. С. 192-196

### *Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

7. Польщиків І. В. Деякі аспекти забезпечення прав людини органами місцевого самоврядування. *Громадянське суспільство і права людини* : матеріали міжнар. наук.-практ. семінару, м. Харків, 9 груд. 2010 р. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. будівництва та місц. самоврядування, Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. - Х.: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2010. - С. 197-199
8. Польщиків І. В. Основні напрямки реформування місцевого самоврядування в умовах євроінтеграційних процесів. *Демократія у країнах Східної Європи: конституційно-правовий вимір*: зб. тез наук. доп. і повідомл. четвертої міжнар. наук. конф. молодих вчених, асп. і студ. / Національний університет «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого». - Х. : Права людини, 2011. - С. 310-311.
9. Польщиків І. В. Держава, громадянське суспільство та місцеве самоврядування: проблеми взаємодії. *Публічна влада в Україні та конституційно-правовий механізм її реалізації*: матеріали



наук.-практ. конф., м. Харків, 28 верес. 2011 р. / Нац. акад. правов. наук України, Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування НАПрН України. - Харків: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2011. - С. 217-219.

10. Польщиков И. В. Местное самоуправление – основоположный институт гражданского общества. *Правовое регулирование в условиях модернизации государственности: национальный и международный правовые аспекты*: материалы VI Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов / сост.: Ю. М. Лукин, И. Р. Асатуллин, А. П. Фролова, Т. А. Якунина. Казань: Казан. ун-т, 2011. С. 39-41.

11. Польщиков І. В. Місьцеве самоврядування та муніципальне управління: співвідношення понять. *Юридична осінь 2011 року*: зб. тез доп. та наук. повідомл. учасн. всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів / За заг. ред. А. П. Гетьмана. Х.: Нац. ун-т «ЮАУ ім. Ярослава Мудрого», 2011. С. 168-170.

12. Польщиков І. В. Статус місцевого самоврядування у період Української народної республіки. *Питання державотворення в Україні та зарубіжних країнах на різних етапах історії*: матеріали I Всеукраїнської наукової історико-правової конференції молодих учених (1 грудня 2011 р). Х.: НУ «ЮАУ ім. Ярослава Мудрого», 2011. С. 79-81.

13. Польщиков І. В. Місце і роль інституту місцевого самоврядування як невід'ємної складової громадянського суспільства. *Правова система України: сучасний стан та перспективи розвитку*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. У 3-х ч. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2012. Ч.1. С. 84-86.

14. Польщиков І. В. Визначення концепції місцевого самоврядування у контексті конституційної реформи. *Цінності сучасного конституціоналізму*: зб. тез наук. доп. і повідомл. міжнар. наук. конф. молодих учених, асп. і студ. / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». - Х.: Права людини, 2012. - С. 102-104.

15. Польщиков І. В. Стратегічні напрямки розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті європейської інтеграції. *XXVI науково-практична конференція «Теорія та практика сучасної юриспруденції»*. Том №2, м. Харків, 20 грудня 2020 р. С. 32-34.

## АНОТАЦІЯ

**Польщиков І. В. Місьцеве самоврядування в умовах становлення громадянського суспільства: теоретико-правове дослідження.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» – Національний

юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2021.

Представлена робота присвячена комплексному дослідженню теоретико-правових проблем місцевого самоврядування в умовах становлення громадянського суспільства в Україні. Проаналізовано місце та роль місцевого самоврядування у структурі сучасного громадянського суспільства. Визначено основні принципи та особливості функціонування громадянського суспільства. Піддано комплексному аналізу загальні теоретико-методологічні засади здійснення місцевого самоврядування у сучасних умовах суспільного розвитку. Визначено такі стратегічні напрямки розвитку місцевого самоврядування в Україні в умовах євроінтеграційних процесів: проведення і завершення процесу всеохоплюючої та прозорої конституційної реформи, включаючи децентралізацію влади, згідно з відповідними рекомендаціями Венеціанської Комісії; зміцнення функціонування місцевого та створення регіонального самоврядування, правового статусу служби в органах місцевого самоврядування, в тому числі шляхом децентралізації, яка наділить їх значними повноваженнями та забезпечить відповідними фінансовими ресурсами згідно з відповідними стандартами.

*Ключові слова:* місцеве самоврядування, громадянське суспільство, конституціоналізм, місцеві вибори, європейська міждержавна інтеграція, територіальна громада.

## АННОТАЦІЯ

**Польщикова И. В. Местное самоуправление в условиях становления гражданского общества: теоретико-правовое исследование.** - Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений» - Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2021.

Представленная работа посвящена комплексному исследованию теоретико-правовых проблем местного самоуправления в условиях становления гражданского общества в Украине. Проанализированы место и роль местного самоуправления в структуре современного гражданского общества. Определены основные принципы и особенности функционирования гражданского общества. Подвергнуто комплексному анализу общие теоретико-методологические основы осуществления местного самоуправления в современных условиях общественного развития. Определены следующие стратегические направления развития местного самоуправления в Украине в условиях интеграционных процессов: проведения и завершения процесса

всеобъемлющей и прозрачной конституционной реформы, включая децентрализацию власти, согласно с соответствующими рекомендациями Венецианской Комиссии; укрепление функционирования местного и создание регионального самоуправления, правового статуса службы в органах местного самоуправления, в том числе путем децентрализации, которая наделит их значительными полномочиями и обеспечит соответствующими финансовыми ресурсами согласно соответствующим стандартам.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, гражданское общество, конституционализм, местные выборы, европейская межгосударственная интеграция, территориальная община.

## SUMMARY

**Polshchykov I. Local self-government in the conditions of formation of civil society: theoretical and legal research.** – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of law on a specialty 12.00.01 “The theory and history of the state and law; history of political and legal studies”. – Yaroslav the Wise National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2021.

The dissertation is devoted to the complex research of theoretical and legal problems of local self-government in the conditions of formation of civil society in Ukraine. The place and role of local self-government in the structure of modern civil society are analyzed. The basic principles and features of the functioning of civil society are determined. The following strategic directions for the development of local self-government in Ukraine in the context of European integration processes have been identified: conducting and completing the process of comprehensive and transparent constitutional reform, including decentralization of power, in accordance with the relevant recommendations of the Venice Commission; strengthening the functioning of local and regional self-government, the legal status of service in local self-government, including through decentralization, which will give them significant powers and provide adequate financial resources in accordance with the relevant standards contained in the European Charter of Local Self-Government.

*Key words:* local self-government, civil society, constitutionalism, local elections, European interstate integration, territorial community.

Підписано до друку 02.03.2021 р. Формат 60x90/16

Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.

Умовн. друк. арк. 0,7. Облік. вид. арк. 0,9.

Тираж 100 прим. Зам. № 990.

Друкарня

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.