



У своєму конституційному проєкті "Вільна Спілка" – "Вольний Союз" М. Драгоманов щодо впорядкування місцевого самоврядування виходив з наступних основних положень:

1. Самоврядування повинно бути представлено сходами або ж вибраними зборами, перед якими повинні бути відповідальні всі службові особи, крім суддів, становище яких повинно бути визначене особливо.

2. Сільські сходи, а також волосні, міські, повітові й обласні думи повинні мати право видавати зі всіх справ, що входять у коло їхніх дій, обов'язкові постанови (які не суперечать основним законам і загальним інтересам державної спілки), призначати для задоволення належних до їх відання громадських потреб податки і входити в зносини і домовленості з іншими постійними установами в межах держави відносно задоволення спільних для них потреб.

3. Особливо важливими основами політичного перетворення є: 1) права людини і громадянина і 2) самоврядування місцевого; правління ж усією Росією через центральні представницькі збори без визначення і забезпечення цих прав і місцевого самоврядування, слід вважати таким, що так само мало охороняє свободу загалом та інтереси країни зокрема, як і теперішній устрій Російської імперії [1, 234].

Система місцевого самоврядування, органічно поєднана з державним управлінням, на думку мислителя, була здатною сприяти подоланню політичного відчуження, розширенню політичної участі, активізації політичної творчості мас. Лише на цій основі можна було подолати широко розгалужену, закостенілу російську самодержавну бюрократичну машину. М. Драгоманов у цьому контексті зазначає: "Гарантією політичної свободи може бути лише одночасне послаблення централізованої державної влади, ліквідація самодержавного бюрократичного апарату, запровадження прав особи і самоврядування громад і областей, а не заміна центральних державних установ (царських) парламентськими, хоча б навіть і республіканськими" [Цит. за: 2, 229].

Російський мислитель Б. Чичерін на межі 1850-1860-х років активно виступав за єдність і взаєморозуміння між самодержавною владою і суспільством за принципом "ліберальні заходи і сильна влада". При цьому вирішальну роль він відводить державі. "Держава для Б. Чичеріна – це союз народу, який об'єднується на підставі закону в єдине юридичне ціле задля загального блага під управлінням верховної влади. За Б. Чичеріним, держава покликана

забезпечити умови безпеки і здійснення морального порядку в суспільстві. Вона ж визначає та захищає права і свободи, а не природні права" [3, 411].

У своїй роботі "Про народне представництво" Б. Чичерін провів чітке розмежування між парламентаризмом і місцевим самоврядуванням. Парламентаризм він розглядає як можливість громадян бути причетними до верховної державної влади. Місцеве самоврядування в його розумінні слугує позаполітичним засобом управління "низовими інтересами суспільства". Відповідно воно повинне мати лише господарсько-адміністративні обов'язки. За верховною владою залишається не управління господарськими справами місцевих спільнот, а контроль за місцевим самоврядуванням. Український правознавець О. Мироненко на основі аналізу праць Б. Чичеріна приходить до наступного висновку: "Стрижневою ланкою праворозуміння у Б. Чичеріна було тлумачення свободи як джерела права і моралі. Вчений визначав право як "взаємне обмеження свободи під загальним законом", поділяв його на об'єктивне та суб'єктивне, тобто "законну свободу щось робити чи вимагати" [4, 412].

За відсутності середнього стану в Росії, всі сподівання щодо втілення земської реформи Б. Чичерін покладав на дворянство. У своєму ставленні до самодержавства вчений виходив з відсутності в російському суспільстві готовності громадян до політичної свободи. Сучасний російський дослідник земства О. Верещагін формулює його позицію наступним чином: "Самодержавство було для Б. Чичеріна не метою в собі, а лише знаряддям ліберальних реформ. В принципі він був прибічником конституційної монархії і розраховував на майбутнє самообмеження царської влади" [5, 48].

Вважаючи лише верховну владу здатною до втілення земської реформи, Б. Чичерін досить обережно ставився до проблеми надання земству (особливо на початковій стадії) широкого кола діяльності й великої самостійності. Він, зокрема, боявся, що в ньому домінуючими виявляться такі сили й настрої, які змусять уряд відвернути з ліберального шляху. Подальші події засвідчать, що побоювання вченого були небезпідставними. Хоча основною причиною згортання земської реформи послугувала скоріше не надмірна активність земських структур, а переоцінка творчих можливостей самодержавства, здатності останнього підпорядкувати центральній владі діяльність місцевої бюрократії і опертися на суспільство в масштабах усїєї великої країни.

На думку Б. Чичеріна, місцеве самоврядування слугує "школою для самодіяльності народу і кращим практичним приготуванням до представницького порядку". У свою чергу, народне представництво здатне принести народові значні вигоди, допомогти подолати вузькоєгоїстичні місцеві інтереси, органічно поєднати їх із загальнодержавними завданнями. "Тверді гарантії права, збудження суспільної самодіяльності, нові думки, нові сили, – все це може дати свобода, яка входить у державне життя, як один з її суттєвих елементів. На допомогу урядові приходить тут ціле суспільство, а це повинно підносити державу на вищу ступінь розвитку" [6, 136].

В цей час активно формуються ідейно-політичні течії, які також суттєво вплинули на конфігурацію взаємин між владою та самоврядуванням. Так, найважливіший постулат лібералізму – встановлення балансу між сферами суспільних, державних та особистих інтересів. Вважається, що лібералізм – це не ідеологічна догма, а "проект суспільства", який може бути адаптований до місцевих історичних, національних та культурних умов. Саме тому по суті усі ліберальні ідеї "розгортаються" у системі координат "людина та її права і свободи" – "державна та влада" – "самоврядування".

У Росії та на теренах сучасної України у силу цілого комплексу причин ліберальний світогляд вкоренився відносно пізно – друга пол. XIX ст. Але представники російської та української суспільно – політичної думки внесли свій значний внесок у розуміння та розробку ліберальних ідей. Серед них слід назвати передусім Б. Чичеріна, П. Струве, Т. Грановського, В. Лешкова, О. Васильчикова, М. Острогорського, Б. Кистяківського, М. Драгоманова, І. Франка та інших, які прагнули не лише рецензувати та адаптувати, а й розвинути принципи лібералізму адекватно місцевих реальностей.

Зазначимо, що з плином часу основні наукові оцінки змінилися і сучасні автори вважають ліберально-демократичні ідеї необхідною передумовою становлення і розвитку влади та місцевого самоврядування. Так, якщо первинно ідея влади та самоврядування мала на меті розвиток у громадян почуття належності до однієї спільноти, то з часом вона стала застосовуватися в зв'язку з громадянськими та політичними правами і свободами людини. В цьому і полягає поєднання ліберальних вчень про природні права, соціальну рівність і справедливість з доктриною організації влади та самоврядування.

Російська та вітчизняна наукова думка також тривалий час зазнавала впливу цієї доктрини влади та самоврядування. Її джерелами вбачали слов'янофільські ідеї про особливий шлях російської держави та уявлення про природні права громади. Так, М. М. Ядринцев вважав, що без розвитку місцевого життя і самодіяльності неможливий вільний правильний розвиток суспільства [Див.: 7, 267-270].

У працях російських дослідників того часу проводилася ідея про те, що сутність самоврядування полягає в наданні місцевій спільноті самій реалізовувати свої громадські інтереси та зберігала за урядовими (центральними) органами відання тільки державними справами. За цією теорією органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення мають діяти за принципом "дозволено все, що не заборонено законом". Інший дослідник цієї теорії П. Подлігайлов вважав, що децентралізацією та самоврядуванням слід називати таку форму управління, яка забезпечує повну автономію громад, зосереджує повністю всі місцеві справи у віданні самої місцевої спільноти, при цьому остання не лише обирає зі свого середовища всіх посадових осіб, а й їх дії безпосередньо підпорядковує своєму контролю. Розглядаючи місцеве самоврядування як "питання, яке має невимірно величезну державну важливість та зачіпає рішуче всі різноманітні сторони складного народного життя", П. Подлігайлов писав, що "за відсутності самоврядування центральна влада або повністю ігнорує місцеві інтереси, а відповідно і нестатки населення, визначаючи своїм агентам на місцях безумовно виконувати тільки свої вимоги, або, бажаючи йти назустріч місцевим нестаткам, наказує своїм агентам піклуватися про їх задоволення, чим санкціонує свавілля", тому що ці особи є чужими для цієї місцевості та її проблем. "Усі місцеві інтереси та нестатки можуть бути добре відомі тільки самому місцевому населенню, яке до того ж найбільше зацікавлене в їх правильному задоволенні". Тому ці питання "повинні розроблятися в тій установі, яка для цього є найбільш компетентною – в органі самоврядування" [Див.: 8, 25-28].

У вивченні питання про владу та самоврядування в Росії з самого початку намітилася тенденція до порівняльного аналізу. Головними об'єктами порівняння спочатку слугували Англія та Франція. У кінці 60-х років XIX ст. з'явилася робота О. Васильчикова "Про самоврядування", де розглядалися системи самоврядування у цілому ряді країн. На його думку, земські установи повинні діяти у рамках загальнодержавних законів та бути повністю самостійним

у своїй сфері, яку слід ретельно окреслити, щоб позбігати зіткнень з бюрократією, яка є більш сполученою, ніж земство. "Місцева влада, вважає О. Васильчиков, не повинна відповідати ні перед адміністрацією, ні перед виборцями, а тільки перед незалежним судом" [9, 523]. На його переконання, форма самоврядування взагалі не залежить від образу правління, самодержавного, конституційного або будь-якого іншого, хоча він і визнає, що розвиток самоврядування призводить у кінцевому випадку до виникнення народного представництва.

Центральне місце серед представників російського лібералізму та громадівської школи місцевого самоврядування середини ХІХ ст. займає засновник так званого "суспільного права" В. Лешков. Він вважав, що центр управління суспільством знаходиться не на верхніх щаблях влади, не в уряді та не в губернському правлінні, а внизу – в громаді, яку він називав "миром", "приходом", "селом", "містом". Саме тут на основі самоврядування люди компетентно вирішують свої проблеми [Див.: 10, 129].

Аналізуючи ці наукові ідеї, не можна не помітити, що сформовані у ХІХ ст. ліберальні теорії виходили з протиставлення засад комунальних державним. Адже сама теорія місцевого самоврядування концентрувалася передусім навколо формування правових відносин територіальної громади і держави. Вся наука про самоврядування бере свій початок зі спроби розв'язати проблему, чи має громада окрему, відмінну від держави владу; чи вона є незалежною від держави публічно – правною корпорацією, а чи міцно включеною в державний організм і виконує тільки функції органу держави.

Так, критикуючи централістські, державницькі підходи до самоврядування, інший представник ліберальної земської думки А. Головачев, вважав, що відповідальність органи самоврядування повинні нести тільки перед своїми виборцями та незалежним судом, а не перед адміністрацією [Див.: 11, 153].

Про кардинальну відмінність місцевого самоврядування від державного управління писав і відомий російський вчений П. Корф [Див.: 12, 1-2].

Значний внесок у розвиток ліберальних ідей зробив І. Франко. На його думку, ознаками демократичної держави та суспільства повинні бути: співдружність людей праці, побудована на рівності господарства, встановленні повної "громадянської і політичної свободи"; відсутність держави, як примусу, тиску згори на народ.

Майбутнє суспільство, на думку мислителя, це справжнє народовладдя, а не формальна демократія. Головним засобом здійснення народом своєї влади повинні бути громади, що виконують усі функції управління. Віддаючи пріоритет безпосередній демократії, він не заперечував також і представницької демократії для вирішення деяких важливих для всього суспільства питань.

Підсумовуючи сказане, зазначимо, ліберальний рух ХІХ ст. тяжів до визнання ідеалу індивідуальної свободи у якості універсальної цілі. Саме дана думка лежить в основі ідеї права кожної людини на життя, свободу та приватну власність. Саме з економічної свободи виводилася політична та громадянська свобода. На основі цих постулатів і були сформульовані політико-правові концепції організації та розвитку інститутів влади та самоврядування, побудованих на принципах визнання та гарантування прав людини, загальної справедливості та індивідуальної свободи особи, плюралізму форм її діяльності у політичній, економічній сферах, свободи вибору морально-етичних та соціально-політичних цінностей, створення умов для перетворення у життя цього вибору.

#### *Література:*

1. Драгоманов М. П. Вибране ("...мій задум зложити очерк історії цивілізації на Україні") / Михайло Петрович Драгоманов. – К.: Либідь, 1991. – 688 с.
2. Корнілова В. О. Політичні погляди М. Драгоманова та їхня актуальність для сучасної України / Корнілова В. О., Добрунова Л. Е. // Інтелігенція і влада: [зб. наукових праць]. – О.: Астропринт, 2002. – Вип. 1 (2). – Ч. 1. – С. 228 – 230.
3. Мироненко О. М. Чичерін Борис Миколайович / О. М. Мироненко // Юридична енциклопедія: в 6 тт. / [Редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] – К.: Юридична література, 2004. – Т. 6. – Т-Я. – 2004. – С. 411-412.
4. Мироненко О. М. Вказ. праця.
5. Верещагин А. Н. Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты) / А. Н. Верещагин. – М.: Междунар. отношения, 2008. – 192 с.
6. Чичерин Б. Н. О Народном представительстве / Б. Н. Чичерин // Антология мировой политической мысли: в 5 тт. – Т. IV. – Политическая мысль в России: Вторая половина XIX-XX вв. – М.: Мысль, 1997. – С. 136-150.
7. Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ): [учебное пособие / ред. Марченко М. Н. и др.]. – М.: Юрист, 2000. – 637 с.

8. Подлигайлов П. Н. Местное управление в России / П. Н. Подлигайлов. – СПб, 1884. – 358 с.
9. Васильчиков А. И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений / А. И. Васильчиков. – СПб.: Типография Эд. Праца, 1868-1871. – Т. 1. – 352 с.
10. Бельский К. С. Выдающийся русский ученый-полицист В. Н. Лешков / К. С. Бельский // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 127-134.
11. Головачев А. А. Десять лет реформ. 1861-1871 // Головачев А. А. – СПб, 1872. – 234 с.
12. Корф П. Л. Ближайшие нужды местного управления / П. Л. Корф. – СПб, 1888. – 346 с.

*Іжа М. М., Інститут держави і права  
ім. В. М. Корецького*

## **ДОГОВІРНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

*Рассмотрена правовая база договорных начал между правительством и регионами, проанализированы основные преимущества и недостатки подписанных Соглашений относительно регионального развития между Кабинетом Министров Украины и областными сонетами.*

*The legal foundation of contractual relations between the government and regions are considered. The main advantages and disadvantages of the Agreement on regional development between the Cabinet of Ministers of Ukraine and regional councils are analyzed.*

Основною причиною, що обумовлює необхідність запровадження договірних відносин між урядом та регіонами, є неефективність субвенційних механізмів фінансування проектів в рамках стимулювання розвитку регіонів та підтримки депресивних територій. Так, за результатами аудиту ефективності використання у 2007 р. субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам для стимулювання розвитку регіонів, у тому числі депресивних територій, здійсненого Рахунковою палатою України, кошти державного бюджету були розподілені лише між Донецькою (60,0 млн. грн.), Луганською (27,5 млн. грн.), Запорізькою (6,3 млн. грн.) та Волинською (6,2 млн. грн.) областями. При цьому розподіл коштів здійснювався за напрямами,