

кандидат юридичних наук, доцент Національного університету «Одеська юридична академія»

СУЧАСНІ ТЕОРІЇ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ

У статті розглядаються теоретико-концептуальні проблеми сучасної теорії розвитку місцевого самоврядування.

Ключові слова: міське самоврядування, громадська теорія місцевого самоврядування, державницька теорія місцевого самоврядування, основні моделі місцевого самоврядування.

В статье рассматриваются теоретико-концептуальные проблемы современной теории развития местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, общинная теория самоуправления, государственная теория местного самоуправления, основные модели местного самоуправления.

The article considers the theoretical and conceptual problems of the modern theory of the development of the local self-government.

Key words: local self-government, community-based theory of self-government, the state theory of local self-government, the basic model of local self-government.

Міське самоврядування у світі пройшло тривалий шлях становлення і має глибокі історичні корені. Створення ефективної системи місцевого самоврядування, як доводить історичний досвід, – завдання довготривале, комплексне, що потребує економічних, фінансових, політичних, правових та інших перетворень у державі та свідомості громадян. Адже прийняття відповідних законів, які визначають та гарантують право на міське самоврядування, не дасть позитивного результату за відсутності об'єктивних передумов та врахування історичного досвіду національних та світових тенденцій у цій сфері. Слід зазначити, що до сьогодення часу у світовій практиці та науковій літературі не існує чіткого та однозначного розуміння сутності та правової природи місцевого самоврядування. Дехто зазначає, що міське самоврядування – необхідне продовження державної влади, дехто, що це форма публічної влади, яка існує поряд із державною владою, але певним чином відрізняється від неї, дехто, що це чет-

© Абасов Г. Г., 2011

верта гілка влади, якій притаманна певна автономія і незалежність від держави. Кожна думка має право на існування, але для ґрунтовного дослідження системи гарантій місцевого самоврядування, вважаємо, що є нагальна потреба насамперед проаналізувати сучасні теорії розвитку місцевого самоврядування саме в контексті теоретико-концептуальних проблем.

Окремим аспектам проблеми гарантування місцевого самоврядування в Україні, у тому числі теорії розвитку місцевого самоврядування, приділяли увагу М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. І. Борденюк, М. П. Воронов, Р. К. Давидов, І. В. Дробуш, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, Н. В. Камінська, О. О. Кузнецова, О. О. Кулешов, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, О. Ф. Фрицький, Ю. С. Шемшученко, В. М. Шаповал та інші вчені.

Метою статті є аналіз сучасної теорії розвитку місцевого самоврядування.

Сучасні дослідники [1] визначають серед основних історично обумовлених

та визнаних у сучасності теорій розвитку місцевого самоврядування громадівську та державницьку концепції.

Передумовою виникнення громадівської теорії місцевого самоврядування стало вчення про теорію вільної громади, яке базувалось на ідеях природного права. Вона виходила з того, що право територіальної громади (територіальної громади «природної» адміністративно-територіальної одиниці) самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний та невідчужуваний характер, як і права та свободи людини. Територіальна громада визнавалась незалежною від держави органічною корпорацією, що склалася природним шляхом, відповідно їй її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної громади. Таким чином, місцеве самоврядування розглядалось як автономна у відношенні до державної влади публічна влада територіальної громади.

На зміну теорії вільної громади приходить **громадівська теорія місцевого самоврядування**, в якій, на думку деяких учених [2], основні положення збігаються з концептуальними положеннями теорії вільної громади, однак на перший план висувається не природний характер прав територіальної громади, а недержавна, переважно господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування. Хоча вказані концептуальні засади місцевого самоврядування Н. Камінською визначаються як підстави виділення господарської (громадсько-господарської) теорії, яку іноді визначають як суспільну чи громадівсько-державницьку. Саме під її впливом у Росії були проведені земська (1864) і міська (1870) реформи Олександра II. Учена також вважає, що саме теорія вільної громади та господарська (громадсько-господарська) теорія отримали свій розвиток у традиційній на сьогоднішній день громадівській теорії місцевого самоврядування, сутність якої полягає у наданні місцевій громаді права самостійно реалізовувати свої громадські інтереси та визначені законом права

і зберігає за урядовими органами право управляти виключно державними справами. Її дослідники О. Васильчиков, М. Драгоманов, П. Корф, О. Ресслер, Ю. Самарін виходили з протиставлення держави й суспільства, визнання свободи місцевих спільнот у здійсненні своїх завдань. Предметом відання місцевого самоврядування за громадівською концепцією є лише питання місцевого значення, які впливають із колективних потреб функціонування відповідної територіальної громади.

Громадівська концепція підтверджується практикою державотворення США. Адже добре відомо, що ця держава починалась із самоврядних громад переселенців-колоністів, які згодом об'єднались у державні утворення – штати, а ці останні у федерацію – Сполучені Штати Америки. Також указана теорія застосовується у правових системах Великобританії, Канади, Індії, Австралії.

М. Корнієнко стверджує, що громадівська теорія є досить архаїчною формою організації місцевого самоврядування, проте вважаємо, що з цією думкою не можна погодитись, оскільки певні ідеї вказаної концепції можна і навіть необхідно застосовувати при розробленні перспективної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Наступною концепцією є **державницька теорія місцевого самоврядування**, яка з'являється у XIX ст. завдяки розробкам у цій галузі Л. Штейна та Р. Гнейста. Згідно з цією теорією місцеве самоврядування розглядається не як автономна форма публічної влади, а як одна з форм місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Державницька теорія передбачає, що предметом відання може бути будь-яке питання, якщо є нагальна потреба його децентралізувати, адже не існує особливих справ, що повинні знаходитись виключно у віданні місцевих громад, усі справи є загальнодержавними. Інакше кажучи, усі

повноваження та сфера компетенції територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу.

Вважається, що у рамках державницької теорії сформувалось два напрямки: політичний (Р. Гнейст) та юридичний (Л. Штейн), які по-різному визначають відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління. Р. Гнейст визначає, що самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов'язків посадових осіб органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності держави. Л. Штейн убачав гарантії самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а органами територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій державного управління.

Вважається, що державницька концепція місцевого самоврядування потенційно сприяє зміцненню цілісності держави, визнаючи необхідність широких правових, організаційних та матеріально-фінансових гарантій автономії територіальних громад та органів місцевого самоврядування, та заперечує ідею суверенітету територіальної громади, а отже, як зазначає М. Корнієнко «...ту концептуальну основу, яка може бути використана для виправдання таких небажаних явищ, як місцевий егоїзм та сепаратизм» [3, с. 17]. Проте основним недоліком цієї теорії є суттєвий вплив державних інтересів на місцеві органи, виконання ними державно-владних повноважень відповідно до місцевих умов. Це спричиняє зростання чиновницького апарату, видатків на його утримання.

Державницька теорія місцевого самоврядування отримала найбільше поширення в континентальній системі організації влади на місцях, поширеній як у країнах Європи (Франція, Бельгія, Італія, Іспанія), так і Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки, низці штатів США.

Отже, світовий досвід свідчить, що за час розвитку місцевого самоврядування світова спільнота виробила кілька основних моделей, серед яких М. О. Баймуратов [4, с. 18–23] виділяє наступні.

1. Англо-американська (англосаксонська), яка характеризується тим, що на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються (Великобританія, США, Канада, Австралія).

2. Континентальна (романо-германська або європейська). Вона ґрунтується на поєднанні місцевого самоврядування і місцевого управління та виходить із різного тлумачення «природних» і «штучних» адміністративно-територіальних одиниць. Така система може мати два різновиди:

а) на всіх субнаціональних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади (у т. ч. й органи «вторинної» територіальної громади – територіальної громади штучної адміністративно-територіальної одиниці) та призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (наприклад, можуть зупиняти на певний строк рішення органів місцевого самоврядування, звертатись до глави держави або парламенту з пропозицією щодо дострокового припинення їх повноважень). При цьому на низовому рівні функціонують виключно органи первинної територіальної громади;

б) на низовому рівні – у «природних» адміністративно-територіальних одиницях – створюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях (у «штучних» адміністративно-територіальних одиницях) функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Можливий варіант, коли і на регіональному (субрегіональному) рівні

функціонують виборні органи місцевого самоврядування, але вони мають принципово іншу природу – це не представницькі органи територіальних громад «штучних» адміністративно-територіальних одиниць (їх існування не визнається), а органи представництва інтересів територіальних громад «природних» адміністративно-територіальних одиниць на регіональному (субрегіональному) рівні. Подібна система застосовується, зокрема, у Польщі, Болгарії, Туреччині, Фінляндії, Іраку.

3. Іберійська система передбачає, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькади тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад й одночасно затверджуються центральними органами державної влади як представники державної влади в адміністративно-територіальних одиницях. Використовується ця система у Бра-

зилії, Португалії, Мексиці, з певними особливостями в Іспанії.

4. Радянська (система рад та їх виконавчих комітетів), що базується на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів знизу вгору. Вона передбачає, що всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території, усі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані радам. Система рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю будь-якої самостійності місцевих органів. Сьогодні подібна система збереглась лише в деяких країнах так званого соціалістичного спрямування, зокрема в КНР.

Насамкінець висловимо переконання, що проведений аналіз сучасної теорії розвитку місцевого самоврядування сприяє виробленню єдиної перспективної моделі місцевого самоврядування в Україні, яка має органічно поєднувати концептуальні теоретичні та практичні надбання світової спільноти.

Література

1. Корнієнко М. І. Муніципальне право України: концептуальні та організаційно-правові системи / М. І. Корнієнко. – К. : Алерта, 2005. – С. 15–29; Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз / Н. В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – С. 23–29; Кузнецова О. О. Інститут місцевого самоврядування: проблеми становлення та розвитку / О. О. Кузнецова // Держ. будівництво. – 2007. – № 1; Кулешов О. О. Деякі особливості становлення і розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні / О. О. Кулешов // Форум права. – 2010. – № 4.
2. Кузнецова О. О. Інститут місцевого самоврядування: проблеми становлення та розвитку / О. О. Кузнецова // Держ. будівництво. – 2007. – № 1; Кулешов О. О. Деякі особливості становлення і розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні / О. О. Кулешов // Форум права. – 2010. – № 4.
3. Корнієнко М. І. Муніципальне право України: Концептуальні та організаційно-правові системи / М. І. Корнієнко. – К. : Алерта, 2005.
4. Баймуратов М. А. Международные стандарты местного самоуправления / М. А. Баймуратов. – Одесса : АО БАХВА, 1996.