

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 9, 2010

[Назад](#)

[Головна](#)

УДК 352: 322

Д.С. Хріпливець,

аспірант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МОДЕЛЕЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

***Анотація.** Розглянуто в історичній ретроспективі теорії місцевого самоврядування та сформовані на їх засадах моделі місцевого самоврядування*

***Annotation.** Considered in historical perspective of the theory of local government and formed the basis for their model of local government.*

***Ключові слова:** місцеве самоврядування, теорії місцевого самоврядування, моделі місцевого самоврядування.*

Вступ.

Територіальна організація місцевого самоврядування значною мірою визначається тими теоретико-концептуальними основами, на яких організоване місцеве самоврядування в тій чи іншій країні. Вважається, що теоретичні засади місцевого самоврядування були розроблені в кінці XVIII – першій половині XIX ст. у Франції та Німеччині. Ідейним джерелом місцевого самоврядування була парадигма про природне право людини, в якій знайшли відображення категорії справедливості, свободи й рівності.

Аналіз останніх наукових досліджень.

Проблеми теоретичних засад місцевого самоврядування, специфікації українським реаліям імплементації моделей місцевого самоврядування знаходяться в полі зору вітчизняних науковців в галузі державного управління та місцевого самоврядування, зокрема цим науковим проблемам присвячені праці В.М.Бабаєва, В.Д.Бакуменка, М.Х.Корецького, В.В.Кравченка, В.С.Куйбіди, О.Я.Лазора, О.Ю.Лебединської, В.В.Мамонової, В.В.Цветкова, Ю.П.Шарова та ін.

Постановка завдання.

- проаналізувати генезис основних теорій місцевого самоврядування;
- охарактеризувати моделі місцевого самоврядування в історичній ретроспективі.

Результати.

Підґрунтям для наукових теорій місцевого самоврядування став процес генезису муніципалізму, який був закріплений у 13 ст. Магдебургським (а також любекським, кельнським, бреславським) правом. [9, с. 731].

Історично першою була науково обґрунтована теорія вільної громади (теорія природних прав громади), основні положення якої були сформульовані Туре в доповіді щодо законопроекту про реформу місцевого управління у національних зборах Франції у 1790 р. та знайшли своє відображення у положеннях Конституції Бельгії 1831 р. стосовно особливої „громадівської влади” [8, с. 17-18]. В основі цієї теорії лежала ідея природного права. Вважалося, що громада має право на самостійне і автономне існування від державної влади згідно своєї природи. Так же як права і свободи людини базуються на ідеї природних прав, так і територіальна громада, яка сформувалася природним шляхом, визнавалася незалежно від держави. Згідно цієї теорії, поряд з трьома загально визначеними конституційними владами (законодавчою, виконавчою та судовою) слід визнати й четверту – громадівську (комунальну або муніципальну) владу. Громада має право на самостійне та незалежне від центральної влади існування за своєю природою, причому держава не утворює, а лише визнає громаду. Основними положеннями теорії вільної громади є:

- визнання територіальної громади як незалежної від держави корпорації;
- місцеве самоврядування розглядалося як публічна влада територіальної громади, автономна по відношенню до державної влади;
- виборність членами громади органів місцевого самоврядування;
- розмежування питань, які знаходяться у віданні місцевого самоврядування, на самоврядні і делеговані органам громади державою;
- не входження до системи органів державної влади органів місцевого самоврядування, які є органами врядування територіальних громад; не втручання органів державної влади у вирішення самоврядних питань.

Теорія вільної громади мала значний вплив на становлення і формування місцевого самоврядування, а також на розвиток законодавства у першій половині

XIX ст.

На зміну цієї теорії прийшла господарська (громадсько-господарська) теорія місцевого самоврядування, яка намагалась обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентувалась на змісті комунальної діяльності. Ця теорія організації місцевої влади виникла в результаті поступового розвитку положень теорії прав вільної громади у пристосуванні їх до умов, коли у процесі історичного розвитку ускладнюються правові стосунки між суб'єктами суспільного життя і підвищується роль держави як регулятора цих стосунків. В основі громадсько-господарської теорії місцевого самоврядування знаходиться запозичене з теорії природних прав вільної громади положення про те, що територіальний колектив - це елемент, насамперед, громадянського суспільства. Місцеве 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 [7].

У другій половині XIX ст. виникла громадська теорія місцевого самоврядування. В основі цієї теорії була ідея суспільства як федерації громад і невеликих груп. Її розробляли німецькі науковці О. Гірке і В. Шеффнер. До основних ознак місцевого самоврядування ця теорія відносить:

- протиставлення територіальної громади державі, громадських інтересів – політичним;
- повна автономія органів самоврядування, державні органи відають лише державними справами;
- зосередження всіх місцевих справ у віданні самої місцевої спільноти;
- в основу діяльності органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення покладений принцип „дозволено все, що не заборонено законом”.

Прибічником громадської теорії місцевого самоврядування був український учений М. П. Драгоманов, який сформулював концепцію федерації вільних громад. У своїй праці „Історична Польща і великоруська демократія” він обґрунтував ряд важливих принципів локальної демократії: врахування національних особливостей кожної країни; самоуправління общин і областей у побудованій „знизу догори” політично вільній державі; свобода всіх „живих складових частин народу”, взаємозалежність політичної свободи і місцевого самоврядування [2, с. 18-20].

У другій половині XIX ст. значного поширення набула державницька теорія місцевого самоврядування, основні засади якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном і Р. Гнейстом [8, с. 7-8]. Пік популярності цієї теорії припадає на 70-ті рр. XIX ст. На відміну від громадської, ця теорія вбачала в місцевому самоврядуванні частину держави – одну з форм організації місцевого державного управління, спосіб децентралізації державної влади на місцевому рівні. До основних ознак державницької теорії місцевого самоврядування належать:

- вибір предметів діяльності визначається державою і не залежить від самоврядних органів;
- діяльність самоврядування і держави тотожні, а повноваження в галузі місцевого самоврядування визначаються державною владою;
- місцеве самоврядування здійснюється не урядовцями, а за допомогою муніципалітетів, місцевих жителів, які зацікавлені в результатах управління;
- діяльність органів місцевого самоврядування базується за принципом „дозволено лише те, що передбачено законом” [2, с. 20].

У межах державницької теорії місцевого самоврядування сформувалося два напрями: політичний (Р.Гнейст) і юридичний (Л. Штейн).

Певною модифікацією громадської і державницької теорії місцевого самоврядування є теорія муніципального дуалізму. Згідно з цією теорією органи місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній розглядаються як органи держави, що виконують її функції й повноваження. Відповідно до цього і ті справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, мають поділятися на так звані «власні» і «делеговані» [10].

Характерними рисами цієї теорії є:

- незалежність і самостійність органів місцевого самоврядування від держави тільки у вирішенні справ місцевого значення; вирішення делегованих повноважень виконуються під контролем і адміністративною опікою державних органів;
- виступають як органи держави, що виконують її функції і повноваження;
- поділ повноважень, що виконуються на „власні” і „делеговані”.

Синтез державного і громадського у самоврядуванні, на думку прихильників теорії муніципального дуалізму, є важливим для суспільства, оскільки не відбувається роздвоєння влади, яке може супроводжуватися політичною нестабільністю, відкриваються можливості для населення брати участь в управлінні громадсько-державними справами; ліквідується розрив між суспільством і державою; досягається єдина мета – збереження та зміцнення суспільства і держави за наявності демократичних інститутів; держава більшою мірою входить у курс місцевих справ та приймає відповідні рішення, сутність яких узгоджується з інтересами людей; породжується спільний інтерес для громадян та державних органів, сутність якого полягає у будівництві життя, гідного кожної людини та суспільства в цілому; управління суспільством на основі узгоджених дій перетворюється на єдиний процес творення. Але здійснення цих переваг можливе лише в соціально орієнтованій державі.

В Україні вибір зроблено на користь громадської теорії місцевого самоврядування. Водночас ряд ознак вітчизняної моделі місцевої влади (збереження інституту районних і обласних рад, широке коло делегованих місцевому самоврядуванню повноважень виконавчої влади, конституювання інституту місцевих державних адміністрацій та ін.) свідчать про суттєвий залишковий вплив державної теорії місцевого самоврядування і теорії муніципального дуалізму.

Муніципальне управління може здійснюватися у різних організаційних формах, які в сукупності утворюють єдину систему або модель системи місцевого самоврядування, за допомогою якої у рамках усієї країни вирішуються питання місцевого значення. Під моделлю місцевого самоуправління розуміється форма організації влади територіальною громадою з метою найбільш ефективного вирішення питань місцевого значення.

Аналіз систем місцевого самоврядування зарубіжних країн показує, що у світі існує декілька їх моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характеру взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, формам взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування [4, с. 169].

Різні теоретичні підходи щодо місцевого самоврядування обумовили багатоваріантність його моделей. Серед основних більшість дослідників виділяють англосаксонську, континентальну, іберійську, радянську та змішану моделі місцевого самоврядування.

Англосаксонська модель складалась у Великобританії. Вона діє також у США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії та інших країнах. До характерних ознак цієї моделі відносяться: відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, що опікають місцеві виборні органи; функціонування органів місцевого самоврядування здійснюється тільки у межах компетенції, закріпленої у законі і утвердження принципу позитивного регулювання діяльності органів місцевого

самоврядування. З XIX століття у Великобританії затвердився принцип, згідно якого муніципальні органи можуть робити лише те, що їм прямо дозволив закон; відсутність опіки органів місцевого самоврядування з боку повноважних представників центральної влади; здійснення непрямым шляхом контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування через центральні міністерства; загальні (публічні) парламентські акти закріплюють статус муніципалітету як корпорацій; забезпечують автономність місцевих органів; виборність ряду посадових осіб місцевого самоврядування муніципалітетом [1, 3].

Континентальна модель (вона ж романо-німецька, французька) отримала поширення у країнах Європи, франкомовній Африці, багатьох країнах Латинської Америки, Близькому Сході. Вона базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Родоначальницею є Франція, тому специфіка моделі виходить з історії цієї країни, коли головною опорою королівської влади служили повноважні представники монархії на місцях, а не органи місцевого самоуправління комун. Континентальна модель місцевого управління, як зазначив французький дослідник І. Мені, нагадує ієрархічну піраміду, по якій відбувається передача різних директив і інформації, і в рамках якої на центральні власті активно працює ціла армія агентів на місцях. Ця модель також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим. В Італії, наприклад, подібна ієрархічна підпорядкованість виражається зокрема, в передбаченій Конституцією практиці областей здійснювати контроль за законністю актів провінцій, комун та інших місцевих утворень [12].

Основними ознаками цієї моделі є: поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування; утвердження у здійсненні публічної влади принципу негативного правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, згідно з яким вони можуть здійснювати всі дії прямо незаборонені законом.

У різних країнах континентальна модель має свої особливості, що пов'язано з різним підходом до визначення територіальної основи місцевого самоврядування, різним трактуванням ролі „природних” та „штучних” адміністративно-територіальних одиниць при визначенні системи територіальної організації влади [8, с. 115].

Змішана (гібридна) модель має подібність як з англосаксонською, так і з континентальною. Порівнюючи англосаксонську і континентальну моделі місцевого самоврядування, варто мати на увазі, що в демократично розвинутих країнах розходження між цими двома моделями не носять принципового характеру. Їх сучасна форма, яка багато в чому є результатом проведених реформ місцевого самоврядування, дозволяє говорити про певне зближення інколи дуже відмінних муніципальних систем. Поряд із розглянутими моделями існують змішані варіанти організації влади на місцях, що увібрали в себе в тій чи іншій мірі риси кожної з них і мають, крім того, власні специфічні ознаки. Характерною ознакою змішаної моделі можна вважати сполучення достатньо автономного місцевого самоврядування на низовому територіальному рівні з державним управлінням на більш високому рівні. Сьогодні змішана модель місцевого самоврядування досить успішно функціонує в Німеччині, Австрії, Японії, у деяких постсоціалістичних країнах і країнах, що розвиваються [11].

Така модель застосовується в Австралії, Німеччині, Японії, Австрії, Росії. У рамках цієї моделі у деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації. Наприклад, у Німеччині в адміністративних одиницях-округах – провідне положення в управлінні займають урядові президенти, які назначаються урядами земель. В Індії місцеве самоврядування за своїми параметрами нагадує британське, але тут діє пряме державне управління на місцях через призначених зверху чиновників, яке охоплює всі рівні адміністративно-територіального поділу країни, чого немає в Англії.

Іберійська модель місцевого самоврядування (Бразилія, іспаномовні країни Латинської Америки, хоча в самій Іспанії цієї системи немає, ця система має свої особливості в різних країнах, в деяких країнах має певні схожості із романо-германською системою, але має і свої особливості). Наприклад, в країнах Латинської Америки, система місцевого самоврядування яких подібна із романо-германською, роль представників з центру є дуже великою.

У ряді країн Латинської Америки існування крупних земельних латифундій і домінування місцевих землевласників значною мірою впливає на систему управління. Населення обирає раду і головну посадову особу даної адміністративно-територіальної одиниці (алькальда, префекта, мера), інколи обирають колегію посадових осіб. В деяких країнах головна посадова особа обирається не населенням, а радою. Алькальд (префект) одночасно є виконавчим органом ради і затверджується урядом (президентом, міністром внутрішніх справ), як його представник в даній адміністративно-територіальній одиниці. Він володіє правом контролю за діяльністю ради, тому володіє значною владою [6].

Теоретики Радянської України від самого початку розвивали думку, що Ради повинні поєднувати в собі функції місцевих органів державної влади і функції місцевого самоврядування. В період Громадянської війни Ради працювали виключно як органи пролетарської диктатури. Сподівання, що після війни Ради стануть органами місцевого самоврядування, не справдилися. Ще в 1925 р. у 40 % міст і селищ міського типу Ради взагалі не були створені. А існуючий варіант мав вигляд секцій при міськвиконкомах. Отже, через відсутність самостійності, перш за все матеріально-фінансової бази, Ради та їх виконкоми залишалися ланками централізованого апарату управління і не могли виконувати функції місцевого самоврядування [5].

Радянська модель збереглася у Китаї, Кореїській Народно-Демократичній Республіці, Кубі. У цій моделі всі ради є органами державної влади на відповідній території. Рада обирає виконавчий комітет, який є колегіальним органом державного управління у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, і підпорядковується як вищестоящому комітету так і своїй раді. Для цієї моделі характерна ієрархічна підпорядкованість усіх її елементів, відсутність будь-якої самостійності місцевих рад, виборність на безальтернативній основі.

Напрями можливих подальших досліджень

Із теоретичних проблем розвитку територіальної організації місцевого самоврядування слід продовжити дослідження в напрямі оптимізації просторової структури місцевого самоврядування і приведення її у відповідність до європейських норм і стандартів.

Висновки.

Проведені дослідження показують, що реформування системи місцевого самоврядування повинно починатися з територіальних громад, які являються базовим рівнем місцевого самоврядування. Зміцнення територіальних громад на основі політичної децентралізації і утвердження їх в якості територіальної основи місцевого самоврядування і низової ланки адміністративно-територіального устрою підвищить життєздатність територіальних громад і сприятиме їх соціально-економічному саморозвитку.

Щодо подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні потрібно визначитися з відповідною стратегією. Побудова європейської моделі самоврядування в нашій державі має бути наповнена конкретним змістом. Ураховуючи низку чинників (соціально-економічних, історичних, культурних, суспільно-політичних та правових), українським реаліям найбільш відповідає французька модель організації публічної влади на місцях.

Список використаних джерел

1. Англо-саксонська модель місцевого самоврядування. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/>.
2. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАНУ, 2001. – 260 с.
3. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навч. посіб. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
4. Матвиенко В. Я. Прогностика: прогнозирование социальных и экономических процессов: теория, методика, практика. – К. : Укр. пропілеї, 2000. – 500 с.
5. Місцеве самоврядування в Україні // Радянська система та принципи організації місцевої влади. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/>.
6. Місцеве самоврядування у зарубіжних країнах. – Режим доступу : <http://www.topical.in/lection/kp1/12>.
7. Місцеве самоврядування. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
8. Міське самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи. – К. : Атіка, 2002. – 206 с.
9. Погорілко В. Ф., Батанов О. В. Місцеве самоврядування // Юридична енциклопедія. – Т. 3. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2001. – С. 731-732.
10. Самолук В., Філіп'єв А., Мартинюк Р. Основи правознавства. – Острого : Вид-во Ну «Острозька академія, 2006. – 253 с. – Режим доступу. – <http://book.li.org.ua/ua/map/r5/r55/>.
11. Сергєєв А. В. Юридична природа, сутність і перспективи місцевого самоврядування в Україні // Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку, 2004 р. – Режим доступу : <http://studrada.com.ua/content>.
12. Удовіченко Б. Моделі місцевого самоврядування. – Режим доступу : http://politiko.com.ua/groups/talk_topic?id=1424.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"