

порівняти основні категорії і допущення, з яких виходять представники класичного реалізму і його головних спадкоємців – неореалізму і посткласичного реалізму.

*The article presents the analysis of the main categories of classical realism and their evolution in latter developed branches of the approach – neorealism and postclassical realism. This article's main objective is to compare the main categories and assumptions made by representatives of classical realism and its main heirs' – neorealism and postclassical realism.*

Стаття надійшла до редколегії 03.04.2014

УДК 342.553.001.32

*Кормич А. І., НУ «ОЮА»*

## **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В СТРУКТУРІ МІСЬКОЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ: ГЕНЕЗИС КОНЦЕПТУАЛЬНОГО ВИЗНАЧЕННЯ**

*У статті аналізуються основні концепції місцевого самоврядування, що розроблялись протягом XVIII-XX століть. Визначені природа та сутність місцевого самоврядування. Розглянуті місце та роль самоврядування як елементу міської правової системи.*

Місцеве самоврядування виступає невід'ємною складовою як нормативної, так і інституційної підсистем міської правової системи. Тому дослідження цих проблем дозволяє аналізувати напрямки та зміст вдосконалення і підвищення ефективності всієї міської правової системи. Одним з важливих аспектів даної проблематики є становлення теоретичних засад місцевого самоврядування, що знайшло відображення у формуванні цілого ряду концепцій самоврядування у різні історичні часи. Але за всіх умов такі концепції були пошуком відповіді на складні питання суспільного життя, намаганням пояснити причини колізій між центральним урядом і місцевими органами влади, обґрунтувати необхідність зміцнення самоврядування, з'ясувати, чи реалізують носії місцевого самоврядування відмінну від державної владу, або лише виконують окремі державні функції.

Потреба у чітких відповідях на такі питання залишається і сьогодні, коли Україна переживає бум парадів суверенітетів, що здатні руйнувати державність. Необхідність знайти оптимальну модель правового і інституційного механізму співпраці центру і регіонів,

узгодження інтересів і потреб стає актуальним теоретичним і практичним завданням.

В даній статті, спираючись на існуючу наукову базу, ми і розглянемо ряд важливих концепцій щодо місцевого самоврядування, наголошуючи на соціальну обумовленість їх формування.

Терміни «самоврядування», «самоуправління» у значенні саме місцевого самоврядування в Європі почали використовуватись з другої половини XVIII ст. [1, 239].

Найзначнішим стимулом становлення інституту самоврядування в Європі була Велика Французька революція 1789 р., що являла собою прояв протистояння буржуазії та феодальної держави і в результаті якої на зміну поліцейській державі прийшла конституційна.

У Франції формується децентралізаторська теорія, яка обґрунтувала поділ адміністративних справ на такі, які є наслідком самоврядування, і на справи державні, делеговані общинам [2, 88]. Аналогічна тенденція розповсюджується всією Європою.

А. Токвіль в роботі «Демократія в Америці» зазначав: «Общинні інститути її відкривають для народу шлях до свободи та вчать його користуватися цією свободою. Насолоджуватись її мирним характером. Без общинних інститутів нація може сформувати вільний уряд, однак істинного духу свободи вона так і не досягне» [3, 65].

У 1831 році Конституція Бельгії закріпила статтю, присвячену общинному управлінню, і визнала поряд із законодавчою, виконавчою та судовою владою четверту владу – муніципальну.

В рамках німецької юридичної школи обґрунтовується природа і сутність місцевого общинного самоуправління, пропонується теорія вільної общини (природних прав общини), що базувалася на таких основних принципах організації місцевого самоуправління:

- органи місцевого самоврядування обираються членами общини,
- обов'язковим є розподіл повноважень общини на власні та делеговані державою,
- місцеве самоуправління – це управління власними справами общини, що відрізняються за своєю природою від державних;
- органи общин є органами місцевого самоврядування, а не держави,
- держава не повинна втручатися у питання компетенції общин, не дозволяючи при цьому виходити за межі їх компетенції.

Прихильники цієї теорії доводили, що право общини на управління своїми справами так само природно і закономірно, як і права людини; община є первинною стосовно держави, а тому остання

повинна поважати свободу общинного управління. Держава не створює общину, а лише визнає її як таку, що органічно склалася. Традиції у місцевому самоуправлінні розглядались як основна умова успішного функціонування останнього.

На зміну теорії вільної общини приходить громадівська теорія місцевого самоврядування, що виводить на перший план господарську природу діяльності місцевого самоврядування. Ця теорія була впроваджена у законодавстві ряду країн Європи.

Однак представники цієї теорії, зокрема Р. Мом, порушуючи питання про громадівський суверенітет в рамках держави, вбачали його джерело у недержавному, суто господарському характері їх діяльності, не претендуючи на заняття політичною діяльністю, яка повністю належить, на їх думку, державі. Політичні питання, на переконання авторів даної теорії, не можуть бути об'єктом діяльності самоврядування.

Тому аргументом супротивників цієї концепції була відсутність чіткого пояснення публічно-правового характеру багатьох із здійснюваних місцевим самоврядуванням функцій. Недоліком даної теорії було і те, що вона змішувала самоуправні територіальні одиниці з різними приватноправовими об'єднаннями (промисловими компаніями, благодійними товариствами і т. ін.) Але між ними є принципова відмінність, яка не враховувалась творцями та прихильниками даної теорії. Адже, належність людини до певного приватноправового об'єднання, як і вихід із нього, залежить від самої людини, а приналежність до самоуправних одиниць, підпорядкування органам самоуправління самостійної територіальної одиниці встановлюється законом і безпосередньо зв'язане з місцем проживання людини.

Все це свідчило про складний механізм взаємодії держави з територіальними громадами і ставило перед правознавцями завдання віднайти оптимальний варіант взаємин.

Теоретики Англії кінця XIX ст. відзначали, що встановлення правильного співвідношення між центральними та місцевими органами зв'язане з великими труднощами. Центральне управління повинне здійснювати контроль за діяльністю місцевих установ, щоб забезпечити дотримання закону, досягти певного ступеня однорідності та підтримати мінімальний рівень успішності даної діяльності. З іншого боку, вони застерігали, що контроль не повинен бути надлишковим та тиснути на підприємливість, ініціативу і почуття власної відповідальності учасників місцевого управління.

Видатні німецькі вчені XIX ст. Л. Штейн та Р. Гнейст, критично оцінивши громадівську теорію, розробили основні положення

державницької теорії самоуправління, згідно з якою самоуправління – це одна із форм організації місцевого державного управління. Всі повноваження в галузі місцевого самоуправління надані державою, джерелом їх є державна влада. Проте, оскільки місцеве самоуправління здійснюється місцевими жителями, то вони безпосередньо зацікавлені в результатах управління, на відміну від державних чиновників централізованого державного управління, які не залежать від місцевого населення, не підконтрольні йому і не завжди проявляють ініціативу та самостійність у вирішенні місцевих питань.

Державницька теорія самоуправління вбачає у самоуправлінні не самостійне управління місцевим населенням їх власними справами, що відрізняються від державних, а лише покладання на місцеву громаду здійснення завдань державного управління за участю місцевих жителів, які залучаються на службу державними інтересами та завданнями [4, 492].

В рамках державницької теорії сформувався два напрямки: юридичний (Л. Штейн) та політичний (Р. Гнейст).

Л. Штейн писав: «Самоуправління – це перша форма, у якій досягає свого втілення ідея вільного управління як організованої участі громадян у функціях виконання взагалі та й управління особливо. Воно виникає не стільки завдяки вільній та самостійній волі окремих громадян, скільки завдяки особливості таких відносин, які породжують та роблять цю участь необхідною.

Як висновок – система такого самоуправління базується на системі цих очевидних чинників, що її породжують. Тому слід виходити з погляду, що самоуправління... як і його очевидні основи, охоплюють цілу державу і таким чином створюють іншу органічну систему виконання поряд із системою управлінською і що із поєднання цих систем виникає право їх обох» [5, 96].

Пропагуючи державний характер самоуправління, він вбачав гарантії самостійності в тому, що органи місцевого самоврядування є органами територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій державного управління – функції, що виходять із самостійності органів самоуправління (закономірні або вільні), та ті, які випливають із їх органічного ставлення до єдності держави (службові, державні). Основою організації місцевого самоуправління він вважав общину, яка призначена і здатна – звужено для своїх обмежених рамок – створювати основні форми та органи держави. Общинний лад є серцевиною всякого самоуправління, община є батьківщиною вільного управління, і народ без вільної общини, при будь-якому вільному державному облаштуванні, не буде вільним, буде адміністративно рабським народом.

Р. Гнейст вважав, що не може бути гарантією самостійності та реальності місцевого самоврядування виборність його органів та посадових осіб, оскільки служба для чиновника – засіб отримання коштів для існування, у зв'язку з чим він може, не поділяючи інтересів, просто відбувати службу. Виходячи з цього, Р. Гнейст пропонував для забезпечення ефективності місцевого самоврядування створювати систему почесних посад з особливим порядком їх формування та розміщення окремих осіб.

Розкриттю сутності служби у самоврядних інституціях приділяли увагу і інші науковці, намагаючись поєднати розуміння самостійної ролі самоврядування з функцією їх представництва державних інтересів. Зокрема, Г. Еллінек по-своєму трактував зміст такої служби, наголошуючи, що: зобов'язання окремих індивідів до виконання службових обов'язків не базується, як у професійних чиновників, на постійному службовому відношенні, а на загальному обов'язку громадян підкорятися волі держави. Особи ж, які несуть таку службу, є особливими посадовими особами, вони не змінюються, підкоряються лише закону та розпорядній владі, а не регламентам та інструкціям вищих постанов, і тому більш незалежні від центральної влади, ніж професійні чиновники.

Г. Еллінек тлумачить питання структури та компетенції органів місцевого самоуправління, посилаючись на те, що община має свої власні права, а також виконує державні функції, оскільки держава користується общиною для своїх цілей та вводить її в свою адміністративну організацію. Він робить висновок, що община має власну і «доручену» їй державною компетенцію. На даній теорії базується місцеве самоврядування в багатьох країнах світу, впроваджуються ці положення і в Україні.

Ряд вчених, зокрема, Ернст Мейєр, на початку ХХ ст. пропагували теорію, згідно з якою органи самоуправління, хоч і виконують функції державного управління, проте є органами не держави, а громад, як відосблених від держави громадсько-правових юридичних осіб.

У цей час закладались також теоретичні підвалини місцевого самоуправління в науковій думці України. На їх основі були підготовлені конституційний проект декабриста Микити Муравйова (1821-1825 рр.), основні документи Кирило-Мефодіївського товариства; «Книга буття українського народу», «Начерки Конституції республіки» Георгія Андрузького (1846-1847 рр.).

М. Костомаров і В. Антонович сформулювали народницьку концепцію, не поєднуючи самоврядність з проявами українського державотворення.

М. Драгоманов, обґрунтовуючи зміни державного устрою в проєкті «Вільної Спільки», висловлює ідеї запровадження місцевого самоврядування як основи децентралізації, вважаючи централізм Російської імперії найбільшою препоною конституційному ладу. Держава, на його думку, має бути «вільною спількою» локальних самоуправ, кожна з яких зокрема і всі разом складають основу державного життя, з двопалатною системою, на зразок американської палати представників та сенату. Самоуправи мають кожна свою внутрішню самостійність і незалежність щодо іншої, незалежно – вищого чи нижчого типу. Такі погляди на взаємовідносини між різними ланками місцевого самоврядування, а також між обласними думами як органами обласного самоврядування і центральними державними органами, не втратили своєї актуальності на нинішньому етапі. Він наголошував, що відносини, розподіл компетенції між відповідними самоврядними органами повинні бути чітко врегульовані і вирішені конкретно. Щоб кожна установа мала у межах можливого повну самостійність щодо своєї компетенції, особливо у справах, які ця установа оплачує за рахунок своїх коштів. [6,23-24].

Михайло Грушевський, розвиваючи концепцію М. Драгоманова, у статті «Конституційне питання і українство в Росії» (1905р.) розробив проєкт національно-територіальної децентралізації Російської імперії, включаючи питання забезпечення повноважень і створення юридичної бази самоврядних областей через утворення на територіях з одним мільйоном мешканців певної національної належності власного сейму. Ці сейми з урядами місцевого самоврядування мали б стати основними складовими частинами держави. За цих умов центральний парламент обирався б непрямо, поділяв би повноваження уряду з місцевою владою. Народність, географічне положення і демографія, а не історичні претензії деяких народів чи випадкові рішення віддаленої бюрократії, стали б наріжними для реорганізації держави. За таких умов народ сам панував би «прогресивно» і «раціонально».

Ще один документ конституційного характеру того часу, в якому розробляється питання місцевого самоврядування, це проєкт Основного Закону «Самостійної України» Спільки народу українського», підготовлений групою членів Української народної партії, на чолі з М. Міхновським. Самостійна республіка Україна представлена в ньому спількою вільних і самоуправних українських земель, кожна з яких є спількою вільних та самоуправних громад.

С. Дністрянський у своїй теорії суспільних зв'язків обґрунтував право народного самовизначення України на її етнічній території. У проєкті конституції Західної України, 1920 р. він передбачав

найширшу і безпосередню участь народних мас в управлінні суспільними справами з одночасним функціонуванням добре організованої і обраної завдяки народному довір'ю влади. Автор формулює принцип національного кадастру, який ґрунтувався на національних традиціях і зокрема ідеї віча. Проект передбачав надання права законодавчої ініціативи не лише органам місцевого самоуправління, але й окремим професійним організаціям і широким верствам населення. [7,306]

О. Ейхельман у конституційному проекті наголосив, що система органів влади має ґрунтуватися на широкій участі народу у громадсько-державній роботі. Кожній землі гарантувалося здійснення права на самоуправління на своїй території в усіх справах, які не належали до компетенції державної організації. [8,12]

За часів встановлення радянської влади в Україні розвиток теорій самоврядування суперечив централізованій системі управління, тому ідеї самоврядування, що передбачали децентралізацію влади, незалежність та самостійність органів місцевого самоврядування, багато років не розроблялись. Лише у 50-х роках радянський вчений С.Н. Братусь в роботі «Субъекты гражданского права» одним з перших відновив та продовжив наукову традицію дослідження проблем ролі місцевого самоуправління. Він наголосив, що ради є також і місцевими органами влади, тобто самоуправлінням. З цього періоду радянською юридичною наукою починає активно розроблятися ідея місцевих рад як органів самоуправління, в зв'язку з розширенням участі громадян в управлінні та зростанням значення їх контролю за діяльністю органів управління і посадових осіб, участі в обговоренні проектів рішень тощо.

Місцеве самоврядування аналізується як частина державного самоуправління, формулюються ознаки місцевого самоуправління, характеризується місцеве самоуправління як таке, що відображає волю місцевого населення, не маючи своїх особливих інтересів, які б розходились з інтересами центральних органів влади; наголошується, що місцеве самоврядування знаходиться у взаємовідносинах з центральними органами влади на засадах демократичного централізму.

З 70-х років в радянській правовій науці теоретичні розробки проблематики місцевого самоуправління займають значне місце. Це, зокрема, праці В. Г. Афанасьєва, М. О. Баймуратова, А. К. Белих, Ю. А. Тихомирова, А. І. Щиглика та багатьох інших. Автори аналізують місцеві ради як органи, що мають «подвійну» природу – органи державної влади на місцях, які входять в єдину систему рад, і органи громадського самоуправління, що представляють інтереси народу.

Тобто, поступово як у світовій так і у радянській науковій думці утверджується теорія дуалізму щодо місця та ролі місцевого самоуправління як правової категорії. В них наголошується, що самостійно вирішуючи місцеві справи та здійснюючи на місцевому рівні певні державні функції, муніципальні органи виходять за рамки місцевих інтересів і, відповідно, повинні діяти як інструмент державної адміністрації.

Опоненти ж цієї концепції стверджували, що постановка питання про двоєдину природу місцевого самоврядування суперечить принципу поділу влади, що є основною ознакою правової держави. Натомість пропонувалась теорія соціального обслуговування, яка робила акцент на здійсненні муніципалітетами одного з основних своїх завдань: пропозиція послуг населенню та організація його обслуговування, бо головна мета діяльності самоуправління – добробут жителів комуни.

На різноманітних теоретичних засадах почалися складні і багатопланові процеси реформування місцевого самоврядування у країнах світу, особливо активно починаючи з 50-х років ХХ ст. Основними їх напрямками стало коригування кількості самоврядних одиниць, удосконалення організаційної структури органів самоврядування, поява нових форм та компетенцій, фінансові та функціональні реформи. Все це відкривало нові можливості для більш ефективного функціонування системи місцевого самоуправління, перед усім щодо надання місцевих послуг. В такий спосіб розвиток місцевого самоуправління виступав важливим напрямком вдосконалення міської правової системи.

В Україні пошук оптимальної моделі місцевого самоуправління активно впроваджується з набуттям державної незалежності. Але і сьогодні це залишається складною і теоретичною і практичною проблемою, що потребує свого вирішення.

#### ***Бібліографічний список***

1. Энциклопедический словарь / под ред. И. Б. Андриевского. – СПб. : Изд. Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1900. – Т. 56. – 239 с.
2. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Львів : Літопис, 2002. – 196 с.
3. Токвіль А. Демократія в Америці / А. Токвіль. – К. : Всесвіт, 1999. – 590 с.
4. Коркунов Н. М. Русское государственное право / Н. М. Коркунов. – СПб., 1909. – Т. 2. – 525 с.
5. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии / Л. Штейн. – М. : 1874. – 96 с.



6. Потульніцький В. Історія української політології / В. Потульніцький. – К. : Либідь, 1992. – С. 23-24.
7. Дністрянський С. Нові проекти української конституції / С. Дністрянський // Воля. – 1920. – Т. 4 – Ч. 5. – 430 с.
8. Ейхельман О. Проект Конституції – основних державних законів УНР. – К., 1921. – 12 с.

*В статті аналізуються основні концепції місцевого самоуправління, які розроблялись на протязі XVIII – XX століть. Визначено природу та сутність місцевого самоуправління. Розглянуто місце та роль самоуправління як елемента міської правової системи.*

*The article provides the analyses of the main theories of the local self-administration of the XVIII-XX centuries. The nature and essence of local self-administration are determined. The place and role of self-administration in local legal system are reviewed.*

Стаття надійшла до редколегії 20.03.2014

УДК 340.11:34.01

*Іванченко О. М., НУ «ОЮА»*

## **ПРОЦЕС ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО МОДЕЛЬНИХ НОРМ ПРАВА: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА**

*Останнім часом відбувається процес імплементації в національне законодавство модельних норм права. Це відбувається завдяки стримкому входженню нашої держави у міжнародну спільноту. Це зумовлюється потребою створення узгодженого правового простору, який сприяв би всебічному розвитку економічних, торговельних, культурних, інших зв'язків між країнами та плідно впливав на розвиток прогресивних процесів також у їх внутрішньодержавному житті.*

З надбанням державної незалежності і самостійним правосуб'єктним входженням у світове співтовариство Україна почала жваво включатись у міжнародну правову систему, перш за все у континентальне правове поле європростору. На порядок денний постали складні, масштабні завдання – використовуючи напрацьовані сучасною цивілізацією найдієвіші засоби і форми забезпечення правової гармонії у міжнародному житті, досягти об'єктивно необхідного зближення законодавства України із законодавством країн, з якими вона співробітничає. Адже