

СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА
ЛІГА СТУДЕНТІВ АСОЦІАЦІЇ ПРАВНИКІВ УКРАЇНИ

**РЕФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ
В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ**

МАТЕРІАЛИ

Міжнародної науково-практичної конференції
(Суми, 18–19 травня 2017 року)

Частина 1



Суми
Сумський державний університет
2017

3. Гіда Є. О. Класифікація гарантій забезпечення прав та свобод людини і громадянина / Є. О. Гіда // Актуальні проблеми правознавства. – Тернопіль : Вектор, 2011. – С. 33 – 41.
4. Проблемы общей теории права и государства : [учеб. для юрид. вузов] / [Варламова Н. В., Лазарев В. В., Лапаева В. В. и др.] ; под общ. ред. Нерсесянца В. С. – М. : Норма, Инфра-М, 1999. – 832 с

СУЧАСНІ ТЕОРІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЇХ ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ

Лоза А.В.

*Студентка I курсу магістратури ННІ права
Сумського державного університету*

Організація дієвого й ефективного місцевого самоврядування в Україні залежить, передусім, від обрання певної моделі, в рамках якої будуть розвиватися муніципалітети. Ядром кожної з моделей виступають теорії місцевого самоврядування (далі – теорії МС). Вони не лише дозволяють простежити еволюцію наукової думки в галузі місцевого самоврядування, але й допомагають визначити фундаментальні підходи до його розуміння, правову природу, суть і зміст, особливості моделей місцевого самоврядування. Отож, спробуємо розглянути основні теорії МС, проаналізуємо їхні переваги та недоліки.

На сучасному етапі питання природи місцевого самоврядування розглядається у громадській, державній і громадсько-державній теоріях місцевого самоврядування [2].

Громадська (громадівська, суспільна) теорія МС сформувалася під впливом двох історичних концептів: 1) теорії вільної громади (природних прав вільної громади), фундаторами якої були Г. Аренс, Н. Гербер, О. Лобанд, Е. Мейер, О. Реслер, А. де Токвіль, Г. Туре та ін., а також 2) господарської (громадсько-господарської) теорії, яку представляли О. фон Гірке, Р. Моль, В. Шеффнер, О. І. Васильчиков, В. М. Лешков та ін. Широкої підтримки громадська концепція набула у практиці державотворення Австралії, Великої Британії, Канади, Нової Зеландії, США. Саме вона стала науковим підґрунтям для побудови англо-американської (англосаксонської) моделі місцевого самоврядування.

Громадська теорія має свої особливості, що втілилися в наступних положеннях :

- первинним суб'єктом місцевого самоврядування виступає територіальна громада;
- територіальна громада є самостійним джерелом публічної муніципальної влади;
- право на місцеве самоврядування є природним і невідчужуваним від самої громади, причому держава не утворює, а тільки визнає та гарантує його [3, с. 99; 5, с. 109-110];
- інституції місцевого самоврядування мають вирішувати тільки питання місцевого значення, а здійснення повноважень державної влади має покладатися на місцеві органи

державної виконавчої влади. У розв'язанні питань місцевого значення органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом «дозволено все, що не заборонено законом»;

- місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів, бо тільки там ще збереглися умови для відтворення громад. Щодо інших рівнів адміністративно-територіального поділу (департаментів, областей, провінцій, регіонів), то там місцеве самоврядування можливе лише у формі добровільних асоціацій та об'єднань [3, с. 99].

Громадська теорія МС, зокрема, включає такі переваги: по-перше, територіальна громада, її органи та посадові особи отримують найбільш повну автономію від держави у вирішенні питань місцевого значення; по-друге, збільшується ймовірність максимального врахування думки членів територіальної громади, підвищується рівень довіри до органів і посадових осіб місцевого самоврядування; по-третє, публічна муніципальна влада «по вертикалі» збалансовує публічну державну владу, забезпечуючи поряд з централізацією системи управління її децентралізацію на місцевому рівні [4, с. 165].

Противники громадської теорії, навпаки, закидають їй ряд недоліків. Наприклад, В.І. Гладій вказує, що, по-перше, самоврядування не можна повністю ототожнювати з громадським управлінням; по-друге, у світі немає жодного емпіричного прикладу держави, яка зовсім не втручається у справи комун (адміністративних одиниць); по-третє, теорія виправдовує прояви місцевого (мікротериторіального) егоїзму [1, с. 21]. М. І. Корнієнко також стверджує, що ця теорія «суперечить теорії суверенітету народу як єдиного джерела державної влади», і зазначає, що «суверенітет» громади та її органів є небезпечним для держави» [Цит.за: 4, с. 166]. Крім того, у доктрині дуже часто зустрічається думка, згідно з якою «в громадській концепції місцеве самоврядування постає швидше у формі благих, але пустих декларацій, ніж як реально наявний соціальний феномен» [Цит.за: 3, с. 100].

Так чи інакше, всі вищенаведені аргументи мають право на існування. Втім, ми підтримуємо позицію Н. В. Мішиної, яка наголошує, що різке неприйняття багатьма науковцями громадської теорії навряд чи є обґрунтованим. Більш конструктивним був би підхід до неї як до теорії правової держави. Адже саме втілення в життя концепції громад сприятиме розвитку найдемократичнішої організації місцевого самоврядування [4, с.166].

Державна (державницька) теорія МС започаткована в Магдебурзькому праві, була розроблена в рамках політичного (Р. Гнейст) та юридичного (Л. Штейн) напрямку в Пруссії в 70-х рр. XIX ст. У подальшому цю теорію відстоювали як українські (В. І. Вернадський, А. Ю. Кримський, М. І. Палієнко, М. А. Славінський, С. Т. Томашівський, М. І. Туган-Барановський та ін.), так і російські (В. П. Безобразов, О. Д. Градовський, М. М. Коркунов, М. І. Лазаревський, А. Г. Михайловський, Б. М. Чичерін та ін.) дослідники. Надзвичайно поширеною вона стала в країнах Європи, франкомовних країнах Африки, багатьох країнах

Латинської Америки. У результаті державницька концепція лягла в основу європейської (континентальної, романо-германської, французької) моделі місцевого самоврядування.

На противагу теорії громад, державна теорія розглядає місцеве самоврядування не як автономний вид публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну з форм організації місцевого управління, або ж як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні [1, с. 22].

Основний зміст державної теорії МС розкривається через такі її особливості:

- джерелом влади є держава, яка на свій розсуд наділяє владою інших суб'єктів;
- органи місцевого самоврядування є продовженням держави на місцевому рівні;
- держава обирає предметну область і визначає компетенцію самоврядних органів;
- самоврядні органи діють за принципом «дозволено те, що передбачено законом»;
- місцеве самоврядування є засобом здійснення публічної державної влади за

допомогою недержавних суб'єктів (місцевого населення та його інституцій). У такому разі діяльність держави та місцевого самоврядування є однорідною за своєю суттю [5, с. 113].

До переваг державної теорії, зокрема, відносять: по-перше, мінімізацію конфліктів між органами державної влади й органами місцевого самоврядування; по-друге, послідовну реалізацію органами державної влади й органами місцевого самоврядування єдиної політики по всій території держави; по-третє, можливість здійснення місцевого самоврядування як на рівні територіальних громад, так на інших рівнях адміністративно-територіального поділу (районному, обласному, регіональному тощо) [4, с. 167].

Недоліками державної теорії можна вважати, по-перше, низький рівень автономії органів місцевого самоврядування (якщо вони матимуть її взагалі); по-друге, відсутність балансу «по-вертикалі» між державними та муніципальними органами; по-третє, заперечення поділу публічної влади на публічну державну та публічну муніципальну (самоврядну) владу [4, с. 165-167]. Також П. М. Любченко вважає, що зведення місцевого самоврядування лише до місцевого рівня державного управління суттєво звужує спектр аналізу та дослідження сутності місцевого самоврядування як одного з фундаментальних принципів конституційного ладу, як інституту громадянського суспільства, як однієї з форм народовладдя, як фундаменту сучасної філософії людини, як багатогранного суспільного, соціально-політичного та соціально-правового феномену [3, с. 103].

Громадсько-державна теорія (теорія муніципального дуалізму) об'єднала в собі елементи як громадської, так і державної теорій МС, у результаті сформувавши змішану (дуальну) модель місцевого самоврядування. Дана концепція включає наступні ознаки :

- органи місцевого самоврядування є незалежними від держави лише при розв'язанні громадських і господарських справ. При цьому вони зобов'язані дотримуватися законів;
- органи місцевого самоврядування розглядаються як державні інституції, якщо вони виконують функції держави (делеговані повноваження). Під час виконання делегованих повноважень муніципальні органи діють під контролем і наглядом державних органів;
- поєднання в особі органів місцевого самоврядування функцій місцевого самоврядування з функціями державного управління на місцях визначається «подвійною» або «двоєдиною» політико-правовою природою місцевого самоврядування [3, с. 104].

Прихильники теорії муніципального дуалізму вважають, що завдяки поєднанню державного та недержавного начал вирішуються найважливіші державно-громадські завдання: (а) усувається роздвоєння влади, що призводить до політичної нестабільності та послаблення держави та її інститутів; (б) створюються можливості для участі людей в управлінні справами суспільства та держави, що підносить культурно-правовий рівень громадян і виховує в них почуття поваги до законів; (в) ліквідується розрив між суспільством і державою; (г) досягається єдина мета – збереження і зміцнення суспільства та держави на основі демократичних інститутів; (г) держава може краще вивчати потреби населення, місцеві справи й ухвалювати рішення, що відповідають інтересам людей; (д) народжується спільний інтерес громадян і державних органів, сутність якого полягає в побудові життя, гідного кожної людини й суспільства в цілому, а управління суспільством на основі узгоджених дій переростає в єдиний творчий процес [Цит.за.: 3, с. 104].

Поєднуючи переваги громадської та державної теорій, концепція муніципального дуалізму поєднує і всі їхні вищеназвані недоліки. Разом з тим негативною рисою дуальної теорії можна також вважати відсутність стійкості у зв'язку з її подвійною природою. Із цього приводу професор Н. В. Мішина зазначає: «Громадсько-державна теорія є найменш збалансованою та виваженою тому, що досить важко зберегти баланс між «державним» і «громадським» у разі її застосування. А, отже, законодавство в країнах, які застосовують цю теорію, тяжіє або до громадської, або до державної теорії місцевого самоврядування».

Таким чином, проведений у роботі аналіз дозволяє дійти наступних висновків:

- 1) Теорії місцевого самоврядування – це комплекс ідей, поглядів та уявлень щодо основних засад побудови та функціонування самоврядних утворень на місцевому рівні;
- 2) Теорії місцевого самоврядування знаходять своє втілення в моделях (системах) місцевого самоврядування, що реалізуються на практиці в різних державах світу;
- 3) На сучасному етапі виділяють три основні теорії місцевого самоврядування, а саме: громадську, державну та громадсько-державну (теорію муніципального дуалізму);

4) Громадська теорія місцевого самоврядування виходить із того, що джерелом влади є народ (в особі територіальних громад та їх об'єднань), а природа влади, яку вони здійснюють – публічна, але не публічна державна, а публічна муніципальна (самоврядна);

5) Державна теорія місцевого самоврядування виходить із того, що джерелом влади є держава, яка на свій розсуд наділяє владою інших суб'єктів. Саме тому в цій концепції заперечується існування муніципальної влади, вказуючи, що існує одна влада – державна;

6) Громадсько-державна теорія (теорія муніципального дуалізму) характеризується «подвійною» природою, адже поєднала в собі риси як громадської, так і державної теорій;

7) Кожна з теорій має свої переваги та недоліки, які варто враховувати на практиці.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гладій В. І. Місцеве самоврядування як ресурс політики Євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи для України: дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Гладій Василь Іванович; ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. Василя Стефаника». – Івано-Франківськ, 2015. – 238 с.
2. Государственное право зарубежных стран: курс лекций / Н. В. Мишина, В. А. Михалев, В. А. Куранин, Д. Е. Волкова. – К.: Юринком Интер, 2012. – 416 с.
3. Любченко П. М. Муніципальне право України: навчальний посібник / П. М. Любченко. – Харків: Видавництво «ФІНН», 2012. – 496 с.
4. Мішина Н. В. Теорії місцевого самоврядування і самоорганізація населення / Н.В.Мішина //Наукові праці Одеської національної юридичної академії / С. В. Ківалов (гол. ред.); МОН України, ОНЮА. – Одеса : Юрид. л-ра, 2009. – Т.8. – С.163-170.
5. Муніципальне право України: підручник / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальций та ін.; за ред. М.О.Баймуратова. – 2-ге вид. – К.: Правова єдність, 2009. – 720 с.