

УДК 352.07(477)

Н. В. Мішина

ТЕОРІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І САМООРГАНІЗАЦІЯ НАСЕЛЕННЯ

На сучасному етапі в Україні триває муніципальна реформа, яка є органічною частиною адміністративної реформи. Цій реформі приділяється значна увага, про що свідчить, наприклад, те, що у квітні 2009 року для проведення аналізу державної регіональної політики щодо розвитку місцевого самоврядування, для пошуку ефективних шляхів її вдосконалення, для удосконалення законодавства з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою держави було утворено Раду з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування; її очолив прем'єр-міністр України [1].

Концепція адміністративної реформи передбачає, що головним завданням муніципальної реформи є усунення недоліків, які істотно впливають на здійснення управлінської діяльності. При проведенні реформи, при її законодавчому забезпеченні особлива увага приділяється вивченню, аналізу, узагальненню і впровадженню кращого вітчизняного та міжнародного досвіду у сфері розвитку місцевого самоврядування. Одним із важливих практичних завдань на цьому етапі є пошук участі населення у здійсненні локальної демократії, в тому числі — у роботі органів самоорганізації населення (далі — органів СОН), — будинкових, квартальних, вуличних тощо комітетів. Важливим науковим завданням є доктринальне забезпечення цього процесу. Розмірковуємо, що внесок правознавців, в першу чергу, полягає у створенні ефективного нормативно-правового забезпечення створення і функціонування органів СОН як елемента системи місцевого самоврядування.

Міське самоврядування привертало увагу В. Б. Авер'янова, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. М. Камп, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, В. С. Куйбіди, В. Ф. Мелещенка, М. П. Орзіха, Б. А. Пережняка, М. В. Пітника, В. Ф. Погорілка, М. О. Пухтинського, А. О. Селіванова, В. Ф. Сіренка, А. С. Ткачука, Ю. М. Тодици, О. Ф. Фрицького та ін.

Але жоден з цих авторів не розглядав вплив теорій місцевого самоврядування на органи СОН, — у першу чергу, на політику держави по відношенню до цих органів та на нормативно-правову регламентацію їхньої діяльності. Саме це і є метою статті.

Погляди, підходи і пропозиції вчених, коли йдеться про місцеве самоврядування, є досить різноманітними залежно від того, якою, на думку дослідника, є природа цього інституту. На сучасному етапі питання природи місцевого самоврядування розглядається у громадській, державній і громадсько-державній теоріях місцевого самоврядування. Найбільш докладно сутність цих теорій і їхні переваги і недоліки охарактеризовано у роботах М. І. Корнієнка [див., наприклад: 2, с. 625–628], П. М. Любченка [3, с. 131–142], Б. А. Пережняка [4, с. 58–62] і О. В. Батанова [5, с. 71–83].

Громадська теорія місцевого самоврядування виходить із того, що первинними суб'єктами місцевого самоврядування є територіальні громади, а природа влади, яку вони здійснюють — публічна, але не публічна державна, а публічна муніципальна. Як влучно зазначили Б. А. Пережняк і О. В. Батанов, ця теорія «виходить з протиставлення територіальної громади державі, громадських інтересів — політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава здійснювали свої власні інтереси». Ця теорія виникла у США, саме про неї писав А. Токвіль, коли зазначав, що «мешканець Нової Англії інтересується справами громади, тому що бере участь в управлінні нею; ...він втручається у будь-який, навіть самий малий інцидент у житті громади, бо у цій доступній йому, нехай і в обмеженій сфері діяльності він вчиться управляти суспільством» [6, с. 71].

Серед пересічних громадян США і вчених і досі переважає думка, що влада належить асоціаціям людей на місцевому рівні (територіальним громадам), які делегували її на вищий рівень (суб'єктам федерації і державі). Популярність такої ідеї підкреслює течія у політології, яка сформувалася у США у 1990-ті роки і отримала назву «комунітаризм» (від англійського «community» — громада).

За думкою прихильників комунітаризму, найважливіші рішення було б більш вірним приймати саме на рівні територіальних громад, — і тому державні органи і органи суб'єктів федерації розглядаються як «зло», якому протистоять муніципальні органи. Ідеальні управлінські рішення, продовжують прихильники цієї точки зору, повинні бути прийнятими або внаслідок безпосередньо укладеної угоди між особами, або, якщо це є неможливим, повинні бути схвалені на референдумі. Ця ідея у США частково втілена на муніципальному рівні. Так, у таунах і тауншипах найбільш важливі рішення приймаються зборами тауна (тауншипа). У великих містах — сіті (наприклад, у Лос-Анджелесі), де це зробити неможливо, найбільш важливі рішення повинні бути схвалені на референдумі.

Проявом реалізації громадської теорії у США є і організація муніципального управління у столиці держави. За своїм статусом Вашингтон є інкорпорованим сіті, який територіально не входить до жодного штату,

він розміщується на території округу Колумбія. Цей федеральний округ у 1971 році було виділено із території штату Меріленд спеціально для розміщення столиці США. Тоді він мав назву «Територія Колумбія та федеральний сіті Вашингтон Сіті», назва була змінена на сучасну у 1793 році. З 1878 року межі округу збігаються з межами сіті Вашингтон. Конгрес США має право «здійснювати в усіх випадках виключні законодавчі повноваження відносно округу (який не перевищує десять квадратних миль), відступлений окремими штатами та прийнятий Конгресом, який стане місцем перебування уряду Сполучених Штатів» [7]. Конституція США відносить вирішення питань управління столицею до компетенції федеральної влади. Протягом певного часу у Вашингтоні муніципальні органи взагалі не обиралися населенням, але, посилаючись на положення громадської теорії місцевого самоврядування, мешканці сіті отримали право брати безпосередню участь у формуванні муніципальних органів. Бюро переписів США класифікує органи муніципального управління на органи загальної компетенції і на органи спеціальної компетенції (спеціальні округи і шкільні округи [8]); органи спеціальної компетенції на території сіті Вашингтон поки що не утворюються.

До переваг громадської теорії відноситься те, що вона надає територіальній громаді найбільший обсяг прав при здійсненні місцевого самоврядування. Таким чином збільшується ймовірність максимального врахування думки членів територіальної громади, підвищується рівень довіри до органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Крім того, ця теорія надає органам і посадовим особам місцевого самоврядування найбільшу незалежність від органів державної влади.

Ще одною перевагою є те, що у відповідності до цієї теорії, місцеве самоврядування певним чином «збалансовує» державну владу, якщо органи державної влади виходять із того, щоб забезпечити кожному громадянину однакові умови життя, то органи місцевого самоврядування прагнуть того ж самого, але для членів територіальної громади, яка їх сформувала. Таким чином, державна влада балансується «по горизонталі» завдяки застосуванню теорії розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, а «по вертикалі» збалансовується іншим різновидом публічної влади — самоврядною (муніципальною) публічною владою. Як при розподілі державної влади «по горизонталі» необхідною є система стримань і противаг, так і при балансуванні державної влади місцевим самоврядуванням необхідними є аналогічні заходи. Найефективнішим з них є відносна незалежність місцевого самоврядування від державної влади, — чим більш незалежним є місцеве самоврядування, тим ефективніше воно врівноважує державну владу. О. Ф. Фрицький характеризує це явище так: «принцип розподілу влад пов'язаний з принципом місцевого самоврядування, який забезпечує, поряд з централізацією системи управління, її децентралізацію на місцевому рівні» [9, с. 478].

Вважаємо, що при впровадженні державної теорії місцевого самоврядування такий баланс буде відсутнім взагалі, при впровадженні гро-

мадсько-державної теорії — баланс існуватиме, але найефективнішим він буде у разі практичної реалізації громадської теорії місцевого самоврядування.

Підхід, у відповідності до якого державна влада балансується місцевим самоврядуванням, має відношення до органів СОН тому, що у випадку наявності такого балансу органи СОН виступають як одна з його складових частин. Тому органи СОН матимуть найбільший обсяг незалежності у разі втілення в державі громадської теорії місцевого самоврядування, менший — у разі втілення громадсько-державної теорії і будуть майже повністю залежними від державних органів у разі втілення державної теорії місцевого самоврядування. Звісно, це тільки один із чинників, які впливають на ступінь незалежності органів СОН, але один з найвагоміших чинників.

Наведені міркування надають вченим підстави стверджувати, що громадська теорія місцевого самоврядування «суперечить теорії суверенітету народу як єдиного джерела державної влади», і зазначати, що «суверенітет» територіальної громади і її органів є небезпечним для держави» (М. І. Корнієнко). Більш лояльно налаштований до цієї теорії Б. А. Пережнюк зазначає також, що недоліком її є те, що «прихильники громадської теорії певним чином виправдовують ті прояви місцевого (мікро-територіального) егоїзму, які мають місце в житті кожної країни». Цей недолік є найбільш вагомим і уявляється, що саме йому громадська теорія місцевого самоврядування «завдячує» тим, що на сучасному етапі вона у чистому виді не використовується. У США на сучасному етапі громадська теорія місцевого самоврядування трансформувалася у громадсько-державну завдяки двом факторам:

- 1) повноваження муніципальних органів визначаються органами державної влади та органами суб'єктів федерації (правило Діллона);
- 2) розподіл повноважень проводиться із урахуванням принципу субсидіарності (поправка Х до Конституції США).

До недоліків громадської теорії місцевого самоврядування М. І. Корнієнко також відносить те, що у разі її імплементації «місцеве самоврядування можливо лише на рівні населених пунктів; на рівні районів, областей воно можливе лише у формі добровільних об'єднань територіальних громад».

Розмірковуємо над тим, що різке неприйняття багатьма дослідниками громадської теорії місцевого самоврядування навряд чи має під собою достатні підстави. Дійсно, на сучасному етапі ця теорія не використовується жодною державою. Дійсно, ця теорія є дещо ідеалістичною. Але вважаємо, що втілення її у життя призведе до найдемократичнішої організації місцевого самоврядування у країні. Безперечно, це вимагатиме політичної стабільності, економічної стабільності, високого рівня правової культури населення, але навряд чи варто різко критикувати і відкидати цю теорію. Більш плідним був би підхід до неї як, наприклад, до теорії правової держави.

Державна теорія місцевого самоврядування виходить з того, що природа влади, яку здійснюють органи місцевого самоврядування, — публічна державна. На відміну від прихильників громадської теорії місцевого самоврядування, які вважають, що джерелом влади є народ, прихильники державної теорії послідовно реалізують тезу, відповідно до якої джерелом влади є держава, яка на свій розсуд наділяє владою інших суб'єктів. Саме тому прихильники державної теорії місцевого самоврядування вважають неможливим поділ публічної влади на публічну державну і публічну муніципальну (самоврядну) владу.

Відповідно, місцеве самоврядування за державною теорією полягає в тому, що «державна влада децентралізується таким чином, щоб вона здійснювалася і на рівні територіальних спільнот громадян» (М. І. Корнієнко). Б. А. Пережняк і О. В. Батанов додають, що «на відміну від центрального державного управління місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот (територіальних громад), місцевих жителів, які зацікавлені в результатах місцевого управління».

На думку О. Ф. Фрицького, саме ця теорія, із деякими модифікаціями, втілена на сучасному етапі в Україні. Він зазначає: «В Україні запроваджено державну концепцію місцевого самоврядування із залишками «радянської» моделі, що на практиці означає безпосереднє втручання в діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій» [9, с. 478].

Прихильником державної теорії місцевого самоврядування є М. І. Корнієнко, який до переваг цієї теорії відносить те, що завдяки її використанню здійснення місцевого самоврядування є можливим і на регіональному рівні, а не тільки на рівні територіальної громади. Перевагою державної теорії місцевого самоврядування є і те, що у випадку її реалізації конфлікти між органами державної влади і органами місцевого самоврядування майже відсутні, а ті, що з'являються, можуть бути вирішені більш швидко і ефективно, ніж конфлікти між цими органами у разі застосування іншої теорії місцевого самоврядування. Ще одною перевагою є послідовна реалізація на усій території держави єдиної політики.

До недоліків державної теорії місцевого самоврядування П. М. Любченко відносить заниження ролі ініціативи населення, ущемлення демократичних принципів участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Крім того, істотним недоліком є те, що органи місцевого самоврядування у разі застосування державної теорії будуть мати найнижчий ступінь автономії від органів державної влади, якщо взагалі матимуть її. Історичний досвід свідчить, що у державах з антидемократичним політичним режимом місцеве самоврядування або відсутнє взагалі, або будується з використанням державної теорії місцевого самоврядування.

Громадсько-державна теорія (теорія муніципального дуалізму) виходить з того, що органи місцевого самоврядування є незалежними від

держави, коли виконують свої власні повноваження. Коли ж органи місцевого самоврядування виконують функції держави (делеговані повноваження), то вони розглядаються як державні органи. Відповідно, природа їхньої влади є змішаною: при виконанні функцій держави — публічною державною, в інших випадках — публічною муніципальною. Інакше кажучи, за словами П. М. Любченка, «місцеве самоврядування незалежне від держави лише при розв'язанні суто господарських та громадських справ, а в політичній сфері воно розглядається як агент держави, що виконує державні функції».

Поєднуючи точки зору обох теорій на природу муніципальної влади, громадсько-державна теорія місцевого самоврядування є все ж таки ближчою до громадської теорії, тому що виходить із наявності двох різновидів публічної влади — державної і муніципальної, а отже, допускає незалежність органів місцевого самоврядування від державних органів, хоча і не завжди.

Найвагомішою позитивною рисою громадсько-державної теорії є її гнучкість у поєднанні переваг громадської і державної теорій. Б. А. Пережняк відзначає, що, у разі застосування громадсько-державної теорії місцевого самоврядування виключається роздвоєння влади, яке веде до політичної нестабільності та послаблення держави й її інститутів; утворюються можливості для більшості людей — участь в управлінні справами суспільства та держави, що підвищує культурно-правовий рівень громадян та виховує в них відчуття поваги до законів; ліквідується розрив між суспільством та державою; досягається єдина мета — збереження та зміцнення суспільства і держави за наявності демократичних інститутів; держава в більшій мірі 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 в будівництві життя, достойного кожної людини та суспільства в цілому.

Однак, поєднуючи переваги громадської і державної теорії, громадсько-державна теорія поєднує і їх недоліки, які вже було розглянуто. Крім того, М. І. Корнієнко до негативних рис громадсько-державної теорії також відносить те, що існування в системі місцевого самоврядування суб'єктів із подвійною природою суперечило б:

- теорії цілісних соціальних систем; на його думку, один і той же елемент не може одночасно належати двом різним системам: територіальним громадам чи іншим територіальним спільнотам і державі; рано чи пізно він повністю буде підпорядкований лише одній з таких систем;

- принципів поділу влади, який є основною ознакою правової держави.

На жаль, останнє твердження не розвинуто у працях М. І. Корнієнко, тому не дуже зрозуміло, чому наявність публічної муніципальної влади входить у суперечність із принципом розподілу публічної державної влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки.

Громадсько-державна теорія є найменш збалансованою і виваженою тому, що досить важко зберегти баланс між «державним» і «громадським» у разі її застосування. А отже, законодавство у країнах, які застосовують цю теорію, тяжіє або до громадської, або до державної теорії місцевого самоврядування.

Вважаємо, що на сучасному етапі в Україні використовується громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, яка тяжіє до державної теорії. На жаль, законодавство України про місцеве самоврядування містить елементи усіх трьох теорій. У зв'язку з цим нагальним є його приведення у відповідність до громадсько-державної теорії. Маємо підстави вважати, що цей процес буде тривалим, тому що таких змін потребує не тільки чинне законодавство, але й певні норми Конституції.

Значущість органів СОН для прихильників кожної із цих теорій:

— громадська теорія місцевого самоврядування: розглядає асоціації людей за місцем проживання (аналоги органів СОН) як первинні джерела влади. Відповідно до думки прихильників цієї теорії, чим нижчим є рівень, на якому приймається рішення, тим більш ефективним є таке рішення. Таким чином, у разі впровадження громадської теорії місцевого самоврядування, органи СОН отримують широку підтримку як від органів місцевого самоврядування, так і від органів державної влади, причому значна увага буде приділятися їхній незалежності;

— державна теорія місцевого самоврядування: органи СОН розглядаються як «продовження» державної влади на рівні мікрорайонів, кварталів, вулиць тощо. Таким чином, органи СОН отримують широку підтримку від органів державної влади і органів місцевого самоврядування (останні, по суті, розглядаються також як органи державної влади). Однак органи СОН не будуть незалежними тому, що їх буде включено до «вертикалі» органів державної влади;

— громадсько-державна теорія місцевого самоврядування: ставлення до органів СОН буде залежати від того, до громадської чи до державної теорії місцевого самоврядування тяжітиме держава, у якій впроваджено цю теорію.

Вважаємо, що ефективному розвитку органів СОН як невід'ємному елементу системи місцевого самоврядування сприятиме: 1) визначення на державному рівні теорії місцевого самоврядування; 2) послідовна реалізація положень цієї теорії у чинному законодавстві. На жаль, на сучасному етапі в Україні це не відбувається, що істотно гальмує розвиток інституту самоорганізації населення.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку вбачаються у необхідності надати більш конкретні рекомендації стосовно ефективного нормативно-правового регулювання створення та діяльності будинкових, квартальних тощо комітетів. Припускаємо, що доцільно почати з аналізу поточної регламентації цього інституту і визначення кола органів, які здійснюватимуть цю регламентацію найбільш ефективно.

Л і т е р а т у р а

1. Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 року № 309 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 25. — Ст. 838.
2. Конституційне право України / [В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, О. В. Городецький, М. І. Корнієнко та ін.]; за ред. В. Ф. Погорілка. — [2-ге вид.]. — К. : Наук. думка, 2002. — 735 с.
3. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія / П. М. Любченко. — Х. : Одісей, 2006. — 352 с.
4. Муніципальне право України : підручник / [В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.]; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 352 с.
5. Муніципальне право України : підручник / [В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.]; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 592 с.
6. Токвиль А. Демократия в Америке : пер. с фр. / Токвиль Алексис де ; предисл. Гарольда Дж. Ласки. — М. : Прогресс, 1992. — 554 с.
7. Мишин А. А. Конституция США: Политико-правовой комментарий / А. А. Мишин, В. А. Власихин. — М. : Междунар. отношения, 1986. — 334 с.
8. Census Bureau. Government Organization, 2002. — Режим доступу: <http://www.census.gov>.
9. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. — 3-тє вид., переробл. і допов. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 512 с.

А н о т а ц і я

Мішина Н. В. Теорії місцевого самоврядування і самоорганізація населення. — Стаття.

У статті розглянуті теорії місцевого самоврядування, в яких мова йде про його природу, — суспільна, державна, суспільно-державна теорії. На підставі аналізу цих теорій зроблені висновки про характерну політику відносно органів самоорганізації населення в разі використання в державі тієї або іншої теорії. Вироблені рекомендації для України: на державному рівні визначитися з переважною теорією місцевої самоврядності (найімовірніше, нею стане суспільно-державна теорія), і привести чинне законодавство у відповідність з цією теорією. Реалізація рекомендацій позитивно позначиться на динаміці розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, самоорганізація населення, органи самоорганізації населення.

S u m m a r y

Mishyna N. V. Municipal Theories and the Citizens' Self-organization. — Article.

The article is dedicated to the correspondence of the municipal theory, which is applied in the country's legislation, and the policy about the citizens' self-organization bodies. The author researches the community theory, the state theory and the community-state theory and makes the conclusions about their adept's attitude to the citizens' self-organization bodies. Also the author gives recommendations, which could be applicable in Ukraine: to select the preferable municipal theory on the state level and to harmonize the legislation with this theory. This will have a positive effect on the development of the institute of self-organization in Ukraine.

Keywords: local government, citizens' self-organization, citizens' self-organization bodies.