

УДК 323.1:352.07

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.01.5>**ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ У КОНТЕКСТІ ТЕОРІЙ ПРО ПРИРОДУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ****SELF-ORGANIZED BODIES OF POPULATION AND THE LOCAL GOVERNMENT'S NATURE CONCEPTS****Мішина Н.В.,***доктор юридичних наук, професор**професор кафедри конституційного права**Національного університету «Одеська юридична академія»,**<https://orcid.org/0000-0002-2357-3384>*

Метою статті є на підставі аналізу теорій про природу місцевого самоврядування сформулювати рекомендації для підвищення ефективності нормативно-правової регламентації створення та функціонування в Україні органів самоорганізації населення.

Концепція адміністративної реформи 1998 р. передбачає, що головним завданням муніципальної реформи є усунення недоліків, які істотно впливають на здійснення управлінської діяльності. Варто підкреслити, що це завдання виконується і досі. А отже, при проведенні реформи, при її законодавчому забезпеченні особлива увага має приділятися вивченню, аналізу, узагальненню і впровадженню кращого вітчизняного та міжнародного досвіду у сфері розвитку місцевого самоврядування. Одним із важливих практичних завдань на цьому етапі є поживавлення 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. Варто підкреслити, що внесок правознавців, в першу чергу, полягає у створенні ефективного нормативно-правового забезпечення створення і функціонування органів СОН як елементу системи місцевого самоврядування.

У статті розглянуті теорії місцевого самоврядування, в яких йдеться про його природу, – громадська, державна, громадсько-державна теорії. На підставі аналізу цих теорій зроблені висновки про характерну політику щодо органів самоорганізації населення в разі використання в державі тієї чи іншої теорії.

Зокрема автор аргументує, 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 поточному законодавстві. На сучасному етапі в Україні це не відбувається, що істотно гальмує розвиток інституту самоорганізації населення.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі вбачаються у необхідності надати більш детальні рекомендації стосовно ефективного нормативно-правового регулювання створення та діяльності будинкових, квартальних тощо комітетів.

Ключові слова: місцеве самоврядування, самоорганізація населення, органи самоорганізації населення, територіальна громада, місцеве управління.

The purpose of the article is to formulate recommendations for improving the effectiveness of legal regulation of the creation and functioning of self-organization of the population's bodies in Ukraine based on the analysis of theories about the nature of local self-government.

The Concept of administrative reform in 1998 stipulated, that the main task of municipal reform is to eliminate shortcomings that significantly affect the implementation of management activities. It should be emphasized that this task is still being performed. Therefore, during the reform, during its legislative provision, special attention should be paid to the study, analysis, generalization and implementation of the best domestic and international experience in the field of local self-government development. One of the important practical tasks at this stage is to revive the participation of the population in the implementation of local democracy, including – in the work of self-organization of the population (hereinafter – BSOP), – house, neighborhood, street, etc. committees. An important scientific task is the doctrinal support of this process. It should be emphasized that the contribution of jurists, first of all, is to create an effective regulatory framework for the establishment and functioning of the local self-government bodies as an element of the system of local self-government.

The article considers theories of local self-government, which deal with its nature – public, state, public-state theories. On the basis of the analysis of these theories conclusions about the characteristic policy concerning bodies of self-organization of the

population in case of use in the state of this or that theory is made.

In particular, the author argues that the effective development of the BSOP as an integral part of the system of local self-government will contribute to: 1) the definition at the state level of the theory of local self-government; 2) consistent implementation of the provisions of this theory in current legislation. At the present stage in Ukraine this does not happen, which significantly inhibits the development of the institution of self-organization of the population. Prospects for further research in this area are seen in the need to provide more detailed recommendations for effective regulation of the establishment and operation of house, neighborhood, etc. committees.

Key words: local government, citizens' self-organization, citizens' self-organization bodies, territorial collective, local polity.

Постановка проблеми. 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 новий Глава держави, інавгурація якого відбулась в Україні доволі нещодавно, вже знайшов час опрацювати питання децентралізації публічної влади та «доручив затвердити нову державну стратегію регіонального розвитку на наступні 6 років (2021-2027-й)» [1].

Концепція адміністративної реформи 1998 р. передбачає, що головним завданням муніципальної реформи є усунення недоліків, які істотно впливають на здійснення управлінської діяльності. Варто підкреслити, що це завдання виконується і досі. Важливим науковим завданням є доктринальне забезпечення цього процесу.

Місцеве 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. Мелешенка, М. П. Орзіх, 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* - на підставі аналізу теорій про природу місцевого самоврядування сформулювати рекомендації для підвищення ефективності нормативно-правової регламентації створення та функціонування в Україні органів самоорганізації населення.

Погляди, підходи і пропозиції вчених, коли йдеться про місцеве самоврядування, є досить різноманітними у залежності 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 (див., наприклад, [3, с. 131-142]), Б. А. Пережняка (див., наприклад, [4, с. 58-62]), Б. А. Пережняка і О. В. Батанова (див., наприклад, [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 интересується справами громади, так як бере участь в управлінні нею; ... він вмішується 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].

Проявом реалізації громадської теорії у США є, наприклад, організація муніципального управління у столиці держави. За своїм статусом Вашингтон є інкорпорованим містом, 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 місто Вашингтон Сіті", назва була змінена на сучасну у 1793 році. З 1878 року межі Округу співпадають з межами місто Вашингтон. Конгрес США має право "здійснювати в усіх випадках виключні законодавчі повноваження відносно округу (який не перевищує десять квадратних миль) який, відступлений окремими штатами та прийнятий Конгресом, стане місцем перебування уряду Сполучених Штатів" [7]. Конституція США відносить вирішення питань управління столицею до компетенції федеральної влади. Протягом певного часу в Вашингтоні муніципальні органи взагалі не обиралися населенням, - але, посиляючись на положення громадської теорії місцевого самоврядування, мешканці місто 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 місто 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.

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 характеризував це явище наступним чином: «принцип розподілу влад пов'язаний з принципом місцевого самоврядування, який забезпечує, поряд з централізацією системи управління, її децентралізацію на місцевому рівні» [9, с. 478].

Слід підкреслити, що при впровадженні державної теорії місцевого самоврядування такий баланс буде відсутнім взагалі, при впровадженні громадсько-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.

До недоліків громадської теорії місцевого самоврядування М. І. Корнієнко також відносить те, що у разі її імплементації «міське 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 зазначав: «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. До переваг державної теорії місцевого самоврядування відноситься 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 місцева самоврядування або є відсутнім 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, «місцева 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, так як 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 в 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 кожній людині 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 протиріччя 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.

Варто резюмувати, що на сучасному етапі в Україні використовується громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, яка тяжіє до державної теорії. Тим не менш, поки що 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 поточне 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, розгляда-

ються 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: відношення до органів СОН буде залежати від того, до громадської чи до державної теорії місцевого самоврядування тяжітиме держава, у якій впровадження цю теорію (детальніше дивись [10; 11]).

Висновки. 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 поточному законодавстві. На сучасному етапі в Україні це не відбувається, що істотно гальмує розвиток інституту самоорганізації населення. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі вбачаються у необхідності надати більш детальні рекомендації стосовно ефективного нормативно-правового регулювання створення та діяльності будинкових, квартальних тощо комітетів. Варто запропонувати почати з аналізу поточної регламентації цього інституту і визначення кола органів, які здійснюватимуть цю регламентацію найбільш ефективно.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Децентралізація: Зеленський розповів про основні завдання у сфері регіональної політики. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2771798-decentralizacia-zelenskij-rozpoziv-pro-osnovni-zavdanna-u-sferi-regionalnoi-politiki.html>
2. Конституційне право України / [Погорілко В. Ф., Фрицький О. Ф., Городецький О. В., Корнієнко М. І. та ін.]; За редакцією д.ю.н., професора В. Ф. Погорілка. [2-е вид.]. К.: Наукова думка, 2002. 735 с.
3. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: Монографія. Харків: Одиссей, 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. Демократія в Америке / пер. с франц. / Предисл. Гарольда Дж. Ласки. М.: Прогресс, 1992. 554 с.
7. Мишин А. А., Власихин В.А. Конституція США: Політико-правовий коментарій. М.: Міжнародні відносини, 1986. 334 с.
8. Census Bureau. Government Organization, 2019. URL: <http://www.census.gov>.
9. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник. 3-є вид., перероб. і доп. К.: Юрінком Інтер, 2006. 512 с.
10. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація територіальних мікроколективів. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Том XXVII. Одеса, 2020. С. 78-84.
11. Мішина Н.В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. *Право України*. 2018. № 4. С. 126-138.