

УДК 342.241

DOI 10.32755/sjlaw.2021.02.021

Олійник В. С.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0001-5546-9613;

Ребкало М. М.,

кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-7814-9476

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ ТА УКРАЇНІ

У статті висвітлено поняття та співвідношення місцевого управління та місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та оптимальну модель організації місцевого самоврядування для України. Визначено, що у світі існує п'ять основних моделей місцевого самоврядування. Проаналізовано підходи до співвідношення понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління».

Ключові слова: *місцеве управління; місцеве самоврядування; англосаксонська модель місцевого самоуправління; континентальна модель місцевого самоуправління; міське (комунальна система) самоуправління Німеччини; іберійська модель місцевого самоуправління; радянська модель місцевого самоуправління; громадсько-державна концепція.*

Постановка проблеми. Ефективне самоуправління та самоврядування є основою демократичного ладу в будь-якій розвинутій країні світу. В 2014 році Кабінетом Міністрів України було прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка визначила головні шляхи вирішення проблем системи місцевого самоврядування. Однак більшість цих проблем і досі залишаються невирішеними. Відсутнє однозначне визначення науковцями понять місцеве управління та місцеве самоврядування, а також немає чіткого розуміння їх співвідношення. В ході розбудови системи місцевого управління та самоврядування в Україні широко використовується зарубіжний досвід. Але й досі залишається відкритим питання вибору оптимальної саме для України моделі місце-

вого управління та самоврядування. З огляду на вищезазначене розглянута тема є актуальною та своєчасною.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про значну увагу науковців до зазначених у цій статті проблем. Зокрема, співвідношення таких понять, як місцеве управління та місцеве самоврядування, розглядали такі зарубіжні та вітчизняні вчені різних часів: Дж. С. Мілль, Р. Оуен, А. де Токвілль, Ш. Фур'є, Р. Оуен, Л. Штейн, А. А. Мишин, В. Е. Чиркин, О. Баймуратов. Приділяли і приділяють багато уваги сьогоднішнім проблемам місцевого управління та самоврядування в Україні такі дослідники: Ю. Г. Барабаш, В. В. Батрименко, С. В. Бобровник, О. К. Гордєєв, В. М. Горшеньов, К. О. Закоморна, Л. Кириченко, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, Ю. П. Крегул, М. П. Орзіх, О. О. Петришин, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, С. Г. Серьогіна, В. О. Серьогін, Ю. О. Тихомиров, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький.

Метою статті є визначення основних моделей місцевого самоуправління в світі; співвідношення понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління»; спільних рис моделей місцевого самоуправління; оптимальної моделі організації місцевого управління та місцевого самоврядування для України.

Виклад основного матеріалу. У сучасному вигляді місцеве управління та місцеве самоврядування сформувалися в результаті конституційних і муніципальних реформ кінця XVIII – початку XIX століття. Їх становлення і розвиток історично були пов'язані з процесом переходу від феодальної організації до індустріального суспільства. Оплотом буржуазії виступали міста, які боролися за надання їм самостійності в управлінні місцевими справами.

Середньовічні міста з їх адміністративними, фінансовими і судовими привілеями, практично, несли в собі «зародки муніципалізму». Це виражалося, насамперед, у вимогах надання самостійності громадам і більшим історично сформованим територіальним спільнотам. Вільна громада виступала лейтмотивом в концепції муніципальної автономії в Європі. На думку багатьох авторів, з середини XIX століття місцеве управління такою роллю почали називати місцевим самоврядуванням [1].

Як справедливо зауважує В. А. Баранчиков, «історія показує, що муніципалітети слугували оплотом в боротьбі центральної державної влади проти феодалного сепаратизму. Наприклад, на їх основі виросла державність американського народу. Демократичні сили завжди бачили в муніципальній автономії протипагу різним сепаратистським прагненням екстремістських сил» [2].

У Німеччині демократичні сили прагнули перетворити консервативні німецькі монархії з абсолютних у конституційно обмежені, в рамках яких було б можливо підняти питання про закріплення основ місцевого самоврядування на конституційному рівні. У цьому зв'язку доречно нагадати про Конституцію Баварського Королівства 1818 року, в якій передбачалося відродження громад «шляхом повернення їм управління справами, що стосуються їх власних інтересів». Така лібералізація діяльності громад у Німеччині і навіть в Англії приводила до їх автономної саморегуляції, що виразилося у підвищенні ролі громад в європейських державах [3].

Таким чином, протягом усього XIX століття відбувається демократизація місцевого управління. Не випадково в науковій літературі концепція місцевого самоврядування визначається як «продукт ліберально-демократичної держави XIX століття». Як ідейні засади місцевого самоврядування в ліберальній державі виступає вчення про природне право, яке з часів античності є важливою філософсько-ідеологічною течією. З цієї позиції, держава створена, перш за все, для того, щоб слугувати гарантом природних прав і свобод людини. Пізніше ліберальна теорія широко використовувалася американськими політичними діячами і увійшла в основу американської Конституції 1783 року.

Треба зазначити, що «сьогодні багато зарубіжних країн переживають свого роду політико-адміністративний бум, пов'язаний з проблемами управління на місцевому та регіональному рівнях. Із питань традиційно другорядних організація місцевої влади переходить у розряд ключових і найбільш перспективних для розвитку публічної влади» [2, с. 4].

Залежно від принципів відносин і поділу компетенції між центральними і місцевими органами управління розрізняють п'ять типів моделей місцевого самоуправління [3, с. 139–142]:

- 1) англосаксонську (англійську або англо-американську);
- 2) континентальну (європейську або французьку);
- 3) місцеву (комунальну) систему самоуправління Німеччини;
- 4) іберійську;
- 5) радянську.

У сучасній науці перші дві моделі місцевого самоврядування вважаються основними, а третя похідною від перших двох. Її ще називають «змішаною» моделлю. Іберійська модель місцевого самоуправління сформувалася в Латинській Америці і сягає своїм корінням у континентальну модель.

Необхідно звернути увагу на те, що в зарубіжних правових системах вживається як поняття «місцеве управління», так і поняття «місцеве самоврядування». Причому під місцевим управлінням розуміється і пряме державне управління на місцях, і місцеве самоврядування, як діяльність інших, недержавних (місцевих) органів влади.

Місцеве управління в зарубіжних демократичних країнах будується в більшості за дворівневою або трирівневою системами. Метою встановлення багаторівневої системи управління суспільством є максимальне наближення влади до населення, його значне залучення в процеси управління муніципальною освітою, в різних формах, передбачених у законодавстві. Ключовим в управлінні місцевою територіальною спільнотою стає співучасть, синергія місцевого населення та органів влади у вирішенні питань місцевого значення. Населення муніципалітетів бере активну участь в обговоренні місцевих нормативних актів, місцевих бюджетів тощо, виявляючи тим самим велику зацікавленість у рішенні місцевих справ.

У Великій Британії в основі устрою самоврядування лежить принцип приватних корпорацій. Це спільна робота ради директорів, виконавчої дирекції та акціонерів. Де в ролі акціонерів виступають місцеві жителі. У процесі спільної діяльності всі сторони зацікавлені у виробленні і прийнятті раціонального рішення, а також ефективного управління, націленого на отримання бажаного результату. В Англії та Шотландії для здійснення зворотного зв'язку з органами місцевої влади може створюватися громадська рада, яка передає думку громадськості у випадку необхідності.

В основі муніципальної територіальної організації зарубіжних країн лежить адміністративно-територіальний поділ. Стаття 5 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає, що зміна кордонів територій, в яких здійснюється місцеве самоврядування, допускається тільки з урахуванням думки населення відповідних територій, у тому числі шляхом проведення референдуму там, де це допускається законом [4]. Як приклад А. С. Прудников наводить досвід Великої Британії, де зміна кордонів території муніципальної освіти без урахування думки населення є грубим порушенням права громадян на місцеве управління [5, с. 22]. Причому ініціатива виходить від місцевого населення.

У зарубіжних країнах англосаксонської моделі, зокрема у Великій Британії, відсутня посада мера. Його функції виконує голова ради. На думку Прудникова, ця посада дійсно є непотрібною, штучною. «Це – бюрократичне устремління чиновництва підпорядкувати собі, своїм інтересам усе місцеве життя» [5, с. 14]. Виконавчу владу очолює глава, який, як і його апарат, є найманими працівниками.

У США рада графства складається з радників, обраних від округів, що входять до складу графства. Радники мають свої номери й обираються на чотири роки. Інтерес являє собою обрання радників з парними і непарними номерами з різницею в два роки. Тим самим у законодавчій владі завжди є досвідчені радники [6, с. 203]. В англо-американській моделі у представницькій владі, як правило, здійснюється ротація. В органах управління графства часто відсутній виконавчий орган влади. Його функції виконує низка посадових осіб, які обираються населенням (шериф, асесор, аторней, казначей, коронер та ін.). У Великій Британії структура ради будується таким чином: дві третини складу ради – виборні особи, а одна третина наймані фахівці в різних сферах місцевого управління. Виконавчий орган не формується, його функції виконують комітети, сформовані за тим же принципом, що і рада.

Проте справедливо зазначити, що роль держави в місцевому управлінні деяких зарубіжних країн досить велика. У Франції, що є представником континентальної моделі, існує інститут префектури і супрефектури, який є виконавчим органом держа-

ви, що опікує місцеві територіальні колективи. І як зазначає В. Є. Чиркин, сучасна зарубіжна практика місцевого управління обирає все більше континентальну модель, де мер муніципального утворення є одночасно і головою місцевої ради, що обирається, і представником держави [7]. Це спрощує управлінські процедури і позбавляє від нагромадження штату співробітників.

З метою протистояння таким тенденціям 16 листопада 2009 року в Раді Європи був представлений Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування, а 1 березня 2013 року вступив у силу. В цьому протоколі в ст. 1 зазначено, що: «1. Держави-учасниці забезпечують кожній людині, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, право брати участь у справах місцевого органу влади. 2. Право на участь у справах місцевого органу влади означає право прагнути визначати або впливати на здійснення повноважень та обов'язків місцевих органів влади» [8].

У розвинених демократичних державах відмінності між англосаксонською і континентальною моделями місцевого самоврядування не мають принципового характеру. Можна навіть говорити про певне зближення між ними (особливо з урахуванням муніципальних реформ у Франції і Великій Британії, проведених у 1980-і рр.). Функціонування обох моделей засновано на принципах, характерних для сучасних демократичних політичних систем західних країн. Основою структури муніципальної влади тут виступають представницькі органи, що формуються населенням у результаті вільних і змагальних виборів. У цьому контексті зазначимо, що принципово інша ситуація складається в низці країн «наздоганяючої» модернізації, де запозичена за прикладом розвинених демократій англосаксонська або континентальна моделі організації місцевого самоврядування виступають лише як зовнішня оболонка авторитарного за своїм змістом політичного процесу, в рамках якого волевиявлення індивіда на виборах має переважно несамостійний характер.

Отже, важливо зазначити, що в деяких країнах і регіонах (Австрія, Німеччина, Японія, Латинська Америка) функціонує змішана модель управління на місцях, яка має схожість як з англосаксонською, так і з континентальною моделями, володіючи

при цьому своїми специфічними рисами. Наприклад, в іспаномовній Латинській Америці обраний населенням префект, як правило, затверджується парламентом як представник державної влади і одночасно керує місцевою радою. У Німеччині глави місцевих адміністрацій (ландратів) є одночасно і державними чиновниками. Губернатор японської префектури, який обирається місцевим населенням і вважається главою місцевої адміністрації, виконує низку загальнодержавних функцій.

Підсумовуючи вищевикладене, на основі аналізу основних форм організації місцевого самоврядування в сучасних зарубіжних країнах можна зробити такі висновки. Найбільш адекватним сучасним реаліям підходом до визначення співвідношення понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління» можна назвати комплексний підхід, що враховує те, що місцеві органи формуються і функціонують в цілому на основі тих же принципів, що і вищі органи управління, тому їх протиставлення є недоцільним. Спільною рисою організації діяльності муніципалітетів, незалежно від переважаючих «національних» моделей, виступає принцип безпосередньої участі населення в процесі формування органів місцевого самоврядування, а також домінуюча роль обраного представницького органу. Нарешті основними критеріями під час виявлення відмінностей англосаксонської і континентальної моделей здійснення муніципальної влади виступають ступінь автономії місцевих органів і характер наділення повноваженнями. Відповідно до ст. 5 Конституції України влада народу реалізується безпосередньо органами державної влади та органами місцевого самоврядування [9]. Це означає, що останні не є складовою частиною державного механізму, виступаючи окремою формою реалізації народовладдя. Однак місцеве самоврядування, яке є елементом державної влади і водночас не маючи повної автономії щодо державної влади, розглядається в політичній системі як самостійна форма публічної влади, за допомогою якої остання «адаптується до нових соціальних вимог». Одним з ключових моментів у розкритті сутності та особливостей місцевого самоуправління є питання про його природу і характер зв'язку з державою. Відповідь на нього сформульована в теоріях місцевого самоврядування. Су-

часні концепції місцевого самоврядування в основному базуються на ідеях теоретичних підходів, що склалися історично, і переглянутих з урахуванням сучасних реалій.

На переконання Л. Кириченко, для України оптимальною є громадсько-державна концепція. По-перше, вона забезпечує формування системи місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства.

По-друге, саме така модель сприяє активному залученню органів місцевого самоврядування до реалізації функцій і завдань державного управління [10]. Найбільший вплив на практику місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку держави має теорія соціальних функцій муніципального управління.

Відповідно до неї органи місцевого самоврядування є органами соціального обслуговування, які здатні задовольнити інтереси всіх верств населення. Будучи виразниками суспільно корисної, поза політичної діяльності держави, місцеві органи управління знаходяться з ним у партнерських відносинах на основі взаємної вигоди та отримують у відповідь на збільшення своїх витрат фінансову допомогу.

Місцеве самоврядування природним чином залежить від держави, фактично виступає направляючою і контролюючою інстанцією.

Місцеве самоврядування як певною мірою самостійний інститут громадянського суспільства є необхідним елементом механізму згладжування політичних розбіжностей між законодавчою і виконавчою гілками влади. Його подальший розвиток є обов'язковою умовою демократизації державного управління та функціонування політичної системи, що становить основу повноцінного розвитку держави. Адже розвинене місцеве самоврядування свідчить про демократичне державне управління та забезпечення конституційного принципу підконтрольності держави громадянам.

Підбиваючи підсумки, можна зазначити, що «хороше» місцеве самоврядування – це самоврядування, що спирається на територіальну громаду, яка розуміє свою значущість у вирішенні місцевих проблем, бере активну участь у забезпеченні

власних потреб і тим самим реалізує свої цивільні права відповідно до положень Конституції України.

«Хороше» місцеве самоврядування повинно бути репрезентативним. Така репрезентативність досягається завдяки поєднанню спроможності органів місцевого самоврядування використовувати власні повноваження в інтересах суспільства і відповідальності за свої дії перед територіальною громадою. Для вирішення цього завдання, на наш погляд, необхідно наступне:

- зміна відносин у системі «влада – населення» та залучення населення до вирішення місцевих проблем;
- постійний публічний діалог місцевої влади з населенням;
- поінформованість громадян щодо їх прав та обов'язків у своєму місті (селищі), в т. ч. за допомогою підвищення ролі місцевих ЗМІ та недержавних організацій в інформуванні громадян і вироблення в них певної позиції щодо актуальних проблем місцевого життя;
- формування в населення попиту на належну місцеву владу, покликаною створювати і відповідну пропозицію;
- партнерство державної влади та органів місцевого самоврядування.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати, що залежно від принципів відносин і поділу компетенцій між центральними і місцевими органами управління розрізняють п'ять типів моделей місцевого самоуправління: 1) англосаксонську (англійську або англо-американську); 2) континентальну (європейську або французьку); 3) місцеву (комунальну систему) самоуправління Німеччини; 4) іберійську; 5) радянську.

Найбільш вдалим підходом до визначення співвідношення понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління» можна назвати комплексний підхід, що враховує те, що місцеві органи формуються і функціонують у цілому на основі тих же принципів, що і вищі органи управління, тому їх протиставлення є недоцільним.

Спільною рисою організації діяльності муніципалітетів, незалежно від переважаючих «національних» моделей, виступає принцип безпосередньої участі населення в процесі формування органів місцевого самоврядування, а також домінуюча роль об-

раного представницького органу. Основними критеріями під час виявлення відмінностей англосаксонської і континентальної моделей здійснення муніципальної влади виступають ступінь автономії місцевих органів і характер наділення повноваженнями.

Для України оптимальною є громадсько-державна концепція. Відповідно до неї органи місцевого самоврядування є органами соціального обслуговування, які здатні задовольнити інтереси всіх верств населення.

Список використаних джерел

1. Барабашев Г. В. Местное самоуправление: учебное пособие. Москва: Издательство Московского университета, 1996. 352 с.
2. Баранчиков В. А. Муниципальное право: учебник. Москва: Экзамен, 2005. 448 с.
3. Графский В. Г., Ефремова Н. Н., Карпец В. И. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / отв. ред. Л. С. Мамут. Москва: Наука, 1995. 301 с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія Ради Європи від 15.10.1985 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.04.2021).
5. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А. С. Прудников и др. Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. 271 с.
6. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 464 с.
7. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. 2-е изд., перераб. и дополн. Москва: Юрист, 2000. 600 с.
8. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади: Протокол Ради Європи від 16.11.2009 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_946/print1360689270650552 (дата звернення: 01.04.2021).
9. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 01.04.2021).
10. Кириченко Л. Народовладдя і місцеве самоврядування в Україні. *Право України*. 2018. № 6. URL: <http://pravoznavec.com.Ua/period/chapter/2/21/695> (дата звернення: 01.04.2021).

Oliinyk V., Rebkalov M.**THEORETICAL PRINCIPLES OF ORGANIZATION
OF LOCAL GOVERNMENT AND LOCAL SELF-
GOVERNMENT IN FOREIGN COUNTRIES
AND IN UKRAINE**

In its modern form, local government and local self-government were formed as a result of constitutional and municipal reforms of the late eighteenth - early nineteenth century. Their formation and development have historically been associated with the process of transition from feudal organization to industrial society. The stronghold of the bourgeoisie were the cities that fought for independence in the management of local affairs.

Medieval cities with their administrative, financial and judicial privileges, practically, carried in themselves "embryos of municipalism". This was expressed, first of all, in the requirements of giving independence to communities and larger historically formed territorial communities. The free community was the leitmotif of the concept of municipal autonomy in Europe. According to many authors, from the middle of the XIX century local government of this kind began to be called local self-government.

The public-state concept of self-government is optimal for Ukraine. First, it ensures the formation of a system of local self-government as an institution of civil society.

Secondly, such a model contributes to the active involvement of local governments in the implementation of functions and tasks of public administration. The theory of social functions of municipal government has the greatest influence on the practice of local self-government at the present stage of state development.

According to it, local governments are social services that are able to meet the interests of all segments of the population. As representatives of the socially useful, non-political activities of the state, local governments are in partnership with him on the basis of mutual benefit and receive financial assistance in response to increased costs.

Local self-government naturally depends on the state, in fact acts as a guiding and controlling authority.

Local self-government as a somewhat independent institution of civil society is a necessary element of the mechanism for smoothing political differences between the legislative and executive branches of government. Its further development is a prerequisite for the democratization of public administration and the functioning of the political system, which is the basis for the full development of the state. After all, developed local self-government testifies to democratic public administration and ensuring the constitutional principle of state control over citizens.

Key words: local government; Anglo-Saxon model of local self-government; continental model of local self-government; local (communal system) self-government of Germany; the Iberian model of local self-government; Soviet model of local self-government; public-state concept.

References

1. Barabashev, G. V. (1996) *Local self-government*, Handbook, Moscow University Publishing House, Moscow, pp. 352.
2. Baranchikov, V. A. (2005) *Municipal law*, Textbook, "Exam", Moscow, pp. 448.
3. Grafskiy, V. G., Yefremova, N. N. and Karpets, V. I. (1995) *Self-government institutions: historical and legal research*, in Mamut L. S. (Ed.), "Science", Moscow, pp. 301.
4. Ukraine (1997), *On Implementing Decisions, and Application of the European Charter of local self-government: Law of Ukraine*, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon.rada.gov.ua> (accessed 1 April 2021).
5. Prudnikov, A. S. et. al. (2017), *Local self-government (management) in foreign countries*, Textbook, for higher education students majoring in law, UNITY-DANA: Law and right, Moscow, pp. 271.
6. Shapoval, V. M. (2014), *Constitutional law of foreign countries*, Textbook, Yurincom Inter, Kyiv, pp. 464.
7. Chirkin, V. Ye. (2000), *Constitutional law of foreign countries*, Textbook, 2nd ed., Lawyer, Moscow, pp. 600.
8. Ukraine (2014), *On Implementing Decisions, and Application of the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the Right to Participate in the Affairs of a Local Authority: Law of Ukraine*, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_946/print1360689270650552 (accessed 1 April 2021).
9. Ukraine (1996), *Constitution of Ukraine*, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-en> (accessed 1 April 2021).
10. Kyrtychenko, L. (2018), "Democracy and self-government in Ukraine", *Ukrainian Law*, Vol. 6, available at: <http://pravoznavec.com.Ua/period/chapter/2/21/695> (accessed 1 April 2021).