

**І. Польщиків,**

прокурор

Київської місцевої прокуратури № 4 міста Києва

## ТЕОРЕТИЧНІ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Наростальні тенденції глобалізації актуалізують питання розвитку основоположних суспільних цінностей, управлінського забезпечення розбудови громадянського суспільства, пошуку балансу між свободою та публічною владою, потребу в гармонічному поєднанні яких значною мірою може задовольнити місцеве самоврядування. Становлення та розвиток місцевого самоврядування як основоположного інституту громадянського суспільства вимагає з'ясування сутності теоретичних моделей місцевого самоврядування, які вказують на зміст і головні напрямки діяльності органів і посадових осіб територіальних громад.

За таких умов виникає необхідність суттєвого вдосконалення моделей організації місцевого самоврядування з метою задоволення наростальних потреб людини, територіальних громад і суспільства в цілому щодо організації місцевого управління, злагодженого функціонування всіх інститутів громадянського суспільства, що є головною передумовою демократичних трансформацій, створення ефективної системи забезпечення реалізації муніципальних прав і свобод людини й громадянина.

Теоретичні моделі місцевого самоврядування в різних правових системах світу безпосередньо сформувалися під впливом основних теоретико-методологічних концепцій, таких, як громадська, державницька, муні-

ципального дуалізму тощо, наслідком чого стало створення декількох праксеологічних парадигм організації та діяльності самоврядних інститутів залежно від сутності місцевого самоврядування, компетенції органів місцевого самоврядування та типу їх взаємовідносин із державними органами публічної влади, втілених у нормах чинного законодавства, включаючи конституційний рівень регулювання суспільних відносин.

У цілому слід погодитися з твердженням Д.П. Співака про те, що «під час аналізу місця та ролі місцевого самоврядування в політичній системі головний наголос звичайно робиться на тому, чи є вони складовою частиною механізму держави» [1, с. 113].

Враховуючи ключові якісні ознаки, що визначають місце й роль органів місцевого самоврядування в системі публічної влади держави, можна визначити декілька цілісних теоретичних моделей місцевого самоврядування на сучасному етапі конституційного й муніципального розвитку.

Першою з таких моделей є англосаксонська модель, що історично пройшла своє формування та становлення у Великобританії. Вона діє також у США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії та інших державах, які належать до зони впливу англосаксонської правової сім'ї.

До найважливіших характерних ознак цієї моделі належать: відсутність на місцях повноважних



представників центрального уряду, що опікають місцеві виборні органи; функціонування органів місцевого самоврядування здійснюється тільки в межах компетенції, закріпленої в законі; утвердження принципу позитивного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування.

У цьому контексті слід зазначити, що представницькі органи місцевого самоврядування в державах з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування формально виступають як чинні автономно в межах наданих їм повноважень, і пряме підпорядкування нижчих органів вищим відсутнє. Крім того, для англосаксонської моделі характерна відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які б опікали представницькі органи, що обираються населенням. Поряд із представницькими органами в країнах із такою системою місцевого управління (США) безпосередньо населенням можуть обиратись і деякі посадові особи (наприклад, керівники муніципальної поліції) [1, с. 113].

Отже, для англосаксонської системи місцевого самоврядування властивий максимальний рівень децентралізації, за якого органи місцевого самоврядування діють автономно в межах наданих їм повноважень, причому державний контроль за здійсненням таких повноважень має опосередкований характер, тобто реалізується через міністерства й судові органи, а на місцях відсутні уповноважені центральної влади.

Іншою та найпоширенішою у світі моделлю місцевого самоврядування є романо-германська (континентальна, французька), властива переважній більшості держав Європи (в тому числі й Україні й іншим постсоціалістичним державам Східної Європи), Африки, Азії.

Континентальна модель місцевого самоврядування концептуально ґрунтується на діалектичному поєднанні місцевого державного управління на місцях і місцевого самоуправління,

а також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим.

Водночас така модель має такі варіанти:

а) на всіх рівнях, окрім низового, діють виборні органи територіальної громади й органи, що представляють державну владу на місцях, які здійснюють контрольну функцію. На низовому рівні діють лише органи первинної територіальної освіти (Франція, Італія);

б) органи місцевого самоврядування в «природних» адміністративно-територіальних одиницях створюються лише на низовому рівні, на регіональному ж рівні (в «штучних» адміністративно-територіальних одиницях) створюються місцеві державні адміністрації загальної компетенції;

в) виборні органи місцевого самоврядування діють і на регіональному рівні лише як представницькі органи територіальних громад (Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія).

Загалом місцеве самоврядування континентального типу є певною мірою залежним від органів державної влади й разом із ними здійснює державні функції та завдання місцевого значення (європейська континентальна модель) [2, с. 36].

Як приклад можна навести положення Конституції Киргизстану 1993 р., Глава 5 якої «Виконавча влада», Розділ 2 «Місцева державна адміністрація» встановлює, що виконавчу владу в областях, районах і містах здійснює місцева державна адміністрація. Глава 7 «Міське самоврядування» своєю чергою визначає, що місцеве самоврядування здійснюється місцевими спільнотами, які в межах закону й під власну відповідальність управляють справами місцевого значення [3, с. 206].

Отже, можна погодитися з твердженням Д.П. Співака про те, що суть розуміння місцевого самоуправління, яке засноване на європейській континентальній моделі, полягає в тому,



що місцеве самоврядування розглядається як встановлена державою місцева публічна влада [1, с. 118]. Вона реалізується на території відповідного муніципального утворення шляхом управління, здійснюваного жителями, що проживають у межах цього муніципального утворення, органами й посадовими особами місцевого самоврядування. Водночас для здійснення своїх функцій місцеве самоврядування має реальну матеріально-фінансову базу.

У такому розумінні місцевого самоуправління сполучено багато елементів надбудовних і базисних відносин, які перебувають у нерозривному зв'язку. Місцеве самоврядування здійснюється шляхом управління. Виходить, у наявності сукупність управлінських відносин, які виступають як категорія, що гарантує зв'язок, і взаємодія базису й надбудови, керованої системи й системи, що керує.

Варто зазначити, що в такому визначенні поняття місцевого самоврядування відбиті й основні його ознаки:

1. Це різновид публічної влади, що встановлена органами державної влади в законах. Отже, введення місцевого самоврядування в суспільстві залежить від органів державної влади, які приймають закони. Діяльна природа місцевого самоврядування полягає в тому, що воно є, з одного боку, аналогом центрального уряду, а з іншого – формою народовладдя, що забезпечує реалізацію прав громадян на місцеве самоврядування місцевого населенню.

2. Можливість перетворення своєї волі в публічну владу.

3. Наявність публічної муніципальної влади, закріпленої за громадянами в законі, що дає їм можливість здійснювати управління значною частиною державних справ, реалізувати державні функції в межах відповідного муніципального утворення.

4. Межі владних повноважень громадян, органів місцевого самоврядування й посадових осіб місцевого

самоврядування обмежуються територією муніципального утворення. Всі рішення, прийняті в разі реалізації різних форм здійснення місцевого самоврядування, діють тільки в межах муніципального утворення.

5. Публічна муніципальна влада належить жителям і здійснюється ними безпосередньо й через створювані ними органи місцевого самоврядування або посадових осіб місцевого самоврядування.

6. Публічна муніципальна влада встановлена законом і повинна здійснюватися в рамках закону, тобто місцеве самоврядування здійснюється на основі чинного закону, але не виходячи з доцільності або яких-небудь інших позаправових умов.

7. Місцеве самоврядування як різновид публічної влади має достатню матеріально-фінансову базу у вигляді муніципальної власності, місцевого бюджету, цінних паперів і так далі, що дає змогу ухвалювати рішення від власного імені й відповідати за свої дії своїм майном.

8. Місцеві й загальнодержавні інтереси збалансовано враховуються та забезпечуються в разі практичного здійснення місцевого самоврядування [1, с. 118–119].

Ще однією загальновизнаною в конституційно-правовій доктрині сучасною моделлю, вельми схожою за цілою низкою сутнісних ознак на континентальну, є іберійська модель (Іспанія, Португалія, іспаномовні держави Латинської Америки). Її принциповою особливістю є наявність на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави виборних представницьких органів і головних посадових осіб місцевого самоврядування, що очолюють виконавчі органи (алькальди, регідори, мери, префекти тощо). Введення посад спеціально призначених уповноважених представників центральних органів державної влади за цією моделлю не передбачається, але така обрана посадова особа затверджується урядом як



представник держави в адміністративно-територіальній одиниці з правом здійснення державного контролю за діяльністю представницького органу [4, с. 165].

Принциповими відмінностями від вказаних моделей місцевого самоврядування характеризується так звана «радянська» модель, яка нині становить вже не стільки практичний, скільки науково-теоретичний інтерес. Така модель діяла передусім у Радянському Союзі й інших країнах «світової системи соціалізму», а також в окремих державах, орієнтованих на радянську перспективу. Зараз вона тією чи іншою мірою зберігається в деяких країнах, що декларують соціалістичні засади побудови суспільного ладу, включаючи утопічні програмові настанови щодо побудови комунізму (В'єтнам, Китай, Китайська Народна-Демократична Республіка, Куба).

В основі «радянської» моделі лежить принцип повновладдя представницьких органів на відповідній території. Вона характеризується ієрархічною підпорядкованістю складових ланок, а всі інші органи вважаються похідними від рад та їм підпорядкованими. Місцеві представницькі органи вважаються органами державної влади, в той час, як їхні виконавчі органи – місцевими органами державного управління. Останні, як правило, мають подвійне підпорядкування – вищому органу управління та відповідному представницькому органу. У цілому, й представницькі, й виконавчі органи розглядаються як складова частина всієї системи органів держави, основним завданням якої є проведення в життя актів центральних органів влади, забезпечення виконання основних державних функцій на всій території країни. До того ж вони періодично звітують перед вищими органами про свою діяльність [4, с. 166], тобто за подібної моделі реальне місцеве самоврядування як право й реальна здатність територіальних громад розв'язувати питання

місцевого значення фактично відсутня та нівелюється керівною роллю державних органів, підпорядкованих своєю чергою єдиній керівничій партії, що є ключовою ознакою недемократичного політичного режиму в його тоталітарній формі.

Отже, можна зробити загальний висновок, що в сучасному світі теоретичні моделі місцевого самоврядування (англосаксонська, континентальна, іберійська, «радянська») класифікуються та відрізняються в залежності від: сутності місцевого самоврядування; юридичного суб'єктно-об'єктного змісту компетенції органів місцевого самоврядування; типу взаємовідносин органів місцевого самоврядування з державними органами публічної влади, втіленого в нормах чинного законодавства, включаючи конституційний рівень регулювання суспільних відносин.

*У статті розглядаються сутність та юридичний зміст сучасних моделей місцевого самоврядування через здійснення порівняльно-правового аналізу англосаксонської, континентальної (романо-германської), іберійської та «радянської» моделей.*

*Зазначається, що висхідні тенденції глобалізації актуалізують питання розвитку основоположних суспільних цінностей, управлінського забезпечення розбудови громадянського суспільства, пошуку балансу між свободою та публічною владою, потребу в гармонічному поєднанні яких значною мірою може задовольнити місцеве самоврядування. Становлення та розвиток місцевого самоврядування як основоположного інституту громадянського суспільства вимагає з'ясування сутності теоретичних моделей місцевого самоврядування, які вказують на зміст і головні напрямки діяльності органів і посадових осіб територіальних громад.*





Наголошується, що за таких умов виникає необхідність суттєвого вдосконалення моделей організації місцевого самоврядування з метою задоволення наростаючих потреб людини, територіальних громад і суспільства в цілому щодо організації місцевого управління, злагодженого функціонування всіх інститутів громадянського суспільства, що є головною передумовою демократичних трансформацій, створення ефективної системи забезпечення реалізації муніципальних прав і свобод людини й громадянина.

Визначено, що теоретичні моделі місцевого самоврядування в різних правових системах світу безпосередньо сформувалися під впливом основних теоретико-методологічних концепцій, таких, як громадська, державницька, муніципального дуалізму тощо, наслідком чого стало створення декількох основних парадигм організації та діяльності самоврядних інститутів залежно від сутності місцевого самоврядування, компетенції органів місцевого самоврядування та типу їхніх взаємовідносин із державними органами публічної влади, втіленої в нормах чинного законодавства, включаючи конституційний рівень регулювання суспільних відносин.

У результаті проведеного дослідження зроблено висновок, що в сучасному світі теоретичні моделі місцевого самоврядування (англосаксонська, континентальна, іберійська, «радянська») класифікуються та відрізняються в залежності від: сутності місцевого самоврядування; юридичного суб'єктно-об'єктного змісту компетенції органів місцевого самоврядування; типу взаємовідносин органів місцевого самоврядування з державними органами публічної влади, втіленого в нормах чинного законодавства, включаючи кон-

ституційний рівень регулювання суспільних відносин.

**Ключові слова:** муніципальне право, місцеве самоврядування, муніципальна влада, муніципальні права людини, децентралізація.

**Polshchukov I. Theoretical models of local government: comparative and legal analysis**

*The article considers the essence and legal content of modern models of local self-government through the implementation of comparative legal analysis of the Anglo-Saxon, continental (Romano-Germanic), Iberian and "Soviet" models.*

*It is noted that the growing trends of globalization raise the issue of development of fundamental social values, management of civil society, finding a balance between freedom and public power, the need for a harmonious combination of which can largely satisfy local government. The formation and development of local self-government as a fundamental institution of civil society requires clarification of the essence of theoretical models of local self-government, which indicate the content and main activities of bodies and officials of territorial communities.*

*It is emphasized that under such conditions there is a need to significantly improve the models of local self-government in order to meet the growing needs of man, local communities and society as a whole for the organization of local government, coordinated functioning of all civil society institutions, which is the main prerequisite realization of municipal rights and freedoms of man and citizen.*

*It is determined that theoretical models of local self-government in different legal systems of the world were directly formed under the influence of basic theoretical and methodological concepts, such as*



*civic, state, municipal dualism, etc., resulting in several basic paradigms of organization and activity of self-government institutions, the competences of local governments and the type of their relationship with public authorities, embodied in current legislation, including the constitutional level of regulation of public relations.*

*As a result of the research it was concluded that in the modern world the theoretical models of local self-government (Anglo-Saxon, continental, Iberian, "Soviet") are classified and differ depending on: the essence of local self-government; legal subject-object content of the competence of local self-government bodies; the type of relationship between local governments and public authorities, embodied in current legislation, including the constitutional level of regulation of public relations.*

**Key words:** municipal law, local self-government, municipal power, municipal human rights, decentralization.

#### Література

1. Співак Д.П. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування. Актуальні проблеми політики : збірник наукових праць / гол. ред. С.В. Ківалов ; відп. за вип. Л.І. Кормич. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія» : Південноукраїнський центр гендерних проблем, 2012. Вип. 44. С. 112–124.

2. Качмарський Є.І. Пошук ефективної моделі місцевого самоврядування для України: теорія і практика. Дні науки філософського факультету – 2008 : матеріали доповідей та виступів міжнародної наукової конференції, м. Київ, 16–17 квітня 2008 р. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. Ч. XI. С. 35–36.

3. Конституційне право зарубіжних країн : навчальний посібник / М.С. Горшенюва, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка та ін. ; за заг. ред. В.О. Ріяки. 2-е вид., допов. і перероб. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

4. Стешенко Т.В., Шпак Ю.О. Сучасні моделі місцевого самоврядування. Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації : збірник наукових статей за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовтня 2016 р. Харків, 2016. С. 162–170.

