

УДК 321:352.07

DOI 10.31732/2708-339X-2023-08-51-56

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

**Биков О.М.,**

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри теорії та історії держави і права  
Університету «КРОК»,  
вул. Табірна, 30-32, м. Київ, Україна, 03113,  
e-mail: [oleksandrbrm@krok.edu.ua](mailto:oleksandrbrm@krok.edu.ua),  
<https://orcid.org/0000-0003-4965-696X>

**Скоморовський В.Б.,**

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри теорії та історії держави і права Університету «КРОК»,  
вул. Табірна, 30-32, м. Київ, Україна, 03113,  
e-mail: [Vskomor@ukr.net](mailto:Vskomor@ukr.net)  
<https://orcid.org/0000-0002-1020-2322>

## FORMATION AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN FOREIGN COUNTRIES

**Bykov O.M.,**

Doctor of Laws, Senior Researcher, Professor of the Department of Theory and History of State and Law of "KROK"  
University,  
Tabirna St, 30-32, Kyiv, Ukraine, 03113,  
e-mail: [oleksandrbrm@krok.edu.ua](mailto:oleksandrbrm@krok.edu.ua),  
<https://orcid.org/0000-0003-4965-696X>

**Skomorovskyi V.B.,**

Doctor of Laws, Professor of "KROK" University,  
Tabirna St, 30-32, Kyiv, Ukraine, 03113,  
e-mail: [Vskomor@ukr.net](mailto:Vskomor@ukr.net)  
<https://orcid.org/0000-0002-1020-2322>

**Анотація.** Наукова стаття, присвячена питанню становленню та розвитку місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, розкриває основні питання тенези місцевого самоврядування у країнах англо-американської системи права. У статті наводяться питання становлення місцевого самоврядування у Великобританії та основи закономірного законодавчого регулювання місцевого самоврядування. У статті розкрито питання північнонімецького об'єднання міст, в рамках якого поступово набувалися політичні права, в тому числі право приймати ключові, обов'язкові для виконання рішення на з'їздах представників ганзейських міст. Стаття містить інформацію щодо міського самоврядування Франції, яке було створено в результаті комунальної революції, під час якої місцеві громади виборили свої свободи від королівської та сеньйоріальної влади. У науковій статті визначено, що інститути місцевого самоврядування європейських країн представляють практично весь спектр моделей організації та регулювання життя й діяльності місцевих громад. Досліджено, що кожна з європейських країн так чи інакше дотримувалася загальноєвропейських імперативів культури і традицій, що згодом забезпечило європейську ідентичність в організації муніципального управління і знайшло вираження у прийнятті в 1985 році Європейської хартії про місцеве самоврядування, яка закріпила загальні принципи формування місцевого самоврядування в Європі. Охарактеризовано, що теорія фактичного представництва, згідно з якою члени парламенту представляють всю націю, незалежно від місця обрання, оформилася в XVIII столітті та належала англійському праву. Наведено особливості англійського самоврядування в XIX ст., яке полягало в тому, що місцеве самоврядування виступало другорядною системою по відношенню до парламентського самоврядування, тому зміни в місцевому управлінні йшли за трансформацією політичних інститутів і змінами в розстановці політичних сил у парламенті; а демократизація виборчого права сприяла формуванню місцевого самоврядування. Констатовано, що розвиток та становлення місцевого самоврядування Великобританії відбувався схоже на український розвиток, підставою відмінностей є віднесення України до країн континентальної системи права, а Великобританії – до країн

англо-американської правової системи.

**Ключові слова:** міське самоврядування, міське самоврядування у Великобританії, генеза самоврядування, англо-американська правова система.

**Формул:** 0, рис.: 0, табл.: 0, бібл.: 13.

**Abstract.** The scientific article is devoted to the formation and development of local self-government in foreign countries, it reveals the main issues of the genesis of local self-government in the countries of the Anglo-American legal system. The article presents the issues of the formation of local self-government in the UK and the main statutory legislative regulation of local self-government. The article discloses the issue of the North German association of cities, within the framework of which political rights were gradually acquired, including the right to make key, mandatory decisions at congresses of representatives of the Hanseatic cities. The article provides information on the urban self-government of France, which was created as a result of the communal revolution, during which local communities won their freedoms from royal and seigniorial power. The scientific article determines that the institutions of local self-government in European countries represent practically the entire range of models of organization and regulation of the life and activities of local communities. It was studied that each of the European countries in one way or another adhered to the European imperatives of culture and traditions, which later ensured European identity in the organization of municipal administration and was expressed in the adoption in 1985 of the European Charter on Local Self-Government, which established the general principles of the formation of local self-government in Europe. It was characterized that the theory of effective representation, according to which members of parliament represent the entire nation, regardless of the place of election, took shape in the 18th century and belonged to English law. The peculiarities of English self-government in the 19th century are presented in the article. English self-government lied in the fact that local self-government was a secondary system in relation to parliamentary self-government, therefore changes in local government followed the transformation of political institutions and changes in the arrangement of political forces in parliament; and the democratization of suffrage contributed to the formation of local self-government. It was acknowledged that the development and establishment of local self-government in Great Britain was similar to Ukrainian development, the difference lies in the fact that Ukraine belongs to the countries of the continental legal system, and Great Britain to the countries of the Anglo-American legal system.

**Key words:** local self-government, local self-government in Great Britain, the genesis of self-government, the Anglo-American legal system.

**Formulas:** 0, figure: 0, table: 0, ref.: 13.

**Постановка проблеми.** Питання розвитку та становлення місцевого самоврядування є актуальним та важливим в умовах проходження Україною євроінтеграційних процесів, зокрема під час реалізації реформи децентралізації влади та місцевого самоврядування, тож дослідження досвіду становлення місцевого самоврядування в країнах англо-американської системи права дозволить зрозуміти сутнісні особливості функціонування місцевого самоврядування в інших країнах зважаючи на генезу його становлення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанню становлення та розвитку органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах присвятили свої наукові праці такі науковці, як: Батанов О., Власенко О., Мішина Н., Яцунська О., Gneist Н., Karn N., Taine Н., Дж. Бентам, Тьєрі О. та інші.

**Не вирішені раніше частини загальної проблеми.** Питання становлення та розвитку органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах досліджувались науковцями у багатьох наукових працях, однак питання

функціонування органів місцевого самоврядування є таким, що постійно розвивається у процесі децентралізації влади, а отже потребує постійного дослідження.

**Метою статті** є дослідження загальних особливостей становлення та розвитку органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Європейська ідея формування органів місцевого самоврядування на основі представництва соціальних груп, що проживають на певній території, сягає періоду XII-XIII ст., коли поступово формується стан городян, які користуються особливими політико-правовими привілеями в суспільствах того часу.

В Англії міста отримали так звану Велику хартію вольностей, яка в політичному плані в деяких випадках давала можливість формувати власні уряди, а також обмежувати повноваження коронної влади, втручатися у справи місцевих громад.

У Німеччині виникло Ганза – північнонімецьке об'єднання міст, в рамках якого поступово набувалися

політичні права, в тому числі право приймати ключові, обов'язкові для виконання рішення на з'їздах представників ганзейських міст. У Франції міське самоврядування було створено в результаті комунальної революції, під час якої місцеві громади вибороли свої свободи від королівської та сеньйоріальної влади.

Інститути місцевого самоврядування європейських країн ілюструють практично весь спектр моделей організації та регулювання життя та діяльності місцевих громад. Мова йде про процес передачі частини повноважень і прерогатив центральної влади на рівень міських і сільських громад, який розпочався в ранньому середньовіччі, внаслідок чого система місцевого управління адаптувалася до місцевих національних та історичних традицій, але кожна країна має свій власний політичний досвід, пов'язаний з делегуванням або завоюванням влади, її конфігурацією влади на місцевому рівні.

При цьому кожна з країн так чи інакше дотримувалася загальноєвропейських імперативів культури і традицій, що згодом забезпечило європейську ідентичність в організації муніципального управління, і знайшло вираження в прийнятті в 1985 році Європейської хартії про місцеве самоврядування, яка закріпила загальні принципи формування місцевого самоврядування в Європі.

Європейська ідентичність є своєрідним об'єднуючим принципом, який тією чи іншою мірою притаманний кожній країні континенту. У розглянутих нижче моделях місцевого представництва XIX – початку XX ст., з усіма їхніми відмінностями, пов'язаними зі ступенем децентралізації, рівнем і характером державного втручання, є спільні підходи, які роблять муніципалітети в цих країнах найважливішими, що не є основним інститутом громадянського суспільства і дозволяє говорити про якісь загальноєвропейські традиції місцевого самоврядування.

Англійська система місцевого самоврядування склалася як один із елементів конституційної монархії з сильними інститутами політичного представництва, які обмежували владу

короля. Одним із перших представницьких органів в Англії був парламент. У XIII ст. це було представництво територіальних корпорацій повітів і привілейованих міст [1, с. 25-33].

Вже в XVI ст. Парламент сприймається як представництво народу [2].

Нарешті теорія фактичного представництва, згідно з якою члени парламенту представляють всю націю, незалежно від місця обрання, сформувалася в XVIII столітті. Цю точку зору англійського парламенту відстоював основоположник британського консерватизму Е. Берк.

У промові перед виборцями в Брістолі в 1774 році він стверджував, що парламент, як представницький орган усього англійського народу, повинен прагнути досягти «загального блага». Теорія фактичного представництва суперечила практиці представництва: лише 1% населення міг бути виборцем. Ще менш представницький характер був притаманний системі місцевого самоврядування. З XIV століття утвердилася практика призначення королем представників аристократії для охорони «королівського світу».

Мирові судді мали всю повноту адміністративної та судової влади і майже не контролювалися центральною владою. Це забезпечувало високу автономію місцевого самоврядування та створювало умови для різноманітних зловживань. Для призначення на посаду мирового судді необхідно було отримувати не менше 20 фунтів на рік, хоча цей ценз міг бути порушений.

Чисельність мирових суддів у повітах коливалася, більшість питань вирішувалося на кварталних сесіях мирових суддів у кожному повіті. Міське управління також здійснювали шериф, лорд-лейтенант, коронер та інші посадові особи як призначені, так і виборні. На низовому рівні зберігався середньовічний за походженням інститут самоврядування – волость (Парафія), яку очолювала парафіяльна управа на чолі зі священнослужителем, який діяв під впливом місцевого землевласника. Система центрального і місцевого управління в Англії до початку 19 ст. була

оцінена в англійській політико-правовій літературі дуже позитивно. Її переваги відзначав уже згаданий Е. Берк.

Спочатку Еремія Бентам також ідеалізував конституційну монархію в Англії, високий майновий ценз і тривалий термін роботи представницьких органів, однак згодом, розвиваючи політичну теорію утилітаризму, він перейшов до табору радикалів. На його думку, законодавча влада повинна здійснюватися однопалатним представництвом, що обирається щорічно загальним, рівним і таємним голосуванням, а виконавча влада повинна належати часто змінюваним чиновникам, підлеглим цій законодавчій палаті. І. Бентам і Джон Стюарт Мілль були впевнені, що загальне виборче право має запроваджуватися поступово, протягом тривалого часу [3, с. 167-190].

Вводячи в науковий обіг поняття «місцеве самоврядування», І. Бентам включив до нього принципи представницького демократичного правління, зокрема загального виборчого права [4].

Особливості англійського самоврядування в ХІХ ст. полягали в тому, що місцеве самоврядування виступало другорядною системою відносно парламентського самоврядування, тому зміни в місцевому управлінні йшли за трансформацією політичних інститутів і змінами в розстановці політичних сил у парламенті. Демократизація виборчого права сприяла формуванню місцевого самоврядування.

У ході реформи не були ліквідовані такі традиційні інститути самоврядування, як мировий суд і волость. Реформи не торкнулися основних принципів англосаксонського типу самоврядування – підпорядкування закону і суду, автономії муніципалітетів. Однак нагляд за муніципалітетами з боку Ради місцевого самоврядування та інших органів влади, безумовно, посилювався. В європейській політичній літературі 19 ст. часто зустрічаються позитивні оцінки англійської моделі місцевого самоврядування [5, с. 40-58; 6, с. 742-751].

У світі на той час багато країн цікавилися європейською моделлю місцевого самоврядування, адже основні переваги цієї моделі – високий ступінь

самостійності місцевих органів влади, опора самоврядування на місцеву аристократію, малочисельність бюрократичного апарату, економічність і стабільність роботи органів місцевого самоврядування – були зумовлені тісний зв'язок представницького самоврядування і станової організації суспільства з потужним прошарком аристократичних землевласників.

Важливу роль у вивченні англійського самоврядування відіграло германістичне дослідження, серед якого виділяється спадщина вченого і політичного діяча Гнейста (1816-1895). У 1850-1880-х роках Гнейст опублікував низку робіт про англійську систему самоврядування [7; 8].

Його праця «Історія державних установ в Англії» була перекладена і видана в 1885 р. Він був прихильником англійської системи самоврядування, що існувала до реформи 1888 р., але розглядав самоврядування як елемент громадського управління за участю товариства. На його думку, самоврядування мають здійснювати не чиновники, для яких служба є джерелом існування, а авторитетні люди з числа місцевого населення на безоплатній основі. Безпосереднє знайомство з роботою англійських органів місцевого самоврядування дозволило світовим дослідникам виробити критичне ставлення до поглядів Гнейста [9, с. 229-233].

Після реформи місцевого самоврядування в Англії в 1888 р. почалися дослідження, що система місцевого управління, яку відстоював Гнейст, зовсім не є самоврядуванням: посада не за вибором і, отже, не за волею суспільства; але лише через історично сформовані соціальні умови. Вони можуть бути визнані органами самоврядування лише умовно, тобто тому, що саме суспільство, мовчазно погоджуючись, визнає їх такими. Насправді це дуже особлива виняткова форма правління [10].

На відміну від Гнейста, його сучасник Л. фон Штейн дотримувався більш об'єктивних поглядів на англійське самоврядування. До переваг англійської моделі самоврядування він відносив її корпоративний характер самоврядування; зв'язок з парламентським самоврядуван-

ням; принцип обрання посадових осіб за розміром сплачених податків; право місцевої влади приймати місцеві закони; підпорядкування органів самоврядування загальній судовій відповідальності [11, с. 61-64].

При цьому він ігнорував недоліки переваги шляхти в місцевому самоврядуванні. Більш об'єктивна оцінка англійського самоврядування дозволила по-іншому поглянути на співвідношення російської та англійської траєкторій розвитку місцевого самоврядування. Звичайно, при тій соціально-політичній диференціації, яка існувала в суспільстві з 1860-х років, однозначний погляд був неможливий.

Однак до 1880-х років виникли дві основні позиції. Відповідно до першого, місцеве самоврядування повинно розвиватися по особливому шляху, який дозволить досягти гармонійного поєднання самодержавної влади і земського самоврядування.

Один з ідеологів консерватизму М.Н. Катков запропонував розробити єдину систему центрального і місцевого управління, тобто – від центру до найменших місцевих громад, міста і села – як єдиний організм, в якому не повинно бути ні тіні розбрату чи антагонізму між держава і земля, як у нас кажуть, щоб вони не були двома таборами, щоб між ними в принципі не виникло жодних рахунків чи суперечок про права та інтереси [12, с. 229-233].

Відповідно до другої позиції, як в Україні, так і в Англії, одним вектором розвитку місцевого самоврядування є представницька влада на всіх рівнях влади та загальне виборче право, тому не слід акцентувати увагу на застарілих недемократичних формах аристократичного представництва [13].

Цю позицію займали переважно ліберали. Через цензурні обмеження вони змушені були використовувати порівняльні дослідження для пропаганди

тієї чи іншої форми місцевого самоврядування.

На початку ХХ ст. значна частина українського суспільства сподівалася на еволюційний шлях реформування місцевого самоврядування. Однак у міру поглиблення знань про англійську модель місцевого самоврядування все більше російських дослідників і урядовців приходили до висновку, що в країні на це вже немає часу. Аналіз англійських форм самоврядування тільки дозволяє більш глибоко і адекватно оцінити проблеми українського самоврядування і знайти для них індивідуальні рішення.

За результатами дослідження ми дійшли висновку, що розвиток та становлення місцевого самоврядування Великобританії відбувався схоже на український розвиток, підставою відмінностей є віднесення України до країн континентальної системи права, а Великобританії – до країн англо-американської правової системи. Тож, використавши відповідні дослідження питання способів реформування українського місцевого самоврядування потребує подальшого дослідження, зокрема за результатами реалізації Україною окремих кроків на шляху євроінтеграції та децентралізації влади.

**Висновки.** За результатами дослідження ми дійшли висновків, що розвиток та становлення місцевого самоврядування Великобританії відбувався схоже на український розвиток, підставою відмінностей є віднесення України до країн континентальної системи права, а Великобританії – до країн англо-американської правової системи. Тож, використавши відповідні дослідження питання способів реформування українського місцевого самоврядування потребує подальшого дослідження, зокрема за результатами реалізації Україною окремих кроків на шляху євроінтеграції та децентралізації влади.

#### **Література:**

1. Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні / О. Батанов // Юридичний вісник. 2014. №4. С.25-33.
2. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М.О.Пухтинський, П.В.Ворона, О.В.Власенко та ін. / За заг. ред. П.В.Ворони. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.
3. Hamburger J. James Mill on Universal Suffrage and the Middle Class // Journal of Politics. 1962. Vol. 24. P. 167-190.

4. Джеремі Бентам. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>.
5. Taine H. *Notes sur l'Angleterre*. P., 1872. Zeldin Th. *English Ideals in French Politics during the Nineteenth Century* // *The Historical Journal*. 1959. Vol. 2. N 1. P. 40-58.
6. Karn N. *Centralism and Local Government in Medieval England: Constitutional History and Assembly Politics, 950-1300*. *History Compass*. 2012. 10. P. 742-751.
7. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М.О.Пухтинський, П.В.Ворона, О.В.Власенко та ін. / За заг. ред. П.В.Ворони. – Х.: Вид-во ХарПИ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.
8. Gneist H.R.H.F. von *Adel und Ritterschaft in England*. Berlin, 1853; *Ibid. Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht*. Berlin, 1857-1863; *Ibid. Geschichte der englischen Communalverfassung*. Berlin, 1863; *Ibid. Verwaltung, Justiz. Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen*. Berlin, 1869.
9. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. Актуальні проблеми держави і права: Збірник наук. праць. Вип. 22. Одеса : Юридична література, 2004. С. 229-233.
10. Аналітичний матеріал. Місцеве самоврядування у Федеративній Республіці Німеччини. Огляд. URL: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/deu006.txt>
11. Яцунська О.О. Огляд системи місцевого самоврядування Франції / О.О. Яцунська // *Наукові праці*. – Миколаїв : МФ НаУКМА, 1998. Т. 1. 1998. С. 61-64.
12. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. Актуальні проблеми держави і права: Збірник наук. праць. Вип. 22. Одеса : Юридична література, 2004. С. 229–233.
13. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М.О.Пухтинський, П.В.Ворона, О.В.Власенко та ін. / За заг. ред. П.В.Ворони. – Х.: Вид-во ХарПИ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.

#### References:

1. Batanov O. *Political and legal principles of decentralization of public power in foreign countries in the context of municipal reform in Ukraine* / O. Batanov // *Legal Bulletin*. 2014. No. 4. P.25-33.
2. *Foreign experience of organizing the work of local authorities: [monograph]* / M.O.Pukhtynskiy, P.V.Vorona, O.V.Vlasenko and others. / In general ed. P.V. Vorona. - Kh.: HarRI NADU Publishing House "Master", 2009. 280 p.
3. Hamburger J. *James Mill on Universal Suffrage and the Middle Class* // *Journal of Politics*. 1962. Vol. 24. P. 167-190.
4. Jeremy Bentham. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>.
5. Taine H. *Notes sur l'Angleterre*. P., 1872. Zeldin Th. *English Ideals in French Politics during the Nineteenth Century* // *The Historical Journal*. 1959. Vol. 2. N 1. P. 40-58.
6. Karn N. *Centralism and Local Government in Medieval England: Constitutional History and Assembly Politics, 950–1300*. *History Compass*. 2012. 10. P. 742-751.
7. *Foreign experience of organizing the work of local authorities: [monograph]* / M.O.Pukhtynskiy, P.V.Vorona, O.V.Vlasenko and others. / In general ed. P.V. Vorona. - Kh.: HarRI NADU Publishing House "Master", 2009. 280 p.
8. Gneist H.R.H.F. *from Adel und Ritterschaft in England*. Berlin, 1853; *Ibid. Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht*. Berlin, 1857–1863; *Ibid. Geschichte der englischen Communalverfassung*. Berlin, 1863; *Ibid. Verwaltung, Justiz. Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen*. Berlin, 1869.
9. Mishina N.V. *Some features of municipal administration in London. Actual problems of the state and law: Collection of sciences. works* Vol. 22. Odesa: Legal literature, 2004. P. 229-233.
10. *Analytical material. Local self-government in the Federal Republic of Germany. Review*. URL: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/deu006.txt>
11. Yatsunska O.O. *Overview of the system of local self-government in France* / O.O. Yatsunska // *Scientific works*. - Mykolaiv: MF NaUKMA, 1998. T. 1. 1998. P. 61-64.
12. Mishina N.V. *Some features of municipal administration in London. Actual problems of the state and law: Collection of sciences. works* Vol. 22. Odesa: Legal literature, 2004. P. 229–233.
13. *Foreign experience in the organization of local government work: [monograph]* / M.O.Pukhtynskiy, P.V.Vorona, O.V.Vlasenko and others. / In general ed. P.V. Vorona. - Kh.: HarRI NADU Publishing House "Master", 2009. 280 p.

**Стаття надійшла до друку 13.06.2023 року**