

УДК 321:352.07

DOI 10.31732/2708-339X-2023-09-59-63

ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Француз А. Й.,

*Герой України, Заслужений юрист України,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін Університету «КРОК»,
вул. Табірна, 30-32, м. Київ, Україна, 03113,
e-mail: AnatoliyFJ@krok.edu.ua
<https://orcid.org/0000-0003-2861-1252>*

WESTERN EUROPEAN EXPERIENCE OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Frantsuz A. Yo.,

*Hero of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine,
Doctor of Laws, Professor,
Professor of the Department of State and Legal Disciplines of
"KROK" University,
Tabirna St., 30-32, Kyiv, Ukraine, 03113,
e-mail: AnatoliyFJ@krok.edu.ua
<https://orcid.org/0000-0003-2861-1252>*

Анотація. Наукова стаття присвячена питанню західноєвропейського досвіду становлення та розвитку місцевого самоврядування визначає історичні особливості місцевого самоврядування у західних країнах. Крім того, стаття містить аналіз громадівської теорії місцевого самоврядування, як синтезуючої між правом англо-американської та континентальної правової системи. У науковій статті проаналізовано положення про місцеве самоврядування конституцій переважної більшості сучасних держав, зокрема проаналізовано конституцію Республіки Болгарія, де закріплено муніципалітет, у якому реалізується місцеве самоврядування, а громадяни беруть участь в управлінні громадою через виборні органи місцевого самоврядування, а також безпосередньо через референдум і загальні збори населення. Досліджено низку конституційних принципів зарубіжних країн, принципи суспільного й державного ладу, які записані в початкових частинах основних законів, щодо демократії та верховенства народу, визнання, охорони й захисту прав та свобод громадян. Визначено ступінь конституційного регулювання питань місцевого управління й самоврядування в різних державах. Констатовано, що у одних країнах конституції можуть досить детально регулювати місцеве самоврядування, а у інших лише згадувати про нього або взагалі не розглядати питання, залишаючи регулювання місцевого самоврядування. Досліджено конституційне регулювання місцевого самоврядування у конституції Федеративної Республіки Німеччини, яка закріплює, що «у землях, округах та громадах народ має представництво, яке встановлюється в результаті загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів». Разом з тим, розглянуто Конституцію Індії, яка практично лише до 1992 р. передбачала, що держава вживає заходів для організації сільських начаятів (представницьких органів, сформованих на рівні села) і надає їм повноваження, необхідні для їх функціонування. На основі відповідного дослідження шляхом використання моделей місцевого самоврядування різних країн здійснено аналіз становлення та розвитку місцевого самоврядування.

Ключові слова: західноєвропейське місцеве самоврядування, генеза місцевого самоврядування у західній Європі, місцеве самоврядування країн західної Європи, країни західної Європи, етатистська (державна) теорія, європейська децентралізація влади.

Формул: 0, **рис.:** 0, **табл.:** 0, **бібл.:** 6.

Abstract. The scientific article, devoted to the issue of the Western European experience of the formation and development of local self-government, defines the historical features of local self-government in Western countries. In addition, the article contains an analysis of the community theory of local self-government as a synthesis between the law of the Anglo-American and continental legal systems. The scientific article analyzes the provisions on local self-government in the constitutions of the vast majority of modern states, in particular, the Constitution of the Republic of Bulgaria is analyzed, which established a municipality, in which local self-government is implemented, and citizens participate in the management of the community through elected bodies of

local self-government, as well as directly through a referendum and general meeting of the citizens. A number of constitutional principles of foreign countries, principles of social and state order, which are written in the initial parts of the main laws, regarding democracy and the supremacy of the people, recognition, defense and protection of the rights and freedoms of citizens, have been studied. The level of constitutional regulation of local government and self-government issues in different states has been determined. It was defined that in some countries the constitutions can regulate local self-government in details, while in others they only mention it or do not consider the issue at all, leaving the regulation of local self-government. The constitutional regulation of local self-government in the Constitution of the Federal Republic of Germany, which highlights that "in the lands, districts and communities, the people have representation, which is established as a result of general, direct, free, equal and secret elections", was investigated. At the same time, the Constitution of India was examined, which almost only until 1992 provided that the state takes measures to organize village panchayats (representative bodies formed at the village level) and grants them with the powers necessary for their functioning. On the basis of relevant research, an analysis of the formation and development of local self-government was carried out by using models of local self-government in different countries.

Keywords: *Western European local self-government, genesis of local self-government in Western Europe, local self-government of Western European countries, Western European countries, etatist (state) theory, European decentralization of power.*

Formulas: *0, fig.: 0, tab.: 0, ref.: 6.*

Постанова проблеми. Досвід розвитку та становлення місцевого самоврядування західних країн є актуальним та важливим в умовах проходження Україною євроінтеграційних процесів. Важливим є співвідношення англо-американської та континентальної моделей місцевого самоврядування, а також їх синтезу. Крім того, слід визначити недоліки та переваги становлення і розвитку місцевого самоврядування у західних країнах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню становлення та розвитку місцевого самоврядування в країнах континентальної правової системи приділили увагу такі українські та зарубіжні науковці, як: В. Куйбіда, Б. Калиновський, М. Кащишин, Б. Гертруд, Л. Штейн, О. Батанов, П. Ворона та інші науковці.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Питання становлення та розвитку місцевого самоврядування досліджувались науковцями у багатьох наукових працях, однак питання дослідження становлення та розвитку місцевого самоврядування як західноєвропейського досвіду з аналізом теорій становлення та моделей становлення місцевого самоврядування за кордоном залишається відкритим.

Метою статті є дослідити західноєвропейський досвід становлення та розвитку місцевого самоврядування з аналізом теорій та моделей становлення місцевого самоврядування у зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу дослідження. У результаті розгляду західноєвропейського досвіду місцевого самоврядування 1850 – 1860-х років, важливим є проаналізувати досвід Англії та частково Франції, а також Німеччину і особливо після проведення реформ місцевого управління у 1871 та 1875 роках [1].

Важливо зазначити, що перший у Європі досвід синтезу двох моделей місцевого самоврядування має свої особливості: переваги та недоліки. У всіх країнах Європи рівновага між самоврядуванням та централізацією встановлювалася дуже довго (у Великій Британії реформи місцевого самоврядування продовжуються досі).

Найголовніша проблема полягала в тому, що соціальні зміни в Європі другої половини XIX – початку XX ст. відбувалися надзвичайно швидко, що вимагало моментального коригування виборчої системи та вибудовування нових форм взаємодії земських та губернаторських органів влади. Влада не встигала своєчасно реагувати на ці процеси, тому зараз ми констатуємо тодішню кризу місцевого управління, або про недостатню ефективність місцевого управління у XIX-XX ст.

Вже у 1870-ті роки недоліки були усвідомлені і на оцінку земського самоврядування стали впливати прусська форма місцевого самоврядування та німецькі державні теорії місцевого самоврядування. Проте прусська реформа 1871 та 1875 роки проводилася при

найсильнішому та успішному опорі юнкерства, яке зберегло свої земельні володіння. Земська контрреформа 1890 року, таким чином, стала кроком назад до станового представництва. Завдання вибудовування вертикалі влади та балансу централізації та самоврядування також не було вирішено [2].

Результатом вищезазначеного синтезу двох теорій стала общинна теорія місцевого самоврядування. У змісті відповідної теорії лежало співвідношення діяльності органів самоврядування та державного управління. Особливістю самоврядування відповідно до цієї теорії є те, що у повноваження представників такої теорії входить виконання місцевими спілками завдань, що вони собі ставлять, тобто органи самоврядування не є державними органами, а більше схожі на місцеву громадськість, але такі погляди на місцеве самоврядування не набули поширення.

Вищезазначене обґрунтовується тим, що згідно з цією теорією держава є федерацією громад, яка отримує свої права від громади, а органи місцевого самоврядування самостійні та самостійні у своїй діяльності, тож відповідно керуються лише законом, за принципом дозволено все, що не заборонено [3].

Варто зазначити, що на практиці не можна ототожнювати державне управління та місцеве самоврядування. Крім того, навіть найдемократичніші держави не можуть не втручатися у місцеві справи. Уявлення про походження місцевого самоврядування пізніше розвивалися за зовсім протилежного підходу до природи цього явища.

Етатистська (державна) теорія розглядає місцеве самоврядування як одну з форм управління місцевим самоврядуванням. Таким чином, на відміну від общинного самоврядування, вона розглядає місцеве самоврядування як спосіб децентралізації державної влади на місцевому рівні.

Р. Гнейст, як один із основоположників цього підходу, вважав, що самоврядування – це, по суті, здійснення волі держави місцевими виборними установами, а місцеві органи-агенти [4, с. 21].

Своєю чергою, Л. Штейн не протиставляв громаду державі, а стверджував, що громада є батьківщиною вільного правління і люди без вільної громади за будь-якого державного устрою будуть не вільними, а адміністративно-рабськими. Однак метою суспільства автор називав створення основних форм та органів держави, захищаючи тим самим його державний характер [5, с. 74].

Основним недоліком цієї теорії, на наш погляд, є надмірний вплив державних інтересів на здійснення органами місцевого самоврядування повноважень у вирішенні місцевих справ, а також здійснення ними повноважень державного управління.

Що стосується теорії вільної громади остання визначає, що порядок із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади конституційно має бути закріплена і муніципальна влада (громадівська влада), адже існує самостійно та незалежно від державної влади, що свідчить про те, що органи центральної влади не утворюють громаду, а визнають її за фактом існування [6, с. 70].

На межі 20-21 століть існують різні теорії, які відображають підпорядкування муніципалітетів державній адміністрації. Широкого поширення набуло уявлення про дуалізм місцевого самоврядування. Відповідно до цієї теорії, муніципалітет, який виконує відповідні функції управління, виходить за межі місцевих інтересів і тому повинен виступати як інструмент державного управління. У той же час муніципалітети зберігають свою самостійність у суто місцевих питаннях. Таким чином, датські вчені стверджують, що муніципалітети не є нерегульованими в «державі-державі», а радше діють як місцеві політичні одиниці з відносно більшою незалежністю, які вписуються в загальну систему держави.

Деякі концепції муніципального управління пов'язані з теорією «держави загального добробуту». В основі однієї з них – теорії соціальних послуг – лежить теза про виконання муніципалітетами одного з основних завдань:

Надання послуг його мешканцями, організація обслуговування населення. У багатьох державах була прийнята концепція неполітичного місцевого самоврядування,

яка стверджує, що муніципалітети повинні стояти осторонь від політики, будучи офіційним апаратом, що спеціалізується на наданні певних послуг населенню.

У цьому випадку більш вираженою видається позиція фінських вчених, які наголошують на зв'язку місцевого самоврядування з державною організацією, водночас констатуєчи реальну ситуацію: «В той же час єдиної думки в правових питаннях немає». теорія про те, як. Щоб зрозуміти положення муніципального самоврядування в державі, дехто стверджує, що право на самоврядування комун надається державою законодавством, і тому комуни не мають суверенного права керувати своєю територією як держава. Інші відстоюють позицію, згідно з якою комуна і держава є рівноправними і їхнє існування не залежить одне від одного, справа в тому, що традиції місцевого самоврядування старші за традиції держави, тому вони недоречні. Підкресліть позицію держави як суб'єкта влади, що надає право на самоврядування, і зобразить її як первісного суб'єкта суспільного управління.

На нашу думку, більш правильним видається підхід, який не протиставляє місцеве самоврядування місцевій адміністрації, а розглядає їх частини у співвідношенні з цілим. Так, дослідник Х.Ф. місцева адміністрація». Останній, на думку вченого, є досить всеосяжним і «включає всі адміністративні одиниці нижче національного рівня в унітарних державах і нижче рівня суб'єкта федерації у федеративних державах.

Місьцеве самоврядування, як свідчить світовий досвід, є досить складним і гнучким механізмом, який може включати як місцеву державну адміністрацію, так і місцеві представницькі органи та їх виконавчі органи, що відображає поєднання самоврядних і державницьких засад у місцевому (муніципальному) інституті управління. В іншому випадку треба визнати, що у Великій Британії та інших державах англосаксонського права, де немає представників центру, немає місцевого самоврядування, хоча цей останній термін тут вживається як у законодавстві, так і в працях дослідників.

Місьцеве управління та

самоврядування завжди вважалися основою демократичного суспільства, і від того, наскільки розвиненою, активною та завершеною є муніципальна система, багато в чому залежить міцність демократичних інститутів і загальна політична стабільність у конкретній державі. У ретроспективі муніципальний лад отримав новий поштовх для свого розвитку з появою перших писаних конституцій. Вже тоді йому намагалися відвести належне місце в державному механізмі.

Нині, як і раніше, Конституція та інші правові акти є правовою основою формування та функціонування місцевого самоврядування будь-якої держави, але положення Конституції мають безумовний пріоритет перед іншими законами. Порівняльний аналіз текстів основних законів показує, що конституції переважної більшості країн світу передбачають такі положення щодо функціонування органів місцевого самоврядування та самоврядування: роль і місце місцевого самоврядування в політичній діяльності; система суспільство; основні принципи організації місцевого управління та самоврядування; Основи адміністративно-територіального поділу; організаційні форми місцевого самоврядування та управління, основи їх компетенції, внутрішню структуру та взаємовідносини; адміністративний нагляд; Гарантії місцевого самоврядування (конституційні, судові, законодавчі, матеріально-фінансові та ін.).

Перш за все, в конституціях переважної більшості сучасних держав йдеться про інститут місцевого самоврядування.

Наприклад, у п. 1 ст. У статті 2 Конституції Болгарії зазначено, що Республіка Болгарія є єдиною державою з місцевим самоврядуванням. та п. 2 ст. 1 передбачає, що вся державна влада походить від народу і здійснюється ним безпосередньо та через органи, передбачені Конституцією. Відповідно до пункту 1 ст. 136 такими органами є, зокрема, муніципалітет, у якому реалізується місцеве самоврядування. Громадяни беруть участь в управлінні громадою через виборні органи місцевого самоврядування, а також

безпосередньо через референдум і загальні збори населення.

Безумовно, організація і діяльність місцевого самоврядування та його органів, як держави, так і самоврядування, ґрунтується на низці принципів, найважливіші з яких закріплені конституцією. Серед них, перш за все, принципи суспільного і державного ладу, які записані в початкових частинах основних законів: це демократія і верховенство народу: визнання, охорона і захист прав і свобод громадян. людина і громадянин; Державний суверенітет і територіальна цілісність; національна рівноправність і право на національну самобутність; Розподіл влади, законність.

Ступінь конституційного регулювання питань місцевого управління і самоврядування в різних державах неоднаковий. Зокрема, у країнах із федеративним устроєм національні конституції можуть досить детально регулювати місцеве самоврядування

(Австрія, Бразилія, Мексика), або лише згадувати про нього (Німеччина), або взагалі не розглядати питання, залишаючи регулювання місцевого самоврядування чистий. На розсуд суб'єктів федерації (Австралія, Канада, США, Швейцарія).

Так, в Основному законі Федеративної Республіки Німеччини лише зазначено, що «у землях, округах і громадах народ має представництво, яке встановлюється в результаті загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів» (ст. 1, стаття 28). Конституція Індії 1950 р. практично лише до 1992 р. передбачала, що держава вживає заходів для організації сільських пачаятів (представницьких органів, сформованих на рівні села) і надає їм повноваження та повноваження, необхідні для їх функціонування. самоврядна одиниця» (ст. 40). Але в 1992 році були прийняті 73-я і 74-та поправки до Конституції, які надали повний конституційний статус муніципалітетам.

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 ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.
3. Gertrud Behse. Die Soziologie der industriellen Gesellschaft bei Robert v. Mohl, 1953, 101 p. URL: http://library.fes.de/afs/derivat_pdf/iportal_derivate_00020484/afs-1981-097.pdf
4. Ларичев А. А. Правове регулювання організації місцевого самоврядування. «Проспект», 2017. 404 с.
5. Штейн Л. Учніня про управління і право управління з порівнянням літератури і законодавства Франції, Англії, Німеччини. 1874. 594 с.
6. Кащичин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії та доктора наук, автореферати дисертацій. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/handle/123456789/17670> (дата звернення: 27.05.2023).

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 government: [monograph] / M.O. Pukhtynskiy, P.V. Vorona, O.V. Vlasenko and others. / Under general ed. of P.V. Vorona. - Kh.: KharRI NADU Publishing House "Master", 2009. 280 p.
3. Gertrud Behse. Die Soziologie der industrielle Gesellschaft bei Robert v. Mohl, 1953, 101 p. URL: http://library.fes.de/afs/derivat_pdf/iportal_derivate_00020484/afs-1981-097.pdf
4. Larychev A. A. Legal regulation of the organization of local self-government. "Prospect", 2017. 404 p.
5. Shtein L. Teaching about management and the law of management with a comparison of the literature and legislation of France, England, and Germany. 1874. 594 p.
6. Kashchyshyn M.A. Powers of local self-government bodies in Ukraine and foreign countries: a comparative analysis. Doctoral Thesis for obtaining the scientific degrees of Doctor of Philosophy and Doctor of Sciences, Thesis abstracts. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/handle/123456789/17670> (Accessed: 27.05.2023).

Стаття надійшла до друку 31.05.2023