

УДК 342.25

---

*І. І. Бодрова*, кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України;

*Л. С. Стешенко*, студентка Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого

## **Засади організації публічної влади на місцях: український та зарубіжний досвід**

---

Місцеве самоврядування є неодмінним атрибутом будь-якого сучасного демократичного суспільства. Зарубіжний муніципалізм знає велику кількість різних моделей і типів організації місцевого самоврядування. Відмінності у побудові систем місцевого самоврядування залежать від багатьох чинників: політичного режиму, домінуючої в країні ідеї організації влади і управління на місцях, державного устрою, адміністративно-територіального поділу держави, національних традицій.

У більшості сучасних держав управління всіма справами на місцях здійснюється спеціальними органами місцевого самоврядування, що формуються на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні, а також спеціально призначеними з центру органами місцевого управління. Місцеве або муніципальне самоврядування — це така система управління місцевими справами, яка здійснюється спеціальними виборними органами, що безпосередньо представляють населення відповідної адміністративно-територіальної

одиниці країни. Європейська хартія про місцеве самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 року, що є важливим елементом правової основи організації та здійснення муніципальної влади для всіх європейських країн, дає загальне визначення місцевого самоврядування, що фактично стало універсальним і прийняте всіма демократичними державами.

Сьогодні найбільш істотними ознаками організаційної системи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах є широка виборність її органів і значна самостійність у вирішенні місцевих питань. Ця самостійність спирається на муніципальну власність, право стягування і розпорядження місцевими податками, можливість ухвалення різних нормативно-правових актів з питань місцевого значення, керівництво місцевою поліцією тощо.

Проблематика питань місцевого самоврядування нині активно досліджується в межах юридичних, економічних, соціологічних, політологічних наук. Правові аспекти висвітлюються в працях вітчизняних вчених В. В. Кравченко, В. М. Кампо, П. М. Любченка, М. Ф. Орзіха, С. Г. Серьогіної, В. М. Шаповал та ін. Питанням місцевого самоврядування присвячені праці зарубіжних дослідників: В. А. Ачкасова, О. Ю. Рубинської, Р. Вольфович та ін. У своєму сучасному вигляді місцеве самоврядування у розвинених демократичних державах склалося здебільшого внаслідок муніципальних реформ XIX століття. Його становлення було пов'язане з процесами переходу від феодалізму до індустріального суспільства. Місцеве самоврядування брало свій початок від гільдій і міських органів самоврядування, які ними формувалися, і часто вирішували як адміністративні, фінансові, так і деякі судові питання. Збільшення самостійності міст спричиняло певну незалежність останніх в управлінні господарськими справами, отримання ними права набувати і розпоряджатися громадівським майном.

З середини XIX століття управління на місцях набуло назви місцевого самоврядування. При цьому вважалося, що місцеві органи є «четвертою владою», яка зв'язана лише законом і судовим контролем, але не підпорядкована центральній державній владі. Такий підхід відбивав реалії того часу, перш за все, економічного характеру — слабка економічна взаємозалежність і

відносна ізольованість територіальних одиниць визначили тенденцію до управлінського партикуляризму на місцях. Кожне місцеве співтовариство опікувалося проблемами власного розвитку і мало цікавилось становищем в інших співтовариствах. Така ситуація знайшла своє відбиття в державознавчому підході, за яким незалежність місцевого самоврядування від держави розглядалася як природне явище. Не випадково у науковій літературі концепція місцевого самоврядування визначається як продукт ліберально-демократичної держави ХІХ століття<sup>1</sup>.

В основі зазначеного підходу лежали погляди англійського філософа Дж. Локка, який став одним із засновників лібералізму і так званої природно-правової школи. Згідно з Дж. Локком, держава утворена передусім для того, щоб бути гарантом природних прав і свобод людини, а не обмежувати або посягати на них, тобто вона покликана здійснювати переважно охоронні функції. Пізніше такий підхід активно використовувався Т. Джефферсоном та іншими теоретиками американської революції. У першій половині ХІХ століття ліберальна концепція знайшла своє відбиття в роботах А. де Токвіля і Дж. С. Мілля. Вони вважали, що первинним джерелом влади є індивідууми, які самостійно управляють своїми справами і добровільно об'єдналися з іншими індивідуумами на основі своїх невідчужуваних прав, на які не може посягати жодний уряд, який діє в межах закону.

Подібні погляди були покладені в основу так званої «громадівської» теорії місцевого самоврядування, яка була поширена в Європі з першої половини до середини ХІХ століття, у тому числі й на території Російської імперії. Ця теорія базувалася на протиставленні місцевих співтовариств державі, громадських інтересів — державним. Її прихильники розглядали державу і місцеве самоврядування як дві сфери суспільного буття, які мають принципово різний зміст: місцеві інтереси, з одного боку, і загальнодержавні — з другого. Основною характеристикою місцевого самоврядування були його недержавницький і переважно господарський характер. Місцеве самоврядування роз-

<sup>1</sup> Ashford, D. E. *British dogmatism and French pragmatism : Central-local policy-making in the welfare state* / D. E. Ashford. — L. : Allen & Unwin, 1982. — XII. — P. 2.

глядалося як прояв свободи у суспільстві, тобто свободи місцевих співтовариств розвиватися відповідно до своїх власних пріоритетів<sup>1</sup>.

У другій половині XIX століття громадівська теорія поступилася місцем так званій «державницькій» теорії місцевого самоврядування, основоположниками якої вважаються німецькі юристи Р. Гнейст та Л. Штейн. Згідно з цією теорією місцеве самоврядування є однією з форм організації державного управління на місцях, складовою частиною загального державного апарату. Оскільки місцеві органи отримують свої повноваження від держави, то джерелом їх є виключно державна влада, а тому протиставлення держави і місцевого самоврядування позбавлене будь-якого сенсу.

Виникнення та зміцнення державницької теорії було викликане змінами соціально-економічних реалій другої половини XIX століття. Внаслідок розвитку процесів урбанізації та індустріалізації почав істотно знижуватися ступінь самодостатності та ізольованості окремих територій. Промислова спеціалізація, впровадження досягнень науково-технічного прогресу, концентрація промисловості у великих міських центрах, широкий розвиток внутрішньої та зовнішньої торгівлі зумовили більшу залежність стану окремих місцевих співтовариств як від загальнодержавної політики, так і від ситуації в інших співтовариствах. Місце безпосереднього проживання перестало бути головною основою для спільності людей — територіальна спільність все більше замінювалася спільністю професії та соціального походження. Це сприяло зміцненню почуття загальнонаціональної спільності<sup>2</sup>. Мобільність населення розширила уявлення громадян про соціально-економічне становище в інших місцевостях, і вони почали апелювати до вищестоящих органів управління з вимогою забезпечити підвищення рівня послуг, що надавалися в межах місцевого співтовариства. Поступово збільшувався обсяг функцій органів місцевого самоврядування — на

---

<sup>1</sup> The role of the constitution in a changing society / Td. Kjellberg F. — Oslo : Norweg. acad. of science, 1991. — P. 45.

<sup>2</sup> Decentralist trends in Western democracies / Ed. Sharpe L. J. — L. : Sage., 1979. — P. 12.

них покладалося утримання та управління сферою житлово-комунального господарства, муніципальної системи догляду за дітьми, муніципальної інфраструктури культури та дозвілля, шляхового господарства.

Характеризуючи сучасний стан місцевого самоврядування, німецький вчений Р. Граверт вказує, що чим повніше адміністративно-територіальні одиниці залучаються до здійснення конституційно-правових принципів соціальної державності, тим більше вони вимушені абстрагуватися від місцевих особливостей і дотримуватися єдиних для всієї країни принципів державної політики<sup>1</sup>. Доля органів місцевого самоврядування багато в чому залежить від підтримки з боку держави. Будучи нерозривно пов'язаними з податковою і фінансовою системами держави, ці органи скоріше є частиною єдиного цілого, ніж незалежними адміністративно-територіальними утвореннями, і можливість що-небудь здійснити на місцевому рівні більше залежить від загальної ситуації у країні, ніж від специфічних місцевих обставин<sup>2</sup>.

Такий же підхід простежується у роботах багатьох сучасних дослідників проблем місцевого самоврядування. Традиційна трактовка місцевих автономних самоврядних громад у дусі природно-правової доктрини все частіше замінюється тезою про похідність місцевого самоврядування від державної влади. Так, шведський дослідник С. Монті підкреслює, що з точки зору конституції і загальної ієрархії політичних інститутів муніципалітети в першу чергу є частиною державної адміністрації, і місцеве самоврядування, будучи наділений компетенцією парламентом, здійснює у кінцевому рахунку «делеговану державну владу»<sup>3</sup>. Аналогічної позиції дотримується й англійський науковець П. М. Слоу, який зазначає, що місцеве самоврядування являє собою складову частину національної держави, що підтримує у належному стані місцеву інфраструктуру з метою здійснення загальнонаціональної політики, ефективного функціо-

<sup>1</sup> Граверт, Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ / Р. Граверт // Государство и право. – 1992. – № 10. – С. 107.

<sup>2</sup> Там само. – С. 99.

<sup>3</sup> Montin, S. Swedish local government in transition: A matter of rationality and legitimacy / S. Montin. – Kumla : Swedish Inst., 1993. – P. 31.

нування капіталу, дотримання порядку і законності<sup>1</sup>. Інший англійський фахівець Е. К. Пейдж підкреслює, що уявлення про місцеве самоврядування як про повний контроль місцевих співтовариств за місцевими справами вступає у протиріччя з реальністю, яка визначається тим, що місцеві органи є залежними інститутами, вони — інтегральний компонент більш широкого цілого, яким є держава<sup>2</sup>.

Разом із цим в окремих дослідженнях вчених країн континентального права превалює акцент на самоврядних началах місцевого самоврядування як прояві певних природних прав місцевого співтовариства. Так, за думкою німецького вченого З. Баллейса, муніципалітети в першу чергу є «природними» корпоративними одиницями і їх автономність впливає не стільки з державної влади і бажання вищестоящих державних органів надати муніципалітетам певну автономію, скільки із суверенітету народу, який повинен поважатися і забезпечуватися державою на практиці. Право на місцеве самоврядування повинно захищатися як основоположне конституційне право, і муніципалітет, який вважає, що його право на автономію порушено, може вимагати захисту цього права у судовому порядку, у тому числі звертатися і до конституційного суду<sup>3</sup>. У працях деяких французьких дослідників наголошується на необхідності розмежування штучно утворених на підставі актів органів державної влади адміністративно-територіальних одиниць (кантон, округ) і утвореннями, які природно склалися внаслідок розселення людей і лише визнані державою (місто). Вважається, що в управлінні першими повинні переважати інтереси держави, у той час як другі можуть мати значне коло самостійних прав і керуватися, перш за все, місцевими інтересами.

Співставлення вищезазначених точок зору свідчить про певну дуалістичність позицій місцевого самоврядування в межах державного апарату сучасних демократичних країн. З одного

<sup>1</sup> The urban political arena: Geographies of public administration / Ed. Wusten H. van der. — Amsterdam : Inst. voor sociale geogr., 1992. — III. — P. 128.

<sup>2</sup> Page, E. C. Localism and centralism in Europe : The political and legal bases of local self-government / E. C. Page. — Oxford : Univ. press, 1991. — IX. — P. 1.

<sup>3</sup> The present and future role of local government in Britain and Germany / Ed. Norton A. — L. : Anglo-Germ. foundation, 1985. — P. 71.

боку, воно визнається частиною єдиної публічної адміністрації, децентралізованим й організаційно відокремленим елементом державного механізму, що залежить від центральної влади і все частіше виступає як адміністративна організація з надання послуг населенню відповідно до загальнонаціональних стандартів і загального політичного курсу держави. На відміну від суб'єктів федерації автономія місцевих громад має не конституційний чи законодавчий, а адміністративний характер, місцеві влади не наділені так званою «компетенцією встановлювати свою компетенцію»<sup>1</sup>.

З другого боку, органи місцевого самоврядування формуються безпосередньо населенням чи за його участю, наділені певною самостійністю, оскільки мають власні фінансові, матеріальні та юридичні ресурси. У германському конституційному праві така самостійність втілюється у так званих «п'яти суверенітетах громад», які водночас не повинні суперечити законам земель і федерації. «Фінансовий суверенітет» визначає право громади самостійно розпоряджатися власними доходами і видатками, встановлювати місцеві податки і стягувати їх; «організаційний суверенітет» надає громаді можливість обрати та закріпити у своєму статуті форму організації; «штатний суверенітет» дозволяє громаді визначати чисельність управлінського персоналу, самостійно вирішувати кадрові питання; «суверенітет планування» передбачає самостійне зонування території громади, визначення типу її забудови; відповідно до принципу «статутного і правового суверенітету» громади вправі видавати обов'язкові для виконання на відповідній території акти<sup>2</sup>.

Означені характеристики місцевого самоврядування як, з одного боку, залежного від державної влади і такого, що є своєрідним продовженням адміністративного апарату на рівнях, нижче за центральний, а з другого — як легітимного виразника інтересів місцевих співтовариств, породжують певний внутріш-

<sup>1</sup> Драго, Р. Административная наука / Р. Драго. — М. : Прогресс, 1982. — С. 128.

<sup>2</sup> Основные элементы демократии / сост. Геттинг Д., Михаэли В. Д. — Берлин — СПб. : Изд. европ дома, 1993. — С. 49.

ній конфлікт, властивий місцевому самоврядуванню<sup>1</sup>. Будучи покликаним відбивати локальні інтереси і територіальне різноманіття, місцеве самоврядування в той же час підпорядковано контролю з боку центральної влади і зобов'язано брати участь у реалізації урядової політики на місцях. Місцеве самоврядування, таким чином, може одночасно виступати й інструментом центрального контролю над місцевим співтовариствами, і протидії такому контролю, як засобом подолання місцевого партикуляризму, так і його вираження.

Велику роль у правовому регулюванні статусу місцевого самоврядування західноєвропейських країн відіграє Європейська хартія місцевого самоврядування. Цей документ містить міжнародно-правові стандарти у сфері муніципальної влади та відіграє роль базового у загальнодемократичних євроінтеграційних процесах. Мета встановлення таких стандартів визначена в Преамбулі Європейської хартії — це досягнення більш міцної єдності між членами Ради Європи в ім'я торжества і захисту ідеалів і принципів, що становлять спільне надбання.

Значення встановлених Європейською хартією місцевого самоврядування міжнародно-правових стандартів полягає не стільки в регламентації права органів місцевого самоврядування на місцеве самоврядування, скільки в тому, що вони закріплюють спільно опрацьовані державами підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування та функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав; закріплення таких положень на рівні співтовариства держав шляхом прийняття рамочних норм міжнародного права свідчить про важливість цього інституту як у національному, так і в міжнародному аспектах<sup>2</sup>.

Європейська хартія місцевого самоврядування зобов'язала держави, які її підписали, застосовувати основні правові норми, що гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних співтовариств та їх органів. У ній сформульовано

<sup>1</sup> Page, E. C. Localism and centralism in Europe: The political and legal bases of local self-government / E. C. Page. — Oxford : Univ. press, 1991. — IX. — P. 2.

<sup>2</sup> Орзих, М. Ф. Международные стандарты местного самоуправления : учеб. пособие / М. Ф. Орзих, М. А. Баймуратов. — Одесса : АО Бахва, 1996. — С. 54–55.



загальні положення, які вказують на необхідність створення національної правової основи місцевого самоврядування, визначають принципи, характер та компетенції органів місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення організаційної автономії місцевої влади. Разом з цим чітко визначаються зобов'язання, які учасники беруть на себе. При цьому забезпечується можливість адаптації Хартії до правових і організаційно-адміністративних особливостей країн-членів Ради Європи. Це досягається можливістю виключення учасниками хартії окремих положень з числа тих, які вони вважають обов'язковими для себе, але такі виключення не можуть зачіпати основних принципів Хартії. Таким чином, передбачається певний компроміс між визнанням тієї обставини, що місцеве самоврядування зачіпає системно-структурну організацію держави в цілому, яка є досить специфічною для кожної окремої країни, і необхідністю забезпечення дотримання мінімального набору принципів, які мають поважатися і дотримуватися при будь-якій демократичній державній організації<sup>1</sup>.

Системно-структурна організація місцевого самоврядування окремо взятої держави зазнає впливу багатьох чинників політико-правового, соціально-економічного, територіально-організаційного, історичного, національно-культурного та іншого характеру. Система органів самоврядування будується відповідно до адміністративно-територіального поділу, одиниці якого виступають просторовою межею функціонування органів місцевого самоврядування. Таким, що істотно впливає на організацію місцевого самоврядування, є розмежування «штучно» утворених адміністративно-територіальних одиниць і територіальних утворень, які виникли внаслідок природного розселення людей і лише визнані державою. Якщо в управлінні першими мають переважати загальнодержавні інтереси, то другі повинні мати значну самостійність і керуватися передусім специфічними інтересами локальних співтовариств. Досить довго вважалося, що лише «природні» територіальні утворення мають право територіальних колективів на здійснення місцевого самоврядування, у тому числі формування власних представницьких ор-

<sup>1</sup> Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування : навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Е. С. Моньйо та ін. – К. : Клевер, 2000. – С. 34.

ганів, у той час як у «штучних» утвореннях управління має здійснюватися виключно уповноваженими представниками центральної влади. Сьогодні організаційні системи місцевого самоврядування на обох рівнях територіальної організації характеризуються їх наближенням, хоча розмежування за змістовним критерієм (характером та змістом інтересів, що ними реалізується) навряд чи можна заперечувати.

Щодо України, то першою теорією в незалежній державі, яка склалася, була державницька теорія місцевого самоврядування. Відповідно до цієї теорії місцеве самоврядування розглядалося або як децентралізована частина виконавчої влади, або як доцільна форма децентралізації управлінських функцій центральної влади.

Конституція України 1996 року закріплює правовий статус місцевого самоврядування, який розроблявся в умовах зіткнення двох методологій, заснованих відповідно на громадівській теорії самоврядування, що передбачає свободу місцевих колективів і недержавну природу їх управлінської діяльності, і на державницькій теорії, що виходить з відсутності якісних відмінностей державного і муніципального управління. Конституційна модель місцевого самоврядування набула якостей правового дуалізму: самостійного рівня публічної влади і форми самоорганізації громадян на місцевому рівні.

Водночас концептуальні засади місцевого самоврядування в Україні залишаються нечітко визначеними. Адже навіть в Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Верховною Радою України, закладено різні підходи до визначення поняття, системи, засад місцевого самоврядування. Хоча становлення і вдосконалення даного політико-правового інституту розраховано на довгостроковий період, у державі повинна діяти єдина чітка концепція місцевого самоврядування, яка має закріплюватися у Конституції України і відповідних законах України. У результаті органі публічної влади, громади мають одержати чіткі конституційно-правові орієнтири муніципального будівництва, що базуються на загальноєвропейських цінностях і враховують особливості розвитку України.

Аналіз засад організації публічної влади на місцях та муніципальних систем зарубіжних країн свідчить про те, що ефективне функціонування системи місцевого самоврядування має забезпечуватися комплексом умов. По-перше, чітким визначенням предметів відання та кола повноважень кожного територіального рівня управління, у тому числі й місцевого самоврядування; по-друге, забезпеченням організаційної і правової самостійності; по-третє, створенням ефективної та достатньої матеріально-фінансової бази, закріпленням за кожним рівнем публічної влади чітко визначених джерел поповнення дохідної частини бюджету, усуненням тим самим підстав для виникнення конфліктів у бюджетно-фінансовій сфері; по-четверте, місцеве самоврядування має спиратися на глибоку історичну традицію самоврядування та систему зв'язків громадянського суспільства, виступаючи одночасно й інструментом такого роду зв'язків.

**И. И. Бодрова, Л. С. Стешенко**

#### **ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НА МЕСТАХ: УКРАИНСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

*Проанализированы актуальные вопросы, связанные с организацией публичной власти на местах. Обращается внимание на зарубежное и отечественное законодательство в данной сфере.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, теории местного самоуправления, Европейская хартия местного самоуправления.*

**I. I. Bodrova, L. S. Steshenko.**

#### **THE BASES OF ORGANISATION OF PUBLIC AUTHORITIES IN LOCAL BODIES: UKRAINIAN AND FOREIGN EXPERIENCE**

*The important issues connected with the organization of public authorities in local bodies are analysed. The author considers foreign and Ukrainian legislation in this sphere.*

**Keywords:** *local self-government, theory of local self-government, European Charter of local self-government.*