

*Вакарчук Катерина Василівна, к. політ. н., доцент,
Одеський національний університет ім. І. І. Мечнікова*

ОСНОВНІ КРИТЕРІЇ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МОДЕЛЕЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ : ПОЛІТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Актуальність теми дослідження пов'язана з тим, що за останні двісті років – нетривалий з історичного погляду період – право на місцеве самоврядування отримало нормативно-правову фіксацію в більшості країн світу, що сприяло виокремленню місцевого самоврядування як локальної системи самоорганізації та народовладдя, як інституту публічної влади в державі. Історичні, соціокультурні, географічні та інші чинники обумовили розмаїття сучасних систем самоврядування та особливості їх функціонування в межах загальнонаціональних територіально-політичних систем. Інститут місцевого самоврядування в кожній країні має специфіку взаємодії з інститутом держави, що обумовлено оригінальною соціально-політичною традицією.

Метою даної статті є аналіз та розгляд основних чинників, що зумовили формування певних моделеутворюючих систем, які стали прообразами сучасних моделей місцевого самоврядування.

Серед авторів, які зробили вагомий внесок в розгляд даного питання, можна виділити відомого російського дослідника Р. Туровського, який вважає, що суперечливий розвиток теорій місцевого самоврядування призвів на практиці до виділення двох його основних моделей – англосаксонської й континентальної [10, с. 68-79].

Також серед російських авторів, наприклад, В. Євдокимов і Я. Старцев, які виділяють британську, американську, романську, німецьку, скандинавську та навіть японську моделі місцевого самоврядування [4, с. 41-54]. Східноєвропейські автори В. Воронкова, Н. Ємельянов, Д. Кокорев виділяють також іберійську (Бразилія, Португалія, Мексика), скандинавську (Данія, Фінляндія) радянську (КНДР, Китай, Лівія, СРСР) [1, с. 21].

У працях О. Черкасова розрізняють три основні моделі: англосаксонська (Австралія, Велика Британія, Канада, США та ін.), континентальна (континентальна Європа, франкомовна Африка, Латинська Америка, Близький Схід), радянська модель місцевого самоврядування, яка на сучасному етапі суспільного розвитку не є поширеною. Вона була притаманна передусім СРСР. Нині вона зберігається в тому чи іншому вигляді у В'єтнамі, Китаї, КНДР та на Кубі. Окремі риси радянської моделі місцевого самоврядування зберігаються в деяких країнах СНД [11, с. 25-27].

У окремих дослідженнях виокремлюють й інші моделі місцевого самоврядування. Зокрема, у працях В. Чиркіна, поряд зі згаданими вище основними моделями також виокремлюється іберійська модель, поширена колись в Іспанії, Португалії, а сьогодні в деяких країнах Латинської Америки. А у дослідженні О. Кутафіна та В. Фадєєва виокремлюється німецька модель, що існує у ФРН та Австрії. Проте за своїми основними параметрами як іберійська, так і німецька моделі є фактично різновидами континентальної моделі місцевого самоврядування [7, с. 147].

Також іноземні дослідники, такі як М. Голдсміт, К. Балдерсхайм, О. Оффердал, виділяють північноамериканську, південноамериканську й скандинавську чи північноєвропейську (до якої вони відносять і Великобританію) моделі [9, с. 155-167].

Формування інституту місцевого самоврядування в країнах Західної Європи відбувалося під впливом різних історичних, культурних, геополітичних, географічних чинників. Наприклад, А. Гессер пов'язує розвиток місцевого самоврядування з історією розвитку суспільної свободи і державності, виділяючи при цьому: вільні держави з традиційно високим ступенем громадянських свобод, які виробили свій імунітет проти монархічно-бюрократичної централізації (Великобританія, Нідерланди, Швейцарія); лібералізовані держави верховної влади, які основані на загальному підкоренні бюрократичного апарату і залишають мало місця для управління на місцевому рівні (Іспанія, Франція, Італія, Німеччина) [8, с. 77-80].

Британський політичний географ Р. Беннет виділяв: горизонтальну (або континентальну модель), коли держава в особі представників або територіальних підрозділів центральних відомств займається місцевими справами поряд з органами самоврядування, а нерідко прямо контролює їх (Франція, Італія, Іспанія); дуалістичну (або партнерську (англосаксонська) модель – функції розділені по вертикалі, і держава й органи місцевого самоврядування мають власні сфери компетенції і не мають засобів прямого втручання в справи один одного (Англія, США, Канада, Австралія, Ірландія, Нова Зеландія); змішану модель – сполучення двох типів (Німеччина, Австрія, Японія, Україна) [5, с. 415-416].

На сучасному етапі така класифікація є умовною через те, що зараз відбувається поєднання різних моделей, тому цей поділ є досить умовним, оскільки кожна країна формує свою власну модель розвитку влади на місцях, несучи власні самоврядні традиції.

Взагалі, система місцевого самоврядування формується в межах певної соціальної спільноти, яку доцільно аналізувати як соціальну мережу, яка може складатися з безлічі пов'язаних між собою елементів, проте ця безліч не завжди є цілим (системою), а лише при певних обставинах – наявності загальних інтересів. В соціальній мережі, як правило, не існує центру, жорстко централізованої структури управління. У такій мережі домінують сили самоорганізації. Правила поведінки елементів мережі носять неформальний характер. Відтак, самоврядування, як система, є формалізованою на відміну від самоорганізації, як процесу, що існує і в неформалізованих системах.

Отже, процес трансформації форм самоорганізації у систему самоврядування з подальшим аналізом функціонування цієї системи, як самодостатньої та цілісної, передбачає накопичення емпіричного матеріалу, а саме – дослідження умов системоутворення, структурних елементів системи, форм взаємозв'язку між ними, функцій та цілей елементів системи. Науковий аналіз передбачає опрацювання великої кількості емпіричних даних з подальшою їх редуцією, спрощенням, узагальненням, ідеалізацією певних об'єктів дослідження. Когнітивна редуція емпіричної бази з існування різноманітних систем самоврядування призводить до конструювання умовних схем, до виокремлення базових моделей – «моделювання». Під «моделюванням» розуміється опис чи конструювання системи-образа за деяким зразком (прообразом), при цьому образ відрізняється від прообразу.

Для виокремлення моделей (систем-образів) серед існуючих систем місцевого самоврядування (прообразів) підґрунтям виступають критерії, що демонструють стан відносин місцевих органів самоврядування між собою та з центральними органами влади. Тому різноманітність систем місцевого самоврядування визначається сутністю, формами, обсягом практичної реалізації права на самоврядування.

Обсяг цього права зафіксований на рівні правової компаративістики та залежить від типу правової сім'ї. Порівняння обсягу прав дозволило виокремити моделі правовідносин між громадою, громадянином та державою,

що привело до визнання типології правових сімей, а саме – англосаксонської, романо-германської, сім'ї релігійно-моральної орієнтації.

Базовим, визначальним критерієм моделі (систем-образів, систем-зразків) місцевого самоврядування виступає адміністративно-територіальний устрій держави. Державний устрій країни тісно пов'язаний з її адміністративно-територіальним поділом, оскільки й територіальні органи державної влади (управління), й органи місцевого самоврядування діють в межах визначених територіальних одиниць. Адміністративно-територіальний устрій може виникати на основі природного розподілу населення в межах населених пунктів, утворених самим населенням, або на основі потреб адміністративної організації влади через штучно створювані адміністративно-територіальні одиниці. Одиниця адміністративно-територіального устрою може «мати» статус первинного суб'єкту самоврядування – тобто право на самоврядування, яке «надано» державними органами або «визнано» державою як факт існуючої правосуб'єктності. Адміністративно-територіальні одиниці можуть мати як природну основу – територіальну або виробничу, так і штучну (створену державою), що буде демонструвати природу права на самоврядування – як первинну («визнане» і «гарантоване») чи вторинну («надане» державою).

Отже, варто виділяти історично сформовані адміністративно-територіальні одиниці, що представляють собою, по суті, місця компактного проживання населення і, так звані, «штучні» одиниці, створені державою переважно з адміністративних чи соціально-політичних міркувань. Саме в цих «штучних» одиницях ми стикаємося з елементами муніципального управління в різних формах його прояву. У даному випадку необхідно врахувати, що діяльність органів місцевого самоврядування визначається поєднанням пріоритетності державних інтересів поряд із місцевими інтересами.

Також важливим критерієм наукового встановлення існуючої / запровадженої моделі (системи-образу, системи-зразку) в досліджуваній системі місцевого самоврядування є особливості інституалізації органів самоврядування. Місцеве самоврядування – це діяльність, що може здійснюватися обраними або призначуваними органами влади на суспільних началах або на постійній основі. Головними ознаками самоврядування є виборність (наявність органу влади, який безпосередньо обирається населенням). Проте, в якості органів самоврядування можуть існувати і державні органи місцевої влади, наприклад адміністрації, префектури, комітети, яким надаватиметься статус органів самоврядування. Також обрані територіальною громадою органи самоврядування можуть визнаватися в якості органів державного місцевого управління, що призводить до дублювання функцій та до нівелювання одного з рівнів публічної влади (місцевої або загальнодержавної).

Ще одна проблема місцевого самоврядування пов'язана з протиріччям між професіоналізмом та дилетантизмом місцевої влади. Самоврядування передбачає формування органів влади з осіб, які не є професійними управлінцями, але відповідно до сучасних уявлень публічна влада має бути не

стільки «демократичною», скільки «професійною та ефективною». Іноді навіть нетипова для органів місцевого самоврядування віддаленість від можливих впливів місцевої спільноти сприймається як чинник підвищення ефективності влади, зниження її можливої корумпованості. В цій ситуації на муніципальному рівні з'являється власна бюрократія, яка має забезпечити належний управлінський професіоналізм. Головним центром її впливу стає виконавчо-розпорядницький орган, який одночасно означає і поділ влади на муніципальному рівні. Тобто здійснюється перехід від прямої демократії до найму населенням муніципальних менеджерів.

Таким чином, проблема «професіоналізм-дилетантизм» вирішується через перегляд основ місцевого самоврядування, через перехід від прямих до непрямих форм. Тоді самоврядування може розглядатися як вибори професійних політиків та чиновників, які можуть найкращим чином реалізувати місцеві інтереси.

Важливим критерієм формування системи місцевого самоврядування є роль органів місцевого самоврядування в політичному житті суспільства. Дія принципу субсидіарності, який оснований на тому, що більш високий рівень управління може вмішуватися в дії більш нижчого лише у тому випадку, коли останній проявив свою неспроможність до ефективного управління. Цей принцип закладений в основу Європейської Хартії Місцевого самоврядування, де місцеве самоврядування розуміється як реальна спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею. Здійснення державних повноважень повинно покладатися на органи влади, які найбільш близькі громадянам.

Очікуваною моделлю місцевого самоврядування є завжди та, що фіксує більший обсяг прав. Такою моделлю у муніципальному праві вважають англосаксонську, оскільки саме в ній обсяг права гнучко зафіксований через принцип «дозволено все, що не заборонено» – *ultra vires*. Витоки принципу *ultra vires* демонструють міста-поліси Стародавніх Еллади та Італії.

Завдяки збереженню старих місцевих установ народного характеру порядок, встановлений зверху, поєднувався зі свободою, яка йшла знизу. Центральний уряд, а пізніше й парламент спирався на місцеві вільні установи, які були пристосовані до самоврядування, але ніколи не претендували на суперництво з центром. Саме ці обставини зіграли важливу роль у збереженні самоврядних традицій у Англії. Держава не знищила місцеве право, а визнала його та надала гарантії, делегувала частину своїх повноважень і таким чином зберегла своєрідність та особливість формування місцевих органів влади в Англії.

Місцевим звичаям, однак, стало на противагу *common law* – загальне право, як прогресивна правова система, яка нівелювала місцеві і станові відмінності всередині вільної верстви населення. Англійське середньовічне право було загальним в тому сенсі, що воно, на відміну від феодальних місцевих звичаїв в Англії, не мало ніякої різниці і привілеїв всередині вільної

частини населення в країні. Воно було само свого роду привілеєм всього вільного населення країни на відміну від кріпосних [3, с. 55].

Дуалістична модель сформувалась під впливом правової форми організації влади на місцях у Великобританії, де, починаючи з XI ст., самоврядним англосаксонським громадам надавалася широка автономія на місцях. В політичній науці Великобританія визначається як класична держава самоврядування, при цьому поняття самоврядування тлумачиться як особливість організації внутрішньої державної влади.

Континентальна або горизонтальна модель є продуктом тривалої еволюції організації влади на місцях, що практикувалася на територіях, які перебували під юрисдикцією стародавнього Риму. Розвиток інституту місцевого самоврядування у Великобританії та Франції йшло різними шляхами – для Великобританії характерною була приналежність до германського світу, а Франції – до романського. Саме ця обставина в середні віки спричинила відмінність в шляхах розвитку цих держав, яка закріпила різні типи та форми місцевої влади.

Остаточно горизонтальна модель сформувалась у Франції під час Великої Французької революції, коли був прийнятий закон про муніципальне управління. Було впроваджене єдине муніципальне самоврядування для всіх комун. Вводилось поняття «муніципальний корпус», де посадові особи, разом з місцевими діячами складали муніципальну владу. Після відновлення монархії контроль над місцевим самоврядуванням стає жорсткішим. Новий устрій був засобом ослаблення контрреволюційних місцевих еліт і великих землевласників, тому став засобом укрупнення центральної влади. Наполеон I посилив централізацію, перевтіливши департаменти у відділи державної адміністрації, під керівництвом призначуваного з центру префекта, радники і мери в комунах також призначались зверху.

Отже, розглянувши дві моделі місцевого самоврядування, можна зазначити, що дуалістична модель, яка застосовується у Великобританії, є більш децентралізованою, а континентальна модель місцевого самоврядування Франції є елементом державного управління. Англія ніколи не була романізована, тоді як у Франції набуло поширення римське право, яке наклало свій відбиток на подальше формування інституту місцевого самоврядування.

У деяких зарубіжних країнах, зокрема Австрії, Німеччині та Японії організація влади на місцях поєднала в собі елементи як дуалістичної, так і континентальної моделей, що дає змогу говорити про існування змішаної моделі місцевого самоврядування. Яскравим прикладом виступає Німеччина, де мали право на існування вільні міста, герцогства, князівства. В період з V по XI ст. архаїчне народне право східних франків носило племінний характер, в його основі лежали принципи святості, збереженості, відданості звичаям та обрядам.

На території сучасної Німеччини самоврядування як соціально-політичний інститут виникло у VIII ст. Генетично першим було громадівське самоврядування, але поряд із ним існувало виробниче міське самоврядування

гільдій, цехів, університетів. Назва «грумада», як визнаний державою суб'єкт самоврядування, виникає тільки в XIII ст. При переході до середньовіччя спостерігається уніфікація права: право звичаю трансформується в місцеве право – право Землі. Саме в цей період виникають Народні Правди, коли за наказом королів провели записи німецьких народних звичаїв, оформлені в Саксонське, Швабське, Франконське зерцала. Починає відбуватися трансформація громадських зв'язків та ріст територіально-сусідських відносин [2, с. 256-266].

X – XIV ст. були періодом розквіту міського самоврядування в Німеччині. Інститут німецьких міст був найдемократичнішим в Європі того періоду. Підтвердженням цього є утворення спілок німецьких міст, найбільша з них була Ганзейська, також існували Рейнська та Швабська спілки [6, с. 12].

Таким чином, Німеччина одна з перших країн започаткувала місцеве самоврядування і юридично оформила його на законодавчому рівні. В цілому органи місцевого самоврядування у Німеччині мають достатньо повноважень і самостійність у своїй діяльності для вирішення місцевих питань.

Отже, виникнення муніципальних інститутів в Великобританії, Франції та Німеччині пов'язано з процесами переходу від феодалізму до капіталізму. Середньовічні міста з їх адміністративними, фінансовими та судовими привілеями несли в собі начала муніципалізму. В цих країнах склалися такі системи місцевого самоврядування, особливості яких були обумовлені унікальними соціокультурними факторами, обставинами історичного розвитку, структурою політичних інститутів та інтересів кожної із них. Саме ці системи, що демонструють принципову різницю у порівнянні їх системоутворюючих чинників та визначених критеріїв конструювання системи-образа, постають зразком (прообразом) для виокремлення моделей: дуалістичної (англосаксонської), горизонтальної (романо-германської), змішаної. Модель, як система-образ, відрізняється від прообразу (системи) власною статичністю та умовністю.

Список використаних джерел

1. Воронкова В. Г. Муніципальний менеджмент / В. Г. Воронкова. – К. : ВД «Професіонал», 2004. – 256 с.
2. Гуревич А. Я. Избранные труды. Древние германцы. Викинги / А. Я. Гуревич. – СПб : Из-во СПбГУ, 2007. – 352 с.
3. Гутнова Е. В. Возникновение английского парламента / Е. В. Гутнова. – М. : Изд-во МГУ, 1960. – 558 с.
4. Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов. – М. : Спарк, 2001. – 251 с.
5. Колосов В. А. Геополитика и политическая география / В. А. Колосов. – М. : Аспект Пресс, 2001. – 479 с.
6. Крючков С. М. Историко-правові аспекти становлення і розвитку місцевого самоврядування: Світовий та український досвід / С. М. Крючков. – К. : Довіра, 1998. – 194 с.

7. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин. – М. : Юрист, 2004. – 559 с.

8. Неф Р. Да здравствует нонцентрализм! (Библиотека либерального чтения) / Р. Неф. Пер. с нем. – М. : Фонд Фридриха Науманна. – 2002. – Вып.12. – 93 с.

9. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы / О. Оффердал // Полис. – 1999. – №2. – С. 155-167.

10. Туровский Р. Ф. Местное самоуправление: к организации эффективной власти / Р. Ф. Туровский // Общественные науки и современность. – 2005. – № 6. – С. 68-79.

11. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А. И. Черкасов. – Ин-т гос-ва и права РАН. – М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. – 160 с.