

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ: АНАЛІЗ ТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ ТА МОДЕЛЕЙ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СВІТІ

©2021 ЯРОШЕНКО І. В., СЕМИГУЛІНА І. Б.

УДК 332.1
JEL: R50; R58

Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Публічне управління територіями: аналіз теоретичних підходів та моделей функціонування місцевого самоврядування у світі

У кожній країні на рівні окремих територіальних одиниць формується своя власна система публічного управління, яка є індивідуальною під впливом національних, історичних, географічних, економічних та інших особливостей. Ознайомлення з різноманітним іноземним досвідом дозволяє виділити спільну характеристику в системі публічного управління, якою виступає функціонування в країнах інституту місцевого самоврядування. Функціонування продуктивної системи місцевого самоврядування є невід'ємним елементом будь-якої демократичної держави. Вибір у місцевому управлінні на користь чи то органів місцевого самоврядування, чи то органів державної влади залежить від переважаючої в національній політиці теорії місцевого самоврядування. Водночас вибір теорії та моделі впливає на дієвість місцевого самоуправління, його здатність забезпечувати та гарантувати права громади в цілому та інтереси кожного окремого жителя зокрема. Дослідження теоретичних засад публічного управління на місцевому рівні дозволяє отримати не тільки загальне бачення цього процесу, але й виділити його характерні особливості. Вивчення питання ефективності діяльності місцевого самоврядування різних країн та аналіз можливості застосування сучасних методів управління у вітчизняній системі місцевого самоврядування є актуальним для України в процесі триваючого реформування системи публічного управління та пошуку оптимальної моделі організації влади на місцевому рівні. Внаслідок складності, важливості та взаємозалежності з цілим колом інших соціально-економічних процесів питання теоретичних засад формування та функціонування місцевого самоврядування, визначення рівня децентралізації в системі публічного управління територіями постійно залишаються в полі зору дослідників і практиків світу, що і визначає перспективність і актуальність вивчення зазначеної тематики.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, публічне управління територіями, система публічного управління, теорії місцевого самоврядування, моделі місцевого самоврядування, закордонний досвід.

DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2021-6-28-37>

Рис.: 1. **Табл.:** 2. **Бібл.:** 25.

Ярошенко Ігор Васильович – кандидат економічних наук, завідувач відділу макроекономічної політики та регіонального розвитку, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пров. Інженерний, 1а, 2 пов., Харків, 61166, Україна)

E-mail: iyaroshenko@i.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7107-5550>

Семигуліна Ірина Борисівна – кандидат економічних наук, молодший науковий співробітник відділу макроекономічної політики та регіонального розвитку, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пров. Інженерний, 1а, 2 пов., Харків, 61166, Україна)

E-mail: isemigulina@i.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9523-3322>

UDC 332.1
JEL: R50; R58

Yaroshenko I. V., Semygulina I. B. Public Administration of Territories: Analyzing the Theoretical Approaches and Models of Functioning of Local Self-Government in the World

Each country at the level of individual territorial units forms its own system of public administration, which is both individual and under the influence of national, historical, geographical, economic and other features. Familiarization with various foreign experience allows allocating a common characteristic in the system of public administration, which is the functioning in the countries of the institute of local self-government. The functioning of a productive system of local self-government is an integral element of any democratic country. The choice in local government for the benefit of either local self-government bodies or public authorities depends on the theory of local self-government prevailing in national politics. At the same time, the choice of theory and model affects the effectiveness of local government, its ability to ensure and guarantee the rights of the community as a whole and the interests of each individual resident in particular. Studying the theoretical principles of public administration at the local level allows not only to get a general vision of this process, but also to allocate its characteristic features. Studying the effectiveness of local self-government activities in different countries and analyzing the possibility of applying modern methods of management in the domestic system of local self-government is relevant for Ukraine in the process of ongoing reform of the public administration system and the search for the optimal model of government organization at the local level. Due to the complexity, importance and interdependence with a whole range of other socio-economic processes, the issues of theoretical principles as to formation and functioning of local self-government, determining the level of decentralization in the system of public administration of territories constantly remain in the field of view of researchers and practitioners of the world, which determines the perspectivity and relevance of researching this topic.

Keywords: local self-government, territorial community, public administration of territories, public administration system, theory of local self-government, models of local self-government, foreign experience.

Fig.: 1. **Tabl.:** 2. **Bibl.:** 25.

Yaroshenko Ihor V. – PhD (Economics), Head of Department of Macroeconomic Policy and Regional Development, Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (2 floor 1a Inzhenernyi Ln., Kharkiv, 61166, Ukraine)

E-mail: iyaroshenko@i.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7107-5550>

Semygulina Iryna B. – PhD (Economics), Junior Researcher of the Department of Macroeconomic Policy and Regional Development, Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (2 floor 1a Inzhenernyi Ln., Kharkiv, 61166, Ukraine)

E-mail: isemigulina@i.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9523-3322>

У кожній країні на рівні окремих територіальних одиниць формується своя власна система публічного управління, яка є індивідуальною під впливом національних, історичних, географічних, економічних та інших особливостей. Ознайомлення з різним іноземним досвідом дозволяє виділити спільну характеристику в системі публічного управління, якою виступає функціонування в країнах інституту місцевого самоврядування. Організація управління справами місцевого рівня здійснюється двома способами: як призначеними державними чиновниками із центра (місцеве державне управління), так і на основі самоврядування членів громад (місцеве самоврядування) [5].

Функціонування продуктивної системи місцевого самоврядування є невід'ємним елементом будь-якої демократичної держави. Вибір у місцевому управлінні на користь чи то органів місцевого самоврядування, чи то органів державної влади залежить від переважаючої в національній політиці теорії місцевого самоврядування. Водночас вибір теорії та моделі місцевого самоврядування впливає на дієвість місцевого самоуправління, його здатність забезпечувати та гарантувати права громади в цілому та інтереси кожного окремого жителя.

Дослідженням теорій і моделей місцевого самоврядування присвячені роботи іноземних і вітчизняних вчених Г. Аренса, Н. Гербера, О. Гірке, В. Шеффнера, Є. Мейера, О. Ресслера, Р. Гнейста П. Корфа, О. Лабанда, О. Васильчикова, М. Драгоманова, А. Штейна, А. Токвіля, Р. Моля, Р. Гнейста, М. Лазаревського, О. Батанова, М. Баймуратова, В. Лешкова, П. Подлігайлова, В. Погорілка, М. Пухтинського, Ю. Шемшученка та інших дослідників.

Внаслідок складності, важливості та взаємозалежності з цілим колом інших соціально-економічних процесів питання теоретичних засад формування та функціонування місцевого самоврядування, визначення рівня децентралізації в системі публічного управління територіями постійно залишаються в полі зору дослідників та практиків світу, що надалі визначає перспективність і актуальність вивчення визначеної тематики.

Мета статті – аналіз теорій місцевого самоврядування, моделей формування та функціонування місцевого самоврядування та розвитку територій (громад) для використання в системі публічного управління на місцевому рівні в умовах децентралізації влади та формування й ефективної реалізації регіональної політики в Україні.

Завдання статті – провести аналіз теоретичних підходів щодо побудови системи місцевого самоврядування, моделей формування та функціонування системи місцевого самоврядування та розвитку територій (громад) в умовах децентралізації влади. Визначити пріоритетні напрями реформування системи публічного управління в Україні, зокрема на місцевому рівні.

Дослідження теоретичних засад публічного управління на місцевому рівні дозволяє отримати не тільки загальне бачення про цей процес, але й виділити його характерні особливості. Вивчення питання ефективності діяльності місцевого самоврядування різних країн та аналіз можливості застосування сучасних методів управління у вітчизняній системі місцевого самоврядування є актуальним для України в процесі триваючого реформування системи публічного управління та пошуку оптимальної моделі організації влади на місцевому рівні.

У розглянутих далі матеріалах наведено теорії, які пояснюють сутність місцевого самоврядування (табл. 1).

Першою, на початку XIX ст. у Франції, зародилася та була обґрунтована *теорія вільних громад*, в основі якої лежала ідея природного права. Вважалося, що громада має право на самостійне й автономне від державної влади існування згідно зі своєю природою. Основні положення теорії визначають [24]:

- ✦ територіальну громаду як незалежну від держави корпорацію;
- ✦ місцеве самоврядування як публічну владу територіальної громади, автономну по відношенню до державної влади;
- ✦ виборність органів місцевого самоврядування членами громади;
- ✦ розмежування питань компетенції місцевого самоврядування на самоврядні та делеговані державою;
- ✦ невходження до системи органів державної влади органів місцевого самоуправління, які є представниками врядування територіальних громад;
- ✦ невтручання органів державної влади у вирішення самоврядних питань.

Положення теорії вільної громади вплинули на становлення інституту місцевого самоврядування та на формування законодавства в цій сфері в першій половині XIX ст. Подальший розвиток теорії вільних громад і пристосування її до умов реального життя сприяли зародженню *господарської теорії*, відповідно до положень якої місцеве самоврядування розглядається як недержавне утворення, а основна увага акцентується на сфері його діяльності. Тобто місцеве самоврядування є недержавним за своєю природою і має власну компетенцію в місцевих громадських і господарських справах. Справи місцевого рівня вирішуються самими територіальними громадами, в які держава не втручається. До компетенції державної влади належать лише політичні питання [10, с. 88].

Спільним в основних засадах двох представлених теорій є їх обґрунтування протиставлення держави суспільству [20]. Положення цих теорій стали основою формування *громадівської теорії* місцевого

Аналіз теорій місцевого самоврядування у світі

Теорії місцевого самоврядування	Основні положення теорій місцевого самоврядування
Теорія вільних громад	Влада громади є первинною відносно влади державної, адже громада як самостійний суб'єкт виникла раніше. Влада громади наділена природним правом самостійно вирішувати місцеві справи. Місцеве самоврядування набуває цілковитої автономії відносно держави, тому, фактично, у вигляді органів самоврядування може створюватися «держава в державі»
Господарська теорія	Місцеве самоврядування недержавне за своєю природою і має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин, а саме: у місцевих громадських і господарських справах. Держава не втручається в місцеві справи, вони вирішуються територіальними громадами. Політичні питання належать до компетенції державної влади
Громадівська теорія	Громада не є суб'єктом, створюваним державою. Держава є федерацією громад, не створює громаду, а лише визначає подальший розвиток недоторканих прав громади, її власну компетенцію. Громада не підпорядковується центральній владі держави у вирішенні питань місцевого значення. Органи місцевого самоврядування незалежні та самостійні у своїй діяльності та керуються законом
Державницька теорія	Заперечує наявність автономії органів місцевого самоврядування, розглядаючи його як форму здійснення місцевого державного управління. Органи місцевого самоврядування діють у визначених законом межах за принципом «дозволено все, що прямо передбачено законом»
Теорія муніципального дуалізму	Незалежність інституту місцевого самоврядування існує лише при виконанні власних повноважень. Здійснення делегованих повноважень відбувається під контролем держави. Поділ повноважень на «власні» та «делеговані»

Джерело: узагальнено за [1; 4; 8; 10; 24].

самоврядування, яка виникла на ідеях німецьких науковців О. фон Гірке і В. Шеффнер у другій половині XIX ст. Наступниками таких поглядів є О. Васильчиков, М. Драгоманов, П. Корф, В. Лешков, О. Лабанд, Є. Мейер, П. Подлігайлов, О. Ресслер [22]. Засадами теорії обґрунтовувалося, що громада не є суб'єктом, створюваним державою [8, с. 24]. Громадівська теорія надавала широку автономію органам місцевого самоврядування, залишаючи за державними структурами управління лише державними справами. Основні ідеї теорії характеризують [24]:

- ✦ протиставлення територіальної громади державі, а громадських інтересів – політичним;
- ✦ зосередження всіх місцевих справ у компетенції місцевої спільноти;
- ✦ покладання в основу діяльності органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення принципу «дозволено все, що не заборонено законом».

У той час як прихильники громадівської теорії вважають її положення запорукою утвердження демократичного ладу в державі, критики називають окремі слабкі місця, що, на їх переконання, заважають практичній реалізації. Окремі опоненти слабкою ланкою називають не лише неможливість окреслити коло недержавних публічно-правових справ, належних

місцевому самоврядуванню, а й їх відсутність взагалі [3, с. 75]. На думку інших, твердження про існування первинних власних прав місцевих громад, незалежних від державного правового порядку, «є витвором фантазії теоретиків природного права», бо теорію про природні права громади не можна погодити з теорією суверенітету народу, який виявляється в суверенності верхньої державної влади [16, с. 84]. Суперечливим моментом вважається і те, що функціональна самостійність органів місцевого самоврядування базується на положеннях закону, встановленого державою.

Наявність критичної думки та протилежних поглядів стало підґрунтям для формування іншої теорії місцевого самоврядування – державницької, основні положення якої були запропоновані німецькими вченими Р. Гнейстом і Л. Штейном у XIX ст. На відміну від попередніх, ця теорія заперечує наявність автономії органів місцевого самоврядування, розглядаючи його як форму здійснення місцевого державного управління [22]. Відповідно до її положень, всі справи визнаються загальнодержавними, держава натомість делегує їх здійснення органам місцевого самоврядування з метою досягнення ефективнішого управління на місцях і наближення влади до населення. Ознаками державницької теорії є те, що [24]:

- ✦ вибір предметів діяльності визначається державою та не залежить від самоврядних органів;
- ✦ діяльність самоврядування та держави тотожні, а повноваження в галузі місцевого самоврядування визначаються державною владою;
- ✦ місцеве самоврядування здійснюється не урядовцями, а за допомогою муніципалітетів, місцевих жителів, які зацікавлені в результатах управління;
- ✦ діяльність органів місцевого самоврядування базується за принципом «дозволено лише те, що передбачено законом» [1, с. 20].

До недоліків цієї теорії відносять зменшення ролі населення у вирішенні місцевих проблем, обмеження демократичних принципів народовладдя, створення сприятливих умов для посилення державної вертикалі.

На основі поєднання засад громадянської та державницької теорій була запропонована *теорія муніципального дуалізму*. Її положення стверджують подвійність природи місцевого самоврядування, яке володіє власною компетенцією при вирішенні місцевих справ, а також забезпечує реалізацію функцій держави шляхом виконання делегованих повноважень. Характерними особливостями теорії називають [24]:

- ✦ незалежність і самостійність органів місцевого самоврядування від держави у вирішенні справ місцевого значення;
- ✦ вирішення делегованих повноважень виконуються під контролем і адміністративною опікою державних органів;
- ✦ поділ повноважень органів місцевого самоуправління на «власні» та «делеговані».

Перевагами практичної реалізації положень теорії муніципального дуалізму вважаються можливості для вирішення ряду суспільних питань [22]:

- ✦ запобігання передумов роздвоєння влади, які призводять до політичної нестабільності в державі;
- ✦ залучення населення до участі в управлінні суспільними та державними справами;
- ✦ усунення існуючих бар'єрів між суспільством і державою, наближення держави до потреб населення;
- ✦ узгодження дій органів державної влади та місцевого самоврядування з метою досягнення спільних цілей.

Представлені вище теоретичні підходи використовувались при формуванні засад місцевого самоврядування, що обумовило появу різних його моделей, тобто форм організації влади територіальною громадою з метою найбільш ефективного вирішення питань місцевого значення [24].

Аналіз систем місцевого самоврядування зарубіжних країн показує, що у світі існує декілька

моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характером взаємовідносин місцевих і державних органів влади, формами взаємодії представницьких і виконавчих органів у системі місцевого самоврядування, досвід яких може бути використаний в Україні [12, с. 169] (табл. 2).

У науковому середовищі пропонуються різні класифікації моделей місцевого самоврядування. На думку одних дослідників, основними вважаються *англосаксонська* (США, Велика Британія, Канада, Австралія та ін.), *романо-німецька*, або *континентальна* (Франція, Італія, Бельгія та ін.) та *іберійська* (Іспанія, Португалія, Бразилія та ін.) моделі місцевого самоврядування. Інші називають англосаксонську; континентальну, або французьку; змішану, або гібридну (Німеччина, Австрія, Японія) і радянську (Китай, КНДР, Куба) моделі [25]. У більшості досліджень виділяються англосаксонська, континентальна, іберійська, радянська та змішана моделі місцевого самоврядування [24].

Так, англосаксонська модель місцевого самоврядування (поширена у Великій Британії, США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії та багатьох інших державах з англосаксонською системою права) ґрунтується на положеннях громадянської теорії. Її характерними особливостями є [15, с. 284]:

- ✦ відносна самостійність органів місцевого самоврядування від держави;
- ✦ відсутність на місцевому рівні представників держави;
- ✦ позитивне правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, коли компетенція чітко визначена в законі та діє принцип «дозволено все, що прямо передбачено законом»;
- ✦ виборність посадових осіб місцевого самоврядування територіальною громадою.

У країнах з англосаксонським типом місцевого управління розмежування функцій держави та місцевого самоврядування є достатньо простим: уряд і його адміністративні служби діють у межах виконання державних завдань (оборона, зовнішні відносини, загальнодержавні фінансові ресурси, визначення національних пріоритетів), а поточні управлінські функції (освіта, охорона здоров'я, соціальна допомога та захист, забезпечення громадського порядку, утримання автошляхів, житлово-комунальне господарство тощо) делеговані місцевій владі [15, с. 284].

У наведеній моделі місцевого самоврядування є як позитивні, так і негативні чинники. Позитивним вважається повна передача місцевих справ у відання населення територіальних громад, обраних ним органів і посадовців. Це, своєю чергою, забезпечує максимальну децентралізацію в управлінні державою, натомість ускладнює узгодженість рішень на різних

Аналіз моделей місцевого самоврядування у світі

Модель місцевого самоврядування	Характерні риси моделі місцевого самоврядування	Країни поширення моделі
Англосаксонська	<ul style="list-style-type: none"> – Відносна самостійність органів місцевого самоврядування від держави; – відсутність на місцевому рівні представників держави; – правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, які діють за принципом: «дозволено все, що прямо передбачено законом»; – виборність посадових осіб місцевого самоврядування територіальною громадою; – здійснення контролю за діяльністю місцевих органів переважно непрямим шляхом 	Велика Британія, США, Канада, Австралія, Нова Зеландія, інші держави з англосаксонською системою права
Континентальна (французька, європейська, романо-німецька)	<ul style="list-style-type: none"> – Поєднання місцевого самоврядування та державного управління на місцях; наявність ієрархії в системі місцевого самоврядування; – негативний принцип правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування: в законодавстві чітко не визначені їх повноваження, до їх компетенції належать всі питання, які не віднесені до відання органів державної влади; – наявність спеціального представника державної влади на місцевому рівні; – поєднання виборності та призначення посадових осіб органів місцевого самоврядування 	Франція, Італія, Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія, Бельгія, деякі країни Латинської Америки, Африки та Близького Сходу
Змішана	<ul style="list-style-type: none"> – Поєднання рис англосаксонської та континентальної моделей; – характеризується сполученням достатньо автономного місцевого самоврядування на низовому територіальному рівні з державним управлінням на більш високому рівні 	Німеччина, Австрія, Японія, Росія, деякі постсоціалістичні країни, а також країни, що розвиваються
Іберійська	<ul style="list-style-type: none"> – Управління на місцях здійснюють представницькі органи місцевого самоврядування, обрані населенням; – голови представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих комітетів мають подвійний статус, оскільки затверджуються центральною владою і як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях з правом контролю за діяльністю місцевого самоврядування 	Бразилія, іспаномовні країни Латинської Америки
Радянська	<ul style="list-style-type: none"> – Базується на запереченні розподілу влади та визнанні повновладдя представницьких органів знизу до верху; – усі ради є органами державної влади на своїй території; – рада обирає інший державний колегіальний орган – виконавчий комітет, який одночасно підпорядковується цій раді та виконавчому комітету вищого рівня 	Китай, В'єтнам, Корейська Народно-Демократична Республіка, Куба

Джерело: узагальнено за [11; 15; 18; 20; 23].

рівнях системи управління, знижує ефективність її функціонування та створює підстави для різного роду зловживань [21].

Крім того, незважаючи на автономність муніципальних структур у даній моделі, залишається опосередкований контроль над ними з боку держави, який відбувається переважно в непрямій формі: це прийняття законів стосовно визначення структури та компетенції органів місцевого самоврядування; проведення фінансових ревізій; звернення до суду з позовами проти органів місцевого самоврядування тощо. Таким чином, у межах англосаксонської моделі

створюються умови для її поступового вдосконалення в напрямі децентралізаційної моделі з посиленням державного контролю за сферами суспільного життя, які традиційно розглядалися як предмет самостійного відання місцевого самоврядування.

Положення державницької теорії стали основою континентальної (французької, європейської, романо-німецької) моделі місцевого самоврядування (була сформована у Франції, поширена в Італії, Польщі, Болгарії, Туреччині, Фінляндії, Бельгії, деяких країнах Латинської Америки, Африки та Близького Сходу). Її характерними рисами є [22]:

- ✦ поєднання місцевого самоврядування та державного управління на місцях;
- ✦ наявність ієрархії в системі місцевого самоврядування;
- ✦ негативний принцип правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, коли в законодавстві чітко не визначені їх повноваження, до їх компетенції належать всі питання, які не віднесені до відання органів державної влади;
- ✦ наявність спеціального представника державної влади на місцевому рівні;
- ✦ поєднання виборності та призначуваності посадових осіб органів місцевого самоврядування.

У цій моделі місцеве самоуправління розглядається як встановлена державою місцева публічна влада. Органи місцевого самоврядування є органами державного управління, їх компетенція не є самотньою та природною, а цілком і повністю створюється й регулюється державою [19]. Прихильники європейської континентальної моделі вважають, що державна влада нерозривно пов'язана з місцевим самоврядуванням наявністю загальних функцій, поєднанням загальнодержавних і місцевих інтересів у вирішенні завдань місцевого значення, направлених на покращення добробуту громадян [20].

Відмінності у формуванні територіальної основи місцевого самоврядування в різних країнах можуть впливати на особливості моделі. Наприклад, у Франції місцеве самоврядування функціонує на рівні комун, більш великі кантони та округи є місцевими рівнями державної влади. Кожна комуна має свій представницький орган – раду і мера, обраного з депутатів ради, які працюють на постійній основі та утворюють муніципалітет. Водночас мер є державним службовцем, його діяльність здійснюється під контролем муніципальної ради та комісара республіки, який спостерігає за законністю прийнятих комунію рішень і, в разі потреби, може звернутися в суд щодо їх скасування [14, с. 80].

Приклади використання англосаксонської та континентальної моделей місцевого самоврядування в демократично розвинутих країнах вказують на відсутність суттєвих відмінностей між ними, що сталося внаслідок триваючого реформування систем місцевого самоврядування та поступового зближення раніше відмінних муніципальних систем [16]. У результаті поєднання основних характеристик цих двох моделей сформувалася змішана модель (функціонує в Австралії, Німеччині, Австрії, Японії, у деяких постсоціалістичних країнах і країнах, що розвиваються) [18]. Характерною ознакою змішаної моделі стало поєднання достатньо автономного місцевого самоврядування на низовому територіальному рівні з державним управлінням на більш високому рівні. Так, у Німеччині в адміністративних округах провідне по-

ложення в управлінні займають урядові президенти, якізначаються урядами земель. В Індії, де місцеве самоврядування схоже з британською моделлю, діє пряме державне управління на місцях через призначених зверху чиновників, яке охоплює всі рівні адміністративно-територіального поділу країни [24].

Сучасний розвиток змішаних систем характеризується появою нових варіантів, які використовують як запозичення ідеології з інших моделей, так і поступове зближення вже існуючих систем місцевого та регіонального самоврядування. Наприклад, місцеве самоврядування в Австрії та Бельгії має деякі структурні схожості із системою місцевих органів влади Німеччини. Однак організація місцевого управління в Австрії відрізняється більшою централізацією, що забезпечується безпосереднім втручанням федерального уряду в регулювання питань місцевого самоврядування. На відміну від обраної населенням ради комуни в Бельгії аналогічні установи в Австрії та в Німеччині формуються за пропорційним принципом. У кожній із цих держав ради утворюють правління, яке є колегіальним виконавчим органом комуни. У Німеччині такий виконавчий орган – магістрат, що очолюється бургомістром, в Австрії – правління, як і в Німеччині, очолюване бургомістром, а в Бельгії рада обирає зі свого складу колегію бургомістрів і ешевенів у ролі колегіального виконавчого органу [24].

Особливістю іберійської моделі місцевого самоврядування (поширена в Бразилії, іспаномовних країнах Латинської Америки) є вплив центральної влади (президента або міністра внутрішніх справ) на призначення посадових осіб місцевого самоврядування як представників державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях із правом контролю за діяльністю представницьких органів [17].

Приклади окремих країн Латинської Америки, із системою місцевого самоврядування подібною до романо-німецької, вказують на велику роль представників центру, при цьому значний вплив на місцеве управління мають також великі земельні латифундії та землевласники. Тут рада і головна посадова особа адміністративно-територіальної одиниці (алькальд, префект, мер), інколи колегія посадових осіб обирається населенням. У деяких країнах, навпаки, головна посадова особа обирається не населенням, а радою. У таких випадках алькальд (префект) одночасно є виконавчим органом ради, затверджується урядом (президентом, міністром внутрішніх справ) як його представник на даній території, володіє правом контролю за діяльністю ради, отже, володіє значною владою [13].

Відмінною від інших є радянська модель, яка діяла у країнах радянського та соціалістичного табору, а на сьогодні зберігається у В'єтнамі, Китаї, Корейській Народно-Демократичній Республіці, на Кубі. Основу

моделі формує принцип повноваддя представницьких органів на відповідній території [21]. Усі ради є органами державної влади. Рада обирає виконавчий комітет, який є колегіальним органом державного управління у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, і підпорядковується як вищому комітету, так і своїй раді. Модель характеризує ієрархічна підпорядкованість усіх її елементів, відсутність будь-якої самостійності місцевих рад, виборність на безальтернативній основі [24].

Таким чином, можна констатувати, що кожна з моделей місцевого самоврядування має свої переваги та недоліки. Особистий вибір державної моделі місцевого самоуправління відбувається під впливом історичного надбання, соціально-економічних умов, культурного розвитку, переважної наукової думки тощо. Побудова дієвої системи місцевого самоврядування залежить не лише від теорії чи моделі, що лежить в її основі. Важливе значення набуває бажання територіальної громади захищати свої права та користуватися ними, а також державна згода делегувати владу на місцях в руки територіальної громади.

Еволюцію розглянутих вище теорій і моделей місцевого самоврядування наведено на *рис. 1*.

Концептуальні засади побудови та функціонування місцевого самоврядування визначені в положеннях міжнародно-правових документів, таких як Всесвітня декларація місцевого самоврядування (далі – Всесвітня декларація) та Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Європейська хартія) [2; 6]. І якщо перший документ ґрунтується більше на засадах громадівської теорії, то в другому послідовно втілюється державницька теорія на основі впровадження ідеї децентралізації державної влади на рівень територіальних громад і виборних ними органів.

Модель організації діяльності місцевого самоврядування в Україні має свої особливості. Вона характеризується поєднанням положень громадівської теорії місцевого самоврядування (відповідно до статті 140 Конституції місцевого самоврядування є правом територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [9]) із елементами державницької теорії (стаття 5 Конституції визначає, що народ України, як носій суверенітету та єдине джерело влади, здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; стаття 19 вказує, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [9]) і теорії муніципального дуалізму (збереження інституту районних і обласних рад, широке коло делегованих місце-

вому самоврядуванню повноважень виконавчої влади, конституювання інституту місцевих державних адміністрацій та ін.) [24].

До відмінностей української моделі спеціалісти відносять [23]:

- ✦ визнання права на місцеве самоврядування за територіальними громадами сіл, селищ, міст;
- ✦ здійснення на регіональному рівні (район, область) практично всіх функцій управління територією органами виконавчої влади – місцевими державними адміністраціями, у той час як органи місцевого самоврядування (районні та обласні ради) носять декларативний характер і реально не впливають на стан соціально-економічного розвитку регіону;
- ✦ організацію місцевого самоврядування за схемою «сильний мер – рада», що передбачає вагомую роль обраного територіальною громадою сільського, селищного, міського голови в системі місцевого самоврядування (головує на сесії, очолює виконавчий комітет, представляє інтереси громади у відносинах з іншими громадами, органами державної влади, підприємствами, організаціями та установами);
- ✦ закріплення компетенції місцевого самоврядування згідно з позитивним принципом правового регулювання, тобто на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Аналіз українських законодавчих засад з місцевого самоврядування вказує на присутність окремих суперечностей і невідповідностей із положеннями міжнародно-правових документів. На відміну від положень Європейської хартії (ратифікована Україною та є складовою частиною національного законодавства) та Всесвітньої Декларації, ані в Конституції [9], ані в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] не визначено, у чийх саме інтересах здійснюється місцеве самоврядування: держави, територіальної громади, інших суб'єктів. Крім того, законодавчі норми не достатньо погоджуються із Європейською хартією у питаннях забезпечення організаційної та матеріально-фінансової автономії місцевого самоврядування, регламентації та гарантування форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення тощо.

Неузгодженість положень державних законодавчих документів між собою та з міжнародними актами в результаті створює конфліктне середовище та гальмує подальший розвиток ефективного місцевого самоврядування. Незважаючи на конституційні норми щодо автономності, місцеве самоврядування наразі залишається залежним від державного апарату, особливо це проявляється у фінансово-економічній слабкості територіальних громад; відсутності чіткого розмежування повноважень між різними рівнями

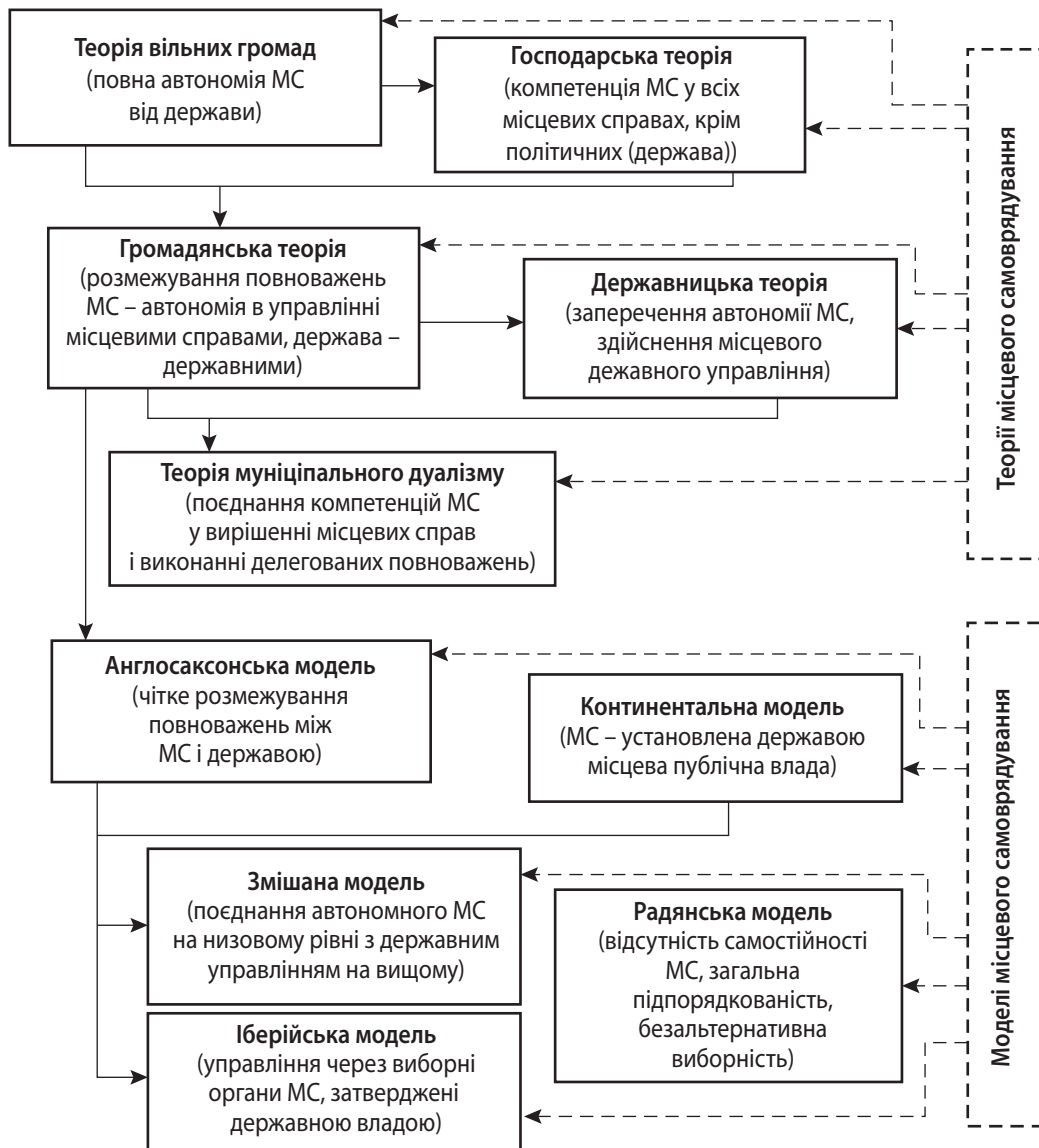


Рис. 1. Еволюція теорій і моделей місцевого самоврядування

Джерело: авторська розробка.

влади; неспроможності місцевих органів забезпечити якісний рівень надання публічних послуг населенню.

ВИСНОВКИ

Дослідження еволюції теоретичних засад і моделювання на їх основі систем місцевого самоврядування, які знайшли своє практичне втілення та функціонують у різних країнах, дозволяє зробити певні висновки для України та дає можливість визначити пріоритетні напрями реформування системи публічного управління, зокрема на місцевому рівні, що потребує:

- ✦ визначення моделі місцевого самоврядування, яка б відповідала національним особливостям, демократичним тенденціям розвитку і була найбільш ефективною для України;
- ✦ створення комплексної законодавчої бази по всіх напрямках функціонування та розвитку

- територій (територіальних громад) країни, забезпечення її взаємоузгодженості з іншими нормативно-правовими актами, зокрема питання чіткого розподілу повноважень за рівнями управління (влади), унормування статусу адміністративно-територіальних одиниць та адміністративно-територіального устрою;
- ✦ подальшого постійного дослідження законодавчого забезпечення та практичного функціонування місцевого самоврядування в Україні, виявлення проблемних питань і розробки пропозицій щодо їх вирішення;
- ✦ розроблення оптимальних моделей формування та функціонування спроможних громад на основі наукових досліджень та практичного досвіду, з урахуванням особливостей (національних, місцевих, індивідуальних тощо) розвитку окремих територій;

- ✦ забезпечення реальної відповідності між наданими повноваженнями та наявними фінансово-матеріальними й іншими ресурсами органів місцевого самоврядування для ефективного здійснення своїх функцій;
- ✦ запровадження на державному рівні підготовки кадрового ресурсу, методичного та консультативного забезпечення тощо для ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2001. 260 с.
2. Всесвітня декларація місцевого самоврядування. Ріо-де-Жанейро, 23–26 вересня 1985 року. Місцеве та регіональне самоврядування України. 1994. Вип. 1–2. С. 65–69.
3. Голікова Т. В. Розвиток муніципального корпоратизму в Україні. *Економіка і прогнозування*. 2002. № 3. С. 70–81. URL: http://eip.org.ua/docs/EP_02_3_70_uk.pdf
4. Гулак Л. С. Теоретичні засади становлення місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2013. № 6-2. Т. 1. С. 101–104. URL: <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc6-2-1/25.pdf>
5. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, У. Захарченко та ін.; Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ : ТОВ «Софія», 2012. 128 с. URL: [https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni\(2\).pdf](https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pdf)
6. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15 липня 1997 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
8. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. Київ : КНТ, 2010. 232 с.
9. Конституція України від 28 червня 1996 р. (редакція від 01.01.2020 р.) URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-ВР#Text>
10. Круш П. В., Кожемяченко О. О. Національна економіка: регіональний та муніципальний вимір : підручник. Київ : ЦУЛ, 2011. 320 с.
11. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266>
12. Матвиенко В. Я. Прогностика: прогнозирование социальных и экономических процессов: теория, ме-

- тодика, практика. Київ : Українські пропілеї, 2000. 500 с.
13. Наулік Н. С. Місцеве самоврядування і управління в зарубіжних країнах. *Юридичний вісник*. 2010. № 3. С. 69–73.
 14. Міронова Л. О. Зарубіжний досвід нормативно-правового забезпечення організації фінансів місцевих органів влади. *Вісник ДДФА. Серія «Економічні науки»*. 2011. № 2. С. 78–81.
 15. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1. С. 283–289.
 16. Панейко Ю. Л. Теоретичні основи самоврядування. Львів : Літопис, 2002. 196 с.
 17. Попко В. В. Іберійська модель місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 390–395.
 18. Сергєєв А. В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 181 с.
 19. Соловьев С. Г. Модели организации системы муниципальной власти: проблемы теории и практики. *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2008. № 1. С. 9–13.
 20. Співак Д. П. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми політики*. 2012. Вип. 44. С. 112–124. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1632/Spivak.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
 21. Стешенко Т. В., Шпак Ю. О. Сучасні моделі місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару (м. Харків, 14 жовтня 2016 р.). Харків, 2016. С. 162–170. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11520/1/Steshenko_CHpak.pdf
 22. Слесар К. Теорії та моделі місцевого самоврядування. URL: <https://naub.oa.edu.ua/2017/теорії-та-моделі-місцевого-самовряду/>
 23. Кульчий І. О., Штепа А. А. Формування та розвиток системи місцевого самоврядування: досвід країн Європейського Союзу. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=975>
 24. Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=188>
 25. Щebetун І. С. Модель місцевого самоврядування: поняття, взаємозв'язок з концепцією та системою місцевого самоврядування. *Правничий часопис Донецького університету*. 2013. № 1. С. 67–74.

REFERENCES

- Batanov, O. V. *Terytorialna hromada – osnova mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini* [Territorial Community Is the Basis of Local Self-government in Ukraine]. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NANU, 2001.

- "Detsentralizatsiia publicnoi vlady: dosvid ievropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy" [Decentralization of Public Power: the Experience of European Countries and Prospects of Ukraine]. *Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini - DESPRO*. Kyiv: TOV «Sofia», 2012. [https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskikh_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni\(2\).pdf](https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskikh_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pdf)
- Holikova, T. V. "Rozvytok munitsypalnoho korporatyizmu v Ukraini" [Development of Municipal Corporatism in Ukraine]. *Ekonomika i prohnozuvannia*, no. 3 (2002): 70-81. http://eip.org.ua/docs/EP_02_3_70_uk.pdf
- Hulak, L. S. "Teoretychni zasady stanovlennia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini" [Theoretical Principles of Becoming of Local Self-Government]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Seriia «Yurysprudentsiia»*, no. 6-2, part 1 (2013): 101-104. <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc6-2-1/25.pdf>
- Kaminska, N. V. *Mistseve samovriaduvannia: teoretyko-istorychnyi i porivnialno-pravovyi analiz* [Local Self-government: Theoretical-historical and Comparative-legal Analysis]. Kyiv: KNT, 2010.
- Khriplyvets, D. Ye. "Teoretychni zasady modelei mistsevoho samovriaduvannia" [Theoretical Principles of Local Government Models]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. no. 9 (2010). <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=188>
- Krush, P. V., and Kozhemiachenko, O. O. *Natsionalna ekonomika: rehionalnyi ta munitsypalny vymir* [National Economy: Regional and Municipal Dimension]. Kyiv: TsUL, 2011.
- Kulchii, I. O., and Shtepa, A. A. "Formuvannia ta rozvytok systemy mistsevoho samovriaduvannia: dosvid krain Yevropeiskoho Soiuzu" [Formation and Development of the System of Local Self-government: The Experience of the European Union]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, no. 6 (2016). <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=975>
- [Legal Act of Ukraine] (1997). <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (1997). http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
- [Legal Act of Ukraine] (2020). <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-ВР#Text>
- Lelechenko, A. P. "Zarubizhnyi dosvid orhanizatsii funktsionuvannia mistsevoho samovriaduvannia: implementatsiia v Ukraini" [Foreign Experience in Organizing the Functioning of Local Self-government: Implementation in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, no. 3 (2011). <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266>
- Matvienko, V. Ya. *Prognostika: prognozovaniye sotsialnykh i ekonomicheskikh protsessov: teoriya, metodika, praktika* [Forecasting: Forecasting Social and Economic Processes: Theory, Methodology, Practice]. Kyiv: Ukrainski propilei, 2000.
- Mironova, L. O. "Zarubizhnyi dosvid normatyvno-pravovoho zabezpechennia orhanizatsii finansiv mistsevykh orhaniv vlady" [Foreign Experience of Regulatory and Legal Support of the Organization of Finances of Local Authorities]. *Visnyk DDFa. Seriia «Ekonomichni nauky»*, no. 2 (2011): 78-81.
- Nakonechnyi, V. V. "Osnovni svitovi modeli mistsevoho samovriaduvannia: porivnialnyi analiz" [Basic World Models of Local Self-government: Comparative Analysis]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, no. 1 (2014): 283-289.
- Naulik, N. S. "Mistseve samovriaduvannia i upravlinnia v zarubizhnykh krainakh" [Local Self-government and Administration in Foreign Countries]. *Yurydychnyi visnyk*, no. 3 (2010): 69-73.
- Paneiko, Yu. L. *Teoretychni osnovy samovriaduvannia* [Theoretical Foundations of Self-government]. Lviv: Litoyps, 2002.
- Popko, V. V. "Iberijska model mistsevoho samovriaduvannia" [Iberian Model of Local Self-government]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, no. 3 (2016): 390-395.
- Serhieiev, A. V. "Orhanizatsiino-pravovi zasady dialnosti pidrozdiliv mistsevoi militsii shchodo okhorony hromadskoho poriadku" [Organizational and Legal Bases of Activity of Local Militia Divisions Concerning Protection of a Public Order]: *dys. ... kand. yuryd. nauk* : 12.00.07, 2004.
- Shchebetun, I. S. "Model mistsevoho samovriaduvannia: poniattia, vzaiemozviazok z kontseptsiiu ta systemoiu mistsevoho samovriaduvannia" [Model of Local Self-government: Concept, Interrelation with the Concept and System of Local Self-government]. *Pravnychi chasopys Donetskoho universytetu*, no. 1 (2013): 67-74.
- Slesar, K. "Teorii ta modeli mistsevoho samovriaduvannia" [Theories and Models of Local Self-government]. <https://naub.oa.edu.ua/2017/teorii-ta-modeli-mistsevoho-samovriady/>
- Solovev, S. G. "Modeli organizatsii systemy munitsypalnoy vlasti: problemy teorii i praktiki" [Models of the Organization of the System of Municipal Government: Problems of Theory and Practice]. *Munitsypalnaya sluzhba: pravovyie voprosy*, no. 1 (2008): 9-13.
- Spivak, D. P. "Suchasni teorii ta modeli mistsevoho samovriaduvannia" [Modern Theories and Models of Local Self-government]. *Aktualni problemy polityky*, is. 124 (2012): 112-124. <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1632/Spivak.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Steshenko, T. V., and Shpak, Yu. O. "Suchasni modeli mistsevoho samovriaduvannia" [Modern Models of Local Self-government]. *Aktualni problemy derzhavnoho budivnytstva ta mistsevoho samovriaduvannia v konteksti konstytutsiinoi modernizatsii*. 2016. https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11520/1/Steshenko_CHpak.pdf
- "Vsesvitnia deklaratsiia mistsevoho samovriaduvannia. Rio-de-Zhaneiro, 23-26 veresnia 1985 roku" [World Declaration of Local Self-Government. Rio de Janeiro, September 23-26, 1985]. *Mistseve ta rehionalne samovriaduvannia Ukrainy*, no. 1-2 (1994): 65-69.