

УДК 35.07 (4)

І.В. МОСПАНЕНКО

АНГЛОСАКСОНСЬКА МУНІЦИПАЛЬНА СИСТЕМА В ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКІЙ ПОЛІТИЧНІЙ ДУМЦІ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТТЯ

Моспаненко Ірина Володимирівна – викладач кафедри державної служби, Чорноморський державний університет імені Петра Могили (м. Миколаїв)

У статті висвітлено сутність та основні риси англосаксонської муніципальної системи, що базується на громадській концепції місцевого самоврядування, особливості якої аналізували представники західноєвропейської політичної думки ХІХ – початку ХХ століття, не називаючи її системою.

Ключові слова: англосаксонська муніципальна система, західноєвропейська політична думка, громадська концепція місцевого самоврядування.

Моспаненко И.В. Англосаксонская муниципальная система в западноевропейской политической мысли второй половины XIX - начала XX века

В статье рассматриваются сущность и основные черты англосаксонской муниципальной системы, базирующейся на общинной концепции местного самоуправления, особенности которой анализировали представители западноевропейской политической мысли XIX - начала XX века, не называя ее системой.

Ключевые слова: англосаксонская муниципальная система, западноевропейская политическая мысль, общинная концепция местного самоуправления.

Mospanenko I.V. Anglo-Saxon municipal system in western European political thought of the second half of the 19th – the beginning of the 20th

The article highlights the nature and main features of the Anglo-Saxon municipal system, based on the concept of community of local governments, which features analyzed representatives of Western political thought of the nineteenth - early twentieth century, without naming its system.

Keywords: Anglo-Saxon municipal system, Western political thought, hromadiska concept of local self-government.

Постановка проблеми. Актуальність статті визначається тим, що сьогодні Україна потребує побудови ефективної муніципальної системи, а для цього дуже корисним може бути досвід розбудови англосаксонської муніципальної системи як однієї з основних муніципальних систем, що існують у світовій практиці.

Аналіз досліджень і публікацій. Сутність, особливості та історичний розвиток англосаксонської муніципальної системи висвітлювали як зарубіжні, так і українські дослідники. Так, варто відзначити роботи представників західноєвропейської політичної думки ХІХ століття Р.Гнейста [1; 2], Л.Штейна [14], Г.Еллінека [3], Т.Пейна [10] та А.де Токвіля [13]. Також у статті були використані роботи російських авторів Й. Редліха [11], М. Графського [6] та вітчизняних науковців: Ю.Панейка [9], О.Євтушенка [4; 5], Т.Свиридової [12] та Н.Мішиної [8].

Метою дослідження є дослідити сутність та основні риси англосаксонської муніципальної системи, виокремити її особливості та проаналізувати елементи цієї системи.

Виклад основного матеріалу. В західноєвропейській практиці існує декілька муніципальних систем та моделей місцевого самоврядування, які будувались на відповідних концепціях (теоріях) місцевого самоврядування та відображали можливості практичної реалізації прагнень місцевого населення в суспільно – державному устрої західноєвропейських країн. Саме концепції місцевого самоврядування визначали риси, властиві конкретним моделям

місцевого самоврядування, які відрізняються одна від одної особливостями: формуванням органів місцевого самоврядування, предметами відання місцевого самоврядування, характером й особливостями взаємин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, взаємовідносинами органів місцевого самоврядування між собою.

Західноєвропейська політична думка визначає, що процес формування концепцій місцевого самоврядування відбувався в процесі становлення муніципальних систем, починаючи з кінця ХVІІІ ст., коли внаслідок перемоги буржуазно-демократичних революцій у правових системах та низці західноєвропейських держав дістала визнання та закріплення теорія природних прав, що базується на ідеї свободи як вищої соціальної цінності, автономії людини та інститутів громадянського суспільства, зокрема територіальної громади.

Так, представники західноєвропейської політичної думки – Т. Пейн [10] і А. де Токвіль [13] теоретично обґрунтували розмежування громадянського суспільства і держави. А такі дослідники, як Р. Гнейст [1; 2], Л. Штейн [14], Г.Еллінек [3] і ін. виходили з визнання пріоритету держави. У той час зароджуються основні концепції муніципальних систем. Деякі дослідники виділяють три муніципальні системи: англосаксонську, континентальну і змішану (дуалістичну), у межах яких на практиці були створені різні моделі місцевого самоврядування, їх різновиди, що було обумовлено формуванням громадянського суспільства і правової держави в країнах класичної

© І.В. Моспаненко, 2013

ліберальної демократії – Великобританії, Франції, США, а також Німеччини, пов'язано з розвитком міських поселень, які зростали у зв'язку з міграцією сільських жителів до міст [6, с. 78-79].

Однак на нашу думку, в другій половині XIX століття склалися дві основні концепції муніципальних систем: англосаксонська і континентальна (її різновиди: французька, в якій місцеве самоврядування – це лише різновид державного управління, та німецька – де місцеве самоврядування інтегровано в загальну систему державного управління, але має низку повноважень, які не залежать від органів державної влади).

Розмаїтість підходів західноєвропейських держав до організації життєдіяльності місцевого співтовариства визначає різноманіття муніципальних систем, які «самоорганізуються з існуючих елементів» задля виконання, на думку Л. Штейна, функцій самоврядування [4, с. 51]. Факторами, що визначають вибір тієї або іншої муніципальної системи і розбудову відповідної моделі організації місцевого самоврядування, є адміністративно-територіальний устрій, національні особливості й місцевий муніципальний досвід. Англосаксонська муніципальна система характеризується наявністю місцевого самоврядування на всіх рівнях нижче рівня держави, суб'єкта федерації або автономії (Великобританія).

Дана муніципальна система веде початок від місцевих громад і парафій, а також міст середньовічної Англії, управління якими поступово «вмонтовувалося» в державну вертикаль управління країною. Починаючи з XI ст., самоврядним англосаксонським громадам надавалася широка автономія як у виконанні приписів королівської влади, так і у творенні власних норм права. Всі посадові особи графства (шериф і т. ін.) обирались населенням.

Становлення англосаксонської муніципальної системи, в основному, було завершено реформою 1888 р., в перебігу якої було визначено територіальні основи місцевого самоврядування, його організаційну та фінансову самостійність, структуру органів місцевого самоврядування та їхні повноваження.

Характерними рисами англосаксонської муніципальної системи є:

- значна автономія органів місцевого самоврядування відносно держави;
- відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які опікали б органи місцевого самоврядування. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно непрямо – через центральні міністерства або за допомогою судових процедур;
- виборність низки посадових осіб місцевого самоврядування (мера – безпосередньо населенням або місцевою радою, начальника поліції, скарбника, атторнея) територіальною громадою;
- функціонування органів місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, закріпленої в законі (доктрина *inter vires*), і заборона їх виходу за межі цієї компетенції (*ultra vires*);

- не існує органу загальної компетенції. [7, с. 379].

Особливості англосаксонської муніципальної системи пов'язані зі стійкістю звичаєвого права (*Common Law*), основою якого є однорідність і єдність усього права, обов'язкового як для носія верховної державної влади, так і для народу. Тому в Англії до XIX століття управління в територіях існувало й формувалося не як самоврядування, а як інститут держави, керований нецентральними органами, а за допомогою законів, прийнятих парламентом. Ця модель виключає представників центрального уряду на місцях, а муніципалітети самостійно здійснюють владу в межах своїх повноважень. Однак, якщо вони виходять за межі повноважень, то це дозволяє уряду втручатися в їхні справи [5, с. 165]

Парафіяльне самоврядування в Англії враховувало не лише право мешканців брати участь у справах приходу (парафії) та виконувати почерзі функції посадових осіб. Відкриті збори парафіян (*the open parish vestry*) були єдиними народними зборами, які (окрім Палати Общин) мали право встановлювати місцеві податки. Це право прихожан сучасники називали першим проявом демократії в Англії, правом голосу звичайних людей у парафіяльних громадах, які голосують за той рівень податків, який здавався їм прийнятним [12].

Починаючи з XIX століття у Великобританії складалася муніципальна система місцевого самоврядування із переважанням виборних органів влади, що відрізняло цю систему від системи місцевого самоврядування у Франції, Іспанії та Італії, де в основу було покладено адміністративну опіку над місцевим управлінням.

Самоврядування в Англії мало інше значення, ніж самоврядування в країнах континентальної Європи. Спочатку Англія взагалі не мала інституцій, які можна було б підтягнути під поняття континентального самоврядування. В Англії утворилась специфічна система локальної адміністрації. Основою цієї системи була історична суперечність двох елементів, а саме: центральної влади норманських королів і наявних на здобутих ними землях територіальних об'єднань англосаксів: графства, парафії та інкорпоровані міста [9, с. 63].

Представники західноєвропейської політичної думки XIX століття у своїх працях розглядали місцеві установи Англії та Америки. Наприклад, німецький дослідник Р. Гнейст ґрунтовно аналізує англійський устрій. Самодіяльність заможних класів в окружних та громадських зборах є основою парламентського устрою. Вчений наголошує, що у англійців існує високий розвиток громадянського духу та є умови, що виховують людину для держави, незважаючи на протистояння політичних партій в парламенті та соціальну розрізненість населення. Саме ці виховні умови містяться у системі місцевих установ, які побудовані на самоврядуванні – *selfgovernment* [1, с. 352].

На думку Р. Гнейста, *selfgovernment* у Англії означає управління округами та громадами за законами країни, через безоплатні посади для вищих верств населення та громадсько-земельні податки для середніх класів населення [1, с. 346].

Місцеве самоврядування у Великій Британії здавна здійснювали «місцеві союзи громадян, що склались природно» (local communities). Аж до настання «століття реформ», що почалось із Акту про реформу парламенту 1832 року, Закону про бідних 1834 року та Закону про муніципальні союзи 1835 року, центральна влада надавала їм можливість самоврядування на основі місцевих звичаїв або місцевої юрисдикції (local act legislation). Це пояснювалось стійким збереженням в Англії звичаєвого права. До реформ 30-х років XIX століття в країні не існувало будь-якого загальноприйнятого типу місцевої адміністрації.

Реформа 1832 р. поклала початок переходу від середньовічного виборчого принципу рівного представництва від корпоративних одиниць до нового демократичного принципу представництва від кількості населення. Через реформу відбувся перерозподіл місць у палаті громад і збільшення електорату. Однак слід зауважити, що реформа зберегла високий майновий ценз, що не давало можливості представникам середньої і дрібної буржуазії, а також робочим бути обраними до парламенту і отримати політичну владу [15].

Обґрунтування концепцій місцевого самоврядування та історичні події привели до реформування устрою англійських комунальних об'єднань у XIX столітті. Початок цьому дала реформа адміністрації опіки над бідними 1834 року і реформа устрою муніципальних міст у 1835 році.

Так, реформа адміністрації опіки над бідними 1834 року впровадила «союзи прав бідних», піддала управління цих союзів керівництву центрального органу. Ці союзи були першими органами місцевого самоврядування, що з'явилися у XIX столітті в Англії. Можна відзначити і те, що ці союзи фактично дублювали санітарні установи. Пізніше «союзи прав бідних» перетворилися в міські і сільські окружні ради, а основою для їх внутрішньої організації стала структура муніципальних корпорацій (міст). Реформа устрою муніципальних міст 1835 року, покликавши до міських рад представників усіх жителів міста, які сплачували податки, створила замість олігархічних управлінь муніципальних міст єдину організацію всіх муніципальних міст, засновану на демократичних засадах [9, с. 66].

У 1888 році Актом Парламенту Об'єднаного Королівства «Про муніципальне управління» було передбачено створення муніципальних рад у графствах. Саме цей документ застосував нову міську організаційну систему до устрою графств і міст-графств, в яких вибрані представники перебравли більшу частину адміністративних повноважень та функцій мирових суддів. На цих самих засадах у 1894 році було реформовано адміністрацію сільських та немуніципальних міських округів і сільських парафій [9, с. 66].

На противагу законодавству Франції та Німеччини, законодавство Великої Британії закріплює всю комунальну владу за виборними радами міст, графств, міських і сільських округів або парафій. В деяких парафіях існують також громадські збори. Безпосереднє управління належить комітетам, тобто відділам рад, які

передбачені законом або створеним відповідно до нагальних потреб. Крім голови (mayor або chairman), до комунальних рад належать ще члени цих рад, обрані жителями даного комунального об'єднання, а в містах і містах-графствах – ще альдермени, вибрані членами не з числа тих, хто входить у ради. Як правило, це фахівці з певних питань, досвідчені люди, але не беруть участі в політичному житті і тому не можуть увійти до складу комунальних рад шляхом вибору. Отже, до основних характерних рис органів місцевого самоврядування Англії можна віднести наступні:

- орган місцевого самоврядування завжди є самостійною юридичною особою (ця риса пов'язана із концепцією правосуб'єктності, яка проголошує, що тільки закон може вирішувати питання, чи є орган «фізичною особою» або «штучним утворенням»);

- органи місцевого самоврядування повинні мати повноваження управлінського характеру стосовно певної території, що розповсюджуються на всі органи;

- місцеві податки, що стягуються шерифами, є джерелом фінансування органів місцевого самоврядування (принаймні частково);

- мешканці відповідної території обирають представників до органів місцевого самоврядування на основі прямого, загального виборчого права.

Ведучи мову про сутність англійського самоврядування та впливу на нього теорії вільних громад та громадівської концепції, можна погодитись із думками Ю. Панейка та Й. Редліха, які вказували на те, що розвиток центральної адміністрації в XIX столітті та її відношення до локальної (місцевої) адміністрації стало новим напрямом в англійській державності, однак цей напрямок не змінив погляди англійців на сутність місцевої адміністрації. Всі проведені реформи, поширення бюрократичних тенденцій, не дають, на думку Й. Редліха, підстави до припущення, що англійська адміністрація стоїть перед зміною своєї внутрішньої суті [11].

В характері англійського народу і в традиціях публічного та суспільного життя Англії погляд на суть і значення місцевої адміністрації є глибоко закоріненим. Як пише П.Ешлі, англійське суспільство схильне вважати центральну владу за таку, що поставлена керувати місцевою адміністрацією проти її волі [9, с. 68].

Погоджуючись із думкою Ю.Панейка, слід зазначити, що в Англії XIX століття не існувало поняття самоврядування в континентальному розумінні. Те, що англійці називають самоврядуванням, є результатом специфічного історичного розвитку і означає форму правління англійської держави з парламентом на чолі, на противагу до форми правління, що спирається на необмежену королівську владу. Саме тому для англійської юриспруденції незрозумілою є концепція про існування «власного» права комунальних об'єднань, що відокремлене від загального права. Тим самим в Англії не поділяють повноваження місцевих адміністрацій на власні і доручені, тоді як ці питання вирішувались у

правничій та політичній літературі європейського континенту [9, с.70]. Однак, можна погодитись із думкою української дослідниці Н. Мішиної, яка підкреслює, що місцеве самоврядування в Англії виникло у 1832 році разом із появою перших органів муніципального управління спеціальної компетенції [8, с. 18].

Загалом протягом XIX – початку XX століття процес підпорядкування місцевого самоврядування безпосередньому нагляду органів центральної влади проходив досить повільно. Деяке значне зміцнення контролю органів центральної влади приніс закон 1929 року. Однак взаємовідносини місцевого самоврядування та органів центральної влади в Англії суттєво відрізнялись від континентальних. Система взаємовідносин місцевої та центральної влади в Англії з XIX століття і дотепер має риси координації, а не підпорядкування.

Англійські міністерства не мають ієрархічно підпорядкованих їм органів. На відміну від континентальних держав, де поруч з місцевими адміністративними органами управління, що підпорядковані ієрархічно центральним органам влади, функціонують також самоврядні органи з власною розмежованою компетенцією, - в Англії вся система місцевого самоврядування (внутрішня

адміністрація) перебуває в руках комунальних органів.

Висновки. По-перше, англосаксонська муніципальна система й побудована на її основі модель місцевого самоврядування в другій половині XIX складається у світовій практиці, коли абсолютні монархії були трансформовані в демократичні, правові держави;

по-друге; англосаксонська муніципальна система будується на громадській концепції місцевого самоврядування, яка спиралася на ідеї природного права і відповідно до якої громада має право самостійно від центральної влади займатися справами місцевого господарства, дана система була охарактеризована у роботах представників західноєвропейської політичної думки XIX століття, які ще не називали її системою;

по-третє, дана муніципальна система має свою особливість (що радикально відрізняє дану модель від континентальної) - відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які опікали б органи місцевого самоврядування. Саме така організація місцевої влади можлива за високої культури самоорганізації населення, і цей досвід варто дослідити в контексті побудови ефективної моделі місцевого самоврядування в Україні.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Гнейст Р. История государственных учреждений Англии / Рудольф Гнейст ; [пер. с нем. под ред. С. А. Венгерова]. – М. : Изд. К.Т. Солдатенкова. Тип. В.Ф. Рихтера, 1885. – 857с.
2. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии / Рудольф Гнейст ; [пер. с нем. Ф. С. Фустова ; под ред. М. И. Свешникова]. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб. : Тип. В. Безобразова и Ко, 1896. – 379 с.
3. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек ; [испр. и доп. по 2-му нем. изд. С. И. Гессеном]. – [2-е изд.] – СПб. : Издание Юридического Книжного Магазина Н. К. Мартынова, 1908. – 598 с.
4. Свтушенко О.Н. Місцеве самоврядування у поглядах Л. Штейна / О. Н.Свтушенко, І. В. Моспаненко // Наукові праці: [науково-методичний журнал]. – Т. 131. Вип. 118. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2010.- Серія «Політологія». – С.50-55.
5. Свтушенко О. Н. Державна влада і місцеве самоврядування: теорія й методологія взаємодії / О. Н. Свтушенко // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – Харків. – № 1. – 2009. – С. 163–174.
6. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / [В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др.]. – М. : Наука, 1995. - 378 с.
7. Кравченко В. В. Конституційне право України : [навчальний посібник] / В. В. Кравченко. – [вид. 3-тє, випр. та доп.]. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.
8. Мішина Н.В. Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північній Ірландії: порівняльно-правове дослідження: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Мішина Наталя Вікторівна. – О., 2002. 226 с.
9. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Львів : Літопис, 2002. – 196 с.
10. Пейн Т. Здравый смысл. О происхождении и назначении правительственной власти, с краткими замечаниями по поводу английской конституции / Т. Пейн // Антология мировой политической мысли: в 5 т. / [руковод. проекта: Г. Ю. Семигин, Л. Н. Алисова, В. В. Баев]. – Т. 1: Зарубежная политическая мысль: история и эволюция. – М. : Мысль, 1997. – 830 с.
11. Редлих И. Английское местное управление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии / И. Редлих ; [пер. с нем. Ф. Ельяшевича ; под ред. В. Б. Ельяшевича]. – Т. 2. – СПб. : Типо-литогр. Шредера, 1908. – 468 с.
12. Свиридова Т. Местное (земское) самоуправление в XIX веке в России и в Западной Европе [Электронный ресурс] / Т. Свиридова. – Режим доступа : <http://emsu.ru/ml/view.asp?c=983&p=1>
13. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль ; [предисл. Гарольда Дж. Ласки]. – М. : Издательство «Весь Мир», 2000. – 560 с.
14. Штейн Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии : руководство / Л. Штейн ; [под ред. И. Е. Андреевского]. – СПб. : Издание А. С. Гиероглифова, 1874. – 578 с.
15. Dod C. R. Electoral Facts, from 1832 to 1853, Impartially Stated [Электронный ресурс] / C. R. Dod ; ed. Hanham H. J. - London, 1972. – Режим доступа : http://openlibrary.org/books/OL21083609M/Electoral_facts_from_1832_to_1853_impartially_stated_constituting_a_complete_political_gazeteer

Стаття надійшла до редакції 12.04.2013