

УДК 342.3/8

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.02.1.24>

КОНСТИТУЦІНО-ПРАВОВІ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ ТА НІМЕЧЧИНІ: ПОРІВНЯЛЬНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Пирога І. С.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету
ORCID: 0000-0002-2798-7795
e-mail: maksa7@meta.ua*

Фрідманська В.І.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Ужгородського національного університету»
ORCID: 0000-0002-8184-6870
e-mail: viktoriya.klyap@uzhnu.edu.ua*

Пирога І.С., Фрідманська В.І. Конституційно-правові моделі місцевого самоврядування у Великій Британії та Німеччині: порівняльне дослідження.

У статті розглядаються конституційні та правові моделі місцевого самоврядування у Великій Британії та Німеччині з порівняльної перспективи. Вона досліджує історичні корені та інституційні рамки англосаксонської та континентальної традицій, зосереджуючись на їхніх підходах до муніципальної автономії, фінансової незалежності та розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади. Британська модель характеризується законодавчим регулюванням, прагматичною децентралізацією та відсутністю прямого адміністративного нагляду з боку представників центрального уряду. Натомість німецька модель конституційно закріплена у федеративній структурі, забезпечуючи чітке розмежування між власними та делегованими повноваженнями муніципалітетів. Окреслено ключові відмінності муніципальних систем:

- Велика Британія: статутне регулювання, прагматична децентралізація, відсутність представників центру, муніципальні службовці поза державною службою.
- Німеччина: конституційні гарантії, інтеграція у федеративну структуру, чотирирівнева система, чіткий поділ власних і делегованих повноважень, муніципальні службовці у публічній службі.

Незважаючи на спільні європейські стандарти, національна ідентичність і історичні траєкторії формують окремі моделі місцевої демократії. Порівняльні інсайти можуть вплинути на конституційні реформи в Україні, свідчачи про те, що синтез британської автономії та німецької ясності делегованих повноважень може забезпечити збалансовану основу для модернізації державного управління. Ефективність місцевого самоврядування залежить не лише від конституційного закріплення його статусу, а й від реальної фінансової автономії та чіткого розмежування компетенцій між рівнями публічної влади. Особливу увагу слід приділяти сучасним викликам для місцевої демократії, дискусіям щодо реформування муніципальних систем, забезпечення фінансової автономії муніципалітетів та пошуку оптимального балансу між централізмом і автономією громад.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальна влада, Велика Британія, Німеччина, конституційне право, порівняльні дослідження.

Pyroha I.S., Fridmanska V.I. Constitutional and legal models of local government in Great Britain and Germany: a comparative study.

The article explores constitutional and legal models of local self-government in the United Kingdom and Germany through a comparative perspective. It examines the historical roots and institutional frameworks of the Anglo-Saxon and continental traditions, focusing on their approaches to municipal autonomy, financial independence, and the division of competences between central and local authorities. The British model is characterized by statutory regulation, pragmatic decentralization, and the absence of direct administrative supervision by central government representatives. In contrast, the German

model is constitutionally entrenched within a federal structure, ensuring a clear distinction between own and delegated competences of municipalities. The key differences between municipal systems are outlined:

Great Britain: statutory regulation, pragmatic decentralization, lack of representatives of the center, municipal employees outside the civil service.

Germany: constitutional guarantees, integration into the federal structure, four-tier system, clear separation of own and delegated powers, municipal civil servants in the public service.

Despite common European standards, national identity and historical trajectories form separate models of local democracy. The comparative insights may inform constitutional reforms in Ukraine, suggesting that a synthesis of British autonomy and German clarity in delegated powers could provide a balanced framework for modernizing public administration. The effectiveness of local self-government depends not only on the constitutional consolidation of its status, but also on real financial autonomy and a clear delimitation of competencies between levels of public power. Particular attention should be paid to contemporary challenges to local democracy, discussions on reforming municipal systems, ensuring the financial autonomy of municipalities and finding the optimal balance between centralism and community autonomy.

Key words: local self-government, municipal authority, United Kingdom, Germany, constitutional law, comparative studies.

Постановка проблеми. У сучасній доктрині конституційного права зарубіжних країн питання ефективності муніципального управління посідає центральне місце в контексті реалізації принципів демократизму та субсидіарності. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю пошуку оптимального балансу між державним центризмом та автономією територіальних громад у межах європейського правового простору.

Проблема полягає у суттєвій концептуальній відмінності між англосаксонською та континентальною моделями самоврядування, які репрезентують Велика Британія та Німеччина. Якщо британська система базується на гнучкому статутному регулюванні та деволуційних процесах, то німецька модель спирається на жорсткі конституційні гарантії та інтегрованість громад у федеративну структуру держави.

Науковий інтерес викликає суперечність між динамізмом британського «прагматичного» самоврядування та стабільністю німецької «правової» громади. Порівняльний аналіз цих систем дозволяє виявити найбільш стійкі механізми забезпечення фінансової незалежності муніципалітетів та чіткого розмежування компетенцій. Вивчення цього досвіду є критично важливим для вироблення стратегій модернізації публічної влади в країнах, що перебувають на етапі системних конституційних реформ, з метою мінімізації ризиків надмірної централізації та посилення місцевої ініціативи.

Стан опрацювання проблеми. Питання організації та функціонування муніципальної влади на європейському континенті перебувають у центрі уваги представників вітчизняної школи конституційного та муніципального права. Значний внесок у дослідження зарубіжного досвіду місцевого самоврядування зробили такі науковці, як О.В. Батанов, І.І. Бодрова, М.О. Лендъєл, В.В. Попко, С.Г. Серьогіна, О.М. Чернеженко, А.С. Чиркін та інші. Попри наявність ґрунтовних праць, динамічність політико-правових трансформацій у країнах Західної Європи зумовлює потребу в постійному оновленні та актуалізації наукового дискурсу в галузі порівняльного правознавства.

Пропоноване дослідження спрямоване на поглиблення наукової розвідки шляхом компаративного аналізу моделей місцевого самоврядування Великої Британії та Німеччини, які представляють різні правові традиції та типи адміністративно-територіального устрою. Автор фокусує увагу на актуальних викликах для місцевої демократії, аналізує специфіку формування представницьких органів та особливості інституту мерів у досліджуваних країнах. Окремий акцент зроблено на висвітленні внутрішньодержавних дискусій щодо реформування муніципальних систем, що дозволяє виявити спільні тенденції та розбіжності у забезпеченні демократичних стандартів управління на локальному рівні.

Метою статті є вивчення теоретичних та прикладних аспектів функціонування органів місцевого самоврядування Британії та ФРН з порівняльної перспективи для обґрунтування оптимальних механізмів розмежування повноважень між центральною владою та територіальними громадами, які можуть вплинути на конституційні реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Під місцевим самоврядуванням у Європейській Хартії місцевого самоврядування [1] розуміється місцеве управління («місцева влада»), яке функціонує відповідно до норм позитивного права. Законодавство Європи, слідуючи положенням Хартії та враховуючи свої національні особливості, закріплює норми та інститути місцевої публічної влади, яка називається місцевим самоврядуванням, яке здійснюється у комуні (громаді).

Така специфіка пов'язана з особливою історією місцевого самоврядування в Західній Європі, розвиваючись на тлі формування самоврядних міських комун. Вони, своєю чергою, отримували привілеї самоврядування за дарчими грамотами королів, сеньйорів міст, отримуючи їх за гроші чи під час збройної боротьби ще в епоху Середньовіччя.

Усталений, довгостроковий досвід формування та діяльності органів місцевого самоврядування країн Європи, що відобразилося в їхньому законодавстві, безсумнівно, може бути одним із підґрунть у справі розробки національної Української політики в галузі як місцевого самоврядування, так і територіального громадського самоуправління. Відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування держави, які підписали цей документ, повинні мати самоврядні структури, що знаходяться на найнижчому рівні управління країною. Майже у всіх країнах Ради Європи державні інститути базуються на самостійній у правовому аспекті формі територіального громадського самоврядування. Історія формування комунального представництва у різних країнах Західної Європи була різною, тому на початку XXI ст. спостерігається варіативність організаційних форм місцевої влади та громадського самоврядування, що включає щонайменше три основні типи: англосаксонський, французький та німецький. Крім того, останнім часом став формуватися особливий, четвертий тип самоврядування – східноєвропейський.

Англосаксонський і германський типи самоврядування вирізняються своєрідними, яскраво вираженими рисами.

Перший тип отримав поширення в англосаксонському світі, у класичному варіанті природно простежується у Великій Британії, де система самоврядування з епохи Середньовіччя мирно співіснувала з потужною центральною владою. Місцеві органи влади та громадське самоврядування не мали конституційно закріпленого статусу на національному рівні. Вони створювалися на підставі відповідних законодавчих актів, ухвалених вищим представницьким органом країни – парламентом. Досліджуючи еволюцію взаємовідносин між центральним урядом та локальними громадами у Великій Британії, М.О. Лендъел акцентує увагу на тривалому періоді формування статутного регулювання муніципальної діяльності. Зокрема, у період від Реставрації Стюартів 1689 року до 1832 року британським парламентом було прийнято понад 200 законодавчих актів, що поступово трансформували традиційну автономію міст у структуровану систему адміністративного управління, підконтрольну загальнодержавним нормам [2, с. 114]. Прийняття «Закону про опіку над бідними» 1834 року стало переломним моментом, що заклав підвалини сучасної британської моделі місцевого самоврядування. Як зазначає О.В. Батанов, цей акт не лише модернізував соціальну сферу, а й детермінував перехід від розрізнених середньовічних привілеїв до системного муніципального управління на основі загальнодержавних стандартів [3].

Муніципалітети отримали право призначати посадових осіб та проводити заходи з ліквідації бідності. Акт 1835 року про муніципальні корпорації фактично закріпив статус 178 міст Англії та Уельсу, передбачаючи обрання муніципальних радників і забезпечення гласності засідань міських рад. У XX столітті парламент прийняв низку правових актів у цьому напрямі, серед яких слід зазначити «Закон про місцеве управління» 1972 року для Англії та Уельсу та 1973 року – для Шотландії. У 1985 році було ухвалено статут, який регулює діяльність місцевого та територіального громадського самоврядування на всій території Великої Британії [2, с. 78] Цей документ інтегрував норми попередніх законів та судових прецедентів, що стосувалися функціонування муніципальних органів.

Відповідно до статуту, структури центральної влади на місцях існують автономно та не переплітаються з органами самоврядування. Центральна влада, навпаки, має тенденцію дистанціюватися від муніципальних структур, тоді як територіальні громадські органи володіють високим рівнем автономії щодо щоденної діяльності. Таким чином, центр і громадське самоврядування формують два різні рівні управління.

Система місцевого самоврядування у Великій Британії, як і більшість інших інституцій, розвивалася поступово і фрагментарно протягом століть, не перериваючись через вторгнення чи насильницьку революцію, яка могла б призвести до формального конституційного врегулювання [4]. Досліджуючи історико-правові витоки англосаксонської моделі, варто звернутися до концепції муніципалізму як особливого правового феномену. Як зазначає І.В. Посторенко, після революційних подій XVII століття система місцевого самоврядування Великої Британії зберегла максимальний рівень децентралізації, досягнутий внаслідок падіння абсолютистських обмежень. Характерною рисою цього періоду, на думку дослідниці, була мінімізація бюрократичного впливу на локальному рівні: муніципальні справи вирішувалися безпосередньо членами громад або неоплачуваними службовцями (констеблями, наглядачами). Такий підхід підтверджує доктринальну тезу про те, що британський муніципалізм історично формувався як система виконання громадських обов'язків, а не як відгалуження державного апарату [5].

Аналіз сучасного стану муніципальної влади у Великій Британії дозволяє констатувати, що її основу складають муніципалітети міських поселень, у яких зосереджено понад 80% населення країни. Ключовим нормативним фундаментом цієї системи є Акт про місцеве управління 1972 року, згідно з яким у кожному графстві та окрузі формуються відповідні ради. Ці органи, що складаються з голови та радників, наділені статусом юридичної особи («рада графства», «рада округу»), причому голову обирають безпосередньо з-поміж депутатського корпусу (радників).

Важливою рисою британського підходу є забезпечення репрезентативності навіть у найменших одиницях: у приходах із чисельністю мешканців до 150 осіб стратегічні рішення ухвалюються загальними зборами жителів, що мають виборче право. Акт 1972 року чітко детермінує функціональну роль приходу та його ради, закріплюючи їхнє місце в загальній архітектурі самоврядування.

У контексті теоретичного осмислення даної моделі, І.В. Посторенко слушно зауважує, що британська державна система вирізняється високим рівнем стійкості завдяки наявності двох автономних рівнів управління – загальнонаціонального та локального [5]. Це дозволяє центральному уряду зосередитися на стратегічних соціально-економічних та зовнішньополітичних викликах, тоді як місцеві структури, будучи вільними від дріб'язкової опіки центру, самостійно вирішують питання соціального забезпечення громади, дистанціюючись від «великої політики».

Визначальною ознакою англосаксонського типу, на відміну від континентального, є відсутність на місцях повноважних представників центральної виконавчої влади, які б здійснювали прямий адміністративний нагляд за виборними органами. У цьому аспекті, як зазначає дослідниця, в межах феноменології муніципалізму британська система максимально наближена до ідеалу місцевого самоврядування, оскільки вона позбавлена жорсткої «адміністративної опіки», притаманної, наприклад, французькій моделі [5].

Окремої уваги заслуговує правовий статус муніципальних кадрів. Відповідно до британського законодавства, апарат місцевих органів влади не інтегрований у систему державної служби. Муніципальні службовці не мають статусу державних чиновників, а їхня праця не фінансується безпосередньо з державного бюджету. Правовий режим та умови оплати їхньої діяльності регламентуються спеціальними актами для Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії на паритетних засадах за участю місцевої влади та профспілок. Останні відіграють ключову роль через спеціальні кадрові комітети муніципальних рад, які розробляють класифікаційні схеми посад, визначають рівні окладів та забезпечують прозорий відбір кандидатів.

Інакше виглядає модель територіального громадського самоврядування у континентальній Європі, де особливої уваги заслуговує досвід Федеративної Республіки Німеччина [6]. Конвенція про майбутнє Європи стимулювала дискусію щодо природи та майбутньої траєкторії розвитку Європейського Союзу. Йдеться про те, наскільки Європейський Союз повинен нагадувати Сполучені Штати [7]. Теоретичні дослідження закономірності місцевої автономії досліджуються шляхом правового, економічно-функціонального та політико-адміністративного аналізу [8]. Емпіричний аналіз часової еволюції різних компонентів автономії сприяв виявленню особливостей місцевої автономії європейських країн. Широка оцінка безперервності та змін у місцевому управлінні в західному індустріалізованому світі виявляє широкий спектр типів і моделей систем і мереж місцевого самоврядування [9]. Особливий інтерес викликає система місцевої автономії Німеччини [10].

Конституційні засади функціонування муніципальної влади у Федеративній Республіці Німеччина детерміновані приписами Основного Закону ФРН (ст. 28, §§ 1-3) [11], згідно з якими питання місцевого та територіального громадського самоврядування віднесені до виключної компетенції федеральних земель. Характерною ознакою німецького федералізму є законодавча автономія суб'єктів федерації: Федерація фактично дистанціюється від прямого втручання в муніципальну політику земель, делегуючи останнім максимально широкі повноваження щодо нормативного регулювання як місцевого самоврядування в цілому, так і його складової – територіальної самоорганізації громад.

Відповідно до параграфа першого статті 28 Основного Закону, конституційний устрій земель має корелювати з фундаментальними принципами республіканської, демократичної та соціально-правової держави. У землях, округах та муніципалітетах громадяни формують представницькі органи через механізм загальних, вільних, рівних та таємних виборів. У невеликих громадах передбачено можливість заміщення виборного територіального органу загальними зборами жителів (общинними зборами). Надалі параграф другий гарантує громадам право самостійного регулювання всіх справ місцевої спільноти в межах чинного законодавства.

Важливо враховувати, що німецька держава сформувалася як союз суверенних суб'єктів, що зумовило відсутність жорстко уніфікованого порядку організації публічної влади на рівні земель. Варіативність муніципальних статутів дозволяє забезпечити гнучкість управління та врахувати історико-правові особливості кожного регіону [12].

Адміністративно-територіальна архітектура ФРН має чотирирівневу структуру: федерація – землі – райони (крейси) – громади (общини). Крейси за своєю правовою природою є публічно-правовими корпораціями, що об'єднують комуни та одночасно виступають низовою ланкою державної адміністрації. Водночас крейси представляють радше надмуніципальний рівень, ніж нижній «поверх» державної вертикалі. Ключовим завданням цієї ланки є координація міжмуніципальної взаємодії та консолідоване вирішення питань, масштаб яких виходить за межі ресурсних можливостей окремих общин.

Вищим представницьким органом на місцях є міська або рада громади – так званий «комунальний парламент», що обирається безпосередньо населенням. Як вищий орган громади, рада ухвалює рішення з усіх суттєвих аспектів місцевого буття: від стратегічного планування та бюджетної політики до управління об'єктами комунальної інфраструктури (водозабезпечення, утилізація відходів, благоустрій). На основі місцевого законодавства рада здійснює власну господарську діяльність («власний бізнес» громади) та контролює органи виконавчої влади, склад яких варіюється залежно від типу муніципального статуту землі.

Система повноважень муніципальних органів, за своєю функціональною спрямованістю, поділяється на дві засадничі групи. До першої належить власна сфера компетенції, що охоплює завдання самоорганізації та функціонування відповідної територіальної одиниці. Другу групу складає поручена (делегована) сфера компетенції, яка включає виконання державних доручень Федерації або земель (наприклад, реєстрація військовозобов'язаних та заходи цивільної оборони). Чіткий поділ компетенцій є запобіжником проти розмивання відповідальності та гарантує інституційну стабільність муніципального сектору [13].

Висновки. Підбиваючи підсумки дослідження, можна сформулювати такі основні висновки, що стосуються європейських моделей самоврядування:

- Відсутність єдиної моделі: У межах західноєвропейського простору не існує уніфікованої системи місцевого самоврядування; національна ідентичність та історичні особливості визначають специфіку муніципальних структур.
- Британська автономія: Система Великої Британії базується на статутному регулюванні та прагматичній децентралізації, що забезпечує високий рівень незалежності громад від центральної влади.
- Німецький федералізм: Модель ФРН конституційно закріплена у федеральній структурі, передбачає чіткий поділ власних і делегованих повноважень муніципалітетів.
- Інституційні відмінності: У Великій Британії відсутні представники центральної виконавчої влади на місцях, тоді як у Німеччині діє багаторівнева система контролю та координації.
- Статус муніципальних службовців: У Британії вони не належать до державної служби, тоді як у Німеччині їхня діяльність регламентується федеральним та земельним законодавством.
- Сучасні дискусії: Обидві країни ведуть активні дебати щодо реформування муніципальних систем, прагнучи поєднати автономію з ефективною підзвітністю.
- Уроки для України: Оптимальним може стати поєднання британської моделі автономії з німецькою чіткістю у розподілі делегованих повноважень, що сприятиме модернізації публічної влади в умовах конституційних реформ. Поєднання британської автономії з німецькою чіткістю розподілу делегованих повноважень може стати оптимальною базою для адаптації національного законодавства до стандартів ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року // Ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
2. Лендъел М.О. Місцеве самоврядування у Великій Британії: історико-правові аспекти. Право України. 2015. № 7. С. 112–120. URL: <https://pravoua.com.ua/uk>.
3. Батанов О.В. Муніципальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008.
4. Norton, A. Local Government in the United Kingdom. London: Palgrave Macmillan, 2021.
5. Посторенко І.В. Історичні витоки британського муніципалізму. Держава і право. 2017. Вип. 76. С. 45–52. URL: <https://derzhava-i-pravo.com.ua>.
6. Wollmann, H., Koprić, I., Marcou, G. (eds.). Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision. London: Palgrave Macmillan, 2016.
7. Bognetti, G. Comparative Federalism: The United States and the European Union in Comparative Perspective. London: Routledge, 2020.
8. Patterns of local autonomy in Europe: edited by Andreas Ladner, Nicolas Keuffer, Harald Balderheim, Nikos Hlepas, Pawel Swianiewicz, Kristof Steyvers and Carmen Navarro. London: Palgrave Macmillan, 2019, 359 pp.

9. Denters, B., Rose, L. E. (eds.). Comparing Local Governance: Trends and Developments. London: Palgrave Macmillan, 2020.
10. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundesministerium der Justiz, 2024.
11. Основний закон Федеративної Республіки Німеччина (Grundgesetz) від 23.05.1949 р. URL: https://www.bundestag.de/resource/blob/1033364/grundgesetz_uk.pdf.
12. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. К: Москаленко О.М., 2012. 212 с.
13. Іванцова З.А. Місцеве самоврядування (комунальне управління) в землях, ФРН: порівняльно-правове дослідження: дис... док. філософії за спеціальністю 081, «Право». Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2021. URL: ivantsova-zoia-mistseve-samovriaduvannia-komunalne-upravlinnia-v-zemliakh-frn-porivnialno-pravove-doslidzhennia.pdf.

Дата першого надходження рукопису до видання: 15.02.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 20.03.2026
Дата публікації: 3.04.2026

© Пирого І.С., Фрідманська В.І., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0