

МІСТО ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА ОДИНИЦЯ В УКРАЇНІ ТА СПОЛУЧЕНОМУ КОРОЛІВСТВІ

Як Україна, так і Сполучене Королівство є унітарними державами, що полегшує проведення порівняльно-правових досліджень міського самоврядування у цих країнах. Резюмовано, що в Україні Конституція 1996 року прямо передбачає наявність такої адміністративно-територіальної одиниці, як «місто». У статті проведено пошук її аналогу у Сполученому Королівстві. За підсумками цього пошуку сформульовано, що при проведенні компаративного дослідження міського самоврядування в Україні та Сполученому Королівстві слід рекомендувати звертатися лише до досвіду самоврядування сіті (міст).

Ключові слова: міське самоврядування, місцеве самоврядування, місто, міська територіальна громада, територіальна громада, публічна влада.

Актуальність. У кожній країні сучасного світу існують міські населені пункти. Ті держави, які зовсім невеликі за своєю площею, часто отримують назви «міста-держави» (Ватикан, Люксембург, інші). На сучасному етапі немає держав, які мали б у своєму складі виключно сільські населені пункти.

Місто як адміністративно-територіальна одиниця є елементом системи, яка традиційно іменується «адміністративно територіальним поділом». Адміністративно-територіальний поділ залежить від форми державного устрою конкретної країни.

Дослідженість. В національній юридичній літературі порівняльні дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві поки що не проводились. Найбільш детально ці питання проаналізовано у працях Н.В. Мішиної (дивись, наприклад, [1-3]), яка на початку 2000-х років успішно захистила дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, та з того періоду звертається до цієї проблематики.

Метою статті є пошук у Сполученому Королівстві аналогів такої національної адміністративно-територіальної одиниці, як «місто».

Основний текст. Не викликає сумнівів той факт, що форма державного устрою України може бути охарактеризована як унітарна. Унітарна форма державного

устрою України закріплена в Основному Законі України 1996 року.

З цієї точки зору важливим є положення нижченаведених статей Конституції.

Стаття 2 Основного Закону України 1996 року передбачає, що:

«Суверенітет України поширюється на всю її територію.

Україна є унітарною державою.

Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою» [4].

Стаття 132 передбачає, що «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [4].

Стаття 133 складається з трьох частин, з яких у контексті нашого дослідження зазначають на увагу частина перша («Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села» [4]) та частина третя («Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України» [4]).

Як вже зазначалось вище, унітарна форма державного устрою України згадується також і в рішеннях Конституційного Суду України. Наприклад, єдиний орган

конституційної юрисдикції сформулював, що «Україна є унітарною державою. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною (частини друга, третя статті 2 Конституції України), має свою внутрішню організацію - територіальний устрій» [5] (абзац другий пункту другого мотивувальної частини Рішення у справі про адміністративно-територіальний устрій).

Саме територіальний устрій складає основу місцевого самоврядування у сучасному світі. Як влучно узагальнив А.Т. Назарко, «під територіальними основами розуміють території (соціогеографічні простори), де здійснюється місцеве самоврядування» [6, с. 84]. Слід повністю погодитись з тим, як цей дослідник визначив аналізоване поняття.

На сучасному етапі в Україні значна увага приділяється децентралізації публічної влади. Багато зусиль докладається до того, щоб удосконалити адміністративно-територіальний поділ в Україні, а також організацію публічної влади. Традиційно – і Україна не є виключенням з цього правила – організація публічної влади здійснюється відповідно до адміністративно-територіального поділу.

Не є виключенням з цього правила і низка зарубіжних країн, у тому числі Сполучене Королівство. Це робить можливим «творче врахування світового досвіду (теорії і практики державотворення), історичних традицій українського народу, реалій сьогодення України» [7, с. 9].

Те, що і Україна, і Сполучене Королівство є унітарними державами, значно спрощує проведення порівняльно-правового дослідження міського самоврядування у цих країнах. Крім того, в обох державах питання адміністративно-територіального устрою у частині міст вирішують загальнодержавні представницькі колегіальні органи – парламенти (дивись п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України, відповідно до якого виключно законами України визначається «територіальний устрій України» [4], а також його офіційне тлумачення єдиним органом конституційної юрисдикції. Зокрема, відповідно до пункту третього резолютивної частини Рішення у справі про адміністративно-територіаль-

ний устрій, «положення пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України про те, що виключно законами України визначається "територіальний устрій України", треба розуміти так, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом» [5]. Таким чином, статус міста в Україні визначається на підставі актів Парламенту.

У процитованому вище рішенні Конституційний Суд України в абзаці четвертому пункту другого сформулював визначення поняття «адміністративно-територіальна одиниця» - «це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [5].

Слід запропонувати по відношенню до України керуватись саме цим визначенням поняття «адміністративно-територіальна одиниця», незважаючи на наявність численних доктринальних розробок з цього питання. Одною з останніх пропозицій, сформульованих в українській юридичній літературі, є пропозиція В.С. Штефан уважати, що адміністративно-територіальна одиниця - це «структурна частина території держави, що поділяється на регіони (автономії, області, райони) та населені пункти й володіє управлінськими ресурсами з метою функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, через які вона реалізує надані їй права» [8, с. 7].

Аналіз дефініції поняття «адміністративно-територіальна одиниця» В.С. Штефан надає підстави стверджувати, що вона є більш універсальною, ніж визначення, сформульоване Конституційним Судом України. Це є цілком логічним з урахуванням того, що єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні прагнув охопити лише національний «запит», у той час як В.С. Штефан провела дослідження з урахуванням досвіду також і зарубіжних країн.

Підводячи проміжні підсумки, варто резюмувати: в Україні міські населені пункти іменуються «містами». Такий підхід впроваджено Конституцією України 1996 року.

В межах порівняльно-правового дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві, варто визначитись з тими населеними пунктами Великобританії та Північної Ірландії, які вважаються міськими.

За формою державного устрою Сполучене Королівство, так само як Україна, є унітарною державою. Здавалося б, це спрощує дослідницьке завдання.

Але, існують різні види унітарних держав, що обумовлюється здебільшого особливостями їхнього історичного розвитку. І по відношенню до Сполученого Королівства слід констатувати, що – на відміну від України – ця держава є унітарною з максимальним ступенем автономії її складових частин.

Загальновідомим є той факт, що за часів Плантагенетів до Королівства Англія було приєднано Уельс (Едуард I завоював відповідну територію; у 1284 році з'єднання Англії та Уельсу було оформлено Рігландським статутом; у своїх теперішніх кордонах Уельс ніколи не був незалежною державою).

У 1707 року було укладено Унію, відповідно до якої Королівство Англія та Королівство Шотландія об'єднались у єдине королівство під назвою «Великобританія». Отже, в історії був період, коли Шотландія у сучасних кордонах мала незалежність.

Нарешті, «найновіша» адміністративно-територіальна складова Сполученого Королівства – Північна Ірландія (Ольстер) – в історичному минулому мала найбільше епізодів існування як незалежна держава та / або у складі інших незалежних держав (мається на увазі, крім Сполученого Королівства та англійських королівств, імперій). Востаннє Північна Ірландія увійшла до складу Сполученого Королівства після поразки Королівства Ірландія у 1800 році (Королівство Ірландія займало весь відповідний острів). У 1922 році за результатом підписання Англо-ірландської угоди Північна Ірландія залишилась у складі Сполученого Королівства, а решта острова отримала незалежність – була утворена

Ірландська вільна держава (зараз – Республіка Ірландія).

На сучасному етапі Північна Ірландія як частина Сполученого Королівства має майже усі ознаки суб'єкта федерації – включаючи право на сецесію, яке вона отримала за Белфастськими угодами 1998 року.

Внаслідок реформи, яка передбачала здійснення деволюції державної влади, управління Уельсом та Північною Ірландією зараз здійснюють не тільки Вестмінстерський парламент (Парламент Сполученого Королівства), але й відповідні національні асамблеї. У Шотландії було утворено не Асамблею, а Парламент – саме таку назву мав загальнодержавний представницький орган у Королівстві Шотландія до унії з Королівством Англія. Функціонування цих та інших органів публічної влади Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії впливає і на місцеве, у т.ч. міське, самоврядування на відповідних територіях.

Вирішення питань адміністративно-територіального поділу Сполученого Королівства належить до компетенції Парламенту країни (Вестмінстерського парламенту). На сучасному етапі сукупністю актів Парламенту встановлено різний адміністративно-територіальний поділ кожної з чотирьох частин країни.

Англія – єдина частина Сполученого Королівства, щодо якої не здійснювалась деволюція публічної влади. Це обумовлює її більш складний адміністративно-територіальний устрій у порівнянні з іншими трьома частинами країни.

Територія Англії поділена на регіони, один з яких є столичним – Лондонським – регіоном.

Кожен з 9 регіонів Англії, у свою чергу, поділяється на більш малі адміністративно-територіальні одиниці.

Лондонський регіон включає Сіті Лондон та 32 лондонських бурга (*London boroughs*).

Інші 8 регіонів Англії поділяються на метрополітенські графства (*metropolitan counties*), неметрополітенські графства (*non-metropolitan counties*), унітарні округи (*unitary authorities*).

Різниця між графствами та унітарними округами полягає в тому, що графства, у свою чергу, поділяються на менші части-

ни (райони), а унітарні округи – ні. Таким чином, при організації місцевого самоврядування в унітарному окрузі враховується, що муніципальні органи мають виконувати і ті повноваження, якими наділені графства, і ті повноваження, якими наділені частини графств – райони (*districts*).

Метрополітенські графства Англії відрізняються від неметрополітенських тим, що перші є більш значними за кількістю населення та за щільністю його розміщення. Наприклад, у метрополітенських графствах розміщуються такі крупні міста, як Манчестер, Ліверпуль, Лідс, Бірмінгем, Ньюкасл. Метрополітенські графства поділяються на метрополітенські бурги.

Неметрополітенські графства також іменуються «ширські графства», «сільські графства». Неметрополітенські графства поділяються на райони.

Уельс, починаючи з 1996 року, поділено на 22 унітарних округи (*unitary authorities*). Ці округи не є однаковими – 3 з них охоплюють сіті (міста), 9 – графства, 10 мають статус бургів (цей статус надається особливою грамотою монарха, але вже майже протягом століття такі документи не видаються). На території округів розміщуються міські та сільські населені пункти).

Шотландія з 1996 року поділена на 32 унітарних округи (*unitary authorities*), які ще іменують «округи самоврядування» (*council areas*). На території округів розташовуються сільські та міські населені пункти.

Північна Ірландія, як і інші частини Сполученого Королівства, у минулому була також поділена на графства. Однак, протягом однієї з муніципальних реформ, у 2015 році, цей поділ було скасовано, а на його заміну було утворено 11 округів місцевого самоврядування (*local government districts*). Подальший поділ цих округів місцевого самоврядування відсутній – на їхній території розташовуються населені пункти, які сформувались історично.

Населені пункти в усіх частинах Сполученого Королівства – це сіті (міста), тауни, вілліджі (села). В Англії та Уельсі найменші за кількістю мешканців населені пункти можуть визнаватись приходами (світськими приходами).

Можна стверджувати, що містами у традиційному розумінні цього поняття у Сполученому Королівстві є усі без виключення адміністративно-територіальні одиниці з назвою «сіті» (*city*).

Статус «сіті» надається Монархом Сполученого Королівства шляхом видання спеціальної грамоти. На сучасному етапі національне законодавство не містить та ніколи не містило критеріїв, за якими цей статус може бути надано.

Станом на 1 січня 2017 у Сполученому Королівстві 69 сіті:

51 в Англії (у тому числі Лондон, Манчестер, Оксфорд, Кембридж);

6 в Уельсі (у тому числі Кардіфф, Ньюпорт, Бангор);

7 у Шотландії (у тому числі Едінбург, Глазго, Абердін, Перт);

5 у Північній Ірландії (у тому числі Белфаст, Лондондеррі) [9].

Крім того, у Сполученому Королівстві існують такі тауни (*town*), які за кількістю населення та за площею своєї території є більшими за деякі сіті [10]. Але, вони не вважаються міськими населеними пунктами у повному розумінні цього поняття, – адже переважна більшість таунів все ж таки є сільськими населеними пунктами.

Висновок. Як Україна, так і Сполучене Королівство є унітарними державами, що полегшує проведення порівняльно-правових досліджень міського самоврядування у цих країнах. Резюмовано, що в Україні Конституція 1996 року прямо передбачає наявність такої адміністративно-територіальної одиниці, як «місто». У статті проведено пошук її аналогу у Сполученому Королівстві. За підсумками цього пошуку сформульовано, що при проведенні компаративного дослідження міського самоврядування в Україні та Сполученому Королівстві слід рекомендувати звертатися лише до досвіду самоврядування сіті (міст).

Список використаної літератури:

1. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць*. Вип.22. Одеса: Юридична література, 2004. С.229 – 233.
2. Мішина Н. В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні.

- Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія».* Одеса, 2014. Т. 14. С. 228-233.
3. Mishyna N. V. Doctrine of separation of powers at the local government level: the Ukrainian experience. *Молодий вчений*. 2015. № 12.1. С. 97-101.
 4. Конституція України 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
 5. У справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів "район" та "район у місті", які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття "організація управління районами в містах", яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ", а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій): Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>
 6. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 224 с.
 7. Куйбіда В.С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: автореф. дис... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 20 с.
 8. Штефан В. С. Правовий статус міських населених пунктів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 21 с.
 9. McClatchey C. Why do towns want to become cities? URL: <https://www.bbc.com/news/magazine-13841482>
 10. City status in the United Kingdom. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/City_status_in_the_United_Kingdom

Нестор В. Р. Город как административно-территориальная единица в Украине и Соединенном Королевстве

Как Украина, так и Соединенное Королевство являются унитарными государствами, что облегчает проведение сравнительно-правовых исследований городского самоуправления в этих странах. Резюмировано, что в Украине Конституция 1996 года прямо предусматривает наличие такой административно-территориальной единицы, как «город». В статье проведен поиск ее аналога в Соединенном Королевстве. По итогам этого поиска сформулировано, что при проведении сравнительного исследования городского самоуправления в Украине и Соединенном Королевстве следует рекомендовать обращаться только к опыту самоуправления «сити» (городов).

Ключевые слова: городское самоуправление, местное самоуправление, город, городская территориальная община, территориальная община, публичная власть.

Nestor V. R. City as an administrative-territorial unit in Ukraine and the United Kingdom

Both Ukraine and the United Kingdom are unitary states, which facilitates comparative legal research on urban self-government in these countries. It is summarized that in Ukraine the Constitution of 1996 explicitly provides for the existence of such an administrative-territorial unit as "city". The article searches for its analogue in the United Kingdom. Based on the results of this search, it is formulated that when conducting a comparative study of urban self-government in Ukraine and the United Kingdom, it is recommended to refer only to the experience of self-government of the city.

Key words: city government, local government, city, city territorial community, territorial community, public authority.