
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 352:342.55

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.3.2>

П. В. Полухін

аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ

У статті досліджується питання організаційно-правових форм місцевого самоврядування територіальних громад у Великій Британії в контексті проведених реформ. Підкреслюється, що місцеве самоврядування на території Англії, Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії регламентується окремими нормативними актами для кожного регіону і різняться за такими параметрами, як адміністративно-територіальний поділ і повноваження місцевої влади. Приділено увагу реформі управління містами (сіті), проведеної відповідно до Акта Парламенту «Про муніципальне управління» 1835 року. Досліджуються виборні окружні ради, що були створені в Англії та Уельсі Актом Парламенту «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1888 року, та районні ради – що були створені Актом Парламенту «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1894 року. Аналізується робота Комісії з місцевого самоврядування Англії (1992 року), в компетенцію якої увійшли обов'язки щодо перегляду структури місцевого управління, кордонів муніципальних утворень і списків виборців. Досліджуються результати реформ, проведених на підставі рекомендацій спеціальної Комісії з питань місцевого самоврядування в Англії, робиться висновок про встановлення «гібридної» (змішаної) системи місцевого самоврядування. У міських муніципальних утвореннях – унітарна, в сільських – двоступенева. Ураховуючи той факт, що унітарна система місцевого самоврядування була встановлена в міських муніципальних утвореннях Англії, у статті розглянуто та досліджено первинні організаційно-правові форми місцевого самоврядування територіальних громад міста Лондона. Встановлено, що районні ради Лондона (borough councils) є аналогічними радам округів та складаються з виборних радників, які зі свого числа обирають мера. Приділено увагу повноваженням районних рад Лондона, до яких віднесено: здійснення контролю за розвитком мегаполісу, охорону здоров'я та соціальне забезпечення, управління очисними спорудами (але не їх розміщенням, яким займається рада Великого Лондона), бібліотеками, парками (більшість культурних місць відпочинку в місті знаходиться у веденні ради Великого Лондона), виконання функцій податкових органів.

Ключові слова: муніципальне право, місцеве самоврядування, форми місцевого самоврядування, Велика Британія, Лондон.

Постановка проблеми. Наразі відбувається реформа місцевого самоврядування, черговим етапом якої обрана децентралізація місцевого самоврядування,

та гармонізація законодавства України про місцеве самоврядування з європейськими стандартами у цій сфері. Важливе значення при цьому надається майже всім аспектам місцевого самоврядування, але трохи осторонь залишаються питання подальшого удосконалення організацій-

но-правових форм місцевого самоврядування територіальних громад в Україні. Оскільки норми Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо особливостей організаційно-правових форм місцевого самоврядування територіальних громад є доволі лаконічними, важливого значення набувають дослідження у цій сфері.

Досвід Сполученого Королівства є цікавим для України тому, що у цій державі було проведено ряд муніципальних реформ та діють одночасно декілька моделей місцевого самоврядування (унітарна, двоступенева, змішана). Таким чином, британський досвід може бути використаний для удосконалення наявних в Україні організаційних форм місцевого самоврядування територіальних громад та для запровадження нових форм.

Аналіз дослідження даної проблеми. Дослідженню проблем організації та форм місцевого самоврядування у Великій Британії присвячено чимало Вітчизняних та зарубіжних наукових праць, таких як Мішина Н.В., Назарко А.Т., Чапля О.В., Батанов О.В., Шпак Ю.О.

Метою даної статті є дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування у Великій Британії в контексті проведених у країні реформ.

Виклад основного матеріалу. Велика Британія традиційно вважається країною «класичних» форм народовладдя. У Сполученому Королівстві немає чинної письмової Конституції, отже, немає навіть формальних підстав для того, щоб говорити про легальний конституційний статус місцевого управління. Проте реформи системи місцевого самоврядування в Великій Британії кінця ХХ – початку ХХІ століття істотно змінили традиційну організацію діяльності місцевої влади. Із формально-юридичної точки зору, місцеве самоврядування в Сполученому Королівстві не володіє конституційними гарантіями в умовах абсолютного суверенітету Парламенту. Проте варто звернути увагу на існування стійкої правової традиції та системи нормативно-правових актів, що визначають загальні положення щодо статусу місцевих органів влади.

Перші органи муніципального управління, хоча й з обмеженим колом компетенцій, проте в сучасному розумінні

цього терміна у Сполученому Королівстві з'явилися в результаті реформи управління містами (сіті), проведеної відповідно до Акта Парламенту «Про муніципальне управління» 1835 року. Згідно з його положеннями, вирішення обмеженого кола питань співжиття ста семидесяти восьми міст Англії та Уельсу передавалося муніципальним радам, що обиралися платниками податків. Проте, як було зазначено, органи створені Актом 1835 року мали спеціальну (обмежену) компетенцію.

Виборні окружні ради були створені в Англії та Уельсі Актом Парламенту «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1888 року, а районні ради – Актом Парламенту «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1894 року. Згідно з Актом 1888 року містам було дозволено обрати, чи вони будуть повністю підпорядковуватись центральним органам влади, чи вони будуть мати власні муніципальні органи управління. Міста, що обирали можливість створити власні муніципальні органи управління, перетворювались на округи. Акт 1888 року містив критерії, яким мало відповідати місто, для отримання статусу округу в майбутньому. Подібні органи були створені Актом «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1898 року в Ірландії та Актом «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1889 року в Шотландії.

Актом «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1972 року була передбачена реорганізація всієї Англії (окрім Лондона) та Уельсу у дворівневу структуру, яка включала 45 окружних рад та 332 районні ради. Управління Лондонном здійснювала Велика Лондонська Рада (Greater London Council) та 32 Лондонські районні ради [4].

Адміністративно-територіальний поділ Лондону був реорганізований відповідно до Лондонського урядового акту (London Government Act) 1963 року, який вступив в силу в 1964 році. Даним актом створювалась окружна рада і 32 райони. Територія юрисдикції новоствореної Великої Лондонської Ради (Greater London Council) повністю співпадала з територіальною юрисдикцією ліквідованої Лондонської Районної Ради (London County Council).

Відповідно до статті 101 Акту Парламенту «Про місцеве самоврядування» 1972 року (Local Government Act) [4] районні та окружні ради мають право, за згодою, виконувати функції один одного. Проте, навіть незважаючи на фактичне делегування функцій, відповідальність за виконання або невиконання делегованих іншому органу місцевої влади функцій покладається на орган, який має виконувати ці функції відповідно до закону.

Варто зазначити, що деяким місцевим органам влади дозволялось зберегти назву «районної» або «міської ради» після реформ 1972 року, незважаючи на те, що вони отримали статуси округів. Проте вони могли зберегти лише назву, всі інші правові наслідки були невідворотними.

Місцеве самоврядування на території Англії, Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії регламентується окремими нормативними актами для кожного регіону і різняться за такими параметрами, як адміністративно-територіальний поділ і повноваження місцевої влади. Навіть органи державної влади, у віданні яких знаходяться питання взаємодії з органами місцевого самоврядування, різні: в Англії це міністерство навколишнього середовища, регіонів і місцевого самоврядування, в інших частинах країни з кінця 1990-х діють виборні асамблеї (парламенти) і створювані ними уряди.

У 1995 р була переглянута структура місцевого самоврядування в країні в цілому. Процес перегляду представляв собою три різних процедури в Англії, Шотландії та Уельсі.

У 1992 році була створена Комісія з місцевого самоврядування Англії, в компетенцію якої увійшли обов'язки щодо перегляду структури місцевого управління, кордонів муніципальних утворень і списків виборців. Головне завдання Комісії полягало в розгляді необхідності та доцільності створення системи унітарних органів місцевого самоврядування замість класичної двоступеневої структури. Діяльність комісії була обмежена питаннями структури місцевого самоврядування в Англії. Питаннями реорганізації місцевого самоврядування в Шотландії та Уельсі займалися Управління з питань Шотландії та Уельсу під керівництвом Міністра у справах Шотландії та Уельсу відповідно.

Зазначаємо, що перегляд структури місцевого самоврядування в Англії викликав неоднозначні оцінки і активні дискусії.

У результаті реформ, проведених на підставі рекомендацій спеціальної Комісії з питань місцевого самоврядування в Англії, була встановлена «гібридна» (змішана) система місцевого самоврядування. У міських муніципальних утвореннях – унітарна, в сільських – двоступенева [3, с. 45]. Перша група унітарних органів була створена у квітні 1996 р. Процес був завершений після того, як були створені ще дві групи унітарних органів місцевого самоврядування в 1997 та 1998 рр. У Шотландії та Уельсі реформа була проведена швидше і простіше: в обох регіонах двоступенева система місцевого самоврядування була скасована.

Враховуючи той факт, що унітарна система місцевого самоврядування була встановлена в міських муніципальних утвореннях Англії, далі пропонується розглянути та дослідити первинні організаційно-правові форми місцевого самоврядування територіальних громад міста Лондона.

Лондон – один із найбільших у світі мегаполісів, який здійснював значний вплив на політичну, економічну і соціальну картину життя країни. Як центру загальноєвропейського значення, йому властива розгалужена муніципальна структура управління, що має свою специфіку.

Столиця Великобританії до 1986 р. мала двоступеневу систему самоврядування, яка відрізнялася своєю оригінальністю і неповторністю. Відповідно до закону «Про місцеве самоврядування Лондоном» (London Government Act) 1963 р. місцеве самоврядування в місті здійснювалося, з одного боку, Радою Великого Лондона, а з іншого боку – радами 32 лондонських округів – Бороу (boroughs) і Сіті Лондона. Крім того, існувала ціла низка органів, що здійснювали керівництво службами, що знаходились поза Лондоном, але мали відношення до місцевих органів влади. Такими були і залишаються Управління лондонського порту, Управління з охорони Темзи, Управління лондонського пасажирського транспорту і столична муніципальна поліція [2, с. 82–84].

На нашу думку, уваги вартий той факт, що спільну раду міста Лондона часто

характеризують як «*sui generis*» (лат. – унікальний в своєму роді) – орган влади. У функціональному відношенні вона є унітарним органом, незважаючи на досить невелику кількість населення території, на яку поширюється її юрисдикція. Зазвичай, якщо Акти Парламенту поширюються на вищезазначену територію, то на це вказується в самих Актах.

Рада Великого Лондона (Great London Council) спочатку була організована аналогічно до ради графства і складалася із 100 чоловік, 17 з яких повинні бути міськими старшинами. Рада Великого Лондона відповідала за підготовку плану розвитку регіону Великого Лондона, а районні ради міста здійснювали контроль за його розвитком і дотриманням законодавства про планування.

Районні ради Лондона (borough councils) є аналогічними радам округів та складаються з виборних радників, які зі свого числа обирають мера. Районні ради Лондона наділені такими повноваженнями: вони здійснюють контроль за розвитком мегаполісу, охороною здоров'я та соціальним забезпеченням, очисними спорудами (але не за їх розміщенням, яким займається рада Великого Лондона), бібліотеками, парками (більшість культурних місць відпочинку в місті знаходиться у веденні ради Великого Лондона). Крім того, вони виконують функції податкових органів. Отже, районні ради Лондона є первинними організаційно-правовими формами місцевого самоврядування територіальних громад міста Лондон.

Сьогодні муніципалітет Великого Лондона виконує цілий ряд функцій у сфері управління транспортом, поліцією, планування території міста, протипожежними та рятувальними органами, надання соціального житла та економічного розвитку.

У 1996 р. Уельс адміністративно був розділений на 8 графств, які поділялися на 37 округів. Поділ повноважень між графствами і округами здійснювався так само, як і в Англії. Єдина відмінність полягала в тому, що утилізація сміття знаходилась в компетенції округів, а не графств, як в Англії. Після створення у квітні 1996 р. 22-х нових унітарних рад ці утворення стали відповідати за весь спектр місцевих питань в Уельсі.

Система місцевого самоврядування Шотландії до квітня 1996 р. складалася з 9 регіонів і 53 округів та була організована за принципом, аналогічним Англії та Уельсу. Більшість функцій, виконуваних в Англії графствами, виконувались в Шотландії регіонами. Однак були деякі відмінності, наприклад, обслуговування бібліотек зазвичай знаходилося у компетенції районів (як в Англії та Уельсі), але у трьох найбільших регіонах вони знаходилися в компетенції регіональних органів місцевого самоврядування. Діяли також три острівних органи місцевого самоврядування – на Оркнейських, Шетландських і Західних островах, які вирішують весь спектр місцевих питань самостійно.

Як і в Уельсі, нові унітарні ради Шотландії почали працювати у квітні 1996 р. Вони стали вирішувати весь спектр місцевих питань на своїй території. Острівних органи місцевого самоврядування реформи не торкнулися. Забезпечення населення питною водою в Шотландії знаходилося в компетенції місцевої влади, але у квітні 1996 року, після реорганізації, ця функція була передана спеціалізованим органам.

Відповідно до нового законодавства про місцеве самоврядування до квітня 1996 року було створено 32 унітарних органи місцевого самоврядування в Шотландії і 22 в Уельсі.

Таким чином, у результаті дослідження проблеми організаційно-правових форми місцевого самоврядування територіальних громад у Великій Британії можна зробити певні висновки.

Великобританія традиційно вважається країною «класичних» форм народовладдя. У Сполученому Королівстві немає чинної письмової Конституції, отже, немає навіть формальних підстав для того, щоб говорити про легальний конституційний статус місцевого управління. Проте реформи системи місцевого самоврядування в Великобританії кінця XX – початку XXI століття, істотно змінили традиційну організацію діяльності місцевої влади.

Перші органи муніципального управління, хоча й з обмеженим колом компетенцій, проте в сучасному розумінні цього терміна у Сполученому Королівстві

з'явилися в результаті реформи управління містами (сіті), проведеної відповідно до Акту Парламенту «Про муніципальне управління» 1835 року.

Виборні окружні ради були створені в Англії та Уельсі Актом Парламенту «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1888 року, а районні ради – Актом Парламенту «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1894 року. Згідно з Актом 1888 року містам було дозволено обрати, чи вони будуть повністю підпорядковуватись центральним органам влади, чи вони будуть мати власні муніципальні органи управління. Міста, що обирали можливість створити власні муніципальні органи управління, перетворювались на округи.

Актом «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1972 року була передбачена реорганізація всієї Англії (окрім Лондона) та Уельсу у дворівневу структуру, яка включала 45 окружних рад та 332 районні ради. Управління Лондоном здійснювала Велика Лондонська Рада (Greater London Council) та 32 Лондонські районні ради.

У 1992 році була створена Комісія з місцевого самоврядування Англії, в компетенцію якої увійшли обов'язки щодо перегляду структури місцевого управління, кордонів муніципальних утворень і списків виборців. У результаті реформ, проведених на підставі рекомендацій спеціальної Комісії з питань місцевого самоврядування в Англії, була встановлена «гібридна» (змішана) система місцевого самоврядування. У міських муніципальних утвореннях – унітарна, в сільських – двоступенева.

Районні ради Лондона (borough councils) є аналогічними радам округів та складаються з виборних радників, які зі свого числа обирають мера. Районні ради Лондона наділені такими повноваженнями: вони здійснюють контроль за розвитком

мегаполісу, охороною здоров'я та соціальним забезпеченням, очисними спорудами (але не за їх розміщенням, яким займається рада Великого Лондона), бібліотеками, парками (більшість культурних місць відпочинку в місті знаходиться у веденні ради Великого Лондона). Крім того, вони виконують функції податкових органів. Отже, районні ради Лондона є первинними організаційно-правовими формами місцевого самоврядування територіальних громад міста Лондон.

Уельс має 22 унітарні органи (також відомі як районні ради або районні міські ради), а в Шотландії – 32 унітарні органи влади. І Уельс, і Шотландія також мають «громадські ради», повноваження яких близькі до повноважень парафіяльних та міських рад в Англії. Станом на 2014 рік Північна Ірландія має 11 «окружні ради рад», але не має (і ніколи не мала) еквіваленту парафіяльним та міським радам.

Перспективи подальших досліджень вбачаються в подальшому розробленні цього питання (див., наприклад, [5]).

Список використаної літератури:

1. Мішина Н.В. Муніципальне управління у Великому Лондоні. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 3. Одеса : Юридична література, 2004. С. 237–244.
2. Шпак Ю.О. Досвід реформування місцевого самоврядування у Великобританії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 10-1(1). С. 82–84.
3. Atkinson H., Wilks-Heeg S. *British Local Government since 1979: the end of an era*. Sheffield Hallam University. 1997.
4. Local Government Act 1972. URL : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents>.
5. 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.

Polukhin P. Organizational and legal forms of local government in Great Britain

The article examines the issue of organizational and legal forms of local self-government of territorial communities in the UK in the context of the reforms. It is emphasized that local self-government in England, Scotland, Wales and Northern Ireland is regulated by separate regulations for each region and differs in such parameters as administrative-territorial division and powers of local government. Attention is paid to the reform of city management (city), carried out in accordance with the Parliamentary Act "On Municipal Administration"

of 1835. It examines the elected county councils established in England and Wales by the Local Government Act of 1888 and the district councils established by the Local Government Act of 1894. The work of the Commission on Local Self-Government of England (1992), which is responsible for reviewing the structure of local government, the boundaries of municipalities and voter lists, is analyzed. The results of the reforms carried out on the basis of the recommendations of the special Commission on Local Self-Government in England are studied, and a conclusion is made about the establishment of a "hybrid" (mixed) system of local self-government. In urban municipalities – unitary, in rural – two-tier. Given the fact that the unitary system of local self-government was established in the urban municipalities of England, the article considers and explores the primary organizational and legal forms of local self-government of the territorial communities of the city of London. It has been established that London's borough councils are similar to district councils and consist of elected councilors who elect a mayor from among their number. Attention is paid to the powers of the district councils of London, which include: monitoring the development of the metropolis, health and social security, management of treatment facilities (but not their location, which is the Council of Greater London), libraries, parks (most cultural sites in city is administered by the Greater London Council), performing the functions of the tax authorities.

Key words: municipal law, local self-government, forms of local self-government, Great Britain, London.