

УДК 352:342.55

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.18>

## АНГЛОСАКСОНСЬКА МОДЕЛЬ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В СПОЛУЧЕНОМУ КОРОЛІВСТВІ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ ТА ПІВНІЧНОЇ ІРЛАНДІЇ В УМОВАХ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ

Полухін Петро Володимирович,  
аспірант кафедри  
конституційного права  
(Національний університет «Одеська  
юридична академія», м. Одеса, Україна)

У статті досліджується проблематика англосаксонської моделі муніципального управління в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії. Виокремлюється англосаксонська, романо-германська та змішана як основі моделі місцевого самоврядування, здійснюється їх порівняльно-правовий аналіз. Указується, що, незважаючи на відсутність чинної письмової Конституції, реформи системи місцевого самоврядування кінця ХХ – початку ХХІ століття істотно змінили традиційну організацію діяльності місцевої влади, водночас звертається увага на існування стійкої правової традиції, що визначає загальні положення щодо статусу місцевих органів влади. Приділено увагу сутнісному розмежуванню функцій держави (політичні завдання) та місцевого самоврядування («побутові» управлінські функції). Зазначається, що в державах з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування відносини між центральною та місцевою владою визначаються принципом “inter vires” – «діяти в межах своїх повноважень», тобто органи місцевого самоврядування можуть здійснювати тільки ті дії, які прямо передбачені законом, а в іншому разі акти місцевої влади вважаються вчиненими з перевищенням повноважень – “ultra vires” – і можуть бути визнані судом недійсними. Підкреслюється, що в сучасному законодавстві Сполученого Королівства повноваження місцевих органів розподіляються на обов’язкові, делеговані (передані) і факультативні (добровільні). Зазначається, що традиційні відмінності в організації місцевого самоврядування між різними територіями Сполученого Королівства поєднуються зі значною одноманітністю. Місцеве самоврядування на території Англії, Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії регламентується окремими нормативними актами для кожного регіону. Досліджується процес регіоналізації Сполученого Королівства, що демонструється на прикладі Національної Асамблеї Уельсу, Парламенту Шотландії й Асамблеї Північної Ірландії, утворення яких стало величезною конституційною зміною, що неможливо порівняти з будь-якими іншими змінами, які мали місце в Сполученому Королівстві.

**Ключові слова:** муніципальна політика, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, моделі муніципального управління.

**THE ANGLO-SAXON MODEL OF MUNICIPAL GOVERNMENT  
IN THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND  
IN THE CONDITIONS OF REGIONALIZATION**

**Polukhin Petro Volodymyrovich,**  
Postgraduate Student at the Department  
of Constitutional Law  
(National University "Odesa Law  
Academy", Odesa, Ukraine)

The article examines the Anglo-Saxon model of municipal government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Anglo-Saxon, Romano-Germanic and mixed, as the basis of the model of local self-government, are distinguished, their comparative legal analysis is carried out. It is pointed out that despite the lack of a current written Constitution, reforms of local self-government in the late XX – early XXI century have significantly changed the traditional organization of local government, while drawing attention to the existence of a stable legal tradition that defines the general status of local government. The essential distinction between the functions of the state (political tasks) and local self-government ("domestic" administrative functions) is studied. It is noted that in countries with the Anglo-Saxon model of local government, the relationship between central and local government is determined by the principle of "inter vires" – "act within their powers", i.e. local governments can perform only those actions that are expressly provided by law. Otherwise, acts of local authority are considered to have been committed in excess of authority – "ultra vires" – and may be declared invalid by a court. It is emphasized that in the current legislation of the United Kingdom, the powers of local authorities are divided into mandatory, delegated (transferred) and optional (voluntary). It is noted that the traditional differences in the organization of local government between the different territories of the United Kingdom are combined with considerable uniformity. Local government in England, Scotland, Wales and Northern Ireland is governed by separate regulations for each region. It examines the process of regionalization of the United Kingdom, illustrated by the National Assembly of Wales, the Parliament of Scotland and the Assembly of Northern Ireland, the formation of which has become a huge constitutional change that cannot be compared to any other change in the United Kingdom.

**Key words:** municipal policy, local self-government, local self-government bodies, models of municipal governance.

**Постановка проблеми.** Особливості розвитку України в сучасному світі ставлять перед вітчизняною правничою наукою та практикою низку завдань, пов'язаних із необхідністю дослідження передового досвіду функціонування муніципальних інститутів зарубіжних країн.

Останнім часом вивченню місцевого самоврядування в різних галузях юридичної науки приділяється пильна увага. Інтерес до інституту місцевого самоврядування викликаний не тільки його впливом на розвиток демократичних і правових реформ, а й визнанням його засадничої ролі у вирішенні питань життєзабезпечення населення та побудови громадянського суспільства. З питань, що раніше вважалися другорядними як у рамках конституційного й муніципального права, так і з погляду організації політико-управлінської системи загалом, організація місцевої влади переходить у розряд ключових і найбільш перспективних для розвитку публічної сфери. Проблематика розвитку місцевого самоврядування є однією з найбільш складних і дискусійних у сучасній правничій науці.

**Аналіз дослідження цієї проблеми.** Дослідженням проблем місцевого самоврядування займалися такі відомі українські вчені-правники, як М.О. Баймуратов, В.М. Кампо, М.І. Корнієнко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, В.Ф. Сіренко, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький та ін.

Важливе теоретичне підґрунтя становлять думки та ідеї, викладені в працях із муніципального управління в Сполученому Королівстві доктора юридичних наук, професора Н.В. Мішиної.

**Метою статті** є дослідження проблематики англосаксонської моделі муніципального управління в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії в умовах регіоналізації.

**Виклад основного матеріалу.** У більшості розвинених держав управління справами на місцях здійснюється засновуючись на поєднанні компетенцій органів призначених центральною державною владою та представницьких і виконавчих органів, що обираються безпосередньо населенням адміністративно-територіальних одиниць. Представницькі органи іменуються органами місцевого самоврядування або місцевого управління, а також муніципалітетами.

Одночасно з процесом становлення й розвитку будь-якої державності здійснювалося формування правової системи цієї держави, найчастіше формалізуючи звичаї і традиції, надаючи нормативно-правового характеру судовим рішенням. Цей процес включав також трансформацію місцевих норм соціального регулювання у формалізовані нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, що здійснювалося як на державному (централізованому) рівні, так і на рівні місцевого самоврядування (муніципальної влади). При цьому формування систем місцевого самоврядування найчастіше було пов'язане з двома взаємопов'язаними проблемами: з одного боку, так званою «вертикальною» організацією державної влади, а з іншого – її взаємозв'язками з різними міськими й сільськими громадами та місцевим населенням різних поселень [1, с. 5–8].

Великобританія традиційно вважається країною «класичних» форм народовладдя. У Сполученому Королівстві немає чинної письмової Конституції, отже, і немає навіть формальних підстав для того, щоб говорити про легальний конституційний статус місцевого управління. Проте реформи системи місцевого самоврядування у Великобританії кінця ХХ – початку ХХІ століття істотно змінили традиційну організацію діяльності місцевої влади та показали, що в умовах відсутності конституційного регулювання органи місцевого самоврядування практично беззахисні перед центральним урядом. Іншими словами, з формально-юридичного погляду місцеве самоврядування в Сполученому Королівстві не володіє конституційними гарантіями в умовах абсолютного суверенітету парламенту. Проте варто звернути увагу на існування стійкої правової традиції, що визначає загальні положення щодо статусу місцевих органів влади.

У науковій літературі традиційно розрізняються основні моделі місцевого самоврядування, що загалом відповідають наявним правовим сім'ям сучасності, а саме: англосаксонську, континентальну та змішану [2, с. 6]. Вищезгадана класифікація моделей місцевого самоврядування базується передусім на тих принципах, які лежать в основі взаємин місцевих органів самоврядування як між собою, так і з іншими органами державної влади.

Англосаксонська модель муніципального управління формувалася з місцевих громад і парафій, а також із міст, управління якими поступово стало частиною державної вертикалі управління країною. Самоврядним англосаксонським громадам була надана широка автономія не тільки у виконанні розпоряджень коро-

лівської влади, а й у власній правотворчості. Територіальним органам на місцях делегувалися всі сторони управлінської діяльності, у тому числі здійснення судово-поліцейських функцій.

У рамках англосаксонської моделі, яка зародилася в Англії й набула поширення в США, Канаді, Австралії, Чехії, Словаччині та багатьох інших країнах, місцеві представницькі органи формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень, а пряме підпорядкування центральним органам державної влади відсутнє. Після колонізації Великою Британією на території колоній застосовувалося англійське право «тією мірою, якою його норми відповідали умовам колонії» – так званий принцип справи Кальваїна. Проте, «так як норми англійського загального права абсолютно не відповідали умовам життя американських колоній» [3, с. 37], ці норми досить швидко зазнали істотних змін і стали відповідати місцевим умовам.

Використання цієї моделі передбачає обрання в усіх адміністративно-територіальних одиницях власних виборних органів на встановлений термін.

Однак уряд має можливість впливати на функціонування місцевих органів влади. Поряд із представницькими органами населенням можуть обиратися й окремі посадові особи. Значними повноваженнями, як правило, наділяються комісії (комітети) місцевих представницьких органів, які відіграють істотну роль у підготовці та прийнятті тих чи інших рішень. Контроль за діяльністю місцевої влади здійснюється найчастіше непрямым шляхом: через центральні відомства або судові органи.

Для англосаксонської моделі місцевого управління, в основі якої лежить англосаксонська концепція місцевого самоврядування, характерним є протиставлення діяльності органів місцевого самоврядування органам державного управління, тобто обґрунтування нецентрального характеру органів місцевого самоврядування.

Примітно, що в країнах з англосаксонським типом місцевого самоврядування теоретично провести розмежування між функціями держави й місцевого самоврядування досить просто: уряд країни та підпорядковані йому державні адміністративні служби діють в основному в межах виконання політичних завдань, а всі повсякденні управлінські функції передані місцевій владі.

Однак, незважаючи на те що місцеві ради (муніципалітети) в межах англосаксонського типу місцевого самоврядування діють у межах законів, звичаїв і сформованої практики й самостійно вирішують питання, що не входять у компетенцію державних органів, не виключаються певні форми контролю та координації діяльності місцевого самоврядування з боку центру.

Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії – складна унітарна держава, що має в складі автономії, та з власними особливостями управління на території кожної історико-географічної одиниці. Як уже вказувалося, у Великій Британії немає писаної конституції, отже, немає формальних підстав для того, щоб говорити про конституційний статус місцевого самоврядування. Масштабні реформи місцевого самоврядування кінця ХХ – початку ХХІ століття, видозмінивши традиційну організацію діяльності місцевої влади, показали, що під час відсутності конституційного регулювання органи місцевого самоврядування беззахисні перед рішуче налаштованим центром. Іншими словами, з формально-юридичного погляду місцеве самоврядування в Сполученому Королівстві не володіє ніякими гарантіями в умовах абсолютного суверенітету Парламенту.

Загальні засади діяльності місцевих органів влади визначаються розвиненою правовою традицією, яка формується з нормативних актів (які можуть діяти на території країни століттями) та судових прецедентів (що відіграють особливо важливу роль в англійському загальному праві).

Як один з складників правова традиція включає й правову незахищеність місцевих органів влади від центральних. Єдиним володарем суверенітету є Парламент; усі повноваження публічної влади можуть виходити тільки від Парламенту шляхом делегування. Отже, Парламент має право в будь-який момент повернути собі або змінити делеговані повноваження. Це стосується до виконавчої влади, так й органів місцевого самоврядування. Більше того, Парламент має право створювати органи, яким він доручає управлінські функції, змінювати їхню структуру й ліквідувати їх. Теоретично місцеве самоврядування в країні може бути ліквідовано звичайним актом Парламенту. Саме із цим пов'язана легкість, із якою британський законодавець ліквідує і створює рівні місцевого управління, перерозподіляє їхні повноваження тощо.

З верховенства Парламенту автоматично впливає й інший принцип: делегування визначених повноважень. Отже, жоден орган влади, крім Парламенту, не може володіти загальною компетенцією. Місцеві органи влади мають право здійснювати лише ті функції, які безпосередньо дозволені їм законом: те, що не дозволено, заборонено. Це правило позитивного регулювання (лат. – *ultra vires*) має основоположне значення: будь-яка дія місцевої влади, що не спирається на конкретний акт, відповідно до якого дія визнається правомірною, анулюється й тягне за собою серйозну судову відповідальність [1, с. 143–144].

У державах з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування відносини між центральною та місцевою владою визначаються принципом “*inter vires*” – «діяти в межах своїх повноважень», тобто органи місцевого самоврядування можуть здійснювати тільки ті дії, які прямо передбачені законом. В іншому разі акти місцевої влади вважаються вчиненими з перевищенням повноважень – “*ultra vires*” – і можуть бути визнані судом недійсними.

Необхідно підкреслити, що в сучасному законодавстві Сполученого Королівства повноваження місцевих органів розподіляються на обов'язкові, делеговані (передані) і факультативні (добровільні). До обов'язкових належать ті, яким надається загальнодержавне значення та які повинні виконуватися в обов'язковому порядку. До таких повноважень входять водопостачання, транспорт, громадська безпека і правопорядок, охорона здоров'я, утримання та прибирання вулиць тощо.

Делеговані повноваження впливають із наданих центральною владою доручень на підставі законів. Факультативні повноваження, як правило, реалізуються місцевою владою на свій розсуд залежно від конкретних фінансових можливостей. До них зазвичай належать повноваження, пов'язані з різними соціальними й культурними функціями, такими як утримання парків, бібліотек, будівництво будинків для соціально незахищених верств населення тощо.

Отже, англосаксонська модель місцевого (муніципального) управління являє собою граничну форму децентралізації державної влади, у структуру якої входять органи місцевого самоврядування та яка заснована на передачі значних повноважень публічному територіальному колективу.

Друга модель місцевого самоврядування може бути названа європейською або континентальною. У силу того що ця державна система має в основі французьку модель місцевого самоврядування, у деякій науковій літературі вона називається «французькою» і властива Франції, Італії, Польщі, Болгарії, запозичена Туреччиною, Сенегалом та іншими країнами.

Ця модель будується на основі поєднання виборності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування та призначення із центру на місця повноважних представників державної влади.

В основі правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування в країнах континентального права лежить принцип негативного регулювання, відповідно до якого муніципальним органам дозволені всі дії, що прямо не заборонені законом. Отже, обсяг і зміст повноважень місцевих органів обумовлюються залишковим, вільним простором, що, за законом, не надано державним органам.

Розглядаючи досвід організації місцевої влади в країнах континентального права, можна стверджувати, що ця модель передбачає певне обмеження місцевого самоврядування й забезпечує більшу підконтрольність і централізацію системи управління.

Тут має місце відома ієрархічна підпорядкованість ланок територіального управління, що слугує, на наш погляд, специфічною відмінністю саме континентальної моделі муніципальної влади. У результаті складається пірамідальна система владних відносин між територіальними одиницями різних рівнів, у якій особливого значення набуває діяльність агентів уряду на місцях, які доводять до окремих регіонів директиви й рішення останнього.

Однією з основних особливостей можна вважати традиційні відмінності в організації місцевого самоврядування між різними територіями Сполученого Королівства, що дивним чином поєднуються зі значною одноманітністю. Місцеве самоврядування на території Англії, Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії регламентується окремими нормативними актами для кожного регіону й різниться 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 рр. діють виборні асамблеї (парламенти) і створювані ними уряди.

Новий і важливий розділ в історії британської державності відкриває створення в 1990-х рр. власних регіональних органів управління в історичних частинах країни. Утворення Національної Асамблеї Уельсу, Парламенту Шотландії й Асамблеї Північної Ірландії стало величезною конституційною зміною, що неможливо порівняти з будь-якими іншими змінами, які мали місце в Сполученому Королівстві. Ці реформи означали, що Сполученого Королівства торкнувся процес регіоналізації, тобто в державі з'явилися великі більшою чи меншою мірою самоврядні одиниці.

Варто зазначити, що три нові законодавчі органи мають неоднакові повноваження й набір функцій. У Шотландії та Північній Ірландії використовується принцип «координації». Так, новий Парламент Шотландії має законодавче право з будь-якого питання, яке спеціально не збережено за Вестмінстером. В Уельсі, навпаки, використовується принцип «кооперації»: Національна Асамблея поділяє функції із центральним урядом. Асамблея може тільки видавати вторинне законодавство – правила й інструкції, які розвивають і конкретизують первинне законодавство, що видається Вестмінстером. Тільки Шотландія має податкові повноваження.

Відповідно до Акта про управління Уельсом 1998 р., в Уельсі створені власні автономні органи: Національна Асамблея Уельсу (корпоративний орган), Генеральний Аудитор Уельсу й Адміністративний Омбудсмен Уельсу, водночас реформовано низку органів, що раніше здійснювали управління цим регіоном [4].

Шотландський Акт 1998 р. регулює основні питання організації й діяльності створюваного Парламенту Шотландії, а також порядок його обрання та повноваження. Крім того, Акт регулює питання організації виконавчої влади в Шотландії. Отже, на відміну від Уельсу, у Шотландії створювався не тільки законодавчий, а й виконавчий органи влади, крім того, законодавчий орган влади Шотландії наділяється повноваженнями в податковій сфері, якими не володіє Національна Асамблея Уельсу. Нарешті, Пар-

ламент Шотландії приймає первинне законодавство (Акти Парламенту Шотландії), а Національна Асамблея Уельсу, як уже зазначалося, – вторинне. Отже, обсяг автономії, якою наділяється Шотландія, значно ширший за ту, яка надається Уельсу [5].

Ситуація в Північній Ірландії принципово відрізняється від Уельсу й Шотландії. Державний секретар у справах Північної Ірландії відіграє значну роль у питаннях формування й діяльності Асамблеї. Порядок обрання Асамблеї Північної Ірландії встановлюється Розпорядженням Державного секретаря у справах Північної Ірландії від 21 травня 1998 р. [4].

Між трьома британськими регіонами є одна істотна відмінність. Якщо Шотландська й Уельська реформи мають, по суті, конституційний характер і спираються безпосередньо на результати референдуму й відповідні законодавчі акти, то Північно-ірландська автономія спирається на міжнародний договір. Ця обставина відіграє значну роль, тому що якщо Шотландію й Уельс Парламент Великобританії може позбавити автономії шляхом прийняття відповідного Акта, схваленого на новому референдумі, то з Північною Ірландією це буде неможливо, оскільки Північно-ірландська автономія захищена нормами міжнародного права. При цьому Державний секретар у справах Північної Ірландії може призупинити діяльність північно-ірландських автономних органів, але тільки на певний термін і тільки для розгляду питання про можливе внесення змін до Белфастської угоди.

Отже, Сполучене Королівство вступило в процес регіоналізації, що супроводжується наділенням регіонів країни автономними правами з одночасним реформуванням системи самоврядування в кожному з регіонів. На рубежі тисячоліть створені й почали функціонувати нові автономні органи влади в усіх трьох регіонах Сполученого Королівства.

**Висновки.** Великобританія традиційно вважається країною «класичних» форм народовладдя. У Сполученому Королівстві немає чинної письмової Конституції, отже, і немає навіть формальних підстав для того, щоб говорити про легальний конституційний статус місцевого управління. Проте реформи системи місцевого самоврядування у Великобританії кінця ХХ – початку ХХІ століття істотно змінили традиційну організацію діяльності місцевої влади. У науковій літературі традиційно розрізняються основні моделі місцевого самоврядування, що загалом відповідають наявним правовим сім'ям сучасності, а саме: англосаксонську, континентальну та змішану. У державах з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування відносини між центральною й місцевою владою визначаються принципом “*inter vires*” – «діяти в межах своїх повноважень», тобто органи місцевого самоврядування можуть здійснювати тільки ті дії, які прямо передбачені законом. В іншому разі акти місцевої влади вважаються вчиненими з перевищенням повноважень – “*ultra vires*” – і можуть бути визнані судом недійсними. В основі правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування в країнах континентального права лежить принцип негативного регулювання, відповідно до якого муніципальним органам дозволені всі дії, що прямо не заборонені законом. Отже, обсяг і зміст повноважень місцевих органів обумовлюються залишковим, вільним простором, що, за законом, не надано державним органам.

Перспективи подальших досліджень убачаються в подальшому розробленні цього питання (дивись, наприклад, [6]).

### Список використаних джерел:

1. Мішина Н.В. Муніципальне управління у Великому Лондоні. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Одеса : Юридична література, 2004. Т. 3. С. 237–244.
2. Муніципальное право : учебник для вузов. Москва : ЮНИТИ : Закон и право, 2000. 383 с.

3. Фридмэн Л. Введение в американское право / пер. с англ. Москва : Издательская группа «Прогресс-Универ», 1993. 286 с.
4. Northern Ireland Act. 1998. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47/contents>.
5. Scotland Act. 1998. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents>.
6. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права* : збірник наукових праць. Вип. 22. Одеса : Юридична література, 2004. С. 229–233.