

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.15.02>

МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ: СТАН ДОСЛІДЖЕНОСТІ

Нестор Віталій Романович,
кандидат юридичних наук

На сучасному етапі в Україні відбувається муніципальна реформа, поточна стадія якої присвячена децентралізації публічної влади. При цьому важливим практичним завданням є оптимізація системи місцевого, у тому числі міського самоврядування, а важливим науковим завданням – забезпечення цього процесу належним доктринальним підґрунтям.

Варто зауважити, що в українській юридичній літературі проблематика міського самоврядування розглядалася фахівцями з історії держави і права, теорії держави і права, адміністративного права, господарського права. Однак найбільш вагомими для сучасного етапу муніципальної реформи є дослідження фахівців із конституційного права.

Метою статті є проаналізувати наявні в українській юридичній літературі дослідження з питань національного та зарубіжного (на прикладі Великої Британії) міського самоврядування, сформулювати висновки та пропозиції щодо подальших творчих пошуків.

Автором статті узагальнено, що поки що в Україні небагато підручників і навчальних посібників з муніципального права зарубіжних країн (або з порівняльного муніципального права). Більш популярним джерелом загальної інформації про муніципальне управління у Сполученому Королівстві є підручники з конституційного (державного) права зарубіжних країн.

Автором статті резюмовано, що в національній юридичній літературі поки що не проводилися порівняльно-правові дослідження міського самоврядування в Україні та інших зарубіжних країнах. Тому при здійсненні компаративістського аналізу міського самоврядування в Україні та Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії стали у нагоді напрацювання українських вчених, присвячені муніципальному управлінню у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії загалом (П.Ф. Гураль, Н.В. Мішина); міському самоврядуванню в Україні (А.Т. Назарко, В.М. Шкабаро, В.С. Штефан, В.С. Куйбіда та інші).

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі вбачаємо в аналізі та узагальненні висновків і пропозицій тих вчених, які присвятили свої монографічні праці питанням не міського самоврядування загалом, а його окремим аспектам (представницьким органам міського самоврядування, головам міських територіальних громад (мерам), статутам територіальних громад міст тощо).

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

CITY GOVERNMENT IN UKRAINE AND THE UNITED KINGDOM: NATIONAL RESEARCHES

Nestor Vitalii Romanovych,
Candidate of Law Sciences

At the present stage, Ukraine is undergoing municipal reform, the current stage of which is devoted to the decentralization of public power. At the same time, an important practical task is to optimize the system of local government, including urban government, and an important scientific task is to provide this process with a proper doctrinal basis.

It should be noted that in the Ukrainian legal literature, the issue of urban self-government was considered by experts in the history of state and law, theory of state and law, administrative law, commercial law. However, the most important for the current stage of municipal reform is the study of experts in constitutional law.

The purpose of the article is to analyze the available in the Ukrainian legal literature research on national and foreign (on the materials of Great Britain) city government to formulate conclusions and proposals for further creative research.

The author of the article summarizes that so far in Ukraine there are quite a few textbooks and manuals on municipal law of foreign countries (or on comparative municipal law). Textbooks on the constitutional (state) law of foreign countries are a much more popular source of general information about municipal government in the United Kingdom. Turning to the state of research on urban self-government in Ukraine, it should be noted that the attention of some experts in municipal law attracted cities and self-government in general, and some – individual governments, statutes of urban communities and more.

The author of the article concludes that the national legal literature has not yet conducted comparative legal studies of urban government in Ukraine and other foreign countries. Therefore, in carrying out a comparative analysis of urban self-government in Ukraine and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the work of Ukrainian scholars devoted to: 1) municipal government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in general; 2) city government in Ukraine.

Prospects for further research in this direction are seen in the analysis and generalization of conclusions and proposals of those scientists who have devoted their monographs to issues not of municipal government as a whole, but to its individual aspects (representative bodies of municipal government, mayors, etc.).

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

На сучасному етапі в Україні відбувається муніципальна реформа, поточна стадія якої присвячена децентралізації публічної влади. При цьому важливим практичним завданням є оптимізація системи місцевого, у тому числі міського самоврядування, а важливим науковим завданням – забезпечення цього процесу належним доктринальним підґрунтям.

Варто зауважити, що в українській юридичній літературі проблематика міського самоврядування розглядалася фахівцями з історії держави і права, теорії держави і права, адміністративного права, господарського права. Однак найбільш вагомими для сучасного етапу муніципальної реформи є дослідження фахівців із конституційного права – А.Т. Назарка, В.С. Штефан, В.М. Шкабаро та інших.

Метою статті є проаналізувати наявні в українській юридичній літературі дослідження з питань національного та зарубіжного (на прикладі Великої Британії) міського самоврядування, сформулювати висновки та пропозиції щодо подальших творчих пошуків.

Місцеве самоврядування у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії (далі – Сполучене Королівство) в українській юридичній літературі залишається малодослідженим. Більшість видань, у яких міститься відповідна інформація, має навчально-методичний або довідковий характер.

Так, автор навчального посібника «Органи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах» П.Ф. Гураль, характеризуючи основні системи (моделі) місцевого самоврядування, починає з англо-американської системи (моделі) місцевого самоврядування. Перша країна, яку він аналізує, – Сполучене Королівство (в характеризованому виданні – Великобританія), її муніципальному управлінню присвячено 10 сторінок [1, с. 7–17]. Окремо про місцеве самоуправління у містах чи у столиці не йдеться.

Варто зауважити, що поки що в Україні небагато підручників і навчальних посібників з муніципального права зарубіжних країн (або з порівняльного муніципального права). Значно більш популярним джерелом загальної інформації про муніципальне управління у Сполученому Королівстві є підручники з конституційного (державного) права зарубіжних країн. Найновішим виданням з цієї навчальної дисципліни станом на 1 січня 2021 року є підручник «Конституційне право зарубіжних країн» видавництва «Олді Плюс». Його автори приділили значну увагу питанням як територіального устрою, так і муніципального управління у Сполученому Королівстві. У ньому міститься найновіша інформація про референдум, предметом якого був вихід Шотландії зі складу Сполученого Королівства, про адміністративно-територіальний поділ країни та про організацію муніципального управління у державі.

Окремо про місцеве самоуправління у містах не йдеться, а щодо столиці зазначено лише, що «столиця має особливий самоврядний статус – Лондон поділений на 32 бурги та Сіті. У кожній із цих 33 частин функціонують місцеві ради, крім того, існує і муніципальна рада Великого Лондона» [2, с. 475]. У цьому підручнику, як і в його попередніх виданнях, муніципальне управління у Сполученому Королівстві розглянуто досить детально, враховуючи необхідність викладати інформацію стисло. Так, охарактеризовано адміністративно-територіальний поділ країни, правову регламентацію муніципального управління, основні організаційні форми муніципального управління. Крім того, окреслено компетенцію органів муніципального управління та приділено увагу фінансуванню їхньої діяльності.

На доктринальному рівні в українській юридичній літературі поки що відсутні праці, які були б присвячені виключно муніципальному управлінню у Сполученому Королівстві. Фахівцям, які цікавляться цією проблематикою, найбільше стане у нагоді дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Н.В. Мішиної на тему «Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження» (2002 рік), а також праці, опубліковані як до, так і після успішного захисту цієї роботи.

Вказане вище дисертаційне дослідження присвячене муніципальному управлінню не тільки у Сполученому Королівстві. Ознайомлення з архітектонікою дисертації дає підстави сформулювати висновок, що автор приділила однакову увагу досліджуваному інституту як у Сполученому Королівстві, так і в США. Дослідження містить три розділи:

«Розділ 1. Історико-теоретичні основи муніципального управління в Сполученому Королівстві і у США. Системи органів муніципального управління в США та у Сполученому Королівстві.

1.1. Основні етапи розвитку муніципального права в Сполученому Королівстві і в США.

1.2. Адміністративно-територіальний устрій і системи органів муніципального управління в США та у Сполученому Королівстві.

Розділ 2. Компетенція та фінансові основи діяльності органів муніципального управління в США та у Сполученому Королівстві.

2.1. Правові основи компетенції органів муніципального управління в США та у Сполученому Королівстві.

2.2. Фінансове забезпечення діяльності органів муніципального управління в Сполученому Королівстві і в США.

Розділ 3. Організація муніципального управління в США та у Сполученому Королівстві.

3.1. Організаційні форми управління муніципальних органів у Сполученому Королівстві і муніципальних органах загальної компетенції в США.

3.1.1. Організаційні форми муніципального управління парафій, таунів, громад і тауншипів.

3.1.2. Організаційні форми управління муніципальних корпорацій. Організаційні форми муніципального управління районів, унітарних округів і графств.

3.2. Організаційні форми муніципального управління спеціальних і шкільних округів» [3, с. 2].

Загалом окрема увага міському самоуправлінню автором дисертації не приділялася. Ознайомлення із текстом дослідження свідчить про те, що автор успішно вирішила наукове завдання, яке полягало у тому, щоб провести «порівняльно-правовий аналіз муніципального управління в США та у Сполученому Королівстві, вивчити можливості використання досвіду цих держав в Україні» [4, с. 3]. Це наукове завдання було вирішено, у тому числі, із застосуванням практики муніципального управління в окремих містах як США, так і Сполученого Королівства. Слід також підкреслити, що Н.В. Мішина не включила до роботи ґрунтовний аналіз особливостей муніципального управління у столицях аналізованих країн – США та Сполученого Королівства.

Варто зазначити, що після успішного захисту дисертації у 2002 році професор Н.В. Мішина продовжувала досліджувати питання муніципального управління у Сполученому Королівстві. Низка її публікацій, які датуються 2003-2015 роками, присвячена здебільшого особливостям міського самоврядування у цій країні [5–9].

Професор Н.В. Мішина приділила увагу муніципальному управлінню у Сполученому Королівстві і у своєму дослідженні на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, у якій вона вирішила «наукову проблему теоретичного обґрунтування і розроблення на матеріалах компаративістського дослідження пріоритетного напрямку подальшого розвитку вітчизняних органів СОН (далі – самоорганізації населення) і концепції здійснення нормативно-правового забезпечення цього розвитку» [10, с. 447]. Н.В. Мішина неодноразово зверталася до питань створення та функціонування британських аналогів органів самоорганізації населення здебільшого в містах Англії та Уельсу. Також британський досвід у цій сфері став підґрунтям для формулювання низки висновків до аналізованої дисертаційної роботи.

Для дослідників міського самоврядування в Україні стануть у нагоді напрацювання, викладені Н.В. Мішиною як у дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, так і в апробаційних публікаціях до цієї праці, які стосуються питань угруповання територіальних громад на міські та інші [11; 12].

Переходячи до стану дослідженості питань міського самоврядування в Україні, слід зазначити, що увагу деяких фахівців із муніципального права привертало міста та самоврядування у них, а деяких – окремі органи самоврядування, статuti міських громад тощо.

У 2005 році успішно захистила дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук В.М. Шкабаро. Вона обрала темою свого дослідження конституційно-правовий статус міста в Україні. Своє звернення до проблематики визначення статусу українських міст В.М. Шкабаро аргументувала так: «Важливе місце в системі адміністративно-територіального устрою держави займає місто, оскільки місто – це не лише адміністративно-територіальна одиниця, не лише населений пункт. Насамперед це – arena функціонування відповідної територіальної громади, простір, у якому виникають, реалізуються та захищаються різнопланові інтереси: індивідуальні та колективні, державні та місцеві, соціальні та економічні. Міста не тільки віддзеркалюють усі соціальні, економічні, політичні, господарські процеси, які відбуваються у суспільстві. Вони мають власні закономірності розвитку та функціонування, є центрами економічного, політичного та духовного життя людини. Тому особливої уваги у процесі вдосконалення адміністративно-територіального устрою набувають питання правового статусу міст в Україні, їх місця та ролі як частини території держави і як просторової основи здійснення державної влади та місцевого самоврядування» [13, с. 1]. Слід погодитися з такою точкою зору дослідниці.

В.М. Шкабаро зазначила, що «основна мета дисертаційного дослідження полягає у створенні концептуальних основ конституційно-правового статусу міста в Україні, а також підготовці рекомендацій щодо вдосконалення національного законодавства, яке закріплює правовий статус міста та діяльність органів міської влади» [13, с. 3]. Для досягнення цієї мети вона вирішила низку важливих наукових завдань і сформулювала цікаві висновки та пропозиції.

В.М. Шкабаро запропонувала авторську дефініцію поняття «місто», систему критеріїв класифікації міст в Україні, авторську концепцію місця та ролі міста в системі адміністративно-територіального устрою України, функцій міста та гарантій прав міста, які автор класифікувала за кількома підставами. Зазначені вище напрацювання мають своєю основою «авторське бачення поняття правосуб'єктності міста як сукупності юридичних можливостей міста в особі територіальної громади, органів і посадових осіб бути учасником правовідносин, які виникають у процесі виконання містом своїх функцій в межах Конституції, законів України та статуту територіальної громади» [13, с. 5].

Хоча від захисту цієї дисертації минуло майже 15 років, напрацювання В.М. Шкабаро залишаються найбільш важливою конституційно-теоретичною основою для кожного дослідника питань міського самоврядування.

Вагомий внесок у формування теоретичного підґрунтя конституційно-доктринального дослідження міського самоврядування в Україні належить А.Т. Назарку. Цей автор присвятив свою дисертацію та низку публікацій проблемам міського самоврядування в Україні. У вступі до дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук А.Т. Назарко так обґрунтував звернення до тематики міського самоврядування: «Найбільш виражено процеси становлення і розвитку місцевого самоврядування відбуваються у містах України, адже на міському рівні територіальної організації інтенсифікується процес становлення громадянського суспільства, формуються та функціонують демократичні інститути безпосередньої та представницької демократії, створюються реальні передумови впливу громадян на владні структури. Особливості організації місцевого самоврядування у містах детерміновані політико-правовими, економічними, соціокультурними факторами, історичними та іншими місцевими традиціями і відбиваються у специфіці правового регулювання, структурі та функціях органів місцевої влади, їх відносинах з органами державної влади» [14, с. 1]. Загалом слід погодитися з таким визначенням актуальності та нагаль-

ності дослідження проблематики міського самоврядування в Україні, а також зі зверненням до компаративного методу дослідження у цій сфері.

А.Т. Назарко зауважив, що при написанні дисертаційного дослідження перед ним стояла така мета: «характеристика правової природи та закономірностей розвитку міського самоврядування, вироблення пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства» [14, с. 2]. За підсумками вирішення наукових завдань, спрямованих на досягнення цієї наукової мети, автор справедливо резюмував, що його дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук стала «першим в Україні монографічним дослідженням теоретичних і практичних проблем удосконалення і розвитку міського самоврядування в Україні» [14, с. 3]. Варто погодитися з таким висновком.

У національній юридичній літературі поки що не проводилися порівняльно-правові дослідження міського самоврядування в Україні та інших зарубіжних країнах. Тому при здійсненні компаративістського аналізу міського самоврядування в Україні та Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії стали у нагоді напрацювання українських вчених, присвячені муніципальному управлінню у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії загалом (П.Ф. Гураль, Н.В. Мішина); міському самоврядуванню в Україні (А.Т. Назарко, В.М. Шкабаро, В.С. Штефан, В.С. Куйбіда та інші).

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі вбачаємо в аналізі та узагальненні висновків і пропозицій тих вчених, які присвятили свої монографічні праці питанням не міського самоврядування загалом, а його окремим аспектам (представницьким органам міського самоврядування, головам міських територіальних громад (мерам), статутам територіальних громад міст тощо).

Список використаних джерел:

1. Гураль П.Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах. Навч. посібник. Львів : Каменяр, 2017. 147 с.
2. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / Н.В. Мішина, В.О. Міхальов, В.О. Куранін та ін.; за ред. Н.В. Мішиної, В.О. Міхальова. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 644 с.
3. Мішина Н.В. Муниципальное управление в США и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: сравнительно-правовое исследование : дисс. канд. юрид. наук. Одесса, 2002. 226 с.
4. Мішина Н.В. Муніципальне управління в США та у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2002. 20 с.
5. Мішина Н.В. Сучасна система органів муніципального управління в Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії. *Актуальні проблеми держави і права : Зб. наук. праць*. Одеса : Юридична література, 2003. Вип. 18. С. 248–251.
6. Мішина Н.В. Рада по наданню місцевих позик Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії. *Актуальні проблеми держави і права : Зб. наук. праць*. Одеса : Юридична література, 2003. Вип. 21. С. 240–242.
7. Мішина Н.В. Муніципальне управління у Великому Лондоні. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Т. 3. Одеса : Юридична література, 2004. С. 237–244.
8. 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.

9. Мішина Н.В. Муніципальне управління в столиці Великобританії – Лондоні. *Юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 260–265.
10. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : дис. д-ра юр. наук. Одеса, 2009. 595 с.
11. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення та середовище проживання. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 2. <http://www.academy.kiev.ua/ej4/txts/REGIONALNE/06mnnvnjs.pdf>.
12. Мішина Н.В. Органи самоорганізації в населених пунктах міської та сільської місцевості. *Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління*. 2006. № 3. С. 212–218.
13. Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук. К., 2005. 19 с.
14. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 26 с.