

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.08>

МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА АНГЛІЇ: ПІДСУМКИ ФАКТОЛОГІЧНОГО АНАЛІЗУ

Нестор Віталій Романович
кандидат юридичних наук

Виявлено два важливих для порівняльно-правового аналізу періоди розвитку міського самоврядування в містах України та Сполученого Королівства. Обґрунтовано, що наявність цих двох періодів та їх подібність за сутністю (та частково за хронологічними показниками) дає можливість вести мову про «точки дотику» досліджуваних інститутів.

Першим запропоновано вважати період розквіту міського самоврядування. І для України, і для Сполученого Королівства ним є період середньовіччя. Дослідницький інтерес до цього періоду аргументовано тим, що протягом цього часу самоврядування в містах було наближеним до сучасного з точки зору наявності представницького органу, виконавчого органу, але й більш складним. Остання риса була притаманна міському самоврядуванню, тому що місцеве самоврядування в сучасному розумінні було відсутнє, а тому органи міського самоврядування мали значно більше повноважень.

Другим періодом, важливим для порівняльно-правового аналізу періоду розвитку міського самоврядування в містах України та Сполученого Королівства, запропоновано вважати період появи в досліджуваних країнах місцевого самоврядування (і, відповідно, міського самоврядування) в його сучасному стані.

Продемонстровано, що місцеве самоврядування в чотирьох історичних частинах Сполученого Королівства вже має доволі істотні відмінності. Узагальнено думки фахівців із цього питання щодо того, що з часом ці відмінності ставатимуть все більш і більш істотними. Резюмовано, що у Сполученому Королівстві є чотири системи місцевого самоврядування (по одній на кожену історичну частину країни). Відповідно, існує чотири підходи до міського самоврядування. Загальна, «спільна» для всіх чотирьох історичних частин країни система місцевого самоврядування на сучасному етапі відсутня.

Рекомендовано при дослідженні міського самоврядування в Сполученому Королівстві звертати увагу та досліджувати лише відповідний досвід Англії. Ця теза аргументована тим, що: а) більшість міст розташовані на території Англії; б) це дозволить запропонувати рецепцію тих рішень, підходів, принципів тощо, які вже пройшли перевірку часом; в) це уможливить вдале застосування методу абстрагування; г) на сучасному етапі в Англії міське самоврядування зокрема та місцеве самоврядування в цілому є найбільш різноманітним і різноваріантним.

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

**CITY GOVERNMENT IN UKRAINE AND ENGLAND:
RESULTS OF FACTOLOGICAL ANALYSIS**

Nestor Vitalii Romanovych,
Candidate of Juridical Sciences

The author shows two important for comparative legal analysis of the period of development of urban self-government in the cities of Ukraine and the United Kingdom. It is substantiated that the presence of these two periods and their similarity in essence (and partly in chronological indicators) provides an opportunity to talk about the “points of contact” of the studied institutions.

The first period is proposed to be considered the period of prosperity of urban self-government – for both Ukraine and the United Kingdom it is the period of the Middle Ages. The research interest in this period is justified by the fact that during this time self-government in cities was close to modern in terms of the presence of a representative body, the executive body – but also more complex. The last feature was inherent in urban self-government because local self-government in the modern sense was absent, and therefore, municipal self-government bodies exercised much more power.

The second period, important for the comparative legal analysis of the period of development of urban self-government in the cities of Ukraine and the United Kingdom, is the period of emergence of local self-government (respectively, urban self-government) in its current state.

It has been shown that local government in the four historic parts of the United Kingdom already has quite significant differences. The opinions of experts on this issue are summarized that over time, these differences will become more and more significant. It is summarized that in the United Kingdom there are four systems of local self-government – one for each historical part of the country. Accordingly, there are four approaches to urban self-government. There is no general, “common” system of local self-government for all four historical parts of the country at the present stage.

It is recommended that the study of urban self-government in the United Kingdom pay attention to and study only the relevant experience of England. This thesis is based on the fact that: a) most of the cities are located in England; b) it will allow to offer reception of those decisions, approaches, principles, etc. which have already passed ‘time check’; c) it will allow the successful application of the method of abstraction; d) at the present stage in England, urban self-government in particular and local self-government in general is the most diverse.

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

Постановка проблеми. Глава держави, Парламент та Уряд України приділяють значну увагу питанням реформування місцевого самоврядування. Процеси урбанізації роблять це питання надзвичайно актуальним для нашої країни, а тому доречно при його вирішенні звертатися як до національного, так і до зарубіжного досвіду.

Значний інтерес становить досвід Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії, який у частині міського самоврядування є таким же давнім, як і український. Тому слід виявити можливі напрями його запозичення з метою підвищення ефективності міського самоврядування в Україні.

Стан дослідженості. Сучасній українській літературі бракує матеріалів (як фактологічних, так і аналітичних) щодо міського самоврядування у Сполученому Королівстві; винятками є поодинокі згадки про окремі факти в статтях наукових фахових видань

[1–6]. Думається, що введення таких матеріалів у національний доктринальний обіг сприятиме проведенню порівняльно-правових досліджень міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві, зокрема в окремих його частинах. Відповідно, більш активним стане також запозичення позитивного британського досвіду.

Мета статті – стисло викласти ті висновки порівняльно-правового аналізу міського самоврядування у містах України та Англії, яких дійшов автор у процесі багаторічних досліджень цього питання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Будь-яке компаративне дослідження має ґрунтуватись на історичній основі. Виявлено два важливих для порівняльно-правового аналізу періоди розвитку міського самоврядування в містах України та Сполученого Королівства. Обґрунтовано, що наявність цих двох періодів та їх подібність за сутністю (та частково за хронологічними показниками) дає можливість вести мову про «точки дотику» досліджуваних інститутів.

Першим запропоновано вважати період розквіту міського самоврядування. Як для України, так і для Сполученого Королівства ним є період середньовіччя. Дослідницький інтерес до цього періоду аргументовано тим, що протягом цього часу самоврядування в містах було наближеним до сучасного з точки зору наявності представницького органу, виконавчого органу, але й більш складним. Остання риса була притаманна міському самоврядуванню, тому що місцеве самоврядування в сучасному розумінні було відсутнє, а тому органи міського самоврядування мали значно більше повноважень.

Перший період в Україні – період розквіту міського самоврядування – хронологічно охоплюється епохою Середньовіччя. Значна частина українських міст у цей час здійснювала самоврядування відповідно до положень магдебурзького права. Для подальшого компаративістського дослідження важливими є такі його характеристики:

- а) поділ органів самоврядування на представницькі та виконавчі; також були наявні судові органи, що дає можливість вести мову про систему стримувань і противаг;
- б) персоналізація самоврядування для кожного міста, що мало магдебурзьку грамоту (її мали не всі міста; для українських міст магдебурзьке право застосовувалось завжди з обмеженнями);
- в) широке коло сфер, у яких органи міського самоврядування здійснювали свої повноваження.

Варто зазначити, що самоврядування в містах на території сучасної України було уніфіковано Міським положенням 1870 року і поки що ніколи не індивідуалізувалось (крім самоврядування міст Київ та Севастополь). Рекомендовано впровадити підхід, відповідно до якого самоврядування міст має бути не уніфікованим, а адаптованим відповідно до викликів, які стоять перед територіальними громадами.

Щодо Сполученого Королівства, то поштовхом для розвитку та розквіту міського самоврядування стало Норманське завоювання. Таким чином, якщо на українські середньовічні міста впливало німецьке міське право, то на британські – французьке. Підкреслено, що магдебурзьке право не було б чужорідним для Сполученого Королівства із джерельної точки зору, оскільки багато в чому спиралось на судові прецеденти.

Загалом, нормани сприяли утворенню міських населених пунктів, тому що так їм було легше утримувати владу на Британських островах. Поширити вплив на міський населений пункт було більш ефективно, ніж на сільський, адже менші зусилля приводили до кращих результатів у частині охопленої кількості людей. Норманське захоплення принесло централізовану публічну владу, більш жорстку ієрархію органів публічної влади з підпорядкуванням нижчих органів вищим. Зазначено, що таку

ж політику «урбанізації» англійські монархи проводили дещо пізніше щодо територій Уельсу.

На підставі ознайомлення з британськими хартіями міст запропоновано вважати, що вони становлять менший інтерес для сучасних дослідників, ніж магдебурзькі та хелмінські хартії українських міст. У той час, як магдебурзькі та хелмінські хартії були пов'язані з наданням місту права на самоврядування переважно в частині організаційної (та, відповідно, функціональної) діяльності, британські міські хартії здебільшого гарантували звільнення від одного чи кількох видів податків та зборів. Наприклад, якщо в континентальних європейських містах відповідно до хартії городяни могли самостійно формувати міський суд, то в усіх британських містах функціонували королівські суди. І лише поодинокі місцеві населені пункти мали право обирати суддю (*justice*), який розглядав кримінальні справи (інші судді призначалися монархом). Позиція шерифа також завжди заміщувалась монархом.

Резюмовано, що в період середньовіччя кожне британське місто розвивалося у напрямі чи напрямках, які вважались його найбільш заможними мешканцями найперспективнішими з точки зору географічних, культурних, інших особливостей. Індивідуалізація міського самоврядування знаходила свій вияв не в організаційно-правових формах (тобто в структурі міського самоврядування), як у більшій частині міст континентальної Європи. Перевага віддавалася функціональному, компетенційному розвитку, зокрема ті кошти, які залишались у місцевих бюджетах після сплати податків та зборів до державної казни, спрямовувались на подальший розвиток міста (або городяни, їхнє майно обтяжувались податками значно менше, ніж сільських жителів, тому перші мали більш високий рівень життя).

Другим важливим для порівняльно-правового аналізу періоду розвитку міського самоврядування у містах України та Сполученого Королівства, запропоновано вважати період появи в досліджуваних країнах місцевого самоврядування (і, відповідно, міського самоврядування) в його сучасному стані.

Другий період в Україні хронологічно припав на кінець ХХ ст. На основі аналізу положень Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, законів Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року, «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 року, «Про бюджетну систему Української РСР» від 5 грудня 1990 року сформульовано низку узагальнень для подальшого проведення компаративного дослідження.

Так, запропоновано вважати позитивними чинниками подальшого розвитку міського самоврядування:

- а) відокремлення регіонального самоврядування від місцевого;
- б) створення підґрунтя для «переорієнтації» самоврядування не на адміністративно-територіальну одиницю, а на її жителів (територіальну громаду);
- в) приділення уваги матеріальній основі місцевого самоврядування, зокрема міського.

Також запропоновано вважати негативними чинниками подальшого розвитку міського самоврядування:

- а) відсутність окремих положень про міське самоврядування;
- б) неточність, частковий збіг компетенційних положень органів місцевого самоврядування, зокрема міського.

Слід підкреслити, що одним із принципів місцевого і регіонального самоврядування стаття 3 Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року передбачала принцип «оптимальної децентралізації». Наголошено, що черговий етап муніципальної

реформи в Україні передбачає здійснення децентралізації публічної влади. У наступних кодифікованих законах про місцеве самоврядування він уже не згадувався, а до питання децентралізації публічної влади знову звернулись лише у 2014 році.

Загалом, на сучасному етапі в Україні система органів міського самоврядування містить:

а) обов'язкові елементи (до них належать міська рада, міський голова, міські виконавчі органи);

б) факультативні елементи (до них належать представницькі та виконавчі органи районів у містах, якщо місто має районний поділ, а також органи самоорганізації населення).

Другий історичний період – формування місцевого самоврядування в його сучасному вигляді – у Сполученому Королівстві охоплює надзвичайно тривалий проміжок часу: від «британської муніципальної революції XIX століття» до деволуції публічної влади, яка відбулася наприкінці XX – на початку XXI століть. Наприкінці XIX століття сформувались органи міського управління, які функціонують і досі, а компетенційна та економічно-фінансова основи їх діяльності були закладені для Англії у 1970-х роках, для інших історичних частин Сполученого Королівства – при здійсненні деволуції. Крім того, деволуція внесла і певні зміни до того, як здійснюється міське самоврядування в різних історичних частинах Сполученого Королівства.

Акт про місцеве управління 1972 року містив положення, відповідно до яких відбулась комплексна муніципальна реформа на території таких історичних частин країни, як Англія та Уельс:

а) оновлено систему адміністративно-територіального поділу;

б) місцеве самоврядування стало дволанковим у кожній з історичних частин Сполученого Королівства (дотепер у столиці та в неметрополітенських графствах воно залишається дволанковим);

в) уніфіковано не тільки кількість ланок органів місцевого самоврядування, але й матеріально-фінансові основи їх діяльності, адміністративний контроль за функціонуванням (він майже не застосовується у Сполученому Королівстві, однак є випадки, коли його здійснення є необхідним);

г) переглянуто компетенцію органів місцевого самоврядування (вони отримали від держави повноваження у сфері охорони здоров'я та санітарії, а також водопостачання).

Ті повноваження, які традиційно належали органам місцевого самоврядування, були ретельно систематизовані, після чого перелік було розподілено між муніципальними органами кожної з двох ланок (районами та графствами). Найбільш важливі повноваження для жителів населених пунктів зокрема міських, було надано як районам, так і графствам.

Висновки. Акт про локалізм 2011 року змінив Акти про місцеве управління 1972 року та 2000 року в частині компетенції, осучаснення оподаткування на муніципальному рівні, державного нагляду за муніципальним управлінням, а також питань прямої муніципальної демократії. Наголошено, що за наслідками деволуції Парламент Сполученого Королівства здійснює нормативно-правову регламентацію лише місцевого самоврядування в Англії, зокрема міського. Продемонстровано, що місцеве самоврядування в чотирьох історичних частинах Сполученого Королівства вже має доволі істотні відмінності. Узагальнено думки фахівців із цього питання щодо того, що з часом ці відмінності ставатимуть все більш і більш істотними.

Перспективи подальших досліджень полягають у творчих розвідках, що стосуються порівнюваності українського та британського досвіду міського самоврядування та виявлення можливостей застосування позитивних напрацювань у нашій країні.

Список використаних джерел:

1. Нестерович В.Ф. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Віче*. 2015. № 22. С. 18–23.
2. Нестерович В.Ф. Конституційно-правова модернізація органів державної влади у рамках утвердження демократії участі в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2016. № 1. С. 67–76.
3. Мішина Н.В. Актуальні проблеми викладання муніципального права в Україні. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2016. Т. 15. С. 161–167.
4. 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.
5. Мішина Н.В. Територіальні громади та об'єднані територіальні громади в Україні. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2019. Т. 24. С. 75–80.
6. Мішина Н.В. Муніципальне управління у Великому Лондоні. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Т. 3. Одеса: Юридична література, 2004. С. 237–244.