

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.123>

В. Р. Нестор
кандидат юридичних наук
orcid.org/0000-0002-8194-1392

ОГЛЯД МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СПЛУЧЕНОМУ КОРОЛІВСТВІ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ І ПІВНІЧНОЇ ІРЛАНДІЇ

У статті рекомендовано під час дослідження міського самоврядування у Сполученому Королівстві звернути увагу та досліджувати тільки відповідний досвід Англії.

По-перше, більшість сіті розташована саме на території Англії. Англія має найвищий показник урбанізовано-сті, а також не тільки найвищий відсоток сіті на квадратний кілометр площі, але й найвищий показник міських населених пунктів загалом (тобто і сіті, і великих таунів).

По-друге, це дасть змогу запропонувати рецепцію тих рішень, підходів, принципів тощо, які вже пройшли перевірку часом, адже в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії міське самоврядування було відреформовано на початку ХХІ століття, реформа відбувається й досі, а в Англії муніципальне законодавство було та залишається стабільним.

Третім аргументом на користь того, щоб досліджувати тільки англійський досвід міського самоврядування, є те, що це дасть можливість вдалого застосування методу абстрагування. Абстрагуючись від доволі подібних і таких, що поки що розрізняються досить незначними деталями, підходів до організації міського самоврядування в Англії, Уельсі, Шотландії та Північній Ірландії, буде легше запропонувати аргументовані висновки та пропозиції щодо рецепції позитивного досвіду.

Нарешті, наголошено, що на сучасному етапі міське самоврядування зокрема та міське самоврядування загалом в Англії є найбільш різноманітним і різноваріантним.

За винятком можливості утворити комбіновані муніципальні органи та органи муніципального управління Великого Лондона, на території Англії є ще два підходи до утворення органів муніципального управління.

Перший підхід застосовується в разі, коли йдеться про організацію місцевого самоврядування в неметрополітенських графствах. У такому разі утворюється рада графства, на яку покладається розв'язання питань освіти, вивіз та переробка сміття, стратегічне планування розвитку цієї адміністративно-територіальної одиниці. У неметрополітенських дистриктах також утворюються ради, на які покладається значно більше повноважень із забезпечення муніципальними послугами місцевого населення. Ці ради мають свої виконавчі органи, а також населення шляхом прямих виборів обирає їхнього лідера.

Другий підхід застосовується в разі, коли йдеться про організацію місцевого самоврядування в унітарних округах. У такому разі утворюється рада унітарного округу, яка також має свій виконавчий орган і свого лідера (інколи його йменують «мером», це залежить від організаційно-правової форми місцевого самоврядування).

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

Nestor V. R. OVERVIEW OF CITY GOVERNMENT IN THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND

The article recommends that when studying urban self-government in the United Kingdom, the attention should be paid only the relevant experience of England.

First, most of the cities are located in England. England has the highest rate of urbanization, as well as not only the highest percentage of the cities per square kilometer, but also the highest rate of urban settlements in general (i.e. both the cities and major towns).

Secondly, it will offer a reception of those solutions, approaches, principles, etc. that have already been tested over time. In Scotland, Wales and Northern Ireland, local self-government was reformed at the beginning of the 21st century, and reform is still taking place. And in England, municipal law was and remains stable.

The third argument in favor of exploring only the English experience of urban self-government is that it will allow the successful application of the method of abstraction. Abstracting from the rather similar and still quite detailed approaches to the organization of urban self-government in England, Wales, Scotland and Northern Ireland, it will be easier to offer reasoned conclusions and suggestions for the reception of positive experiences.

Finally, it is emphasized that at the present stage, urban self-government in particular and local self-government in general in England is the most diverse, diverse.

Apart from the possibility of forming a combined municipal and municipal government of Greater London, there are two other approaches to the formation of municipal authorities in England.

The first approach is used when it comes to the organization of local self-government in non-metropolitan counties. In this case, a county council is formed, which is responsible for addressing issues of education, removal and recycling, strategic planning for the development of this administrative-territorial unit. Non-metropolitan districts also form councils, which have much more power to provide municipal services to the local population. These councils have their own executive bodies, and the population elects their leader through direct elections.

The second approach is used when it comes to the organization of local self-government in unitary districts. In this case, a unitary district council is formed, which also has its own executive body and its own leader (sometimes called a "mayor", depending on the organizational and legal form of local self-government).

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

Актуальність. Тривала в Україні муніципальна реформа привертає неабияку увагу до вивчення зарубіжного досвіду. Зазвичай у зарубіжних країнах, які є унітарними державами, місцеве самоврядування загалом і міське самоврядування зокрема організовано однотипово. Однак із цього правила наявні й винятки. Наприклад, у Сполученому Королівстві є чотири системи місцевого самоврядування – по одній на кожну історичну частину країни. Відповідно, є і чотири підходи до міського самоврядування. Загальної, «спільної» для всіх чотирьох історичних частин країни система місцевого самоврядування на сучасному етапі немає.

Стан дослідженості. Питання міського самоврядування у Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії в порівняльному контексті з Україною поки що не аналізувалися на монографічному рівні. Що ж до питань компаративного дослідження місцевого самоврядування в цих країнах загалом, то воно розроблялось тільки докторкою юридичних наук Н.В. Мішиною (дивись [1–4]). Однак вона не публікувала праці про британське місцеве самоврядування вже доволі давно, а тому з урахуванням нещодавньої муніципальної реформи в цій країні її напрацювання є застарілими, особливо в частині статистичних фактів.

Метою статті є огляд організації міського самоврядування у Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії.

Основний текст. Зважаючи на викладене на початку статті, варто рекомендувати під час дослідження міського самоврядування у Сполученому Королівстві звернути увагу та досліджувати лише відповідний досвід Англії.

З погляду нашого дослідження важливим є і той факт, що більшість сіті розташована саме на території Англії. Англія має найвищий показник урбанізованості, а також не тільки найвищий відсоток сіті на квадратний кілометр площі, але й найвищий показник міських населених пунктів загалом (тобто і сіті, і великих таунів). Це є першим аргументом на користь того, що треба рекомендувати під час дослідження досвіду Сполученого Королівства спиратися саме на досвід Англії в частині міського самоврядування.

Другим аргументом на користь того, щоб досліджувати тільки англійський досвід міського самоврядування, є те, що це дасть змогу запропонувати рецепцію тих рішень, підходів, принципів тощо, які вже пройшли перевірку часом, адже в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії місцеве самоврядування було відреформовано на початку ХХІ століття, реформа відбувається й досі. Д.О. Єжевський наголосив, що «в 1990-х рр. структура місцевого самоврядування у Великій Британії була повністю реорганізована

і значно уніфікована. Водночас процес перегляду муніципальної структури держави, по суті, являв собою три різних процедури в Англії, Шотландії та Уельсі. Під час муніципальних реформ відбулось об'єднання й укрупнення наявних раніше адміністративно-територіальних одиниць з одночасним заснуванням унітарних органів місцевого самоврядування, що дало змогу уникнути дублювання повноважень і значно зменшити державні витрати» [5, с. 15]. А в Англії муніципальне законодавство було та залишається стабільним.

Третім аргументом на користь того, щоб досліджувати тільки англійський досвід міського самоврядування, є те, що це дасть можливість вдалого застосування методу абстрагування. Абстрагуючись від доволі подібних і таких, що поки що розрізняються досить незначними деталями, підходів до організації міського самоврядування в Англії, Уельсі, Шотландії та Північній Ірландії, буде легше запропонувати аргументовані висновки та пропозиції щодо рецепції позитивного досвіду.

Нарешті, варто наголосити, що на сучасному етапі міське самоврядування зокрема та місцеве самоврядування загалом є найбільш різноманітним, різноваріантним саме в тій історичній частині Сполученого Королівства, яку запропоновано аналізувати в нашому дослідженні. Зокрема, «у Шотландії був збережений один рівень територіального управління, представлений 32 територіями, зокрема містами, новими унітарними утвореннями й островами. До того ж кожне утворення має рівний статус і повноваження» [6, с. 132]. Аналогічні зміни відбулися і в Уельсі, і в Північній Ірландії.

На сучасному етапі міське самоврядування в Англії регламентується Актом «Про місцеве управління» 2000 року. Цей акт Парламенту Сполученого Королівства комплексно регламентує питання компетенції, матеріального та фінансового забезпечення, формування та функціонування органів муніципального управління на території Англії та Уельсу (окремі його частини щодо Уельсу зараз втратили чинність).

Варто звернути увагу на те, що тільки в одному сіті міське самоврядування організовано в межах цієї адміністративно-територіальної одиниці – це столиця Сполученого Королівства – сіті Лондон (уважається «столичним регіоном»). Під час здійснення міського самоврядування інші сіті одночасно залучають і прилеглі до них території. Отже, для того, щоб зрозуміти міське самоврядування в Англії (у контексті цієї частини нашого дослідження – щоб зрозуміти, які органи його здійснюють), треба звернутися до огляду місцевого самоврядування в цій історичній частині Сполученого Королівства.

У дослідженні вже згадувалося, що така історична частина Сполученого Королівства, як

Англія, поділена на 9 регіонів, один з яких охоплює територію столиці держави – Лондона. Кожен з інших 8 регіонів поділяється на графства (метрополітенські або неметрополітенські), унітарні округи.

Якщо графство є метрополітенським, це свідчить про значну щільність і кількість населення, що проживає на його території. Зазвичай сіті розташовані саме в межах метрополітенських графств та їхніх складників – метрополітенських бороу.

Якщо графство не належить до метрополітенських, на його території немає сіті, через що воно йменується «сільським графством». Сільські графства поділяються на райони.

Якщо в складі регіону є унітарний округ, то ця частина території не зазнає подальшого адміністративно-територіального поділу. На території унітарного округу розташовуються населені пункти.

У контексті характеристики системи органів місцевого самоврядування в Англії варто зауважити, що на регіональному рівні в усіх регіонах, крім столичного, місцеві ради регіонів не утворюються, так само як і інші представницькі та виконавчі органи муніципального управління.

Органи муніципального управління загальної компетенції не утворюються і в метрополітенських графствах – у них наявні тільки органи муніципального управління спеціальної компетенції (на сучасному етапі це муніципальні органи спеціальної компетенції, що розв'язують питання освіти). У метрополітенських бургах утворюються як органи муніципального управління загальної компетенції, так і органи муніципального управління спеціальної компетенції (ради, виконавчі органи, мери, лідери тощо).

У неметрополітенських графствах, неметрополітенських округах та унітарних округах органи муніципального управління загальної компетенції функціонують – це ради та їхні виконавчі органи.

У контексті дослідження міського самоврядування у Сполученому Королівстві (на матеріалах Англії) варто зазначити про вагомий роль, яку відіграють комбіновані муніципальні органи.

У цій частині можна провести паралелі з об'єднаними територіальними громадами. Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»:

- «суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст»;
- «об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто» [7].

Отже, в Україні йдеться про об'єднання населення – жителів відповідних сіл, селищ, міст – у територіальну громаду; Закон також пропонує

варіант приєднання до об'єднаної територіальної громади. Цікавим є той факт, що в аналізованому Законі не йдеться про мету такого об'єднання.

Натомість у Сполученому Королівстві сама назва – «комбіновані муніципальні органи» – свідчить про мету об'єднання – для оптимізації муніципального управління та підвищення його ефективності.

Варто зазначити, що в Англії (як і в Україні) практика створення об'єднаних муніципальних органів є новою. Відповідна можливість з'явилася тільки для цієї історичної частини Сполученого Королівства у 2009 році та була впроваджена Актом про економічний розвиток та будівництво (*Economic Development and Construction Act 2009*).

Акт про економічний розвиток та будівництво 2009 року впроваджує можливість об'єднання для оптимізації муніципального управління та підвищення його ефективності на урбанізованих територіях.

Першим цією можливістю скористався Манчестер – 1 квітня 2011 року було створено Комбінований орган Великого Манчестера (*Greater Manchester Combined Authority*), після чого статистика їх утворення має такий вигляд:

- 2014 рік – 4 органи;
- 2016 рік – 2 органи;
- 2017 рік – 2 органи;
- 2018 рік – 1 орган.

Правом утворити комбіновані муніципальні органи скористалися сіті – відповідно до ідеї впровадження можливості створення цих органів, вони впроваджувались як можлива альтернатива для того, щоб їх застосовували міста (сіті та великі тауни).

За винятком можливості утворити комбіновані муніципальні органи та органи муніципального управління Великого Лондона, на території Англії є ще два підходи до утворення органів муніципального управління.

Перший підхід застосовується в разі, коли йдеться про організацію місцевого самоврядування у неметрополітенських графствах. У такому разі утворюється рада графства, на яку покладається розв'язання питань освіти, вивіз та переробка сміття, стратегічне планування розвитку цієї адміністративно-територіальної одиниці. У неметрополітенських дистриктах також утворюються ради, на які покладається значно більше повноважень із забезпечення муніципальними послугами місцевого населення. Ці ради мають свої виконавчі органи, а також населення шляхом прямих виборів обирає їхнього лідера.

Другий підхід застосовується в разі, коли йдеться про організацію місцевого самоврядування в унітарних округах. У такому разі утворюється рада унітарного округу, яка також має свій виконавчий орган і свого лідера (інколи

його йменують «мером», це залежить від організаційно-правової форми місцевого самоврядування).

Для того щоб продемонструвати ступінь поширеності першого та другого підходів, треба навести інформацію Офісу національної статистики Сполученого Королівства.

Станом на 1 січня 2021 року в Англії відповідно до другого підходу існували органи муніципального управління в таких адміністративно-територіальних одиницях («однотанкові»):

- 56 унітарних округів (часто такий округ збігається з територією того чи іншого ситі);
- 36 метрополітенських дистриктів (муніципальні органи в них можуть називатися органами бургу чи органами ситі);
- 32 лондонських бурги;
- 1 рада ситі Лондона;
- 1 рада островів Сіллі¹.

Станом на 1 січня 2021 року в Англії відповідно до першого підходу існували органи муніципального управління в таких адміністративно-територіальних одиницях («дволанкові»):

- 25 неметрополітенських графств (тільки муніципальні органи спеціальної компетенції, що займаються освітою);
- 6 метрополітенських графств (тільки муніципальні органи спеціальної компетенції, що займаються освітою);
- 188 неметрополітенських дистриктів (муніципальні органи в них можуть називатися органами бургу чи органами ситі) [8].

На території деяких неметрополітенських округів наявна ще одна – третя – ланка муніципального управління. Така ситуація виникає в разі, якщо на їхній території права самоуправління мають невеликі тауни (сільські) та приходи (цивільні приходи). Залежно від чисельності населення приходу чи тауна там або обирається рада приходу чи тауна, або ні (у приходах чи таунах, де менше ніж 200 жителів). Незалежно від кількості жителів приходу чи тауна, найважливіші питання місцевого життя розв'язують загальні збори жителів приходу чи тауна.

Висновки. Повертаючись до дослідження міського самоврядування у Сполученому Королівстві, варто наголосити, що, незважаючи на те, чи здійс-

нюється в ситі муніципальне управління в межах метрополітенського чи неметрополітенського дистрикту, комбінованого муніципального органу чи унітарного округу, в усіх ситі Англії наявні представницькі органи – одна чи кілька муніципальних рад (колегіальний представницький орган) та мер (одноособовий представницький орган, посадова особа). Перспективи подальших досліджень полягають у тому, щоб ґрунтовно проаналізувати кожен зі способів організації міського самоврядування у Сполученому Королівстві. Цей матеріал поки що не було введено в науковий обіг, якщо йдеться про українську науку муніципального права (див., наприклад, [9; 10]).

Література

1. Мішина Н.В. Територіальні громади та об'єднані територіальні громади в Україні. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2019. Т. 24. С. 75–80.
2. Мішина Н.В. Муніципальне управління у Великому Лондоні. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Т. 3. Одеса: Юридична література, 2004. С. 237–244.
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. пр.* Вип. 22. Одеса: Юридична література, 2004. С. 229–233.
5. Ежевский Д.О. Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005. 198 с. 28 с.
6. Тхаркахо М.М., Марков П.Н., Ешев М.А. К вопросу об особенностях британской модели местного самоуправления (управления). *Colloquium-journal*. 2019. № 15. С. 131–133.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.
8. Municipal Government in the United Kingdom. *Office for National Statistics*. URL: <https://www.ons.gov.uk>.
9. Нестерович В.Ф. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Віче*. 2015. № 22. С. 18–23.
10. 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.

¹ Острова Сіллі (Isles of Scilly), що розташовуються неподалік півострову Корнуол, мають особливий статус *sui generis* та власну муніципальну раду, – на відміну від інших островів, які входять до складу Сполученого Королівства.