

*Шпак Ю. О.,
аспірант*

*Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України*

ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Анотація. У статті розглядається поняття парламентської монархії, наводяться основні погляди на дану форму правління, аналізуються актуальні питання пов'язані з розвитком органів місцевого самоврядування, адміністративний поділ та ієрархію влади в Великобританії, компетенцію та обов'язки місцевих рад.

Ключові слова: Великобританія, парламентарна монархія, місцеве самоврядування, адміністративний поділ, модернізація.

Постановка проблеми. Нині монархія, як форма правління, зберігається в багатьох державах. Класичних абсолютних монархій, звичайно в наш час залишилось мало, однак її більш сучасні та такі, що відповідають політичній ситуації, існують у багатьох сучасних державах. Такий розвиток обумовлений гнучкістю та пристосованістю до політичних реалій сьогодення такої форми правління. Великобританія є класичним прикладом побудови місцевого самоврядування в монархії, тому вивчення проблем побудови влади в країні є надзвичайно важливим.

Питання реформування місцевого самоврядування у Великобританії розглядалось науковцями фрагментарно. Деякі питання підіймалися у працях К. В. Арановського, С. Г. Серьогіної, Д. А. Ковачева, М. В. Баглая, В. Е. Чиркіна, В. М. Калашнікова та інших дослідників.

Метою дослідження є вивчення, аналіз та систематизація накопиченого досвіду реформування місцевого самоврядування в Великобританії.

Виклад основного матеріалу. Серед науковців загалом немає дискусії щодо поняття абсолютної монархії, однак у питанні обмеженої монархії їх погляди багаті в чому розходяться. В. Е. Чиркін поділяв монархії на абсолютні, дуалістичні та парламентарні, об'єднуючи дві останні в конституційні монархії [1, с. 141]. Б. Н. Чичерін, крім абсолютної, виділяв обмежену, в яку входили монархії з народним представництвом (конституційні) та станово-представницькі монархії [2, с. 169–192]. К. В. Арановський розділяв монархії на абсолютні, обмежені, які він поділяв на станово-представницькі та народно-представницькі, парламентські та дуалістичні обмежені монархії [3]. С. Г. Серьогіна вважає, що логічним є розподіл на абсолютну та обмежену монархію, яка у свою чергу поділяється на дуалістичну та парламентарну. Ми розділяємо бачення цього питання з науковцем та вважаємо такий поділ найбільш обґрунтованим. Крім цього, С. Г. Серьогіна вважає, що формою обмеженої монархії, притаманної стародавньому світу, була так звана плеємна монархія. У середньовіччі обмежена монархія постала у вигляді станово-представницької, а в новій та новітній історії обмежена монархія представлена як конституційна, у якій монархічне начало обмежене всенародним представництвом, це обмеження зафіксоване вищим законом, однак вказує, що все ж таки станово-представницькі монархії зустрічаються іноді й серед сучасних держав [4, с. 253].

Отже, обмежена монархія – це монархія, обмежена повноваженнями інших державних органів, коли в державі відсутня писана конституція, як окремий акт або конституцією за наявності писаної конституції [5, с. 107].

Однією з найбільш поширених та розвинених монархій є парламентарна. Наведена форма правління закріплена в Великобританії, Нідерландах, Швеції, Японії, Канаді та інших державах.

Історичний процес трансформації традиційної монархії в парламентарну відбувався шляхом послідовного витіснення монарха з конституційних сфер законодавчої та виконавчої влади та заміщення його повноважень повноваженнями парламентських та підконтрольних парламенту інститутів [6]. Цей процес можна назвати процесом переродження монархії як форми правління у умовах політичних та історичних змін у світі.

Монархія завжди розглядалась як неоднозначна форма правління, адже, з одного боку, монархічна влада сильна та авторитетна, з іншого – вона не є необмеженою та безвідповідальною, що може призвести до свавілля з боку монарха. На наш погляд саме парламентарна монархія стала тим видом монархій, коли зберігається висока авторитетність монарха та традиційність, однак його влада є обмеженою парламентом. Нині влада монарха в парламентарних країнах стала більш формальною ніж реальною, звичайно деякі права монарх все ж таки має, але вони скоріш виражають повагу до традицій, ніж конкретні повноваження. Основною ознакою парламентарної монархії є відповідальність уряду перед парламентом, а не перед королем, тому тут можна навести класичну формулу «Монарх царює, але не править».

К. В. Арановський сформував таке поняття парламентарної монархії – парламентська монархія являє собою юридичну форму, яка забезпечує правління двох суверенів – народу і монарха, – закріплює основні політичні повноваження за народно-представницьким органом (парламентом), а формально-юридичні – за монархом [3].

Найбільш показовим, «класичним» прикладом парламентарної монархії є Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії. Британський парламент найстарший у світі, він виник ще в 1265 році та був взятий як взірць багатьма країнами. Парламент є двопалатним та складається з монарха, Палати обшин та Палати лордів. Палата обшин є виборним органом та обирається на 5 років населенням. Посади в Палаті лордів є невиборними та складаються з лордів духовних та світських, палата не має вагомих владних повноважень у порівнянні з палатою обшин. Уряд представлено Кабінетом міністрів. Для Великобританії характерний режим міністеріалізму. Це означає, що головну функцію в країні, незважаючи на парламентський контроль, виконує кабінет міністрів на чолі з прем'єр-міністром. Це пояснюється тим, що уряд складається з лідерів партій та має в палаті обшин більшість, тому через цю фракцію вони і контролюють парламент.

Організація місцевого самоврядування в Великобританії завжди була предметом розгляду серед багатьох науковців, адже саме тут воно набуло найбільшого розвитку та має давню історію, що походить ще з англосаксонського періоду, коли германські племена, що осіли на території Римської провінції Британія, принесли з собою ще збережені общинні порядки, на основі яких і сформувалася первинна структура місцевого самоврядування [7, с. 70].

Великобританія має складну систему адміністративного поділу та складається з чотирьох історичних областей: Англії, Уельсу, Північної Ірландії та Шотландії. В Англії існує 9 регіонів, які поділяються на графства, з яких шість наділені статусом «столичних» графств (Великий Манчестер, Мерсісайд, Західний Йоркшир, Південний Йоркшир, Західний Мідленд, Тайн і Вейр). Великий Лондон складається з 32 районів та Сіті. Територія Уельсу складається з 22 округів. У Шотландії утворені тридцять дві територіальні одиниці місцевого управління. Територія Північної Ірландії складається з двадцяти шести округів [8].

Особливістю управління у Великобританії є те, що парламенти у вищенаведених регіонах утворились лише в 1999 році, шляхом проведення референдумів. Англія не має свого парламенту, оскільки в парламенті Великобританії більшість депутатів представляють Англію, тому британський парламент є водночас і англійським. Слід зауважити, що ці нові законодавчі органи мають неоднакові повноваження та функції. У Шотландії та Північній Ірландії парламент має право законодавчої ініціативи з будь-якого питання, що спеціально не збережено за британським парламентом і урядом, а в Уельсі Національна асамблея діє на підставі розподілу функцій разом з центральним урядом. Асамблея може видавати тільки вторинне законодавство – правила й інструкції, які розвивають і конкретизують первинне законодавство, що належить центральній політичній владі [9, с. 209–210].

Заснування парламентів в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії стало реформаторським кроком у державному ладі Великобританії, повноваження їх і зараз значно розширюються, можна казати, що країна рухається на шляху ще більшої децентралізації, підкріпленого історичним прагненням народу вищенаведених регіонів на самостійність та незалежність.

Ще однією характерною рисою притаманною Великобританії є відсутність на місцях представників уряду, що могли б контролювати діяльність місцевих виборних органів, однак певний контроль з боку центру існує. Він виражається в таких аспектах:

1. Міністри видають обов'язкові інструкції для підконтрольних місцевих служб.
2. Використовується судовий контроль. Уряд може звернутися до суду з позовом про невиконання або неналежне виконання місцевими органами своїх обов'язків.
3. Деякі міністерства, які безпосередньо стосуються місцевого самоврядування (наприклад міністерство освіти), можуть інспектувати місцеві ради.
4. Перевіряється використання фінансових коштів, які виділяються центром. На місцевому рівні існує посада аудитора, який перевіряє використання коштів.

Крім вищенаведеного, цікавим є те, що існує посада омбудсменів по проблемам місцевого самоврядування, яких призначає королева. До відання омбудсменів у регіонах входить перевірка та реагування на скарги, викликані «несправедливістю» та несумлінним виконанням своїх обов'язків з боку органів місцевого самоврядування, пов'язані з адміністративною діяльністю. Звільняється з посади омбудсмен Королевою за власним бажанням або може бути відсторонений від посади на підставі недієздатності або за погану поведінку і в будь-якому разі звільняється

з посади по досягненні ним шістдесяті п'яти років. Кожний рік омбудсмен переставляє звіт про свою діяльність у відповідній комісії у справах місцевої адміністрації [10]. Діяльність омбудсменів є досить прозорою, крім звітів, на своїх офіційних сайтах вони публікують результати перевірок, будь-який громадянин може ознайомитися з їх діяльністю, до того ж у цих рішеннях немає імен заявника, що гарантує анонімність. Крім того, можна казати про оперативність реагування, бо на цих же сайтах є форма онлайн подачі скарги та гаряча лінія для консультацій.

Незважаючи на такий історично значущий та показовий розвиток місцевого самоврядування, у Великобританії спеціальний закон про місцеве самоврядування (Local Government Act) прийняли лише в 1974 році. Основою цього закону стали судові прецеденти, які довгий час регулювали відносини між місцевими органами та іншими суб'єктами, виступаючи як юридичні особи в суді. А вже у 2000 році було прийнято новий акт про місцеве самоврядування, який закріплював деякі інші питання місцевого значення. До того ж місцеве самоврядування не закріплено в неписаній конституції Великобританії, тому місцеві органи досить самостійні у своїй діяльності.

В кожній адміністративній одиниці (якщо вона нараховує більше 150 виборців) місцеве населення обирає раду на строк 4 роки. За законом про місцеве самоврядування 2000 року визначені такі варіанти виборів:

1. Термін повноважень членів ради складає чотири роки, вибори проходять у призначений рік і кожні чотири роки після нього, всі члени обираються в році, в якому проходять вибори, члени йдуть у відставку в повному складі.
2. Термін повноважень членів ради складає чотири роки, вибори проходять у призначений рік та кожний другий рік після нього, одна половина членів обирається в році, коли проходять вибори та одна половина йдуть у відставку в році, в якому проводяться вибори.
3. Термін повноважень членів ради складає чотири роки, вибори проводяться в призначений рік і кожний рік після нього, за винятком кожного третього року після нього, одна третина членів обираються в кожний рік, в якому проводяться вибори та одна третина членів йде у відставку в кожний рік, в якому проводяться вибори.

Основна форма роботи – сесія, на якій розглядаються найважливіші питання місцевого значення. Актом про місцеве самоврядування встановлено, що кожний місцевий орган влади має повноваження здійснювати дії, проведення яких доцільно для досягнення таких цілей, як сприяння покращенню економічного положення своєї території, покращення суспільного добробуту та навколишнього середовища своєї території [11]. У тому випадку, якщо кількість мешканців менше 150 осіб, застосовуються загальні збори виборців, де вирішуються питання, які не розглядаються вищестоящими радами.

У місцевих радах утворюються цільові комітети, сформовані з числа радників. Більшість питань місцевого значення вирішується саме в цих комітетах. Основою їх діяльності є питання, що торкаються фінансів, освіти, доріг, соціальної допомоги та інших питань місцевого значення. Делегування комісіям багатьох питань є, на наш погляд, необхідним кроком, адже більшість рад є багаточисленними, що заважає ретельному та виваженому прийнятті рішень. З числа членів ради обирається голова, який не має широких повноважень, а виконує лише представницьку та організуючу функцію.

Ради приймають рішення нормативного характеру які є, як правило, актами делегованого законодавства. Це логічно випливає з доктрини *inter vires*, відповідно до якої місцеві органи влади здійснюють свої повноваження у межах, визначених

центральною владою. Нормативні постанови органів місцевого самоврядування встановлюють загальнообов'язкові правила для певної території і до набрання чинності повинні бути затверджені відповідним (залежно від предмета регулювання) центральним урядовим відомством. Законність актів органів місцевої влади, тобто їх відповідність закону, на основі якого їм були делеговані повноваження, контролюється судовими органами [12, с. 435].

Не можна не торкнутися питання про управління Лондоном. До 1986 року Лондон мав дволанкову систему управління (Рада Великого Лондона та районні ради), після 1986 року керівництво містом було розподілено між районними радами. Однак згідно з результатами референдуму, який відбувся 1998 року, було прийнято рішення про створення Зборів Великого Лондона, що повернуло столицю до дволанкової системи. Крім цього, народ вирішив обирати мера Великого Лондона на прямих виборах і наділив його низкою широких повноважень, що стосуються транспорту, економічного розвитку, культурних заходів, ЗМІ, екології та інших функцій. Мер обирається на чотири роки, першим мером, обраним у 2000 році, був К. Ливингстон, наразі цю посаду займає Б. Джонсон. Наділення мера такими широкими повноваженнями є незвичною обставиною для Великобританії, це свідчить про децентралізацію влади в Лондоні, адже більшість основних повноважень були передані до відання мера.

Висновки. Підводячи підсумок, можна казати, що місцеве самоврядування в країні зажди розвивалось та удосконалювалось, відповідаючи вимогам сьогодення, однак по-справжньому важливі зміни для регіонів розпочалися в останні десятиліття минулого століття. Зміни стосувались адміністративного поділу, компетенції органів місцевого самоврядування, реформування інституту управління в Великому Лондоні та найважливіші та найсерйозніші зміни торкалися утворення парламентів в історичних регіонах. Цей крок свідчить про те, що сучасна парламентарна монархія є дієвою та стабільною формою правління, яка пристосовується та модернізується в залежності від історичних, політичних та соціальних потреб своєї країни. Характерним є те, що Великобританія, зважаючи на істотну культурну, мовну, релігійну несхожість своїх регіонів, а саме Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії спромоглася досягти децентралізації місцевої влади, яка була необхідною на цьому етапі та продовжує йти шляхом регіоналізації та демократизації своїх політичних інститутів.

Література:

1. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : [учебник] / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 1997. – 568 с.

2. Чичерин Б. Н. Общее государственное право / [Б. Н. Чичерин] ; под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. – М. : Зеркало, 2006. – 536 с.
3. Арановский К. В. Курс лекций по государственному праву зарубежных стран. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://nashaucheba.ru/v30827/арановский_к.в._курс_лекций_по_государственному_праву_зарубежных_стран.
4. Сergyina С. Г. Форма правления: вопросы конституционно – правовой теории та практики : [монография] / С. Г. Сergyina // – X. : Право, 2011. – 768 с.
5. Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвік, О. В. Петришина. – X. : Право, 2011. – 584 с.
6. Конституционное право государств Европы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravoznavec.com.ua/books/letter/95/%C4>.
7. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран : [учеб. пособие] / К. В. Арановский. – М. : Форум-Инфра-М, 2000. – 488 с.
8. Office of the national statistic UK [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/geography/beginners-guide/administrative/index.html>.
9. Калашников В. М. Организационно-правовые основы местного самоуправления та самоврядування в зарубіжних країнах : [монография] / В. М. Калашников. – Д. : «Пороги», 2009. – 387 с.
10. Local Government Act 1974 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/7/contents>.
11. Local Government Act 2000 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>.
12. Конституционное право зарубежных стран : [учебник] / под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – М. : Норма, 2004. – 832 с.

Шпак Ю. О. Опыт реформирования местного самоуправления в Великобритании

Аннотация. В статье рассматривается понятие парламентарной монархии, приводятся основные взгляды на такую форму правления, анализируются актуальные вопросы, связанные с развитием органов местного самоуправления, административным делением и иерархией власти в Великобритании, компетенцию и обязанности местных советов.

Ключевые слова: Великобритания, парламентарная монархия, местное самоуправление, административное деление, модернизация.

Shpak Ju. Experience local government reform in the UK

Summary. The article discusses the concept of a parliamentary monarchy, are the main views on a form of government, examines current issues related to the development of local government administrative division and hierarchy of power in the UK, the competence and responsibility of local councils.

Key words: UK, parliamentary monarchy, local government, administrative division, modernization.