

## МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА СПОЛУЧЕНОГО КОРОЛІВСТВА ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ ТА ПІВНІЧНОЇ ІРЛАНДІЇ

**Анотація.** Аргументовано, що належність України та Сполученого Королівства до числа унітарних держав спрощує проведення порівняльно-правового дослідження міського самоврядування у цих країнах. Констатовано, що в обох державах питання адміністративно-територіального устрою у частині міст вирішують загальнодержавні представницькі колегіальні органи – парламенти.

У Сполученому Королівстві місто (сіті) отримує цей статус разом із відповідною хартією монарха. Рекомендовано запозичити в Україні підхід, що передбачав би наявність одного чіткого критерія для віднесення населених пунктів до міст, і зазначено, що республіканська форма правління та відсутність хартій як одного з видів актів Глави держави унеможливають повну рецепцію вдалого британського підходу, однак можна адаптувати його до українських реалій і запропонувати вважати ту чи іншу адміністративно-територіальну одиницю містом на підставі лише одного об'єктивного критерія. Найбільш вдалим видається такий критерій, як кількість населення.

У контексті порівняльно-правового дослідження міського самоврядування в Україні й у Сполученому Королівстві щодо останньої країни слід зазначити, що поняття, аналогічного українському поняттю «територіальна громада», на нормативному рівні не існує. Поняття «територіальна громада» (колектив) з'явилося у національній юридичній науці за радянських часів і несе вкрай невелике практичне та наукове навантаження.

Практичне значення для дослідження міського самоврядування з конституційно-правового погляду матимуть класифікації міст залежно від внутрішнього територіального устрою та залежно від характеру механізму здійснення міської влади та форм управління міськими справами. Підкреслено потенціал класифікації міст залежно від чисельності населення, водночас наголошено, що їхні автори не пишуть, чому вони пропонують той чи інший показник цієї кількості, а також не наголошують на тому, чи ці показники розроблені їхнім авторським колективом, чи ні, не наводять джерел, із яких ці показники запозичено (якщо вони не є авторськими розробками).

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

**Постановка проблеми.** Муніципальна реформа в Україні привертає увагу до зарубіжного досвіду місцевого самоврядування. Важливими є питання порівняності. Автор цієї статті опрацьовує країну, досвід муніципального управління у якій доволі стисло проаналізований в українській юридичній літературі. У зв'язку з цим важливим науковим завданням є введення відповідних напрацювань у науковий обіг, а практичним – застосування висновків і пропозицій, елементів британського досвіду у нормотворчій діяльності.

Серед українських фахівців із муніципального права на монографічному рівні британський досвід досліджували лише деякі вчені. Слід зазначити, що не існує жодної книги, підручника з цього питання. Наявні лише поодинокі статті у національних наукових фахових виданнях (див. [1–6]). Заповнення цієї прогалини представляється важливим для активної розбудови місцевого самоврядування в українських містах.

**Метою статті** є узагальнення матеріалів щодо порівняльності та стану дослідженості міського самоврядування в Україні й у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Слід почати з того, що належність України та Сполученого Королівства до числа унітарних держав спрощує проведення порівняльно-правового дослідження міського самоврядування у цих країнах. В обох державах питання адміністративно-територіального устрою у частині міст вирішують загальнодержавні представницькі колегіальні органи – парламенти.

У Сполученому Королівстві для дослідження самоврядування у міських населених пунктах доцільно звертати увагу лише на адміністративно-територіальні одиниці з назвою «сіті». Деяким адміністративно-територіальним одиницям із назвою «таун» притаманні ознаки міських населених пунктів (так, у Сполученому Королівстві існують такі тауни, які за кількістю населення та за площею своєї території є більшими за деякі сіті), адже у Сполученому Королівстві населені пункти отримували назви внаслідок різних історичних обставин, виникали внаслідок різних історичних умов у різні часи, а отже, чіткі критерії розмежування «сільських» і «міських» таунів відсутні, що може вносити плутанину при зборі фактичної інформації та практичного досвіду для дослідження. Єдиним винятком є показник, що застосовується для проведення перепису населення за пропозицією Кафедри міського та регіонального планування Університету Шеффілда, – критерій у 10 000 жителів (якщо населений пункт нараховує цю кількість жителів або більше, він вважається міським, а якщо менше – сільським). Проте цей критерій не набув поширення в інших, ніж перепис населення, випадках.

Також варто зазначити, що у Сполученому Королівстві місто (сіті) отримує цей статус разом із відповідною хартією монарха. Рекомендовано запозичити в Україні підхід, що передбачав би наявність одного чіткого критерія для віднесення населених пунктів до міст. Республіканська форма правління та відсутність хартій як одного з видів актів Глави держави унеможливають повну рецепцію вдалого британського підходу, однак можна адаптувати його до українських реалій і запропонувати вважати ту чи іншу адміністративно-територіальну одиницю містом на підставі лише одного об'єктивного

критерія. Найбільш вдалим видається такий критерій, як кількість населення.

У контексті порівняльно-правового дослідження міського самоврядування в Україні й у Сполученому Королівстві щодо останньої країни слід зазначити, що поняття, аналогічного українському поняттю «територіальна громада», на нормативному рівні не існує. Поняття «територіальна громада» (колектив) з'явилося у національній юридичній науці за радянських часів і несе вкрай невелике практичне та наукове навантаження, оскільки:

а) у контексті прав особистості про територіальну громаду доречно говорити, якщо йдеться про так звані «муніципальні права людини»;

б) коли йдеться про політичні права людини, поняття «територіальна громада» є недостатньо точним та інформативним.

Отже, доцільність його застосування як у національному законодавстві, так і у юридичній літературі викликає обґрунтовані сумніви.

Слід підкреслити, що на сучасному етапі в Україні міські населені пункти іменуються «містами»; такий підхід має глибокі історичні коріння та закріплений положеннями Конституції України 1996 р. Проаналізовано ймовірність того, що більшість міст при перегляді адміністративно-територіального поділу буде іменуватися «громадами» (крім міст Києва та Севастополя). Такий висновок обґрунтовано змістом Проектів Законів України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» № 4178 від 26 червня 2014 р., «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» № 4178-а від 7 липня 2014 р., «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217 від 1 липня 2015 р., «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217-а від 15 липня 2015 р., «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598 від 13 грудня 2019 р., «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598-а від 27 грудня 2019 р.

Анонсована в Україні адміністративно-територіальна реформа робить недоцільними ті класифікації міст, які ґрунтуються на відповідних положеннях (тобто класифікувати міста з урахуванням адміністративно-територіального поділу, за згадкою їхніх видів у правовому полі тощо). У дослідженнях міського самоврядування, у т. ч. порівняльно-правових, навряд чи стануть у нагоді поширені в юридичній літературі класифікації міст за функціональним призначенням у державі, за типом господарських функцій, за природними та історичними умовами, за формою розселення населення, за часом і причинами виникнення міст.

Узагальнено, що британські вчені більш ґрунтовно та комплексно підходять до проблем класифікації міст:

а) вони формулюють не один, а відразу кілька критеріїв для такої класифікації, тобто пропонують складну підставу класифікації;

б) вони акцентують увагу не на тому, які характеристики міста з погляду об'єктивної реальності (які у нього історичні коріння, функціональне призначення, господарські функції, природні умови), а з погляду надання адміністративних, освітніх та інших послуг жителям міста.

Таким чином, практичне значення матимуть класифікації міст залежно від внутрішнього територіального устрою та залежно від характеру механізму здійснення міської влади та форм управління міськими справами. Підкреслено потенціал класифікації міст залежно від чисельності населення, водночас їхні автори не пишуть, чому вони пропонують той чи інший показник цієї кількості, а також не наголошують на тому, чи ці показники розроблені їхнім авторським колективом, чи ні, не наводять джерел, із яких ці показники запозичено (якщо вони не є авторськими розробками). Наявні у сучасній юридичній літературі пропозиції щодо класифікацій міст залежно від чисельності населення потребують доопрацювання із залученням фахівців з економічних та інших наук.

Нарешті, резюмуючи, доцільно звернути увагу і на сучасний стан національної юридичної літератури. Аналогічних праць поки що не існує. Враховуючи це, рекомендовано при здійсненні порівняльно-правового аналізу міського самоврядування в Україні та Сполученому Королівстві застосовувати напрацювання українських вчених, присвячені:

а) муніципальному управлінню у Сполученому Королівстві загалом;

б) міському самоврядуванню в Україні.

Отже, інститут місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві в українській юридичній літературі залишається малодослідженим. Значна кількість видань, у яких висвітлено відповідні питання, має:

а) навчально-методичний характер (підручники та навчально-методичні посібники з навчальних дисциплін «Муніципальне право», «Конституційне право зарубіжних країн»);

б) довідково-інформаційний характер (довідники з питань державного устрою різних країн світу, особливостей правових систем зарубіжних країн, адміністративно-територіального устрою тощо).

Із числа досліджень інституту муніципального управління у Сполученому Королівстві, проведених за радянських часів, на найбільшу увагу заслуговують дві монографічні праці Г.В. Барабашева – згадана вище дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук і така, що ґрунтується на дисертації, монографія на тему «Муніципальні органи сучасної капіталістичної держави. США, Великобританія», 1971 рік.

Найбільшою перевагою дослідження Г.В. Барабашева є підхід до його структурування. В українській юридичній літературі муніципально-компаративного спрямування узагальнено переважно факти про адміністративно-територіальний поділ, про систему органів місцевого самоврядування. Вкрай небагато уваги приділяється питанням змісту діяльності муніципальних органів, а тому звернення до тих муніципально-порівняльних досліджень, які вже стали класичними, слід всіляко вітати. Праці Г.В. Барабашева демонструють приклад оптимального підходу до вирішення важливих питань – як зробити місцеве, у т. ч. міське, самоврядування більш ефективним.

Виявлено, що інститут міського самоврядування в українській юридичній літературі привертав увагу дослідників – представників різних напрямів:

а) адміністративно-правового (Ю.М. Кириченко, М.М. Добкін та ін.);

б) фінансово-правового (С.В. Березовська, Г.І. Онищук та ін.);

в) господарсько-правового (Р.А. Джабраїлов та ін.);

г) теоретично-правового (Ю.М. Оборотов, О.С. Мельничук та ін.).

За підсумками огляду їхніх праць резюмовано, що при здійсненні компаративного дослідження міського самоврядування в Україні та Сполученому Королівстві найбільше стануть у нагоді монографічні розробки фахівців із конституційного та муніципального права. До числа таких праць запропоновано уважати належними дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук:

а) В.М. Шкабаро на тему «Конституційно-правовий статус міста в Україні», 2005 р.;

б) А.Т. Назарка «Міське самоврядування в Україні», 2015 р.;

в) В.С. Куйбіди «Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення», 2001 р.;

г) В.С. Штефан «Правовий статус міських населених пунктів в Україні», 2017 р.

На підставі ознайомлення з дисертацією на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук В.М. Шкабаро зроблено такі узагальнення:

а) авторка 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;

б) поєднання теорії та практики у сфері конституційно-правових питань розвитку українських міст зумовлює те, що, хоча із захисту цієї дисертації минуло вже майже 15 років, напрацювання В.М. Шкабаро досі є конституційно-теоретичною основою для кожного дослідника питань міського самоврядування.

На підставі ознайомлення з дисертацією на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук А.Т. Назарка зроблено узагальнення:

а) слід підкреслити надзвичайно ретельну увагу, яку А.Т. Назарко приділив термінологічному апарату свого дослідження;

б) значний науковий і практичний інтерес становить підхід автора до визначення поняття «міське самоврядування», запропоновано дві альтернативні дефініції;

в) привертає увагу детальність, із якою він підійшов до проблематики дослідження питань, пов'язаних із визначенням особливостей, характерних рис міської територіальної громади самої по собі та порівняно з іншими видами територіальних громад в Україні.

На підставі ознайомлення з дисертацією на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук В.С. Куйбіди зроблено узагальнення:

а) автор надзвичайно ретельно підійшов до дослідження феномену міста загалом і міста обласного значення зокрема. Він надав юридичне визначення цього поняття, а також наголосив на важливості розглядати місцеве самоврядування у містах обласного значення як філософсько-правову категорію;

б) крім філософського підходу до пізнання міського самоврядування, В.С. Куйбіда наголошує на необхідності застосування також і системного, і функціонального підходів, що слід всіляко вітати;

в) автор переконливо аргументує актуальність звернення до проблематики міського самоврядування.

На підставі ознайомлення з дисертацією на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук В.С. Штефан зроблено узагальнення:

а) авторка приділила пильну увагу усім аспектам визначення поняття «місто» в Україні. Вона сформулювала пропозиції щодо розмежування понять «місто» та «міський населений пункт», надала дефініцію більш загальним поняттям «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальна одиниця», а також сформулювала авторські пропозиції щодо класифікації українських міст;

б) авторка надає ретроспективу змін адміністративно-територіального поділу на території сучасної України у XX–XXI ст. зі зверненням до статистичних показників, у т. ч. щодо міст;

в) В.С. Штефан приділила чільну увагу усім видам міст, які згадувалися в нормативно-правових актах України або положення про які містяться у чинних нормативно-правових актах.

**Висновки.** За підсумками огляду праць фахівців із конституційного та муніципального права, котрі розглядали окремі аспекти міського самоврядування, резюмовано, що при здійсненні компаративного дослідження міського самоврядування в Україні та Сполученому Королівстві найбільше у нагоді стануть такі дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: а) І.В. Ідесіс на тему «Статус територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики», 2016 р.; б) А.В. Кісловського на тему «Розробка та прийняття статутів територіальних громад міст в Україні: проблеми теорії та практики», 2020 р.; в) Ю.Ю. Бальція на тему «Правовий статус міського голови в Україні», 2006 р.; г) В.Д. Шаповала на тему «Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні», 2009 р.

Перспективи подальших досліджень полягають у більш детальних розробках сучасного фактичного й аналітичного матеріалу щодо місцевого самоврядування у сіті Великої Британії.

#### Література:

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*. Вип. 22. 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. 2004. С. 237–244.

#### Nestor V. City government: Ukrainian and the UK experience

**Summary.** It is argued that the belonging of Ukraine and the United Kingdom to the number of unitary states simplifies the comparative legal study of urban self-government in these countries. It is stated that in both states

the issues of administrative-territorial organization in some cities are decided by national representative collegial bodies – parliaments.

It is generalized that in the United Kingdom the city receives this status together with the corresponding charter of the Monarch. It is recommended to adopt an approach in Ukraine, which would provide for one clear criterion for classifying settlements as cities, and noted that the republican form of government and the absence of charters as one of the types of acts of the Head of State make it impossible to fully accept the successful British approach. However, it is possible to adapt it to the Ukrainian realities and offer to consider this or that administrative-territorial unit as a city on the basis of only one objective criterion. The most successful criterion is the population.

In the context of a comparative legal study of urban self-government in Ukraine and the United Kingdom, for the latter country, it should be noted that a concept similar to the Ukrainian concept of “territorial community” does not

exist at the regulatory level. It was found that the concept of “territorial community” (collective) appeared in the national legal science in Soviet times. It is argued that the concept of “territorial community” has a very small practical and scientific load.

It is argued that the classification of cities depending on the internal territorial structure and depending on the nature of the mechanism of city government and forms of urban management will be of practical importance for the study of urban self-government from the constitutional and legal point of view. The potential of classifying cities according to population is emphasized, but it is emphasized that their authors do not write why they offer this or that indicator of this number, nor do they emphasize whether these indicators are developed by their team or not, do not cite sources, from which these indicators are borrowed (if they are not author’s developments).

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