

НЕСТОР В. Р.

**САМОВРЯДУВАННЯ У МІСТАХ УКРАЇНИ
ТА СПОЛУЧЕНОГО КОРОЛІВСТВА
ВЕЛИКОБРИТАНІЇ
І ПІВНІЧНОЇ ІРЛАНДІЇ:
КОНСТИТУЦІЙНО-ПОРІВНЯЛЬНИЙ
АНАЛІЗ**

Монографія



Видавництво
«Юридика»
2025

УДК 352.075(477+410)(043)
Н56

Рецензенти:

Афанасьєва М. В. — д.ю.н., професор, професор кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»;

Медвідь А. Б. — д.ю.н., доцент, доцент кафедри теорії держави та права Львівського торговельно-економічного університету;

Щербанюк О. В. — д.ю.н., доцент, завідувач кафедри процесуального права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 2 від 26 лютого 2025 року)*

Нестор В. Р.

Н56 Самоврядування у містах України та Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії: конституційно-порівняльний аналіз : монографія / В. Р. Нестор — видання друге, доповнене та перероблене — Одеса : Видавництво «Юридика», 2025. — 388 с.

ISBN 978-617-8574-42-0

У монографії автор аналізує український та британський досвід міського самоврядування у цілому та за кожною з організаційних форм, приділяючи увагу як теоретичним напрацюванням у цій сфері, так і практичному досвіду муніципальних органів.

Книга стане в нагоді широкому загалу читачів, які цікавляться як муніципальним правом, так і проблемами систематизації законодавства України.

УДК 352.075(477+410)(043)

ISBN 978-617-8574-42-0

© Нестор В. Р., 2025

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
------------------------	---

РОЗДІЛ 1 **МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ** **ТА У СПОЛУЧЕНОМУ КОРОЛІВСТВІ:** **ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІ СИСТЕМИ** **МУНІЦИПАЛЬНИХ ОРГАНІВ**

1.1. Генеза міського самоврядування в Україні та огляд сучасної системи органів місцевого самоврядування	8
1.2. Генеза міського самоврядування у Сполученому Королівстві та огляд сучасної системи органів муніципального управління	39

РОЗДІЛ 2 **МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ** **ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ** **В УКРАЇНІ ТА У СПОЛУЧЕНОМУ КОРОЛІВСТВІ**

2.1. Методологічні питання дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві	81
2.2. Стан дослідженості питань муніципального управління у Сполученому Королівстві в юридичній літературі	126
2.3. Стан дослідженості міського самоврядування у національній конституційно-правовій науці	149

РОЗДІЛ 3

ОРГАНИ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА У СПОЛУЧЕНОМУ КОРОЛІВСТВІ

- 3.1. Місто як адміністративно-територіальна одиниця
та просторова основа територіальної громади
в Україні та Сполученому Королівстві 181
- 3.2. Організаційні форми міського самоврядування
в Україні та у Сполученому Королівстві 221

РОЗДІЛ 4

КОМПЕТЕНЦІЙНІ ОСНОВИ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА У СПОЛУЧЕНОМУ КОРОЛІВСТВІ:

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ ОГЛЯД 303

ПІСЛЯМОВА 348

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 350

ПЕРЕДМОВА

Відповідно до статті 7 Конституції України 1996 року, у країні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Воно побудовано з урахуванням форми державного устрою.

Міста є невід’ємним елементом адміністративно-територіального устрою України – відповідно до частини першої статті 133 Конституції України, «систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села». Слід взяти до уваги також і те, що райони у містах є адміністративно-територіальною одиницею в межах міст.

Аналізуючи текст Основного Закону України, можна дійти висновку, що у ньому майже не йдеться про міське самоврядування, що навряд чи є виправданим, – адже на сучасному етапі більшість населення країни проживає у містах. Таким чином, Конституція України містить лише загальні положення про місцеве самоврядування, не надаючи можливості для диверсифікації відповідних норм по відношенню до міст (виключення становлять міста Київ та Севастополь). Це не повністю відповідає правовій позиції єдиного органу конституційної юрисдикції – Конституційного Суду України, який у Рішенні у справі про адміністративно територіальний устрій від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 підкреслив, по-перше, те, що ефективна діяльність та постійний розвиток місцевого самоврядування є цінністю та пріоритетом для будь-якої демократичної держави, та, по-друге, що організаційні форми місцевого самоврядування в Україні (як і у кожній державі) обумовлюються

її адміністративно-територіальним поділом, а також політичними, економічними, історичними та національними особливостями суспільного та державного розвитку. На сучасному етапі активно обговорюються напрями реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. Ця реформа є відповіддю на виклики євроінтеграційної політики, децентралізаційних прагнень країни зокрема та конституційної реформи у цілому. Кожен з презентованих органами публічної влади проектів цієї реформи в останні роки стосується також і міст, районів у містах.

Вказане робить актуальним звернення до питань подальшого реформування місцевого самоврядування в Україні у частині міського самоврядування, яке знаходиться «на стиці» згаданої вище реформи адміністративно-територіального устрою, конституційної реформи у частині децентралізації публічної влади, та такої складової адміністративної реформи, як реформа муніципальна. Необхідність забезпечення процесів реформування на високому науковому та практичному рівні привертає увагу до зарубіжного досвіду у цій сфері. З точки зору обрання держави, чий досвід є на сучасному етапі найбільш цікавим для України, представляє інтерес Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії.

По-перше, ця держава з точки зору євроінтеграційних процесів є унікальною, – вона була як членом ЄС, так і має певний досвід існування поза цього Союзу. З точки зору прагнення України до європейської інтеграції британський досвід є доречним для поглибленого аналізу.

По-друге, у Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії в останні десятиріччя відбувалась як реформа децентралізації публічної влади (відповідно до положень британського законодавства, мова йшла не про «децентралізацію», а про «деволюцію» публічної влади), так і муніципальна реформа. При проведенні цих двох реформ застосовувався як національний історичний досвід, так і досвід зарубіжних країн. Варто підкреслити, що досвід зару-

біжних країн використовувався «точково», що зробило його органічною частиною національного досвіду. Наприклад, найбільш популярна у дореформений період організаційна форма місцевого (у тому числі міського) самоврядування у Сполученому Королівстві – «система комітетів» – була залишена без змін для тих міст та інших адміністративно-територіальних одиниць, які прагнули послідовно її дотримуватися. У разі ж надання переваги модернізації цієї організаційної форми муніципального управління, міста та інші адміністративно-територіальні одиниці отримали можливість вдатися до диверсифікації та обрати одну з інших форм.

Окремі питання, пов'язані із міським та місцевим самоврядуванням у Сполученому Королівстві, у своїх наукових працях розглядали професори Г.В. Барабашев у 1970-х роках та Н.В. Мішина у 1990-х роках. Однак, з огляду на згадані вище реформи у цій країні, праці згаданих авторів є застарілими як у частині фактичних положень, так і у частині висновків та пропозицій щодо застосування досвіду Сполученого Королівства на сучасному етапі державного та суспільного розвитку.

Таким чином, дослідження є актуальним та своєчасним. Слід висловити сподівання, що воно стане у нагоді усім, хто цікавиться питаннями місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 1

Міське самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві: історія та сучасні системи муніципальних органів

1.1. Генеза міського самоврядування в Україні та огляд сучасної системи органів місцевого самоврядування

Міське самоуправління в Україні має доволі давні історичні коріння. Дослідники наголошують, що «міста Північного Причорномор'я Ольвія, Тира, Пантикапей, Тірітаку, Фанагорія, Німфей, Херсонес Таврійський, які були засновані греками в VII–VI ст. до н. е., стали першими державними утвореннями на території сучасної України, побудованими на принципах самоврядування» [117, с. 80]. Це були міста – поліси.

Міське самоуправління в Україні є важливим чинником подальшого удосконалення місцевого самоврядування у цілому, а також життя територіальних громад міст. Адже більшість населення України проживає саме у містах.

У зв'язку з цим важливим практичним завданням є подальше удосконалення системи міського самоврядування, а важливим

теоретичним завданням – належне доктринальне забезпечення цього процесу.

Відомий дослідник питань місцевого самоврядування в Україні професор О.В. Батанов узагальнив, що «у сучасній муніципально-правовій науці майже не викликає сумнівів, що інститут місцевого самоврядування тісно пов'язаний зі стародавнім громадським самоврядуванням та, по суті, генетично сходиться до нього. У своєму історичному розвитку інститут місцевого самоврядування на європейському континенті пройшов такі етапи:

- етап полісної демократії (від VI ст. до н.е. – до I ст. до н.е.);
- римський етап (I ст. н.е. – IV ст. н.е.);
- етап самоорганізації (IV ст. н.е. – кінець XVIII ст.);
- сучасний етап (з кінця XVIII ст. до сьогодні)» [19, с. 248].

Цей розподіл появи та становлення місцевого самоврядування на етапи є таким, що враховує загальносвітові тенденції.

Щодо українських міст В.М. Шкабаро сформулювала, що «конституційноправовий статус міст в Україні є результатом складної та тривалої еволюції цих населених пунктів, яка відбувалася під впливом ряду чинників:

- від статусу міст-держав грецьких колоній у Північному Причорномор'ї до їх занепаду;
- від самоврядних людських поселень, які детермінували виникнення державності у докняжі часи та період Київської Русі, до запровадження європейських форм самоврядування у містах у вигляді магдебурзького права;
- через бурхливий розвиток міст у період міських реформ часів входження українських земель до складу Російської Імперії до радянського етапу вітчизняної історії, який характеризувався високою урбанізацією та значним збільшенням міст-промислових центрів та виробничих комплексів» [330, с. 8].

Більш конкретною є пропозиція А.Т. Назарка, яким «в історії розвитку міського самоврядування запропоновано виокремлювати такі основні етапи:

1) зародження, становлення та розвиток міського самоврядування з часів утворення держави східнослов'янських племен на українських землях до середини XIV ст.;

2) міське самоврядування в умовах дії магдебурзького права, що характеризувалося поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації (середина XIV – перша половина XIX ст.);

3) міське самоврядування у період існування Російської імперії (друга половина XIX ст. – жовтень 1917 р.);

4) спроби відродження українських традицій міського самоврядування (жовтень 1917 р. – 1918 р.);

5) радянський період розвитку міського самоврядування (жовтень 1917 р. – серпень 1991 р.);

6) міське самоврядування в умовах становлення і розвитку незалежної України (90-і роки XX – початок XXI ст.) [205, с. 7].

За допомогою періодизацій, запропонованих В.М. Шкабаро та А.Т. Назарком, при дослідженні міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві в історичному ракурсі було виявлено два цікавих та вагомих періоду з точки зору порівняльно-правового аналізу.

По-перше, це період розквіту міського самоврядування (середньовічні міста). Цей період викликає інтерес тому, що самоврядування у містах було наближеним до сучасного з точки зору наявності представницького органу, виконавчого органу, – але також і більш складним. Остання риса була притаманна міському самоврядуванню тому, що місцеве самоврядування у сучасному розумінні було відсутнє, а отже, органи міського самоврядування виконували значно більше повноважень.

По-друге, це період, який охоплює появу місцевого самоврядування у сучасному розумінні та включення міського права до муніципального права.

Дослідження цих періодів надають підстави для пошуку «точок дотику» з метою обґрунтування порівнювальності місцевого самоврядування в обраних країнах.

Міське самоврядування в Україні сягає давних часів. Як констатують історики, «регіональна, сільська, міська форми самоврядування в давньоруській державі розвивалися на основі звичаєвого права» [163, с. 8]. Першими проявами самоорганізації, самоврядування на міському рівні зокрема та на місцевому рівні у цілому вважають віче.

В.В. Кравченко та М.В. Пітцик підкреслюють, що «ще за часів Київської Русі набуло розвитку громадівське самоврядування, яке розвивалося на основі звичаєвого права, а його елементи знаходили свій прояв у «вічах» [141, с. 12]. Г.П. Клімова пише про те, що «широкі громадські засади були відомі і українському суспільству за часів Київської Русі, в якій основи самоврядування представляло міське віче» [117, с. 81]. З цими твердженнями можна погодитись лише частково.

Варто зауважити, що цей інститут дійсно був прообразом низки форм безпосередньої демократії, – з урахуванням історичних реалій. Наприклад, у віче не брали участь жінки. Інколи обмежувалась участь у віче і чоловіків, які не мали нерухомого майна. Про це свідчить дослідження літописів, яке провів В. Єрмолаєв. Він зауважив: «вимагалось, щоб учасник віча був вільний і не знаходився під батьківською опікою або в приватній залежності (закупи, холопи, раби), а також жінки» [82, с. 139].

Ще одна цікава риса віче була підкреслена М. Довнар-Запольським. Він писав, що «для віча не потрібно було певного числа його учасників. Зібрання і рішення вважалися легітимними, якщо кількість учасників була достатньою, щоб прийняте рішення

могло бути прийнятим для всієї землі або підтримано – у разі необхідності – силою» [65, с. 16].

У цілому ж, віче стало прообразом багатьох форм безпосередньої демократії на місцевому рівні. Як резюмувала М.Ю. Бондар, «для того, щоб знайти елементи народовладдя в діяльності віче, а саме прийняття суспільно важливих рішень шляхом народного обговорення, слід дослідити характер зібрань, соціальний статус учасників віче та специфіку питань, задля вирішення яких збирався віче» [30, с. 15]. Слід повністю погодитись з її думкою, а також наголосити, що лише віче у міському самоврядуванні не могло існувати – воно лише «доповнювало» те управління, яке здійснював князь.

Отже, вже у давні часи закладається основа наявності у містах одноосібної посадової особи, що здійснює управління. Але, за часів Київської Русі ця фігура ще не подібна до меру у його сучасному розумінні. А ось адміністративно-територіальний поділ міст вже був наявний – відповідно до літописних грамот, у деяких містах Київської Русі були райони. У кожному з районів було районне віче, обирався староста району.

Також, у цей період закладаються основи класифікації міст. Вчені зазначають: «міста в Київській Русі поділялися на приватновласницькі та вільні. Приватновласницькі, як правило – це невеликі міські центри, фортеці й замки, що належали князям або боярам. У вільних містах князь не мав права сидіти без погодження з громадою. До них, зазвичай, належали великі міста, центри земель і князівств. У Південній Русі з другої половини XII ст. такими були насамперед стольний град держави – Київ, а також Володимир, Галич, Чернігів, Луцьк» [163, с. 9]. З'являються і перші нормативні положення про міське самоврядування – у Правді Ярослава. Саме на підставі цього документу укладались «ряди» – угоди з князями про організацію міського самоврядування. Таким чином, першим прообразом сучасних статутів тери-

торіальних громад українських міст стали ряди, а не хартії, які набули поширення хронологічно пізніше.

У контексті дослідження міського самоврядування вартої уваги той період, протягом якого окремі міста мали свої хартії – прообрази сучасних статутів територіальних громад. Більш поширеним було магдебурзьке право, хоча окремі статuti з'являлись і у рамках хелмінського (гелмінського) права.

Перший період в Україні, який цікавить дослідників з точки зору застосування компаративного методу до інституту міського самоврядування, – зародження міського самоврядування – датується середньовіччям. Як зазначають вчені, «в XI–XIII ст. європейські міста, звільнившись від середньовічних повинностей, стають політичними, економічними і культурними центрами. Більшість економічно сильних міст зуміло відвоювати для себе певне коло вольностей в загальних рамках середньовічної державності. Городяни, ставши економічно соціальною групою, відокремилися в структурі середньовічного суспільства. Оскільки основною соціальною організацією середньовічної держави був принцип станових привілеїв, то вони бачили для себе нехай до свободи в юридичному закріпленні своїх прав і вольностей, перетворюючись в особливу групу (стан)» [217, с. 84].

Дослідники стверджують, що «в українські міста Магдебурзьке право прийшло разом з німецькими колоністами, яким князь волинський і галицький Данило Романович (1201–1264) і його наступники давали можливість користуватися власними адміністративними правилами» [119]. «Одними з перших українських міст, які отримали привілеї магдебурзького права, були міста Арнік (1339 р.), Львів (1356 р.), Кам'янець на Поділлі (1374 р.), Берест (1390 р.) та ін.» [117, с. 82]. Отже, при проведенні огляду магдебурзьких хартії, слід виходити з цієї історичної події.

Одразу зазначимо, що більшість дослідників місцевого самоврядування по відношенню до магдебурзького права висловлюють

одностайне схвалення. Однак, не усі. Так, Г.В. Чапала писав, що ним «ретельно досліджено врядування середньовічних міст на підставі магдебурзького права, пропонується визнати, що як «самоврядування» цей тип управління може бути охарактеризований досить умовно, оскільки засади організації феодального суспільства дозволяють лише обмежені форми реалізації самоврядного потенціалу. Історія інститутів і органів суспільної самоорганізації феодальної епохи має лише формально-зовнішній спадкоємний зв'язок із наступним розвитком самоврядування» [319, с. 9]. Навряд чи можна погодитись з цим твердженням. Аргументи на користь цього викладено нижче, при характеристиці міського самоврядування за магдебурзьким правом.

Слід підкреслити, що магдебурзьке право, як витікає з його назви, мало німецькі коріння. Загальновідомим є той факт, що місто Магдебург було резиденцією Оттона I – засновника Священної Римської Імперії. О.М. Галямічев підкреслив, що «магдебурзьке право не було єдиною з систем німецького міського права, принесених німецькими колоністами в країни Центральної Європи, але було при цьому найбільш поширеною, а в Польщі – безроздільно пануючою. Важливу роль при цьому зіграли <...> наступні його особливості: <...> стверджуючи принцип міського самоврядування, воно залишало широку свободу у визначенні характеру взаємовідносин міської громади з їх феодальними сеньйорами, що залежало від місцевих умов. Надання тому чи іншому місту магдебурзького права мало наслідком, перш за все, надання йому прав міського самоврядування за магдебурзьким зразком» [39, с. 180].

Відома білоруська дослідниця проблем рецепції німецького права, у т.ч. німецького міського права, О.Б. Келлер сформулювала висновок про найбільш вагомі причини розповсюдження відповідних положень далеко на схід від Німеччини, до числа яких запропонувала уважати належними наступні: «міграційні процеси; колонізація земель на схід від Німеччини, що знайшла

своє вираження у вигляді освоєння нових земель і урбанізації нових територій; зацікавленість приймаючої сторони в переселеннях, прагнення привабити їх комфортними умовами проживання, в тому числі і звичним для них німецьким правом. Заклики до колонізації, з одного боку, могли виходити від німецьких королів-імператорів, маркграфів, церковнослужителів; з іншого боку, землі своїх королівств, герцогств і князівств закликали заселяти і носії влади Сілезії, Богемії, Моравії, Угорщини та інших регіонів. Важливу роль зіграла епідемія чуми середини XIV ст., яка призвела до спустошення земель, а також міграція єврейського населення в різні регіони через релігійні переслідування» [109, с. 2]. Г.П. Клімова приєднується до думки, що «литовські і польські князі охоче видавали жалувані грамоти на запровадження в Україні магдебурзького права, розглядаючи в цьому засіб колонізації нових земель» [117, с. 82].

Р.Є. Делімарський узагальнив, що «серед міст Правобережної України, що мали магдебурзьке право, розрізняють, звичайно, такі, що користувалися цим правом у повній мірі, і ті, що мали неповне магдебурзьке право. До міст першого розряду можна віднести лише Кам'янець. До цього ж розряду можна віднести і Київ, проте подальша його доля визначалась вже іншими історичними умовами <...> На Лівобережній Україні врядуванням і судом по магдебурзькому праву користувались лише 10 міст: Чернігів, Ніжин, Переяслав, Стародуб, Козелець, Остер, Почеп, Погар, Мглин, Полтава і Новгородсіверськ. Магдебурзьким правом користувався також і Київ, який хоча і не був приєднаний до Гетьманщини, але з 1654 р. фактично перебував у складі Російської держави і підлягав царській владі. Майже всі ці міста отримали магдебурзьке право, ще перебуваючи під польською владою» [58].

Враховуючи ці факти, відомий український історик П.П. Музиченко уважав, що магдебурзьке право застосовувалося для поширення католицької віри та польського впливу на території сучасної

України. У своїх працях він обстоював і ще одну тезу – щодо того, що у містах на території сучасної України магдебурзьке право ніколи не застосовувалося у повному обсязі [201, с. 234–235].

На підтримку першої тези П.П. Музиченка можна навести і думку А.Ф. Кістяківського. Він уважав, що магдебурзьке право не було єдиним, уніфікованим. А.Ф. Кістяківський зауважував, що воно «терпіло зміни від місцевих звичаїв та поглядів, що часто діяли поряд з ним і замінювали його» [112, с. 56].

Аналогічної думки – щодо надзвичайного різноманіття самоврядування міст – дотримувалися і інші вчені. О.С. Забашта відмічає, що «особливо розрізнялися права великих центрів. Вони все далі відходили від магдебурзького зразка» [84, с. 211]. Т.Д. Гошко пояснює, що «у ході рецепції німецького права його норми вступали у взаємодію з місцевими звичаями, з так званим звичаєвим правом, а це призводило на практиці до виникнення локальних різновидів міського права» [53, с. 23]. Дослідження праць істориків – фахівців з питань німецького міського права – свідчить про те, що міське самоврядування на території України тих міст, які мали відповідні хартії, було доволі різноманітним. А отже, вони цілком справедливо наголошують на тому, що кожне місто мало окремі привілеї та особливості муніципального управління.

На підтримку другої тези П.П. Музиченка можна навести думку фахівця з історії міського самоврядування у Білорусі С.П. Стренковського. Він писав, що Голко «для дореволюційної російської історіографії було характерним в цілому негативне ставлення до магдебурзького права і до створеного у зв'язку з його введенням міського самоврядування. Історики всіляко підкреслювали політизаторські мети його введення, прокатолицький характер, сприяння відриву міст від волості, в чому бачили причину їх занепаду. Виділяється також прагнення до типізації структури міського самоврядування, <...> перебільшення впливу єврейського населення на життя міст» [295, с. 251]. Отже, і цей вчений у цілому

негативно оцінював вплив німецького міського права на міське самоврядування слов'янських міст.

Варто зауважити, що кожне явище має як негативні, так і позитивні риси, і навряд чи може бути оцінено однозначно негативно чи однозначно позитивно. Слід підкреслити, що позитивною рисою наявності хартій для середньовічних міст України була персоналізація міського самоврядування.

Українським містам «магдебурзьке право надавалось Галицьким князем, Великим князем Литовським або Королем польським і оформлювалося так званими магдебурзькими грамотами, які поділялися на три види:

- з вказівкою про надання місту магдебурзького права;
- без такої вказівки;
- конфірмації (підтвердження магдебурзького права)»

[142, с. 32].

Перед подальшим розглядом особливостей застосування магдебурзького права та його різновидів у містах на території сучасної України варто наголосити на такому, що відрізнявся від сучасного, статусу міст. Так, міста вже не були «полісами», «містами-державами». Проте, як слушно узагальнила Г.П. Клімова, «у XIII–XV століттях майже 80% усіх українських міст і містечок були приватною власністю феодалів. Такі міста продавалися, купувалися, здавалися в оренду. Право на приватне володіння містами підтверджувалося великокнязівськими грамотами, тобто центральною державною владою» [117, с. 81].

Відомий фахівець з місцевого самоврядування Б.В. Калиновський зазначив щодо існування магдебурзького права у містах, що «вже тоді здійснювалися представницька та виконавча функції місцевої влади, суть яких полягала перед усім у практичних діях бургомістра й ратманів, які контролювали міські доходи й видатки, дбали про укріплення, оборону, забезпечували функціонування міських служб. Лаву очолював вїйт, який призначався королем

і був найвищою посадовою особою міста. Городянами війт обирався тільки в місті Києві. Суд лавників розглядав кримінальні справи міщан, а також їхні претензії феодалів» [99, с. 75].

К.І. Ровинська узагальнила, що «магдебурзький привілей надавав місту виборний уряд, Раду на чолі з бургомістром. До ради входило шість радців (радників), які обиралися терміном на один рік. Міський суд, званий лавою, теж складався з шести лавників, яких обирали міщани. Очолював суд війт, який призначався королівським привілеєм пожиттєво, або міг бути відкликаний таким же привілеєм» [274, с. 258]. Вже з цієї цитати випливає, що були певні варіанти організаційно-правової форми міського самоврядування. Однак, навряд чи можна повністю погодитись з узагальненнями К.І. Ровинської.

Більш коректним було б вести мову не про «виборний уряд», а про виборні органи міського самоврядування – ради. Ради були представницьким органом міського самоврядування.

Особливу увагу привертає невеликий термін повноважень радників – один рік, та невелика кількість радників. Це давало можливість пильно слідкувати за діяльністю членів ради та оперативно вирішувати питання про недовіру їм – на наступних виборах не переобираючи таких представників до Ради. Невелика кількість радників також спрощувала громадський контроль за їхньою діяльністю – населення міста, у разі зацікавленості міською політикою, знало усіх членів ради.

К.І. Ровинська згадує про війта – вищу посадову особу міського самоврядування, але не вказує на те, що ця посада інколи іменувалася «бургомістр». Враховуючи німецькі коріння магдебурзького права, останнє найменування було більш поширеним. Також слід наголосити на тому, що сучасна назва цієї посади – мер, або міський голова.

Наявність міського суду та покладення на раду низки судових повноважень дає можливість сформулювати висновок про те, що система міського самоврядування, побудована за положеннями

магдебурзького права, передбачала «розподіл влади» у місті на «законодавчу», «виконавчу» і «судову», таким чином перетворюючи місто не невелику «державу» з точки зору впровадження такого розподілу і супутніх елементів системи стримувань і противаг.

На території сучасної України зустрічались і міста, самоврядування у яких здійснювалось відповідно до хелмінського, а не магдебурзького, права (переважно це населені пункти Правобережної України). Одним з найвідоміших сучасних вітчизняних дослідників хелмінського права є Ю.Л. Дмитришин, який присвятив цьому питанню значну кількість публікацій у наукових фахових виданнях. Він аргументував, що «хелмінське право є одним з різновидів магдебурзького права <...> виникло на території Пруссії в період завоювання та колонізації її Тевтонським орденом та мало в основі різноманітні джерела, у т.ч. Хелмінська (Кульменська) грамота 1233 / 1251 рр., «Саксонське зерцало», магдебурзьке право» [61, с. 46–47]. У свою чергу, «хелмінське право разом із магдебурзьким стало одним із джерел «Екстракту малоросійських прав» 1767 р.» [62, с. 12].

Ю.Л. Дмитришин узагальнив, що, «як різновид магдебурзького права, хелмінське (кульменське) право має ознаки, характерні для магдебурзького права, але водночас вирізняється і своїми особливостями <...> спільними були засади середньовічного міського права на основі магдебурзького: громадянство міста, юридична рівність громадян міста, відповідність прав та обов'язків громадян, судова юрисдикція міста, входження жителів міста до міських корпорацій (наприклад, цехів) тощо» [63, с. 12]. У цій цитаті привертає увагу посилення на наявність у минулому «громадянства міста». Цей факт укладається у картину середньовічного миру, де міста мали бути якомога більш самодостатніми, у тому числі у контексті здійснення свого самоврядування.

Основними відмінностями хелмінського права від права магдебурзького у контексті міського самоврядування Ю.Л. Дмитришин пропонує уважати наступні.

По-перше, «на відміну від магдебурзького права, хелмінське право стало загальнодержавним» [63, с. 13].

По-друге, відмінності полягали в організації міського самоврядування. Так, «на прикладі Торуня можна побачити відмінності, що існували між хелмінським та магдебурзьким правом. Членів лави у Торуні вибирали радники, а у Магдебурзі лавники обирались старшими лавниками. Більшість грошових штрафів за хелмінським правом відповідали половині суми штрафів, що стягувались за магдебурзьким правом. Ще однією відмінністю магдебурзького права стала наявність у Торуні посади старшого лавника» [60, с. 451]. Таким чином, дослідники дійсно мають рацію, коли пропонують розрізняти магдебурзьке та хелмінське право.

Ю.Л. Дмитришин резюмує, що «взаємозв'язок між еволюцією хелмінського (кульменського) права та розвитком сучасного європейського й українського самоврядування, муніципального права стає зрозумілим, якщо відповідно до теорії самоврядування трактувати сучасне самоврядування і муніципальне право як конкретно-історичну реалізацію принципів територіального самоврядування, сформованих земським, міським та сільським правом у середньовічній Європі. Розбудова традицій самоврядування та самоврядного права триває століттями. Упродовж усієї історії життєвоважливою складовою цього процесу було те, що державні посадовці і суспільство загалом визнавали і вважали очевидними цінність та необхідність самоврядування» [63, с. 14]. Слід погодитись з міркуваннями Ю.Л. Дмитришина та доповнити їх у контексті нашого дослідження.

Для нашого дослідження не є важливими особливості міського самоврядування того чи іншого міста, які впроваджувала хартія, видана за магдебурзьким чи хелмінським правом. Слід наголосити на наступних важливих положеннях:

- у кожному місті самоврядування було унікальним, унікальність обумовлювалась особливостями, потребами міста;

– у кожному місті самоврядування було самодостатнім з точки зору наявності представницьких органів, їхніх виконавчих органів (посадової особи з виконавчими функціями), а також судових органів.

Нарешті, слід підкреслити – далеко не усі міста на території сучасної України мали права організовувати самоврядування відповідно до грамот, виданих в межах магдебурзького чи хелмінського права. Такі грамоти отримували лише найбільш значні за обсягом населення чи за своїми політичними, економічними тощо функціями міста. Невеликі міста, які не мали відповідних грамот, застосовували менш складну систему міського самоврядування. Як правило, вона охоплювала колегіальний представницький орган (на зразок ради), його керівника (на зразок бургомістра, вїйта) та виконавчий орган. Здебільшого відсутність магдебурзької чи хелмінської грамоти означала відсутність у місті міського суду – лави.

Як влучно зазначила Н. Камінська, «історія інститутів і органів суспільної самоорганізації феодальної епохи (магдебурзьке право) знаходить подальший розвиток в інших формах самоврядування, є передісторією становлення сучасного місцевого самоврядування» [100]. Слід погодитись з її міркуваннями щодо надзвичайно високого рівня значущості цього історичного періоду для подальшої розбудови сучасного міського самоврядування.

Після створення Річі Посполитої значна частина сучасних українських земель увійшла до складу такої її частини, як Мала Польща. Історики узагальнюють, що «адміністративний устрій міст і містечок на українських землях, порядок управління були досить строкатими. Форма управління містом у Речі Посполитій будувалася відповідно до категорій, до якої воно належало. У королівських та великокнязівських містах органи управління формувалися польським королем або великим князем Литовським. Представники державної адміністрації – воєводи і старости – призначали інших

дрібних посадових осіб міської адміністрації. У великих королівських містах допускалися окремі елементи самоврядування. Тут верхівка міщанства мала право обирати «радовців», які були помічниками вйта, що призначався центральною владою на необмежений строк» [318, с. 130–131]. Отже, якщо місто не керувалось в організації свого самоврядування відповідною хартією, воно не мало можливості «персоналізації» у частині організації свого самоврядування. Слід зазначити, що поділ міст на різні класифікаційні групи, що існував ще з часів Київської Русі, зберігся.

За часів Запорізької Січі мало місце козацьке місцеве самоврядування, але не міське самоврядування. Адміністративно-територіальний поділ не брався до уваги при організації самоврядування на містах. Керувались військовим поділом, відповідно до якого існувало три ланки управління – генеральна, потім полкова, потім сотенна. Паралельно діяло і місцеве, і міське самоврядування не військове, а світське – у контексті міст слід зазначити, що були чинними магдебурзькі хартії (їх підтверджував або гетьман, або царський уряд), а якщо місто не мало хартії – діяли ратуші у складі вйта та кількох бургомістрів. Формування та функціонування цих органів міського самоврядування відбувалось відповідно до «Прав, за якими судиться малоросійський народ».

Поступово полки та сотні набули статусу адміністративно-територіальних одиниць – цей поділ було ліквідовано у 1781–1783 роках, одночасно з ліквідацією Української автономної гетьманської держави. У 1785 році на території сучасної України Катериною II було скасовано магдебурзьке право.

На цей час більше, ніж три чверті території сучасної України знаходилося у складі Російської Імперії. Відповідно, міське самоврядування будувалось з урахуванням особливостей імперського підходу. Так, земська реформа спричинила низку змін в організації міського самоврядування – наприклад, появу міських курій, можливість, а інколи і необхідність проведення міських виборчих

з'їздів тощо. На території сучасної України ця реформа мала хронологічні особливості – спочатку вона була проведена у Чернігівській, Полтавській, Херсонській та Харківській губерніях, і лише через майже 40 років земства були сформовані на Правобережній Україні (Київська, Волинська та Подільська губернії).

На думку дослідників, земська реформа була прогресивною з точки зору розширення компетенції органів самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема. Однак, сама система міського самоврядування за часів земства не представляє інтересу з точки зору подальшого удосконалення сучасного міського самоврядування в Україні.

У 1870 році міське самоврядування зазнало додаткових змін. Було скасовано становий підхід до його організації, а система органів міського самоврядування набула ще більше рис, характерних для його сучасної системи. Як узагальнюють дослідники:

«систему органів міського самоврядування складали:

- міські виборчі збори (проводилися один раз на три роки для обрання гласних);
- міська дума (розпорядчий орган);
- міська управа (виконавчий орган) <...>

Головною посадовою особою був міський голова. Він обирався з-поміж громадян, які володіли виборчим правом, обов'язково з-поміж гласних. Голова губернського міста затверджувався міністром внутрішніх справ, а повітового – губернатором» [163, с. 41].

За Міським положенням 1870 року компетенція міського самоврядування визначалась відповідно до тієї, яка була окреслена у процесі земської реформи, так само як і фінансові основи функціонування міських органів публічної влади. Підкреслювалась їх підконтрольність Імперському Уряду. Міська реформа була ліберальною у частині фінансів та компетенції, та надавала можливість деконцентрувати міське самоврядування, залучити до участі у ньому більш широкі верстви населення. Так само як і земська

реформа, міська реформа для міст, які зараз знаходяться на території України, була хронологічно неоднорідною (почалась у 1870 році у Києві, Харкові та інших містах, та завершилась у 1875 році).

За Міським положенням 1870 року система міського самоврядування була уніфікована. Наразі в Україні доцільно рекомендувати впровадити підхід, відповідно до якого самоврядування міст має бути не уніфікованим, а адаптованим по відношенню до викликів, які стоять перед територіальними громадами.

У листопаді 1917 року було проголошено Українську народну республіку. Слід підкреслити, що її лідери, враховуючи переважно сільськогосподарський характер країни, концентрували свою увагу на інших, ніж міський, видах самоврядування. Так, перший Голова Директорії УНР В.К. Винниченко розмірковував: «Кожне село, кожна волость, кожна управа повітова чи земська, яка стоїть за інтереси українського народу, повинна мати найтісніші організаційні зносини з Центральною Радою. Там, де через якісь причини влада зосталася в руках людей, ворожих до українства, приписуємо нашим громадянам провести широку, дужчу організацію та освідмлення народу, й тоді перевибирати адміністрацію» [36, с. 222–223]. Варто зазначити – тут не згадуються міста.

Так само окремої згадки про міста немає і у Третньому Універсалі, де сформульовано:

«Генеральному Секретарству внутрішніх справ приписуємо:

Вжити всіх заходів до закріплення і поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку й співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя» [301].

Міста як адміністративно-територіальна одиниця не згадуються і у Четвертому універсалі, у якому наголос був на селянах (йшлося про пограбування більшовиками селян, а також про органи влади,

утворені «селянами, робітниками та солдатами України» [322], саме у такому порядку).

За часів Гетьманату усі органи місцевого самоврядування, сформовані за часів УНР, було розпущено.

За часів Директорії ідеї місцевого самоврядування у демократичному контексті існували на рівні проєктів конституційних актів. Аналогічне твердження є справедливим і щодо Західноукраїнської Народної Республіки (дивись проєкт Конституції ЗУНР С. Дністрянського [135]).

Конституція УНР 1918 року (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) передбачала, що, «Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації» [137]. Таким чином стає очевидним, що міста не входили до числа адміністративно-територіальних одиниць. Адміністративно-територіальний устрій був трьохланковим: земля – волость – громада. Громадами уважались як сільські, так і міські населені пункти.

У параграфі 26 Статут про державний устрій, права і вільності УНР встановлював, що «Всякого рода справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева власть: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність (параграф 50), безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народньої Республіки (параграфи 60–68)» [137]. Це є ще одним свідченням на користь того, що міста як окремі населені пункти не розглядались.

Відомий фахівець з питань місцевого самоврядування А.Ф. Ткачук надзвичайно схвально оцінив Конституцію УНР 1918 року у частині організації публічної влади на місцевому рівні. Він зазначив, що системний та комплексний аналіз цього документу «дозволяє з'ясувати, що:

1. Усі місцеві справи належать до юрисдикції місцевої влади – радам та управам.

2. На усіх рівнях адміністративно-територіального устрою: громадах, волостях та землях діють виборні органи – ради, які призначають власні виконавчі органи – управи.

3. Органи місцевої влади є самостійними у вирішенні місцевих справ.

4. Центральний уряд не має права втручатись у поточну діяльність місцевої влади.

5. Центральний уряд через своїх міністрів лише здійснює контроль діяльності місцевої влади та координацію їх діяльності. Для цього можуть бути визначені спеціальні урядовці (чим не префекти).

6. Спори між органами виконавчої влади (державою) та місцевим самоврядуванням вирішуються в судовому порядку. Фактично ми маємо класичну схему місцевого самоврядування, що визначається у Європейській хартії місцевого самоврядування, ухваленій майже на 60-років пізніше» [298, с. 16–17].

Не дуже зрозуміло, що А.Ф. Ткачук має на увазі під «схемою місцевого самоврядування», однак посилання на Європейську хартію місцевого самоврядування є обґрунтованими та доречними.

Слід підкреслити, що сучасні погляди на адміністративно-територіальну реформу в Україні так само, як і на початку ХХ століття, ґрунтуються на ймовірності віднесення усіх без винятку населених пунктів до категорії громад. Навряд чи можна погодитись з таким підходом, але як бачимо, він має доволі глибокі історичні коріння.

Міста як адміністративно-територіальна одиниця згадуються в усіх радянських конституціях, які були чинними на території сучасної України. Адміністративно-територіальний поділ, що передбачав наявність міст як адміністративно-територіальних одиниць, було відображено у положеннях Конституції Української СРР 1929 року. Крім міст, Українська РСР мала у своєму складі округи,

райони, селища та села [138]. Місцеве самоврядування було представлено місцевими Радами та їхніми виконавчими комітетами. Однак, як місцеві Ради, так і їхні виконавчі комітети не мали самостійності, не були органами місцевого самоврядування у сучасному значенні цього поняття. Вони *de facto* включалися до вертикалі органів державної влади, представляючи її «на місцях». Це стосувалось і міських Рад та їхніх виконавчих комітетів. Ф. Семенченко зазначає, що «незважаючи на формальне проголошення принципу народного суверенітету, фактично вибори до місцевих Рад відбувалися на безальтернативній основі, тому казати про формування цих органів населенням було б некоректно» та вказує на існування суворої вертикалі влади, тобто підпорядкування рад «нижчого рівня» радам «вищого рівня», відповідно до принципу «демократичного централізму» [282, с. 85].

Таку саму номенклатуру населених пунктів закріплювали і Конституція (Основний Закон) Української РСР 1937 року (а також станиці, дивись [133]), і Конституція (Основний Закон) Української РСР 1978 року. Остання Конституція у частині другій статті 77 передбачала, що «містами республіканського підпорядкування в Українській РСР є Київ і Севастополь» [134].

Слід погодитись з тими дослідниками історичного минулого національного місцевого самоврядування, які дотримуються думки, що «радянський період розвитку сільських, селищних Рад можна вважати регресивним, оскільки у державно-владних відносинах вони виконували функції місцевих органів виконавчої влади, жодною мірою не сприяли децентралізації державного управління, хоча і формувалися через інститут волевиявлення територіальної громади. Саме тому сільські, селищні ради перестали виконувати свою суспільну місію – вирішувати питання територіальної громади» [325, с. 207].

Щодо цього твердження слід уточнити: навряд чи можна вести мову про «територіальну громаду» у контексті місцевого (міського

у тому числі) самоврядування за радянських часів. В аналізований період місцеве самоврядування ґрунтувалось не на групі осіб, які компактно проживають в межах певної території, а навколо певної території.

Щодо міст як адміністративно-територіальних одиниць, які було створено та розвинено за часів СРСР, слід зауважити, що дуже часто Партія та Уряд нехтували природними процесами появи, укрупнення або навпаки, – зменшення населених пунктів. Перевага часто надавалась засвоєнню нових територій, багатих на природні ресурси, корисні копалини. Значна кількість міст утворювалась на територіях, не дуже комфортних для проживання з точки зору кліматичних умов, логістики пересування, – але, таким чином за умов планової економіки прагнули досягнути рівномірного розподілу населення на території держави.

Наступним історичним періодом, цікавим для сучасних дослідників міського самоврядування в Україні з метою пошуку шляхів його подальшого удосконалення, є період, який почався незадовго до проголошення незалежності країни. Адже щодо України слід зазначити, що дійсно демократичне місцеве самоврядування почало формуватися лише наприкінці ХХ ст.

Професор О.В. Батанов, досліджуючи історію національного місцевого самоврядування, дійшов висновку, що «хронологічно початок становлення в Україні сучасної системи територіальної організації публічної влади пов'язується з 16 липням 1990 р. – днем ухвалення Декларації про державний суверенітет України. У цьому документі уперше за роки існування соціалістичної системи було проголошено відмову від радянської системи публічної влади, декларувався намір запровадити демократичні засади та принципи її організації» [19, с. 272].

Автори одного з найбільш популярних підручників з муніципального права України висловлюють аналогічну думку. Вони узагальнили, що «початок реальному відродженню місцевого

самоврядування в сучасних умовах поклали Декларація про державний суверенітет України та прийнятий на її основі й у відповідності з нею Закон УРСР від 7 грудня 1990 року «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування». Цей Закон вперше в умовах Союзу РСР і радянської влади проголошував принципи місцевого самоврядування і відмову від принципу «демократичного централізму» у відносинах між радами різних рівнів» [228, с. 21].

Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року не містила положень про місцеве самоврядування. В її тексті згадувалися лише місцеві бюджети (у контексті податкових надходжень до них, Розділ VI «Економічна самостійність») та місцеві Ради Української РСР (у контексті того, що «Повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих Рад Української РСР» [57]). Варто підкреслити, що у Декларації був Розділ III «Державна влада», однак розділу, присвяченого місцевому самоврядуванню повністю або частково, не було.

Закон Української РСР від 7 грудня 1990 року «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» неодноразово зазнавав змін та доповнень (у тому числі змінювалась і його назва), та застосовувався до того, як набув юридичної сили чинний наразі Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Найбільш тривалий час Закон 1990 року діяв під назвою «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» – відповідні зміни було внесено 26 березня 1992 року, тоді ж Закон було викладено у новій редакції.

Закон 1990 року у першій редакції передбачав, що:

«Міське самоврядування в Українській РСР – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення,

на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази.

Територіальну основу місцевого самоврядування становлять сільрада, селище, район, місто, район у місті, область» [252].

Отже, самоуправління в містах почало реформуватися у напрямі його подальшої демократизації (саме такий напрям було запроваджено в СРСР рухом під назвою «перебудова»).

Приблизно через півроку після проголошення незалежності України Закон було викладено у новій редакції, а його назву – оновлено. З точки зору нашого дослідження вагомим є те, що положення Закону було угруповано на ті, що мали відношення до місцевого самоврядування та ті, що регламентували регіональне самоврядування. Самоуправління у містах охоплювалось поняттям «міське самоврядування». Відповідно до оновленого тексту Закону:

«міське самоврядування в Україні – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази.

Територіальну основу місцевого самоврядування становлять сільрада, селище, місто.

Органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські Ради народних депутатів» [251].

Ю.М. Мальчин та В.А. Чумак зауважили, що цей «Закон повернув до життя міське самоврядування і його основні принципи, на яких воно будується, у тому числі – самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень і вирішенні питань місцевого значення; економічної і фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації» [163, с. 62]. Слід повністю погодитись з цим узагальненням та зі схвальною характеристикою аналізованого Закону.

Водночас, у контексті нашого дослідження варто взяти до уваги, що в обох редакціях Закону 1990 року не йшлося окремо про міське самоврядування у містах. Усі положення, які стосувались організації самоуправління в них, викладались спільно з аналогічними положеннями для деяких інших адміністративно-територіальних одиниць (наприклад, Глава 1 Розділу III «Державні органи місцевого самоврядування» охоплювала порядок формування, функції та загальну компетенцію усіх місцевих Рад народних депутатів тощо). Певним винятком були статті, які передбачали організацію місцевого самоврядування у районах у містах.

Цікавим є той факт, що одним з основних принципів місцевого і регіонального самоврядування стаття 3 передбачала принцип «оптимальної децентралізації». У наступних кодифікованих законах про міське самоврядування він вже не згадувався, а до децентралізації публічної влади звернулись лише у 2014 році.

Ознайомлення з текстом обох редакцій Закону 1990 року свідчить про те, що протягом його чинності відбувалися пошуки демократичної побудови системи місцевого самоврядування, яке було б відокремленим від органів державної влади. Вище було наведено назву одного з розділів цього Закону, у якій згадувались «державні органи місцевого самоврядування». Міське самоврядування поки що не розглядалось як прояв муніципальної влади – різновиду публічної влади.

Відповідно до законодавства, яке було чинним до прийняття Закону «Про міське самоврядування в Україні», міське самоврядування у містах було віднесено до базового рівня місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування передбачала наявність таких органів, які утворювались та функціонували в межах міст:

- міські та районні у містах Ради народних депутатів;
- органи територіального громадського самоврядування (будинкові, вуличні тощо комітети).

Також передбачалось створення виконавчих комітетів як міських, так і районних у містах Рад народних депутатів. Вони уважались виконавчими та розпорядчими органами Рад, які були підзвітні та підпорядковані відповідним Радам. У складі виконавчих комітетів діяли відділи та управління.

Таким чином, місцеве самоврядування з точки зору його організації у цілому та організаційно-правової форми зокрема зазнало лише незначних змін після прийняття Конституції України 1996 року і оновлення кодифікованого закону про місцеве самоврядування. Найбільші зміни стосувались концептуального підходу до місця цього інституту у суспільстві – починаючи з середини 1990-х років, воно більше не уважалось інститутом державної влади, а стало все частіше характеризуватися як інститут громадянського суспільства, функціонування якого гарантується державою. Більшість українських фахівців з муніципального права вважають, що публічна влада в Україні представлена двома різновидами: державною владою та місцевим самоврядуванням (муніципальною владою).

Становленню місцевого самоврядування у його сучасному розумінні в Україні сприяли ще два Закони, у назві яких аналізований нами інститут не згадується (а тому дослідники часто оминають їх увагою).

Перший – це Закон «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 року. Стаття 11 цього Закону заклала основи економічної незалежності органів місцевого, у т.ч. міського самоврядування. Також, положення цієї статті мали позитивне значення і для інших векторів подальшого розвитку місцевого самоврядування. Наприклад, відповідно до частини першої цієї статті, «Розвиток усіх регіонів республіки забезпечується в інтересах і з ініціативи місцевого населення» [248].

Важливим стали і положення Закону «Про бюджетну систему Української РСР» від 5 грудня 1990 р. Цей Закон був прообразом

сучасного Бюджетного кодексу. Щодо місцевого, у т.ч. міського самоврядування, він закріпив, що місцеві бюджети є складовим елементом бюджетної системи України, а також проголосив самостійність місцевих бюджетів у складі цієї системи. Відповідно, органи місцевого, у т.ч. міського, самоврядування отримали широке коло повноважень по відношенню до проектування, обговорення, затвердження цих бюджетів, а також аналізу їхнього виконання на рівні звітів та аналітичних розробок [237]. Це було вагомим кроком до незалежності органів місцевого, у т.ч. міського, самоврядування від органів державної влади.

Є.І. Бородін та Т.М. Тарасенко запропонували уважати, що остаточне «відмежування» органів місцевого, у т.ч. міського, самоврядування від органів державної влади відбулося після прийняття Основного Закону України. Вони сформулювали, що «ухвалення в 1996 р. Конституції незалежної України закріпило загальні засади місцевого самоврядування, яке, на відміну від попереднього періоду, вже відокремлювалося від державної влади» [33, с. 56]. Варто погодитись з цим висновком дослідників та підкреслити, що положення Конституції України 1996 року щодо місцевого самоврядування будуть детально охарактеризовані у подальших частинах нашого дослідження.

Крім того, у подальших частинах нашого дослідження буде охарактеризовано і чинний Закон від 25 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні». К.В. Головка у своїх працях, зокрема у дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, довела, що цей Закон має кодифікований характер [43]. Нею також «аргументовано доцільність залишити як основний кодифікаційний акт у галузі муніципального законодавства України Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Вказано, що прийняття проекту Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні означало б не лише здійснення рекодифікації муніципального законодавства, яка сама

по собі є складнішою, ніж його кодифікація, а й реалізацію одного з найбільш складних видів рекодифікації – укрупненої рекодифікації («надкодифікації»). Визнано недоцільним підвищення рівня галузевої кодифікації муніципального законодавства України та здійснення його рекодифікації» [44, с. 392].

Завершуючи стислий огляд основних етапів становлення міського самоврядування на території сучасної України варто зазначити, що на сучасному етапі відбувається черговий етап муніципальної реформи. Подальше удосконалення положень чинного законодавства України відбувається на підставі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року.

Отже, міське самоврядування на території сучасної України сформувалося в умовах полівекторного впливу різних країн. Протягом тривалого часу частина території сучасної України перебувала у складі Великого Князівства Литовського – переважно за цих часів набуло максимального поширення магдебурзьке право та його різновиди. Відчутним був вплив Польщі, Російської Імперії, Союзу Радянських Соціалістичних Республік – адже кожна з цих країн мала свою особливу правову систему та систему органів публічної влади. Таким чином, палітра міського самоврядування постійно збагачувалась різними «відтінками» – найкращими прикладами зарубіжного досвіду.

Самоврядування українських міст зазнало впливу низки європейських країн, у зв'язку з чим слід визнати плідним застосування європейського досвіду і надалі. У нашому дослідженні запропоновано звернути увагу на досвід держави, вплив якої на міське самоврядування в історичному минулому України не мав місця, – Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії. Ця пропозиція поєднує як традиції, так і новації щодо подальшого удосконалення міського самоврядування в Україні.

На сучасному етапі система органів місцевого самоврядування в Україні регламентується Конституцією 1996 року та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно до ст. 140 Конституції України:

- «міське самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи»;
- «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради» [136].

Відповідно, місцеве самоврядування в Україні організовано таким чином, що система його органів має кілька ланок.

По-перше, це органи, які представляють інтереси територіальних громад, у тому числі, міських територіальних громад.

По-друге, це органи, які представляють спільні інтереси кількох територіальних громад.

Для більшої частини населених пунктів система органів місцевого самоврядування буде двохланковою, виключення можуть становити ті міста, які мають районний поділ.

Слід зазначити, що про міста у цілому не йдеться як в Основному Законі країни, так і в основному кодифікованому акті про місцеве самоврядування. Згадуються лише міста з особливим статусом – Київ, Севастополь; по відношенню до столиці існує спеціальний закон про організацію міського самоврядування. Щодо Києва чинним є Закон України від 15 січня 1999 року «Про столицю України – місто-герой Київ» [258], щодо Севастополя законопроектні роботи так і не було завершено (дивись, наприклад, [249; 255]).

За виключенням міста Київ, інші українські міста мають щонайменше один колегіальний представницький орган міського самоврядування – міську раду. У випадку, якщо місто має районний поділ, у кожному з районів можуть бути утворені районні у місті ради.

У містах є й одноособовий представницький орган (посадова особа) – міський голова. Він обирається населенням, і – на відміну від сільського голови, селищного голови, – часто іменується «мером», хоча у чинному законодавстві таке найменування цієї посади взагалі не застосовується.

Виконавчі органи у містах представлені, як правило, виконавчими комітетами. Виконавчі органи можуть утворюватися також і у районах тих міст, які мають районний поділ.

В межах міста, районів у місті, а також мікрорайонів, кварталів, вулиць, навіть у межах багатоквартирних будинків, можуть утворюватися органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні тощо комітети). Щодо цих органів слід зазначити, що вони:

- згадуються у частині шостій статті 140 Конституції України, відповідно до положень якої «сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» [136];
- включаються до системи місцевого самоврядування, яка закріплена у статті 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- створення та порядок їхньої діяльності регламентуються окремим законом – Законом України від 11 липня 2001 року «Про органи самоорганізації населення» (зокрема, передбачено, що «органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом») [253].

Таким чином, система органів міського самоврядування містить:

- обов’язкові елементи (до їх числа слід уважати належними міську раду, міського голову, міські виконавчі органи);
- факультативні елементи (до їх числа слід уважати належними представницькі та виконавчі органи районів у містах

у разі, якщо місто має районний поділ, а також органи самоорганізації населення).

Матеріальна, фінансова та компетенційна основа міського самоврядування, відповідно до чинного законодавства України, не має особливостей у контексті відмінностей від матеріальної, фінансової та компетенційної основи місцевого самоврядування у сільських населених пунктах.

У контексті дослідження міського самоврядування в Україні варто відмітити активну практичну та наукову діяльність Асоціації міст України. «26 червня 1992 року, у Дніпропетровську відбулися Установчі збори керівників міських рад, на яких прийнято рішення про створення Асоціації рад народних депутатів міст України базового рівня, в подальшому – Асоціації міст України. До її складу тоді увійшло 35 міст. АМУ (Асоціація міст України. – В.Н.) була утворена з метою захисту інтересів громад. Сьогодні АМУ об'єднує 895 сільських, селищних, міських рад. Регіональні відділення Асоціації діють в усіх областях. 15 фахових секцій АМУ об'єднують місцевих фахівців з освіти, охорони здоров'я, ЖКГ (житлово-комунального господарства. – В.Н.), соціального захисту, земельних ресурсів, фінансів тощо. Досвідчені аналітики та спеціалісти з питань діяльності місцевого самоврядування працюють у виконавчій дирекції АМУ у Києві» [6, с. 2]. Відповідно до своїх статутних документів, Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» – це «добровільне, неполітичне об'єднання місцевих рад, головною метою якого є захист та представлення інтересів громад» [37, с. 6].

Сам факт існування Асоціації міст України вказує на те, що українські міста є активним суб'єктами суспільного життя, а її різнопланова діяльність свідчить про їх прагнення постійно вдосконалювати міське самоврядування з метою якомога більш повного задоволення інтересів членів міських громад.

Продовжуючи характеристику органів першої ланки місцевого самоврядування (тих, що представляють інтереси окремих

територіальних громад), слід зазначити, що у сільських населених пунктах вони можуть бути модифіковані у разі, якщо територіальна громада села об'єдналась з іншим чи іншими населеними пунктами для здійснення місцевого самоврядування. У такому випадку, у кожному селі, де не обираються «власні» органи місцевого самоврядування у складі сільської ради та сільського голови, не утворюється виконавчий орган (органи), функціонує старостинський округ.

Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», старостинський округ – це «частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою» [250] (відповідні зміни до цього Закону було внесено після того, як набув чинності Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [247]).

Характеризуючи ту ланку місцевого самоврядування, органи якої представляють спільні інтереси кількох територіальних громад (райони, області), варто зазначити, що, відповідно до статті 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», на цьому рівні функціонують лише такі, що обираються населенням, районні та обласні ради. Голови цих рад обираються депутатами рад, а «власні» виконавчі органи у них відсутні. Відповідні функції покладені на місцеві державні адміністрації – районні та обласні. Поточний етап муніципальної реформи в Україні передбачає, у тому числі, утворення виконавчих органів для районних та обласних рад. У контексті нашого дослідження варто зазначити, що це цілком відповідатиме досвіду муніципального управління у Сполученому Королівстві, де представницькі органи утворю-

ються таким чином, щоб кожен з них мав «свої» один або більше виконавчих органів.

1.2. Генеза міського самоврядування у Сполученому Королівстві та огляд сучасної системи органів муніципального управління

Значна кількість дослідників зверталась та продовжує звертатись до історичних питань, пов'язаних з появою та розвитком місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема. Не є винятком і місцеве самоврядування у досліджуваних державах.

Незважаючи на те, що питання місцевого самоврядування знаходяться у полі зору доволі давно, вони здебільшого досліджуються у цілому щодо рівня населених пунктів, або щодо рівня районів, областей. Привертає увагу, що в українській юридичній літературі доволі небагато праць присвячено виключно міському самоврядуванню.

Традиційним є підхід, відповідно до якого слід спочатку звернути увагу на історію досліджуваного інституту, а вже потім аналізувати сучасні проблеми та виклики сьогодення. У такому випадку дуже часто для їхнього подолання можна звернутися до національного історичного досвіду. Перевагами такого підходу буде, по-перше, те, що цей досвід вже опробовано саме у цій державі, а, по-друге, – що є можливість ретельно перевірити усі переваги та недоліки такого досвіду. Звернення до національних нормативних документів, публікацій вітчизняних вчених, до матеріалів мас-медіа не є утрудненим ані з точки зору мовного бар'єру, ані з точки зору доступу до цих джерел інформації.

З точки зору порівняльного дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві щодо останнього

представляють інтерес ті ж самі періоди, що й в українській національній історії – зародження міського самоврядування та поява місцевого самоврядування у його сучасному розумінні.

Перший період у Сполученому Королівстві – зародження міського самоврядування – має істотні відмінності від аналогічного українського періоду.

В юридичній літературі склалась думка, що «англо-американська модель місцевого самоврядування походить з місцевих громад та парафій, а також з міст середньовічної Англії, управління якими «вбудовувалось» в державну вертикаль управління країною» [55, с. 8]. Відомий дослідник сім'ї загального права Г.Дж. Берман підкреслив, що «у європейському Середньовіччі було закладено основи індивідуалізму, автономії особистості, поваги до життя людини, її здоров'я і гідності, було проголошено напрям на забезпечення свободи та рівності у суспільстві, – іншими словами, сформульовані основні цінності сучасної західної цивілізації» [24, с. 336]. Не є винятком і Сполучене Королівство.

Слід зауважити, що – на відміну від більшості інших європейських країн – магдебурзьке, хелмське право не здійснило впливу на міське управління у Сполученому Королівстві. О.Б. Келлер підкреслює справедливність цього твердження, зазначаючи: «магдебурзьке міське право – надбання загальної європейської спадщини, яке об'єднує велику частину сучасних держав старого континенту» [107, с. 24].

У працях цієї відомої білоруської дослідниці проблем німецького міського права є посилення на надзвичайно цікаві факти, які свідчать про те, що магдебурзьке право не було б чужорідним для Сполученого Королівства з джерельної точки зору, – так як багато в чому спиралось на судові прецеденти. О.Б. Келлер, досліджуючи джерела магдебурзького права, запропонувала уважати, що «тлумачення змісту магдебурзького права можливо ... лише при зверненні до конкретних судових рішень або зібрань вироків суду,

посланих безпосередньо з Магдебурга в інші міста або таких, що з'явилися за межами власне Магдебурга. Йдеться як про юридичні ради шеффенів міста Магдебурга, так і про ради шеффенів інших міст, що судили за Магдебурзьким правом – перш за все це суди шеффенів міст Лейпцига і Галле. З судових рішень дрезденських шеффенів і шеффенів міста Дона також можна отримати чітке уявлення про зміст Магдебурзького права» [108, с. 41].

Варто нагадати, що в українських містах до впровадження німецького міського права у кількох його різновидах (магдебурзьке, хелмінське) фактично не було настільки прогресивного міського самоврядування, яке б нагадувало за своєю системою та самодостатністю управління державою. Також у цьому контексті слід наголосити, що «магдебурзьке та хелмінське право за сутністю було міським правом. Міське право існувало і пізніше, за часів знаходження частин сучасної території України у складі Австро-Угорської та Російської імперій, хоча воно не було настільки розвиненим, як магдебурзьке та хелмінське право. І лише за часів радянської влади місцеве самоврядування у більшості сіл, селищ та міст було уніфіковано, що призвело до зникнення міського права» [96, с. 80].

Аналогічна ситуація мала місце і у Сполученому Королівстві – до певного етапу історичного розвитку міські населені пункти існували, однак, вони не мали такого міського самоврядування, яке було б цікавим у сучасних умовах для дослідників цього питання. І лише Норманське завоювання змінило цю ситуацію. Таким чином, якщо на українські середньовічні міста впливало німецьке міське право, на британські – французьке міське право.

Дослідники історії держави і права зарубіжних країн свідчать, що «до епохи нормандського завоювання Англії в країні склалося місцеве управління, яке не відрізнялося від місцевого управління в державах ранньофеодальної Європи. Центральна влада не могла в той час утримувати розгалужений державний апарат на місцях

і тому передавала завдання внутрішнього управління самоврядним групам, здійснюючи за ними нагляд» [280, с. 97].

До норманського завоювання територія південної частини Британських островів була поділена на графства, кожне з яких очолював старійшина. Важливе значення мала і така посадова особа, як шериф, крім того, функціонували суди графств. Графства мали сільську структуру (міські населені пункти були відсутні), та для оподаткування і самоврядування кожні 10 домогосподарств утворювали групу (в межах якої збирали «десятину», ухвалювали рішення з важливих питань на загальних зборах), а кожні 10 груп – сотню. Сотні об'єднувались у графства. Цей уклад життя був сільським, феодалним, та характеризувався як надзвичайно децентралізований з точки зору здійснення місцевого самоврядування зокрема та державного управління у цілому.

Варто додати, що ще одна причина того, чому згадані вище адміністративно-територіальні одиниці середнього рівня (ланки) отримали назву «сотні», полягала у тому, що, у разі оголошення мобілізації, кожна з таких одиниць мала представити для королівської армії 100 військових. З часом повноваження сотні ускладнювались та ставали все більш ґрунтовними. Так, проводились зібрання сотні (*hundred-gemt, hundred-moot*, формально у них могли брати участь усі жителі відповідної території, фактично на зібрання приходили та приймали рішення лише найбільш заможні жителі), згодом вони були замінені зібраннями представників (тенів). Кожна сотня скликала такі зібрання у кількості 12 представників. Поступово зібрання тенів отримали фіскальні, а згодом – і судові повноваження. Організацію скликання та проведення таких зборів здійснював старійшина (*hundreds-ealdor, hundred-man*), який виступав на них головуючим.

Аналогічні зібрання проводились і у графствах. Скликання, організацію та проведення зібрання представників забезпечував олдермен та його помічник (шериф). Олдермен обирався зборами

представників сотен графства, а шериф призначався монархом, – тому з часом шериф замінив олдермена, отримавши додатково до своїх усі повноваження цієї посадової особи.

Дослідники питань історії місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві переконані, що «система організації місцевої влади, притаманна англосаксонській моделі, зародилася ще за часів правління Вільгельма Завойовника, коли самоврядним громадам була надана широка автономія не тільки у виконанні розпоряджень королівської влади, а й у власній правотворчості» [215, с. 46–47].

Ознайомлення з історичними документами та працями відомих вчених надає підстави дійти висновку: нормани сприяли утворенню міських населених пунктів тому, що їм так було легше утримувати владу на Британський островах. Поширити вплив на міський населений пункт було більш ефективно, ніж на сільський – менші зусилля призводили до кращих результатів у частині охопленої кількості людей. Норманське захоплення принесло централізовану публічну владу, більш жорстку ієрархію органів публічної влади з підпорядкуванням нижчестоящих органів вищестоячим.

Варто підкреслити, що таку саму політику «урбанізації» англійські монархи проводили дещо пізніше по відношенню до територій Уельсу.

Відомий британський історик – дослідник ретроспективи міського самоврядування у Сполученому Королівстві Дж.Тейт відмітив, що «результатом Завоювання¹ є справжній початок свідчень про муніципальну історію. Ми не маємо інформації щодо статусу донорманського міста, а тим більше жодної документації, судової чи адміністративної, на ту дату. Для цих останніх, справді, нам доведеться почекати до пізніших років XII століття, але з першого заснування нової династії зростає потік хартій» [366, с. 341]. У цьому узагальненні міститься важлива інформація щодо того, що – так само як

¹ Норманського завоювання. – В.Н.

і у Континентальній Європі – на Британських островах міста мали свої права самоврядування, уміщені у хартії.

Дослідники свідчать про те, що найбільша частина хартії міським населеним пунктам була дарована королем Іоанном Безземельним, який таким чином прагнув поповнювати власну казну. Саме у цей період отримав хартію Лондон, а також такі старі міські населені пункти, як Вінчестер, Херефорд, Іпсвіч, інші. Ці хартії збереглися, та історики, порівнюючи їхній зміст, ведуть мову про те, що більшість положень цих документів є ідентичною. Проте, кожне місто при отриманні (у випадку з Іоанном Безземельним – при придбанні) хартії наполягало на включенні до цього документу тих важливих положень, які були актуальними для міського розвитку. Ці положення стосувались питань оподаткування, розвитку військових загонів, можливостей застосування озброєних формувань, розвитку торгівлі, розширенню кордонів міського населеного пункту тощо.

Слід підкреслити, що у ці часи не було такої адміністративно-територіальної одиниці, як «сіті». Міські населені пункти були представлені «бургами» та «таунами». Як бурги, так і тауни мали королівський дозвіл на функціонування ринку (цей дозвіл видавався окремо від хартії), а розрізнялись ці адміністративно-територіальні одиниці за кількістю населення – бурги мали меншу кількість мешканців у порівнянні з таунами. Точних цифр та показників у законодавстві чи у судових прецедентах тих часів закріплено не було, – хоча історичні документи свідчать про численні спроби монархів впорядкувати це питання шляхом його регламентації у своїх документах (актах).

Дослідники-історики зазначають, що «вже у IX та особливо у XII столітті отримали значне поширення ярмарки (Вінчестерська, Стенформська, у Йорку і т.д.), які відвідувались купцями не тільки з Франції, але і з Італії, Німеччини та інших країн... З ростом міст як економічних центрів, формувався і прошарок жителів міст.

Найбільш значущі міста Британії були розташовані у королівському домені. Тому жодне з англійських міст не змогло добитися самоуправління, міста були вимушені задовільнитися лише окремими економічними і фінансовими привілеями та частковим самоврядуванням, яке оформлювалось королівськими хартіями... За гроші вони часто придбавали права самоуправління та суду, яке обмежувало втручання королівських посадових осіб у справи міста» [90, с. 23].

Ознайомлення з британськими хартіями міста надає підстави стверджувати: вони представляють менший інтерес для сучасних дослідників, ніж магдебурзькі та хелмінські міські хартії. У той час, як магдебурзькі та хелмінські хартії були пов'язані з наданням місту права на самоврядування переважно у частині організаційної (та відповідно, функціональної), британські міські хартії були найбільш цінними тим, що гарантували звільнення від одного чи кількох видів податків та зборів.

Наприклад, якщо у континентальних європейських містах відповідно до хартії городяни могли самостійно формувати міський суд, то у британських містах – в усіх без виключення – функціонували королівські суди. І лише поодинокі місцеві населені пункти мали право обирати суддю (*justice*), який розглядав кримінальні справи (усі інші судді призначалися монархом). Позиція шерифа також завжди заміщувалась монархом.

Поступово ситуація змінювалася на краще для міст – так, у 1200 році таун Іпсвіч отримав привілей, відповідно до якого бейліф та коронер не призначувались монархом, а обирались мешканцями міста. Однак, подібні випадки були поодинокими. Здебільшого, у місцевих населених пунктах мешканці формували невелику за своєю чисельністю раду, обирали голову (мера) та інколи – тих посадових осіб, яких мали право обирати відповідно до своєї хартії.

Інколи з метою економії ресурсів міста, навпаки, свідомо відмовлялись від можливості формувати власні органи, обирати власних

посадових осіб. Так, хрестоматійним прикладом став досвід міста Лестер, у якому королівський суд водночас функціонував як суд міської гільдії купців цього міста (за дозволом монарха) [351, с. 742].

Вчені узагальнюють інформацію про міське самоврядування у середньовіччі по відношенню до Сполученого Королівства, констатуючи, що «зросла роль міст у соціально-економічному та політичному житті країни. Міста були крупними платниками податків. Вони представляли королям грошові субсидії. Взамін цього королівська влада давала містам різні привілеї. Приблизно 200 міст Британії мали у XIII ст. міські хартії, що давали їм економічні та політичні права і вольності. Міста, як і раніше, залишались вірними союзниками монарха» [90, с. 26].

Дослідники пропонують уважати, що у Сполученому Королівстві «до перших актів, що стосуються діяльності місцевого самоврядування, можна віднести королівські хартії про інкорпорацію. Дані документи давали самостійність окремим містам, в яких:

- 1) створювалися свої органи влади;
- 2) формувалася внутрішньоміська судова система;
- 3) визначалася власність, що належала місту» [266, с. 88].

Слід погодитись з цим твердженням частково. Дійсно, вчені справедливо окреслили коло питань, які містили королівські хартії для міст. Однак, передчасно було б іменувати ці хартії «хартіями про інкорпорацію». Справа у тому, що це поняття застосовується на сучасному етапі для того, щоб відмежовувати інкорпоровані адміністративно-територіальні одиниці (муніципалітети) від адміністративно-територіальних одиниць, які не є інкорпорованими (тобто, які не вважаються муніципалітетами). Таким чином, хартії британських монархів, що надавалися містам, навряд чи можуть уважатися актами про інкорпорацію адміністративно-територіальної одиниці.

Варто відмітити, що з часом королівські хартії почали «цікавити» лише ті міські населені пункти, де були утворені купецькі

гільдії – адже, як вже зазначалося, хартії надавали переважно та здебільшого фінансово-економічні привілеї. Як зазначають дослідники історії держави і права Сполученого Королівства, «ще з часів династії Плантагенетів англійські міста мали можливість стати «самостійними», відкупившись від повинностей на користь короля і помісних лордів» [69, с. 55]. Слід погодитись з такою ємним та стислим визначенням сутності королівських хартії для британських міст.

Таким чином, кожне британське місто розвивалося у напрямі чи напрямках, які уважалися більш доцільними з точки зору його географічних, культурних, інших особливостей його найбільш заможними мешканцями. Індивідуалізація міського самоврядування знаходила свій прояв не в організаційно-правових формах (тобто, не через структуру міського самоврядування), як у більшій частині міст континентальної Європи. Перевага віддавалася функціональному, компетенційному розвитку – ті кошти, які залишались у місцевих бюджетах після сплати податків та зборів до Державної казни, застосовувались на подальший розвиток міста (або городяни, їхнє майно обтяжувалися податками значно менше, ніж сільські жителі, – а тому, мали більш високий рівень життя).

Другий історичний період, який є цікавим у розвитку міського самоврядування як в Україні, так і у Сполученому Королівстві – це формування місцевого самоврядування у його сучасному вигляді. Варто зазначити, що цей історичний період охоплює надзвичайно тривалий проміжок часу – від «британської муніципальної революції XIX століття» до деволюції 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-фінансові основи їхньої діяльності були закладені при здійсненні деволюції. Так само, деволюція внесла і певні зміни до того, як здійснюється міське самоврядування у різних історичних частинах Сполученого Королівства

(як справедливо зазначила І.М. Трофімова, «поняття «деволюція» походить від англійського дієслова *to devolve* (передавати, делегувати) і є специфічним, усталеним терміном в зарубіжній літературі, який застосовується при описі регіональної реформи в Великобританії вже протягом цілого століття» [302]).

Слід відзначити, що занепад феодалізму та промислова революція сприяли тому, що у середині XIX століття у Сполученому Королівстві почалася масштабна муніципальна реформа, яка тривала практично до кінця сторіччя та отримала назву «британська муніципальна революція».

Доволі красномовно необхідність змін у державному управлінні та у місцевому самоврядуванні на цьому етапі історичного розвитку з філософської точки зору описав С.О. Капков: «розвиток капіталізму, науково-технічна революція, індустріалізація та урбанізація в останній третині XIX століття ознаменували початок нової епохи, яку називають епохою модерну (*modernity*). Маховик прогресу в західних містах, який розкручувався з епохи Відродження, привів до найбільш радикального розриву сучасного життя з життям в традиційних суспільствах. Круто змінилися ритм і мобільність» [101, с. 46].

Британська муніципальна революція почалася у доволі важких соціальних умовах, на стиці феодалізму та капіталізму. Як зазначають фахівці з історії держави і права, «початок XIX ст. характеризується прагненням землевласницької аристократії всіляко зберегти себе як клас, однорідний в своїх державних і суспільних інтересах і поглядах. Разом з тим в ході промислової революції перетворення Великобританії з країни землеробської в найбільшу торгівельно-промислову державу світу не могло не привести до початку корінних змін у взаєминах населення, у суспільній структурі нації і у всіх її історичних традиціях. Соціальна основа життя Англії істотно змінилася. Сталося переміщення значної частини населення до міст і посилювалося економічне значення індустріальних

і торговельних класів, керівна роль землевласницької аристократії в політиці і самоврядуванні ставала неможливою» [48, с. 115].

Першим нормативно-правовим актом, з якого почалась британська муніципальна революція, став Акт про муніципальні корпорації 1835 року (у цьому Акті було закріплено вимогу про виборність членів цих корпорацій – фактично, муніципальних рад, а також впроваджувалась система цих рад). Прийняття цього документу активно лобіювалось британськими містами, особливо крупними центрами промисловості та капіталу.

О.В. Чумакова, досліджуючи історичні обставини впровадження цього Акту для британських міст, зазначила: «у 1835 р. у містах Великобританії було здійснено спробу створення відокремленого управління на місцях, результатом якої стало формування повноцінної системи міського самоврядування» [324, с. 97]. Як підкреслюють фахівці з історії держави і права, «фактично, це був перший правовий акт, який замінив партикулярні норми грамот і хартій, які регулюють кожне місто окремо» [266, с. 88–89]. Починаючи з цього часу, коректним буде вести мову про те, що конкретна адміністративно-територіальна одиниця є інкорпорованою, – тобто, муніципалітетом. Однак, міське самоврядування поки що не набуло своїх сучасних рис, – це відбувалося поступово.

Майже через 50 років було впроваджено повністю виборні представницькі органи місцевого самоврядування – так, «відповідно до закону «Про місцеве управління» у 1888 р. у країні почали обиратися ради графств, на які покладался обов'язок підтримання в належному стані доріг, забезпечення притулків для бездомних і дітей, керівництво поліцією. Створеним у графствах виборним радам була передана вся адміністративна влада. У результаті реформи місцеве самоврядування перейшло від аристократії до підприємців» [324, с. 97–98].

Завершення реформи, на думку дослідників, знаменували Акти про місцеве управління 1888 та 1894 років, а також Акт про управління Лондону 1899 року.

Потреба у прийнятті Акту про місцеве управління 1894 року майже через п'ять років після набуття чинності Актом про місцеве управління 1888 року полягала у факті, якій є цікавим для дослідників британського міського самоврядування – у необхідності впровадженні різних підходів до організації місцевого самоврядування у сільських та міських населених пунктах. Органи місцевого самоврядування у сільських населених пунктах були визнані необхідними (до цього часу вони були далеко не у кожному селі, а відповідні функції покладались на муніципальні органи графств). Варто відмітити, що органи сільського самоврядування мали значно менше коло повноважень, ніж органи самоврядування у міських населених пунктах, а їхня фінансово-економічна база була доволі скромною. Це можна пояснити відсутністю вагомого впливу у «старих еліт» – британської аристократії.

Акт про управління Лондону 1899 року як такий, що завершив «британську муніципальну революцію», є особливо символічним – з початком промислової революції у Сполученому Королівстві все більше і більше прав та повноважень концентрувалися у британських містах, у т.ч. в Лондоні. Вплив міст, у т.ч. економічний, постійно зростав, – що й знайшло своє відображення в ідеології реформи місцевого самоврядування у містах. Протягом «британської муніципальної революції» самоврядування у британських містах поступово набувало сучасних рис. Представники еліти, що проживали у містах, ефективно лобіювали власні інтереси – як наслідок, вчені справедливо узагальнюють, що «муніципальна революція» XIX ст., що проводилася в Великобританії поетапно, представляла особливий інтерес тому, що вікторіанці, демократизуючи державний устрій, зробили ставку в реформі місцевого управління на місцевий інтерес, ініціативу, відповідальність, що в усі часи становило суть англійського *selfgovernment*². Воно, в свою

² З англ. – місцевого самоврядування. – В.Н.

чергу, оцінювалося як основа парламентського правління в Великобританії» [66, с. 75]. Наголос на правах людини, у т.ч. на політичних правах, органічне поєднання відстоювання народного представництва на загальнодержавному та на місцевому рівнях одночасно сприяло успіху реформ місцевого, у т.ч. міського самоврядування. Історики підкреслюють, що ця «реформа місцевого управління виявилася неминучою на тому етапі політичної еволюції Британії, коли здійснювався перехід від олігархічного правління до реальної конституційної демократії» [66, с. 78].

Варто відмітити, що саме ця муніципальна реформа – «британська муніципальна революція» – привернула увагу відомого фахівця з місцевого самоврядування – професора Р. Гнейста. Перебуваючи у постійних наукових пошуках, «Р. Гнейст займався історією Британії, з його точки зору, класичної країни буржуазного конституціоналізму, бо намагався знайти модель для найкращого політичного устрою Пруссії, а пізніше – Німецької імперії. Він не обмежився простим викладом історичного розвитку внутрішнього управління і сформулював власну теорію *selfgovernment*³ як характерної для Англії організації внутрішньої державної влади. Він захоплювався «англійської свободою», втілення якої бачив у тисячолітній історії парламенту. Головним джерелом цієї свободи він вважав систему *selfgovernment*. Вона впродовж століть як би підпирала весь розвиток центральних установ країни і визначила своєрідність національного розвитку, який різко відрізнявся від того шляху, яким слідували держави континенту» [66, с. 79]. Варто відмітити: попри те, що Р. Гнейст був знавцем муніципального досвіду Сполученого Королівства, він не уважав його прийнятним для запозичення Німеччиною. Формулюючи висновки та пропозиції для організації місцевого (комунального) самоврядування у Німецькій імперії, Р. Гнейст застосовував державницьку теорію місцевого

³ «Самоврядування» на англійській мові. – В.Н.

самоврядування, – а не теорію вільної громади, на якій ґрунтується міське, у т.ч. міське самоврядування у Сполученому Королівстві від свого виникнення до теперішнього часу.

Попри значущість «британської муніципальної революції» як всеохоплюючої реформи місцевого, у т.ч. міського самоврядування, слід відмітити, що вона модернізувала феодальні інститути таким чином, щоб вони відповідали потребам розвитку науки, техніки, технологій, капіталістичного укладу економіки. Запроваджена у ході цієї реформи система проіснувала майже століття, і була піддана критичному та системному перегляду лише у 1970-х роках.

Акт про міське управління 1972 року містив положення, відповідно до яких відбулась комплексна муніципальна реформа на території таких історичних частин країни, як Англія та Уельс (для Шотландії Парламентом Сполученого Королівства було прийнято окремий Акт з аналогічною назвою, так само як і для Північної Ірландії):

- була оновлена система адміністративно-територіального поділу;
- міське самоврядування стало дволанковим у кожній з історичних частин Сполученого Королівства (по теперішній час у столиці та у неметрополітенських графствах воно залишається дволанковим);
- була уніфікована не тільки кількість ланок органів місцевого самоврядування, але й матеріально-фінансові основи їхньої діяльності, адміністративний контроль за їхнім функціонуванням (він майже не застосовується у Сполученому Королівстві, однак є випадки, коли його здійснення є необхідним);
- була переглянута компетенція 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 для жителів населених пунктів, у т.ч. міських населених пунктів, повноваження було надано як районам, так і графствам.

У контексті дослідження міського самоврядування слід зазначити, що більша частина сіті отримала статус районів (дістриктів) для здійснення муніципального управління. Таким чином, при розробці організації міського самоврядування особливості міських населених пунктів не враховувалися, – адже райони охоплювали не тільки ці населені пункти, але й сільські. Іншими словами, як вірно узагальнюють підсумки муніципальної реформи 1970-х років дослідники, «управління на містах було спрощено та уніфіковано» [266, с. 89].

Другою (завершальною) частиною другого етапу стала деволуція публічної влади, яка відбувалась у Сполученому Королівстві наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття. Ця реформа відбувалась цілком у дусі загальноєвропейських тенденцій – О.М. Богатирьова зауважила, що «такі країни, як Бельгія, Іспанія, Великобританія і Італія, почали процес децентралізації для того, щоб послабити територіальну або етнічну напруженість і зберегти єдність країни» [27, с. 6].

Конкретно у британському контексті, як справедливо узагальнила С.І. Коданєва, «друга половина ХХ ст. для Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії була відзначена зростанням націоналістичних тенденцій на окраїнах, в трьох частинах країни: в Уельсі, Шотландії та Північної Ірландії. Радикали націоналістичних рухів в цих регіонах закликали до відділення від Англії з подальшим утворенням власних держав (Північна Ірландія бажає приєднатися до Ірландської Республіки)» [120, с. 5]. С.О. Шеїн у своєму дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук на тему «Політична стратегія сучасних британських консерваторів в процесі політико-інституційної трансформації Сполученого Королівства» зазначив,

що в умовах чергової політичної кризи «необхідною була нова модель взаємовідносин між центром і етнорегіонами для зміцнення цілісності Сполученого Королівства. У контексті особливостей Вестмінстерської моделі демократії і традицій політичного реформування, британський політичний клас знайшов відповідь в деволюції» [329, с. 137].

Отже, «створення власних регіональних органів управління в двох історичних частинах країни і відновлення – в третій, відкриває новий і важливий розділ в британській конституційній історії. Поява Національної Асамблеї Уельсу, Парламенту Шотландії і Асамблеї Північної Ірландії стало конституційною революцією, незрівнянною, мабуть, ні з якими іншими змінами, що раніше мали місце в Сполученому Королівстві» [121, с. 1]. Ці зміни є важливими у контексті дослідження міського самоврядування тому, що до повноважень представницьких органів Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії належить вирішення питань організації місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема. Таким чином, Парламент Сполученого Королівства здійснює нормативно-правову регламентацію лише місцевого, у т.ч. міського самоврядування в Англії.

Хронологічно першою історичною частиною, приєднаною до Англії, став Уельс. Як зазначають дослідники, «Уельс (вал. *Sutrigi*) – історично самобутній регіон Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії. Він першим, ще в кінці XIV ст. з'єднався з Англією, тому більш глибоко інтегрований з нею, ніж Шотландія і Північна Ірландія» [265, с. 156].

Внаслідок здійснення деволюції, в Уельсі почав функціонувати такий представницький орган, як Асамблея, а також і інші органи публічної влади, яких не було за попередніх часів. Резюмуючи наслідки аналізованої реформи для Уельсу, дослідники зазначають, що «процес деволюції в Уельсі привів до формування ефективних органів законодавчої та виконавчої влади, які взяли на себе полі-

тичну відповідальність за розвиток регіонів. Деволюція в Уельсі також сприяла збереженню валлійської мови, що було однією з першочергових задач до-деволюційного періоду» [102, с. 98].

Хронологічно наступною (після Уельсу) до Англії була приєднана Шотландія; «після укладення англо-шотландської парламентської унії 1707 р. більша частина шотландських легіслатур, включаючи парламент, була переміщена з Единбурга в Лондон, що стало основою поширення націоналістичних настроїв» [4, с. 79]. У Шотландії було поновлено функціонування представницького органу, який припинив своє існування внаслідок унії – Парламенту Шотландії; працює і система органів виконавчої влади.

Аналогічні зміни відбулися у Північній Ірландії – там з'явився колегіальний представницький орган – Асамблея Північної Ірландії, а також низка органів, на які покладено виконання актів Асамблеї.

Вище було зазначено, що до компетенції Асамблеї Уельсу, Парламенту Шотландії та Асамблеї Північної Ірландії було віднесено регламентацію місцевого самоврядування на відповідних територіях, – вони отримали такі повноваження на початку ХХІ століття та активно застосовують надані можливості. Внаслідок цього, місцеве самоврядування у чотирьох історичних частинах Сполученого Королівства вже має доволі істотні відмінності. Ймовірно, з часом ці відмінності ставатимуть все більш і більш істотними.

Правове регулювання місцевого самоврядування – це одне з небагатьох повноважень, яке було передано кожному з трьох вищезгаданих новоутворених представницьких органів. У цілому ж, ці «три нових законодавчих органи мають неоднакові повноваження і сукупність функцій.

У Шотландії і Північній Ірландії використовується принцип координації. Так, новий Парламент Шотландії має право приймати акти законодавства з будь-якого питання, яке спеціально не залишено за відомом «Вестмінстерського парламенту».

В Уельсі, навпаки, використовується принцип кооперації: Національна асамблея розділяє функції з центральним урядом. Асамблея може видавати тільки акти вторинного законодавства – правила та інструкції, що розвивають і конкретизують первинне законодавство, яке видається «Вестмінстерським парламентом» [279, с. 71].

Також слід наголосити на тому, що «Вестмінстерський парламент» – Парламент Сполученого Королівства – має повноваження щодо регламентації муніципального управління лише в Англії. Як наголошують дослідники, «в результаті здійснення політики деволюції з кінця 90-х рр. XX ст. Шотландія може обирати власний Парламент, Уельс – Асамблею, навіть Північна Ірландія має виборний Стормонт, а Англія не має нічого. Але ж значна частина населення Британських островів мешкає саме в Англії, тобто 4/5 всього населення Сполученого Королівства. І в рамках деволюційної політики саме Англія виявилася обмеженою у своїх інтересах, саме її роль лідера слабшає в четвірці «внутрішніх» націй. Таким чином, «англійське питання» зводиться до наступного: після прийняття Акта про деволюцію Шотландія і Уельс з 1997 р. не тільки мають власні представницькі органи, але їх повноваження постійно розширюються, але тоді як управляти Англією?» [40, с. 150]. Є.В. Ноздрачов наголошує на тому, що процес деволюції поки що не завершено, та що «важливою проблемою, від способу вирішення якої будуть залежати перспективи розвитку і зміст концепції деволюції в майбутньому, є проблема адміністративно-територіального статусу Англії» [210, с. 57].

Варто зазначити, що деякі кроки у цьому напрямі вже зроблено. Так, основними нормативно-правовими актами, що регламентують міське самоврядування у сіті (на матеріалах Англії) є Акти про місцеве управління 1972 року, 2000 року та Акт про локалізм 2011 р. Акт про локалізм 2011 р. змінив Акти про місцеве управління 1972 року та 2000 року здебільшого у частині компетенції, осучаснення оподаткування на муніципальному рівні, державного

нагляду за муніципальним управлінням, а також питань прямої муніципальної демократії в Англії.

Слід навести ще один цікавий факт, про який у контексті дослідження місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві на рівні міських населених пунктів пише Т.М. Гелла – «переважна більшість жителів Шотландії і Північної Ірландії проголосували за те, щоб залишитися в ЄС, Англія і Уельс – в основному за вихід. Показово, що за виключення трьох промислових центрів – Бірмінгема, Ноттінгема і Шеффілда, населення найбільших англійських міст, в тому числі і Лондона, висловилося за збереження членства країни в ЄС. Тепер досить активно обговорюється питання, наскільки влада цих міст будуть залучатися до переговорного процесу про розподіл повноважень між центральною та регіональною владою» [40, с. 153]. Це є ще одним вагомим фактом щодо того, як саме міські населені пункти набувають все більшої ваги не тільки в економічному, культурному, тощо, але й у політичному житті.

Отже, у Сполученому Королівстві існують чотири системи місцевого самоврядування – по одній на кожну історичну частину країни. Відповідно, існує і чотири підходи до міського самоврядування. Загальна, «спільна» для усіх чотирьох історичних частин країни система місцевого самоврядування на сучасному етапі відсутня.

Зважаючи на це, варто рекомендувати при дослідженні міського самоврядування у Сполученому Королівстві звернути увагу та досліджувати лише відповідний досвід Англії.

З точки зору 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 у цілому (тобто і сіті, і крупних таунів). Це є першим аргументом на користь того, що слід рекомендувати при дослідженні досвіду Сполученого Королівства спиратися саме на досвід Англії у частині міського самоврядування.

Другим аргументом на користь того, щоб досліджувати лише англійський досвід міського самоврядування є те, що це дозволить запропонувати рецепцію тих рішень, підходів, принципів тощо, які вже пройшли перевірку часом. Адже у Шотландії, Уельсі та у Північній Ірландії місцеве самоврядування було відреформовано на початку ХХІ століття, реформа відбувається і досі. Д.О. Єжевський підкреслив, що «в 1990-х рр. структура місцевого самоврядування у Великій Британії було повністю реорганізована і значно уніфікована. При цьому ... процес перегляду муніципальної структури держави, по суті, представляв собою три різних процедури в Англії, Шотландії та Уельсі. В ході муніципальних реформ відбулось об'єднання і укрупнення існуючих раніше адміністративно-територіальних одиниць з одночасним заснуванням унітарних органів місцевого самоврядування, що дозволило уникнути дублювання повноважень і значно зменшити державні витрати» [73, с. 15]. А в Англії муніципальне законодавство було та залишається стабільним.

Третім аргументом на користь того, щоб досліджувати лише англійський досвід міського самоврядування є те, що це дасть можливість вдалого застосування методу абстрагування. Абстрагуючись від доволі подібних та таких, що поки що розрізняються доволі 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, слід підкреслити, що на сучасному етапі міське самоврядування зокрема та місцеве самоврядування у цілому є найбільш різноманітним, різноваріантним саме у тій історичній частині Сполученого Королівства, яку запропоновано аналізувати у нашому дослідженні. Так, «у Шотландії був збережений один рівень територіального управління, представлений 32 територіями, зокрема, містами, новими унітарними утворен-

нями і островами. Причому, кожне утворення має рівний статус і повноваження» [305, 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).

Слід звернути увагу на те, що лише в одному місті міське самоврядування організовано в межах цієї адміністративно-територіальної одиниці – це столиця Сполученого Королівства – місто Лондон (уважається «столичним регіоном»). При здійсненні міського самоврядування інші міста одночасно залучають і прилеглі до них території. Таким чином, для того, щоб зрозуміти міське самоврядування в Англії (у контексті цієї частини нашого дослідження – щоб зрозуміти, які органи його здійснюють), слід звернутися до огляду місцевого самоврядування у цій історичній частині Сполученого Королівства.

У дослідженні вже згадувалось, 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 та кількість населення, що проживає на його території. Як правило, міста розташовані саме в межах метрополітенських графств та їх складових – метрополітенських бороу.

Якщо графство не належить до числа метрополітенських, на його території немає міста, – у зв'язку з чим воно іменується «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 слід 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 лише органи муніципального управління спеціальної компетенції (на сучасному етапі це муніципальні органи спеціальної компетенції, що вирішують 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 в 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) слід зазначити про вагому 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» [247].

Таким чином, в Україні мова йде 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, для підвищення його ефективності.

Слід зазначити, що (як і в Україні), в Англії практика створення об'єднаних муніципальних органів є новою. Відповідна можливість з'явилась лише 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 Манчестеру (*Greater Manchester Combined Authority*), після чого статистика їх утворення виглядає так:

- 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 крупні тауни).

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

Перший підхід застосовується у випадку, коли йдеться про організацію місцевого самоврядування у неметрополітенських графствах. У такому випадку утворюється рада графства, на яку покладається вирішення питань освіти, вивозу та переробки сміття, стратегічного планування розвитку цієї адміністративно-територіальної одиниці. У неметрополітенських дістриктах також утворюються ради, на які покладається значно більше повноважень з забезпечення муніципальними послугами місцевого населення. Ці ради мають свої виконавчі органи, а також населення шляхом прямих виборів обирає їхнього лідера.

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

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

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

- 56 унітарних округів (часто такий округ співпадає з територією того чи іншого ситі);
- 36 метрополітенських дістрикта (муніципальні органи в них можуть називатися органами бурга чи органами ситі);
- 32 лондонських бурга;
- 1 рада Ситі Лондона;
- 1 рада островів Сіллі⁴.

⁴ Острови 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.

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

- 25 неметрополітенських графства (виключно муніципальні органи спеціальної компетенції, що займаються освітою);
- 6 метрополітенських графств (виключно муніципальні органи спеціальної компетенції, що займаються освітою);
- 188 неметрополітенських дістриктів (муніципальні органи в них можуть називатися органами бурга чи органами сіті) [364].

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

З цим погоджуються і дослідники. Як підкреслює Д.О. Єжевський, «з 1974 р британська система місцевого самоврядування вважалася двоступеневою, а після реформ 1990-х – «гібридною» (змішаною), проте в дійсності в усі часи існував ще один, третій рівень, якщо враховувати ради парафій в Англії і ради громад в Шотландії і Уельсі» [75, с. 3].

В літературі існують і інші думки щодо кількості ланок, однак думається, що їхні автори просто прагнули надзвичайно узагальнити характеристику муніципального управління у Сполученому Королівстві. Як правило, такі позиції висловлюються у виданнях довідкового або практичного спрямування, наприклад: «у Великобританії діє автономна система місцевого самоврядування, за якою пряме підпорядкування за вертикаллю здійснюється в обмеженій формі. Система місцевого самоврядування Великобританії

за вертикаллю включає дві ланки» [283, с. 9]. Навряд чи такі узагальнення є виправданими.

Повертаючись до аналізу міського самоврядування у Сполученому Королівстві, слід підкреслити, що, незважаючи на те, чи здійснюється у сіті муніципальне управління в межах метрополітенського чи неметрополітенського дістрикта, комбінованого муніципального органу чи унітарного округу, в усіх сіті Англії наявні представницькі органи – одна чи кілька муніципальних рад (колегіальний представницьких орган) та мер (одноособовий представницький орган, посадова особа).

Як вже було згадано вище, Лондон (Великий Лондон, *Greater London*) вважається окремим регіоном. Це єдиний регіон Англії, який має свій, індивідуальний адміністративно-територіальний поділ. Д.О. Єжевський узагальнив, що «Лондон – один з найкрупніших у світі мегаполісів, що здійснює значний вплив на політичне, економічне та соціальне життя країни. Як центру загальноєвропейського значення, йому притаманна розгалужена державно-муніципальна структура влади і управління, яка має свою специфіку» [74, с. 128]. Однак, навряд чи слід вести мову про те, що структура влади і управління є «державно-муніципальною», – у Лондоні наявне лише місцеве самоврядування. Про це свідчить аналіз організації міського самоврядування у столиці Сполученого Королівства.

Мешканці Лондона обирають свого мера – одноособовий представницький орган (посадову особу), а також Асамблею Лондона – колегіальний представницький орган. Слід звернути увагу на назву – «Асамблея», а не «рада». В юридичній літературі часто висловлюється думка, що така назва споріднює цей представницький орган не з органами муніципального управління, а з парламентами історичних частин Сполученого Королівства – Асамблеєю Уельсу, Асамблеєю Північної Ірландії.

Така паралель є вагомою, і навряд чи можна вести мову про випадковий збіг назв. А тому доречно запропонувати в межах

нашого дослідження не аналізувати місцеве самоврядування у столицях – як України, так і Сполученого Королівства.

Ще одним аргументом на користь цього є те, що в аналізованих країнах місцеве самоврядування у столицях регламентується окремими нормативно-правовими актами – в Україні це Закон України від 15 січня 1999 року «Про столицю України – місто-герой Київ» [258], у Сполученому Королівстві – Акт про органи муніципального управління Великого Лондона 1999 року (*Greater London Authority Act 1999*) [348].

Великий Лондон у цілому (як один з дев'яти регіонів Англії) має наступні органи місцевого самоврядування: Асамблея Лондона (представницький колегіальний орган, що складається з 25 членів) та мер (обирається населенням). Про назву «Асамблея» вже йшлося вище, а зараз варто наголосити, що до 2000 році замість Асамблеї функціонувала Рада Лондону. Компетенційною особливістю, яка відрізняє Асамблею від муніципальних рад (включаючи колишню Раду Лондона), є те, що вона не опікується питаннями охорони здоров'я. Відповідні повноваження зберігаються за державою – в Лондоні діє спеціальний, столичний підрозділ Національної служби охорони здоров'я (*National Health Service London*). Аналізуючи цю сукупність фактів, Д.О. Єжевський резюмує, що «в управлінні столицею Великобританії сталася великомасштабна децентралізація влади: більшість основних повноважень були передані вперше заснованому меру лондонського мегаполісу» [73, с. 21]. Слід погодитись з цим висновком, так само, як і з його авторським узагальненням щодо того, що «столиця Великобританії Лондон – один з найбільших в світі мегаполісів, який має значний вплив на політичну, економічну і соціальну життя країни. Як центру загальноєвропейського значення, йому властива розгалужена державно-муніципальна структура влади та управління, що має свою специфіку» [72].

У кожній з 33 адміністративно-територіальних одиниць столиці Сполученого Королівства – у Сіті Лондон та у 32 лондонських бургах – також функціонують муніципальні органи.

Кожен з лондонських бургів має свою раду та мера (ця посадова особа у деяких бургах обирається муніципальною радою бурга, а у деяких бургах – населенням), а також виконавчий орган.

Сіті Лондон здійснює муніципальне управління зі збереженням традицій, – до числа муніципальних органів належить Корпорація Сіті Лондон (обирається мешканцями та представниками бізнесу), Лорд-мер, два шерифи, Головний клерк, фрімени, суд олдерменів та інші церемоніальні органи та посадові особи. Дослідження структури та компетенції цих органів представляє здебільшого історичний інтерес.

Н.С. Перфільєва погоджується з тим, що «особливий статус Лондона визначається, в першу чергу, наявністю Лондонського Сіті, офіційно оголошеного «історичною аномалією» ще в рішеннях Королівської комісії 1837 р. Лондонський Сіті являє собою частину міської території, де ніхто не проживає, однак розташовані офіси найбільших світових банків і інших компаній, самоврядування в даному утворенні здійснюється особливим органом, існуючим вже більше 500 років – Корпорацією Лондонського Сіті. Крім звичайних функцій лондонських районних рад, до числа специфічних видів діяльності Корпорації Лондонського Сіті, відноситься таке, що історично склалося, виконання функцій посередника з урегулювання суперечок між компаніями, розташованими у Сіті» [225, с. 5]. Навряд чи можна погодитись з твердженням автора про те, що «Лондонський Сіті являє собою частину міської території, де ніхто не проживає» – Сіті не має цільної заселеності, але на станом на 1 січня 2016 року проживало приблизно 8 800 осіб, а працювало 317 600 осіб (здебільшого у сфері фінансових, юридичних, страхових послуг) [367].

Цікавим є той факт, що коріння муніципального управління Сіті Лондон та гарантії його незалежності закладено у шостій поправці

до Великої Хартії вольностей 1215 року (*Magna Carta*). Зрозуміло, що наявні і більш сучасні документи щодо муніципального управління Сіті, – наприклад, Акт про вибори муніципальних органів Сіті Лондон 2002 року (*City of London (Ward Elections) Act 2002*) [344].

Сіті поділяється на 25 вардів (*Wards of the City of London*), кожен з яких обирає одного олдермена та кілька членів Корпорації Сіті – у залежності від кількості виборців від 2 до 10 членів, усього до складу Корпорації Сіті входить 100 членів.

Варто зауважити, що більшість країн на сучасній політичній карті світу роблять вибір на користь того, щоб місцеве самоврядування у столиці було б індивідуалізованим. Воно відрізняється від місцевого самоврядування в інших містах інколи дуже істотно, інколи – лише поодинокими рисами.

Наприклад, у ФРН місцеве самоврядування у місті Берлін організовано з урахуванням того, що Берлін є містом – землею (тобто, містом – суб'єктом федерації). Іншими словами, при формуванні підходів до організації місцевого (комунального) самоврядування було взято до уваги столичний статус Берліну. Однак, можна стверджувати, що відмінностей в організації комунального управління Берліну не дуже багато. Дійсно, при організації комунального управління воно органічно сполучається з управлінням суб'єктом федерації. Однак, у ФРН наявні і інші міста – землі, до числа яких належать Гамбург, Бремен. А тому випадок поєднання комунального самоврядування з управлінням суб'єкта федерації не є поодиноким у контексті цієї країни.

Коли йдеться про Україну, різниця між міським самоврядуванням у столиці та в інших містах є доволі значною, – адже у місті Київ функціонують і органи державної влади загальної компетенції, і органи місцевого самоврядування загальної компетенції.

З цього питання варто навести міркування Н.М. Кондрацької, яка узагальнила, що «у системно-структурному плані прийняття Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування

в Україні» ознаменувало собою повернення до європейської континентальної (французької) моделі місцевого самоврядування, що передбачає визнання самостійності місцевого самоврядування у поєднанні з адміністративним наглядом за ним з боку місцевих органів виконавчої влади, а також поєднання місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади на проміжних (обласному, районному) рівнях адміністративно-територіального устрою... Єдиний виняток було зроблено для столиці – міста Києва, де спеціальним законом було встановлено фактично іберійську модель місцевого самоврядування. При цьому, в самому законі такий підхід чітко не зафіксований» [124, с. 128]. Фактично, Н.М. Кондрацька фіксує наявність в межах одної країни двох моделей місцевого самоврядування, з чим навряд чи можна погодитись. Однак, вона вірно характеризує той факт, що місцеве самоврядування у Києві має істотні відмінності від місцевого самоврядування в інших українських містах.

Дослідники пишуть, що «основною функцією міста Києва, як столиці, є створення належних умов для діяльності у місті Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів державної влади, офіційних представництв іноземних держав і міжнародних організацій, установ і закладів науки, освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, місцем розташування яких відповідно до законодавства визначено місто Київ, вирішення питань щодо розміщення центральних органів, які утворюються Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, а також дипломатичних представництв, консульств іноземних держав та представництв міжнародних організацій в Україні [314, с. 10]. Цим вони аргументують необхідність наявності у столиці України особливого (спеціального) статусу, коли йдеться про міське самоврядування.

Спеціальний статус, який має в Україні столиця, не свідчить про відсутність проблем у міському самоврядуванні Києва. Так, на

думку А.Т. Назарка, «основною проблемою міст Києва та Севастополя як міст із спеціальним статусом ... є розподіл повноважень між органами міського самоврядування та органами державної виконавчої влади, адже в цих адміністративно-територіальних одиницях поєднано багато складових і не чітко розмежовано сфери компетенції та відповідальності» [205, с. 12]. Слід погодитись з висновком вченого. Тим більше, що він переконливо аргументує його, вказуючи, що «міське самоврядування в Києві та Севастополі не відповідає загальним вимогам, що властиві цьому інституту. Територіальні громади цих міст не мають мінімально встановлених прав щодо організаційної та матеріально- фінансової самостійності на рівні з іншими містами України; місцева рада позбавлена можливості створювати власні виконавчі органи, встановлювати систему та структуру виконавчих органів, затверджувати положення про відділи, управління та інші структурні підрозділи; порушується вся система взаємодії представницького та виконавчого органів місцевого самоврядування шляхом позбавлення підконтрольності, підзвітності та відповідальності другого першому; орган, що має здійснювати виконавчі функції, ставиться в рівне, а то й вище становище над представницьким органом» [206, с. 130]. Слід підкреслити, що ця думка не є новою у юридичній літературі, та більшість дослідників погоджуються з нею.

Наприклад, характерні риси спеціального статусу міста Києва, з точки зору Ю. Скопненка, «суперечать концепції поділу влади, закладеній у Конституції України, а також принципам побудови відносин між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, визначеним в Основному Законі України, Законі «Про міське самоврядування в Україні» та Законі «Про місцеві державні адміністрації» [285, с. 20].

Продовжуючи аргументацію сформульованої нами тези не аналізувати особливості міського самоуправління у столицях України та Сполученого Королівства, слід додати таке.

В Лондоні існує лише місцеве самоврядування, а у Києві – як місцеве самоврядування, так і місцеве управління. Дослідники пишуть, що «висока управлінська ефективність в основному властива містам-мегаполісам з дворівневими формами субсидіарної координації публічної влади, в яких верхній рівень є одночасно муніципальним утворенням і рівнем державної влади» [148]. Це твердження викликає ряд міркувань.

Перед тим, як їх сформулювати, доцільно приєднатися до думки О.О. Олександрова щодо того, які характерні риси притаманні мегаполісам:

- «багатомільйонне населення;
- високий рівень щоденної внутрішньоміської та пригородної міграції;
- групування державних, громадських та політичних структур;
- наявність найкрупніших систем життєзабезпечення федерального значення (залізничні, автомобільні та авіаційні вузли, центри управління енергетичними системами тощо);
- наявність великої кількості іноземних посольств та представництв» [2, с. 67].

З одного боку, досвід місцевого самоврядування Лондону свідчить про те, що навряд чи відсутність державної влади у столиці робить її муніципальне управління неефективним.

З іншого боку, як справедливо зазначив А.Т. Назарко, «основною рисою континентальної системи місцевого самоврядування є поєднання прямого державного управління на місцях і місцевого самоврядування, побудова певної ієрархічної піраміди» [202, с. 93], – а в Україні застосовується як раз континентальна система місцевого самоврядування.

А отже, це питання потребує більш глибокого аналізу, який навряд чи можливо умістити у межі предмету дослідження, обраного для нашої праці. Особливо з урахуванням того, що обидві столиці є мегаполісами. Як справедливо зазначають вчені, «мега-

поліс» – це «локальний, ущільнений соціальний простір, в якому на невеликій території відбувається життєдіяльність багатьох мільйонів людей. У мегаполісі має місце складне накладення і поєднання різноманітних структур громадянського суспільства і держави, які мають досить суперечливі інтереси. Його життєдіяльність органічно пов'язана з іншими територіями. В результаті і організація, і правові статуси суб'єктів і об'єктів управління в мегаполісі набувають своєрідних обрисів і потребують особливо кваліфікованого правового регулювання» [78]. Слід погодитись з цим узагальненням як у цілому, так і коли йдеться про Київ та Лондон.

Зараз в Україні відбувається муніципальна реформа, яка стосується кожної територіальної громади, – у тому числі, і територіальних громад міст. Водночас, вельми небагато уваги саме міському самоврядуванню приділяється в українській науковій літературі. Поки що окремої уваги заслуговували здебільшого Київ та Севастопіль як міста, що мають особливий статус. Що ж до інших українських міст, то – незважаючи на наявність у кожного з них своїх культурних, історичних, інших характерних рис, проблем тощо, вони вкрай рідко привертають увагу фахівців з конституційного права. З цієї точки зору важливим практичним завданням є подальше удосконалення міського самоврядування, а важливим науковим завданням – теоретичне забезпечення цього процесу. Саме тому доцільним було б зосередити увагу на містах, які не мають особливого статусу, у т.ч. які не є столичними містами.

Ще одним аргументом на користь того, щоб не проводити порівняння самоуправління у місті Київ та у місті Лондон є те, що в обох столицях воно є двохланковим (у Києві – міський рівень та рівень районів у місті, у Лондоні – Великий Лондон та його частини), однак якщо усі адміністративно-територіальні одиниці нижчого рівня у Києві є однаковими за назвою та статусом (райони у місті), то у Лондоні – ні. Великий Лондон поділяється на 32 лондонських

бороу (*borough*), разом з якими існує і Сіті (*City of London Corporation*). Порівняння буде утруднено необхідністю враховувати його особливості у Сіті.

Варто відмітити, що Сіті є найбільш старою частиною Лондону, та досі зберігає значну частину привілеїв, які для інших сіті були скасовані разом зі скасуванням їхніх хартиї у XIX столітті.

До того ж, завдяки збереженню традицій у міському самоврядуванні Лондону, на території Сіті діє багато юридично значущих та церемоніальних звичаїв. Варто відмітити, що до цих звичаїв ставляться з повагою не тільки суб'єкти міського самоврядування, ретельно підтримуючи їхнє існування, але й монарх Сполученого Королівства.

Висновки до Розділу 1

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

2. Першим періодом запропоновано уважати період розквіту міського самоврядування – як для України, так і для Сполученого Королівства це період середньовіччя. Дослідницький інтерес до цього періоду аргументовано тим, що протягом цього часу самоврядування у містах було наближеним до сучасного з точки зору наявності представницького органу, виконавчого органу, – але також і більш складним. Остання риса була притаманна міському самоврядуванню тому, що місцеве самоврядування у сучасному розумінні було відсутнє, а отже, органи міського самоврядування виконували значно більше повноважень.

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

4. Констатовано, що самоврядування у 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 по відношенню до викликів, які стоять перед територіальними громадами.

5. Щодо Сполученого Королівства констатовано, що поштовх для розвитку та розквіту міського самоврядування дало Норманське завоювання. Таким чином, якщо на українські середньовічні міста впливало німецьке міське право, на британські – французьке міське право. Підкреслено, що магдебурзьке право не було б чужорідним для Сполученого Королівства з джерельної точки зору, так як багато в чому спиралось на судові прецеденти.

6. Узагальнено, що нормани сприяли утворенню міських населених пунктів тому, що їм так було легше утримувати владу на Британський островах. Поширити вплив на міський населений пункт було більш ефективно, ніж на сільський – менші зусилля призводили до кращих результатів у частині охопленої кількості

людей. Норманське захоплення принесло централізовану публічну владу, більш жорстку ієрархію органів публічної влади з підпорядкуванням нижчестоящих органів вищестоячим. Зазначено, що таку саму політику «урбанізації» англійські монархи проводили дещо пізніше по відношенню до територій Уельсу.

7. На підставі ознайомлення з британськими хартіями міст запропоновано уважати, що вони представляють 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 у частині організаційної (та відповідно, функціональної), британські міські хартії здебільшого гарантували звільнення від одного чи кількох видів податків та зборів. Наприклад, якщо у континентальних європейських містах відповідно до хартії городяни могли самостійно формувати міський суд, то у британських містах – в усіх без виключення – функціонували королівські суди. І лише поодинокі місцеві населені пункти мали право обирати суддю (*justice*), який розглядав кримінальні справи (усі інші судді призначалися монархом). Позиція шерифа також завжди заміщувалась монархом.

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

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

10. Сформульовано, що другий період в Україні хронологічно припав на кінець ХХ ст. На підставі 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 р. сформульовано низку узагальнень для подальшого проведення компаративного дослідження.

11. Запропоновано уважати позитивними чинниками подальшого розвитку міського самоврядування: а) відокремлення регіонального самоврядування від місцевого самоврядування; б) створення підґрунтя для «переорієнтації» самоврядування не на адміністративно-територіальну одиницю, а на її жителів (територіальну громаду); в) приділення чільної уваги матеріальній основі місцевого, у т.ч. міського самоврядування.

12. Запропоновано уважати негативними чинниками подальшого розвитку міського самоврядування: а) відсутність окремих положень про міське самоврядування; б) неточність, часткове співпадіння компетенційних положень органів місцевого, у т.ч. міського, самоврядування.

13. Підкреслено, що в якості одного 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 вже не згадувався, а до питання децентралізації публічної влади знову звернулись лише у 2014 році.

14. Узагальнено, що на сучасному етапі в Україні система органів міського самоврядування містить: а) обов'язкові елементи (до їх числа слід уважати належними міську раду, міського голову, міські виконавчі органи); б) факультативні елементи (до їх числа слід уважати належними представницькі та виконавчі органи районів у містах у разі, якщо місто має районний поділ, а також органи самоорганізації населення).

15. Констатовано, що другий історичний період – період формування місцевого самоврядування у його сучасному вигляді – у Сполученому Королівстві охоплює надзвичайно тривалий проміжок часу – від «британської муніципальної революції XIX століття» до деволюції 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-фінансові основи їхньої діяльності були закладені для Англії у 1970-х роках, для інших історичних частин Сполученого Королівства – при здійсненні деволюції. Крім того, деволюція внесла і певні зміни до того, як здійснюється міське самоврядування у різних історичних частинах Сполученого Королівства.

16. Сформульовано, що 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) була оновлена система адміністративно-територіального поділу; б) місцеве самоврядування стало дволанковим у кожній з історичних частин Сполученого Королівства (по теперішній час у столиці та у неметрополітенських графствах воно залишається дволанковим); в) була уніфікована не тільки кількість ланок органів місцевого самоврядування, але й матеріально-фінансові основи їхньої діяльності, адміністративний контроль за їхнім

функціонуванням (він майже не застосовується у Сполученому Королівстві, однак є випадки, коли його здійснення є необхідним); г) була переглянута компетенція 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 для жителів населених пунктів, у т.ч. міських населених пунктів, повноваження було надано як районам, так і графствам.

17. Констатовано, що Актом про локалізм 2011 р. було внесено зміни та доповнення до Актів про місцеве управління 1972 року та 2000 року здебільшого у частині компетенції, осучаснення оподаткування на муніципальному рівні, державного нагляду за муніципальним управлінням, а також питань прямої муніципальної демократії. Наголошено, що за наслідками деволюції Парламент Сполученого Королівства здійснює нормативно-правову регламентацію лише місцевого, у т.ч. міського самоврядування в Англії.

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

19. Рекомендовано при дослідженні міського самоврядування у Сполученому Королівстві звернути увагу та досліджувати лише відповідний досвід Англії. Ця теза аргументована тим, що:

а) більшість сіті розташована на території Англії; ця історична частина Сполученого Королівства має найвищий показник урбанізованості, а також найвищий відсоток сіті на квадратний кілометр площі та найвищий показник міських населених пунктів у цілому (тобто і сіті, і крупних таунів); б) це дозволить запропонувати рецепцію тих рішень, підходів, принципів тощо, які вже пройшли перевірку часом. Адже у Шотландії, Уельсі та у Північній Ірландії місцеве самоврядування було відреформовано на початку ХХІ століття, реформа відбувається і досі; в) це дасть можливість вдалого застосування методу абстрагування. Абстрагуючись від доволі подібних та таких, що поки що розрізняються доволі 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; г) на сучасному етапі міське самоврядування зокрема та місцеве самоврядування у цілому є найбільш різноманітним, різноваріантним саме в Англії.

20. Наголошено на вагомій ролі, яку відіграють у міському самоврядуванні комбіновані муніципальні органи – Акт про економічний розвиток та будівництво 2009 року впроваджує можливість об'єднання для оптимізації муніципального управління та підвищення його ефективності на урбанізованих територіях. У цій частині запропоновано провести паралелі з об'єднаними територіальними громадами в Україні.

21. Запропоновано в рамках дослідження міського самоврядування не аналізувати місцеве самоврядування у столицях – як України, так і Сполученого Королівства. Ця теза аргументована наступним чином: а) в аналізованих країнах місцеве самоврядування у столицях регламентується окремими нормативно-правовими актами – в Україні це Закон України від 15 січня 1999 року «Про столицю України – місто-герой Київ», у Сполученому Королівстві – Акт про органи муніципального управління

Великого Лондона 1999 року (*Greater London Authority Act 1999*); б) посиланням на те, що у Великому Лондоні функціонує колегіальний представницький орган з назвою «Асамблея» (як в Уельсі, у Північній Ірландії), а не «рада» (як в інших містах) та компетенційними особливостями, які відрізняють Асамблею від муніципальних рад (включаючи колишню Раду Лондона); в) хоча в обох столицях муніципальне управління є двохланковим (у Києві – міський рівень та рівень районів у місті, у Лондоні – Великий Лондон та його частини), однак якщо усі адміністративно-територіальні одиниці нижчого рівня у Києві є однаковими за назвою та статусом (райони у місті), то у Лондоні – ні. Великий Лондон поділяється на 32 лондонських бороу (*borough*), разом з якими існує і Сіті (*City of London Corporation*). Порівняння буде утруднено необхідністю враховувати його особливості у Сіті, яке є найбільш старою частиною Лондону, та досі зберігає значну частину привілеїв, які для інших населених пунктів були скасовані разом зі скасуванням їхніх хартії у XIX столітті.

Також пропозицію аргументовано тим, що в українській юридичній літературі про міста пріоритетна увага приділяється містам Київ та Севастопіль, що мають особливий статус. Що ж до інших українських міст, то, незважаючи на наявність у кожного з них своїх культурних, історичних, інших характерних рис, проблем тощо, вони вкрай рідко привертають увагу фахівців з конституційного права. З цієї точки зору важливим практичним завданням є подальше удосконалення міського самоврядування, а важливим науковим завданням – теоретичне забезпечення цього процесу. Саме тому доцільним було б зосередити увагу на містах, які не мають особливого статусу, у т.ч. які не є столичними містами.

22. Узагальнено, що на сучасному етапі в Україні система органів міського самоврядування будується з урахуванням того, що вона може включати: а) обов'язкові елементи (до їх числа слід уважати належними міську раду, міського голову, міські

виконавчі органи); б) факультативні елементи (до їх числа слід уважати належними представницькі та виконавчі органи районів у містах у разі, якщо місто має районний поділ, а також органи самоорганізації населення).

23. Резюмовано, що на сучасному етапі у Сполученому Королівстві система органів самоврядування сіті структурована з урахуванням того, що вона може бути побудована: а) з застосуванням комбінованих муніципальних органів; б) в межах метрополітенського дістрикту; в) в межах унітарного округу. Рекомендовано запозичити цей поліваріантний підхід для організації міського управління в Україні.

Розділ 2

Методологічні та теоретичні засади дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві

2.1. Методологічні питання дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві

Методологія дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві є надзвичайно важливою. Поряд з важливістю, це питання відрізняється надзвичайною складністю.

На сучасному етапі розвитку суспільних наук є очевидним, що «урбанізація – це невід’ємний елемент глобалізації, так як істотним компонентом урбанізації в умовах інформаційного суспільства є створення та накопичення інноваційного потенціалу на таких територіях і повсюдне його поширення, а також міського стилю життя, утвердження в суспільній свідомості цінностей і норм урбанізованого суспільства, трансформуючи їх в розвиток периферійних територій держави» [147, с. 15–16]. Отже, урбанізація актуалізує дослідження міст в межах усіх суспільних наук, і юридична наука не є виключенням.

Відомий фахівець з теорії держави і права професор О.С. Мельничук запропонувала уважати, що «ідея застосування урбаністичного підходу в юриспруденції пов’язана з фрагментацією права,

яка, серед іншого, проявляється у неоднорідності правового простору, різному характері дії правових норм на урбанізованих та неурбанізованих територіях. Це пов'язано і зі специфікою міської правосвідомості, і з особливостями правових комунікацій, які у містах є значно щільнішими» [165, с. 9]. Варто повністю погодитись з її пропозицією та враховувати її при розробці методологічних питань урбаністично-правових досліджень.

Міста знаходились у центрі уваги фахівців з суспільних наук у цілому та юридичних наук зокрема завжди. Зараз ці дослідження актуалізуються урбанізацією, але, як було продемонстровано у попередніх частинах дослідження, міста є доволі давнім феноменом. Завжди з моменту своєї появи «місто – це територіальна концентрація людей, засобів виробництва, предметів і продуктів праці, концентрація багатьох поселень в одне цілісне утворення, що не зводиться до безлічі окремих поселень. Але, представляючи собою відокремлене структурне об'єднання, місто є частиною і «дзеркалом» всього суспільства. Зародження міста – витік цивілізації, осереддя найбільш «просунутих» елементів будь-якого цивілізуючого суспільства в організаційному, соціокультурному, соціально-економічному, матеріально-технічному і інших аспектах. Таким чином, у всіх аспектах міста відображаються особливості суспільства, що його породило» [1, с. 14].

Міста у сучасному світі мають дуже давню історію. Вчені пропонують uważати, що «найбільш ранні міста з'явилися на Близькому Сході в районі Межиріччя на межі IV-III тисяч років до н.е., до цього ж часу відносяться і перші письмові згадки про правила будівництва міст» [101, с. 24]. Отже, урбаністичні дослідження мають надзвичайно глибокі історичні коріння.

Перші дослідження саме міського управління, самоврядування традиційно вважають належними Платону та одному з його найвідоміших учнів – Аристотелю. Вони осмислювали те, що відбувалось у державі, не у місті – але за їхніх часів держава представляла собою місто-поліс, інколи з прилеглими територіями.

Так, Платон в одному зі своїх найбільш відомих творів – у книзі «Законои» – здійснив порівняльно-правовий аналіз низки нормативно-правових актів грецьких міст-полісів Давньої Греції (дивись [227]).

Аристотель приділив значну увагу полісам в трактаті з однокорінною назвою – «Політика». Він розмірковував про найкращий для полісу устрій та, так само як і його вчитель, провів порівняльне дослідження значної кількості нормативних документів, що мали відношення до цього питання (дивись [5, с. 35]).

Одним з найбільш відомих вчених, який розвив та доповнив напрацювання Аристотеля, був Фома Аквінський. Однак, він у своїх трактатах не приділяв увагу містам, а вів мову про держави, – у XIII столітті держави-поліси вже майже не існували.

Значна кількість дослідників розглядала проблематику міст з точки зору географії, соціології, філософії (соціальної), психології, культурології, етнографії, економіки, містоустрою, сформувалась наука урбаністика. Однак, це не зменшує актуальність правових досліджень проблем міського самоврядування. Тематика міського самоврядування привертала увагу юристів у минулому, привертає і зараз.

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.

Міське самоврядування займає важливе місце у житті кожної країни. Як сформулював Конституційний Суд України, «функціонування і розвиток місцевого самоврядування є визначальним для будь-якої демократичної держави. Форми місцевого самоврядування у кожній державі зумовлюються її політичним, територіальним устроєм, історичними, національними, економічними та

іншими ознаками» (абзац перший пункту третього мотивувальної частини Рішення у справі про адміністративно-територіальний устрій) [309].

У наведеній вище цитаті привертає увагу і те, що єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні відмітив «форми місцевого самоврядування» у множині, що свідчить про наявність щонайменше двох таких форм, та підкреслив, що їхня різноманітність залежить від особливостей форми держави, яка сформувалась у конкретній країні.

Варто підкреслити, що і Україна, і Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії є державами з демократичним політичним режимом. Співпадає і форма державного устрою обох країн – вона є унітарною. З числа елементів форми держави при порівнянні України та Сполученого Королівства не співпадатиме лише форма правління – Україна є змішаною республікою, а Сполучене Королівство – парламентською монархією.

Співпадіння більшості елементів форми держави щодо аналізованих країн спрощує проведення порівняльно-конституційного дослідження міського самоврядування у цих державах. Обрання порівняльної площини при проведенні аналізу міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві обумовлює методологічний інструментарій дослідження.

Відповідно до думки Н.О. Богданової, «методологія науки конституційного права – це галузь знань даної науки, яка представляє собою теоретичне пояснення підстав та принципів пізнання її предмету та пропонує логічні способи та прийоми дослідження з метою формування об'єктивного, всебічного, системного конституційно-правового знання» [28, с. 63].

Таким чином, при визначенні методологічних підходів та методів проведення порівняльно-конституційного дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві стануть у нагоді напрацювання здебільшого фахівців

з теорії держави і права щодо методології правових досліджень. Однак, доцільно звернутися і до більш широкого кола підходів та методів, розроблених для гуманітарних наукових досліджень. Так само як варто взяти до уваги і напрацювання у сфері методології, які належать авторству фахівців з конституційного та муніципального права.

Наприклад, проблему методології муніципально-правових досліджень ретельно опрацьовував та опрацьовує О.В. Батанов. Свою увагу до цього питання він пояснив так: «кожна суспільнознавча наука має свій методологічний інструментарій, за допомогою якого вона вивчає відповідні соціальні процеси, робить висновки та надає пропозиції для практики. Методологія належить до галузі найбільш актуальних та складних проблем юридичної науки» [19, с. 152].

Виходячи з цих пропозицій відомих вчених – конституціоналістів, слід запропонувати уважати, що методологія кожного дослідження – і конституційно-правові та муніципально-правові дослідження не є винятком – представляє собою сукупність низки підходів, які, у свою чергу, обумовлюють ті методи, які застосовуються для визначення явищ, об'єктів, що аналізує вчений з метою досягнення обґрунтованого та достовірного результату.

Варто підкреслити, що обрані дослідником методологічні підходи та методи є важливими на кожному етапі наукової роботи, починаючи з формулювання мети дослідження та завдань, вирішити які необхідно для досягнення поставленої мети. А отже, саме тому підрозділи наукових праць, присвячені питанням методології, розміщуються на початку цих праць. Слід погодитись зі справедливостю таких, що склались у науковій літературі, традицій.

Крім того, методологічні підходи та методи дослідження впливають на те, яким чином (способом) та як само збирається інформація для наукової праці. Відповідно, підходи та методи впливають на якість наукового результату, який буде досягнутий, на цінність

сформульованих висновків та пропозицій для науковців та для практичних працівників.

При проведенні дослідження за обраною темою найбільш важливими стали наступні методологічні підходи:

- аксіологічний;
- антропологічний;
- діалектичний;
- системний;
- синергетичний;
- телеологічний.

Аксіологічний підхід став у нагоді при обґрунтування порівняльності міського самоврядування в Україні та Сполученому Королівстві. З необхідністю застосовувати цей підхід погоджуються і інші вчені. Наприклад, С.О. Капковим «обґрунтовано положення про детермінованість трансформацій суспільних міських просторів аксіологічними підставами, що формують в остаточному підсумку баланс цінностей, який відіграє провідну роль у відтворенні міста як унікального цілого» [101, с. 22]. Слід повністю погодитись з висновком цього дослідника.

Порівняльність міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві може викликати сумніви. Вище була наведена фактична інформація щодо співпадіння у більшості формальних характеристик аналізованих держав у цілому. Однак, загальновідомим є той факт, що моделі місцевого самоврядування у цілому, а отже – і міського самоврядування зокрема, для досліджуваних країн є різними (континентальна для України, англо-американська – для США). А отже, нижче буде приділено більш ґрунтовну увагу цьому питанню.

Аксіологічний підхід у ХХІ столітті вбачається обов'язковим для галузевих досліджень, коли йдеться про галузь конституційного права України. Функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції – Конституційного Суду України, а також активне засто-

сування практики Європейського Суду з прав людини, привертає увагу не тільки до принципів конституційного права, на які ці органи часто посилаються, зміст яких вони поглиблюють та розширюють у своїх рішеннях, – але також і до цінностей конституційного права, – справедливості, народовладдя тощо. Значна частина сучасних цінностей як європейського, так і українського конституційного права, конституціоналізму робить актуальним запозичення муніципального досвіду країни з загальновизнаним ефективним міським самоврядуванням, – Сполученого Королівства. А отже, аксіологічний підхід став одним з найважливіших при проведенні дисертаційного дослідження та формулюванні його результатів, при формулюванні висновків та пропозицій з цього питання.

У цьому контексті слід навести думку В.І. Анішиної, яка влучно сформулювала, що «жодна система права не може розвиватися без визначення її базових цінностей і цілей, до яких вона прагне, ... ці цілі і цінності повинні бути легально і формально визначені і оприлюднені у вигляді принципів як основних, рушійних начал. Хто визначає склад і зміст принципів права, той і володіє механізмом регулятивного впливу на суспільство і державу» [3, с. 27]. Аналіз історичної генези міст як в Україні, так і у Сполученому Королівстві свідчить на користь цього твердження.

До аксіологічного підходу дотичні і принципи міського самоврядування. Варто підкреслити, що вони частково співпадають з принципами місцевого самоврядування у цілому. Це не є дивним – адже міське самоврядування є різновидом міського самоврядування. Однак, аксіологічне підґрунтя самоврядування у міських населених пунктах має і свої відмінності.

Антропоцентричний підхід притаманний будь-якому сучасному конституційно-правовому дослідженню, і дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві не є винятком. Сучасне конституційне право концентрується

навколо людини – її життя, здоров'я, честі, гідності, її природних та інших прав.

У цьому контексті доречно навести думку Т.І. Тарахонич, відповідно до якої «серед найпоширеніших методологічних підходів, які використовуються наукою з метою всебічного аналізу об'єкта пізнання, слід назвати такі: антропологічний, ціннісний (аксіологічний), гуманістичний. Важливим в аналізі людиноцентризму є саме антропологічний підхід. ... Антропологічний підхід сприяє з'ясуванню змісту об'єкта пізнання із врахуванням інтересів і потреб людини, її правового статусу, становища в суспільстві та державі» [296, с. 281]. Варто погодитись з міркуваннями авторки.

Слід додати, що на місцевому рівні у цілому та на міському рівні зокрема реалізується значна кількість прав людини. Професор М.О. Баймуратов запропонував та обґрунтував теорію муніципальних прав людини (дивись, наприклад, [8; 10]), яка має значну кількість послідовників (дивись, наприклад, працю А.В. Левенець про муніципальні права людини в Україні [153], С.А. Панасюк про муніципальні права людини у контексті питань якісної імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування [224], інші дослідження).

Варто додати, що далеко не усі вчені погоджуються з існуванням саме муніципальних прав людини. З огляду на це, справедливою є пропозиція професора П.М. Любченка аналізувати не «муніципальні права особистості», а «права людини у сфері місцевого самоврядування». Він сформулював тезу, відповідно до якої «права людини у місцевому самоврядуванні є різновидом загальних конституційних прав громадян». З метою аргументації своєї тези професор П.М. Любченко навів «перелік конституційних норм, які регламентують відносини щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина у сфері місцевого самоврядування <...>, зокрема, це:

право громадян знайомитися в органах місцевого самоврядування з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (ст. 32);

право громадян брати участь у місцевих референдумах (ст. 38);

право громадян вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування (ст. 38);

право громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38);

право громадян проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про які завчасно сповіщаються органи місцевого самоврядування (ст. 39);

право людини на індивідуальні чи колективні звернення (петиції) до органів місцевого самоврядування (ст. 40);

право громадян користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (ст. 13);

право громадян користуватися для задоволення своїх потреб об'єктами права комунальної власності (ст. 41);

право громадян на соціальний захист, яке гарантується <...> створенням мережі комунальних <...> закладів для догляду за непрацездатними (ст. 46);

право громадян, які потребують соціального захисту, на отримання від органів місцевого самоврядування житла безоплатно або за доступну для них плату (ст. 47);

право громадян на безоплатне отримання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я (ст. 49);

право громадян на освіту, яке забезпечується доступністю і безоплатністю освіти в комунальних навчальних закладах (ст. 53);

право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55);

право людини на відшкодування за рахунок місцевого бюджету матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування,

їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56)» [158, с. 60–62].

Варто зауважити, що міркування професора П.М. Любченка є переконливими та аргументованими.

Таким чином, органи міського самоврядування наполегливо працюють «на користь» людини, створюючи найбільш сприятливі умови для проживання у місті; міста часто конкурують у контексті залучення мешканців, інвесторів тощо. Відповідно, при дослідженні міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві необхідно застосовувати також і антропоцентричний підхід.

Навряд чи є таке юридичне дослідження, яке можна провести без застосування діалектичного підходу. Адже саме з діалектичним підходом до наукових досліджень тісно та нерозривно пов'язані закони єдності об'єктивного і суб'єктивного, системності дослідження, взаємовідносин між цілим та частиною, між загальним та особливим, зв'язок між кількістю та якістю, а також принципи системності, комплексності, розвитку (у першу чергу, історичного розвитку та поточного телеологічного розвитку). Застосування принципу системності в рамках діалектичного підходу не перешкоджає застосуванню також і системного підходу.

Важливим для дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві є системний підхід. Міське самоврядування представляє собою систему – адже воно здійснюється не одним, а кількома органами публічної влади, посадовими особами.

Варто зауважити, що в українській юридичній літературі про місцеве самоврядування значна увага приділяється питанням системи органів цього виду публічної влади – як краще побудувати відносини між представницькими та виконавчими органами, хто має формувати ці органи тощо. Водночас слід наголосити на том, що основною є далеко не модель міського самоврядування як система його органів, а компетенційна та матеріально-фінансова основа міського самоврядування. Саме вони у кінцевому підсумку

надають більш або менш широкі можливості задоволення потреб жителів міста, захисту прав людини на місцевому рівні.

Застосування синергетичного підходу до дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві обґрунтовано наступними чинниками.

По-перше, це міждисциплінарність нашого дослідження. Досліджуючи міське самоврядування в обраних країнах, неможливо не звертатися до питань його історичної генези (історія держави і права зокрема та історичні науки взагалі), до питань особливості міських населених пунктів (економічні науки, географічні науки), до питань співвідношення взаємодії органів міського самоврядування з органами державної влади, які розташовані у містах (державне управління, адміністративне право), до питань матеріально-фінансових основ міського самоврядування (фінансове право, бюджетне право) тощо.

По-друге, як вже зазначалось при обґрунтуванні застосування системного підходу, органи міського самоврядування представляють собою елементи відповідних систем – міського самоврядування, місцевого самоврядування, органів публічної влади тощо.

Телеологічний підхід до дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві обґрунтовано тим, що при формулюванні досліджуваної наукової проблеми неможливо запобігти постановки традиційних для теології запитань: «З якою метою?», «Навіщо?».

А саме: з якою метою, навіщо порівнюється міське самоврядування саме у цих двох країнах?

З якою метою, навіщо в якості об'єкта порівняння обрано саме міське самоврядування?

З якою метою, навіщо автор формулює висновки та пропозиції на підставі проведеного дослідження?

Відповіді на усі ці запитання є у подальших частинах цього дослідження.

Характеристика методології дослідження не була б повною, якби не були б охарактеризовані основні методи наукового пізнання, які стали у нагоді при проведенні дослідження.

Це є цілком логічним з урахуванням того, що інструментарій методів формується з урахуванням мети дослідження, завдань дослідження. Важливою для підбору належних методів наукового пізнання є також і формулювання наукової проблеми, розв'язання якої здійснюється у дослідженні (найчастіше ця наукова проблема представляє собою певне протиріччя, на яке спрямовано дослідницьку увагу, але не для порівняльно-правових досліджень. Для порівняльно-правових досліджень наукова проблема формулюється виходячи з того, що у тій чи іншій сфері суспільного життя наявна прогалина у правовому регулюванні – і підвищення його ефективності є можливим та доцільним з застосуванням зарубіжного досвіду).

Варто підкреслити, що порівняльно-правове дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві є значущим та актуальним не само по собі – а з точки зору можливостей застосування дотичного муніципального досвіду Сполученого Королівства для подальшого удосконалення міського самоврядування в Україні. Слід констатувати, що рівень цієї дослідницької мети є високим, а отже – необхідним є належний методологічний потенціал.

Порівняльно-правовий метод був доволі поширеним в радянській юридичній літературі. При порівнянні правових інститутів СРСР та соціалістичних країн всіляко підкреслювалися надбаня радянської влади, ефективність керівництва комуністичної партії, переваги планової економіки тощо. При порівнянні правових інститутів СРСР та капіталістичних країн, навпаки, – ніколи не відмічалися «сильні» сторони того чи іншого підходу, який застосовувався у капіталістичних країнах. Їхній досвід (у тому числі і муніципальний досвід) оцінювався завжди негативно. Особливу увагу

приділяли становищу трудящих за умов капіталістичного ладу, ринкової економіки. Підкреслювався та висвітлювався лише негативний досвід, а на позитивний досвід «не звертали уваги».

Після проголошення незалежності України у 1991 році порівняльно-правові дослідження набули якісно іншого навантаження. Вони стали більш об'єктивними, вони позбавилися ідеологічної складової. Цю тенденцію варто відмітити як позитивну та приєднатися до думки професора Бехруза, який підкреслює, що «вивчення правових систем в рамках правової панорами світу потребує відмови від ідеологізації нашого наукового пізнання (його деідеологізації), що забезпечує об'єктивне, неупереджене відношення до всіх без виключення правових систем. Дотримання цієї вимоги методологічного характеру передбачає зміщення акценту на користь загальноцивілізаційних цінностей» [25, с. 128].

Стало розвиватися порівняльне право у цілому, а кожна з галузей національного права набувала глибини та нових ідей завдяки порівняльно-правовому методу. Цю ситуацію влучно охарактеризував О.В. Єгоров, який зазначив, що «розуміння порівняльного права стосується двох форм його існування в правовій сфері: порівняльного правознавства (порівняльної юриспруденції) і порівняльно-правового методу» [70, с. 73].

Так як дослідження виконується в межах спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, то при його проведенні застосовується саме порівняльно-правовий метод – а не більш ґрунтовні розробки фахівців з порівняльного правознавства. Хоча, напевно чи можна чітко відмежувати, де саме «закінчується» порівняльно-правовий метод та «починається» порівняльне правознавство. Завдяки напрацюванням фахівців з порівняльного правознавства, «порівняльний метод пропонує практично необмежений набір рішень соціально-політичних і економічних проблем і надає досліднику можливість вибрати найефективніший з них» [328, с. 16].

Якщо підхід до дослідження того чи іншого явища, інституту передбачає надзвичайне глибоке «занурювання» у теорію порівняльного права, при застосуванні порівняльного методу, як правило, вчені свідомо оминають увагою це питання. Наприклад, О.В. Єгоров підкреслює, що «у роботах компаративної спрямованості відсутній аналіз питань «якісне і кількісне порівняння», «монорелятивне і полірелятивне порівняння», «інтервал порівнянності» [71, с. 232]. Настільки глибокий рівень деталізації притаманний працям фахівців з порівняльного правознавства, але не фахівцям з галузевих наук у цілому та вченим-конституціоналістам, які застосовують у своїх працях порівняльний метод, зокрема.

Так, саме фахівцям з порівняльного правознавства належать пропозиції виокремлювати рівні порівняння – щонайменше макро-рівень та мікрорівень. У випадку з дослідженням міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві йдеться про макро-рівень дослідження.

Продовжуючи та деталізуючи доктрину різнорівневості застосування порівняльно-правового методу, слід звернутися до розробок О.О. Малиновського, які стали у нагоді при проведенні нашого дослідження. Автор рекомендував, що «у процесі здійснення макро-і мікропорівняння для розуміння причин виявлених особливостей необхідно враховувати цілий ряд обставин, серед яких:

- різні історичні, соціально-культурні, політичні, психологічні, релігійні та інші чинники, що впливають на порівнювані правові явища і процеси;
- специфічність процесів правотворчості та правозастосування в різних країнах;
- специфічність процесів рецепції права, його уніфікації та гармонізації;
- особливості юридичної техніки в порівнюваних правових системах;

– різний вплив міжнародного права на національні правові системи» [162, с. 15].

Ці положення є надзвичайно важливими, та доцільно деяким з них присвятити окремі частини дослідження, а деякі достатньо лише окреслити, шляхом посилання на праці фахівців з порівняльного права.

Останнє стосується питань джерел права, у першу чергу, у Сполученому Королівстві. Відомий фахівець з порівняльного права А.Х. Саїдов щодо цієї країни зазначив, що «ще й сьогодні в Англії закон охоче зображують як винятковий феномен в системі, яка є класичною системою суддівського права. Однак закони в Англії так само численні, і вони грають там роль нітрохи не меншу, ніж в романо-германської правової сім'ї. Їх перестали тлумачити буквально і обмежено, як це пропонувалося старовинними канонами. Залишається вірним лише те, що англійські юристи, як і раніше погано почувають себе в присутності правових норм, сформульованих законодавцем, і прагнуть якомога швидше розчинити їх в судових рішеннях, винесених в ході застосування цих норм» [277, с. 28].

Вагомою рекомендацією, випрацьованою фахівцями з порівняльного правознавства, є те, що слід визначитися з метою порівняльного дослідження. О.В. Юдина вважає, що «одним з критеріїв класифікації порівняльно-правових досліджень є мета проведеного дослідження. Залежно від цього критерію виділяють функціональне (практичне) і наукове (теоретичне) порівняння» [339, с. 130]. На початку нашого дослідження, у вступі, було наголошено, що для вирішення сформульованої наукової проблеми воно має бути науково-функціональним (практично-теоретичним).

Крім різних рівнів порівняльно-правових досліджень та різних дослідницьких цілей, важливим є визначення рівня такого дослідження.

На сучасному етапі у юридичній науці є такі рівні:

- внутрішньосистемний;
- внутрішньонаціональний;
- міжсистемний;
- надсистемний тощо.

Порівняльне дослідження є міжсистемним, воно охоплює місцеве самоврядування в Україні, система якого побудована з урахуванням особливостей континентальної моделі, та у Сполученому Королівстві, система якого побудована з урахуванням особливостей англо-американської моделі місцевого самоврядування.

Наше порівняльне дослідження має міжнародний вимір, так як охоплює міське самоврядування у країнах, які належать до різних правових сімей (романо-германською та англо-американською). За рівнем свого проведення воно має європейський характер.

За своїм галузевим спрямуванням порівняльно-правове дослідження є внутрішньогалузевим. Адже досліджується міське самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві – і в обох країнах цей інститут охоплюється предметом правового регулювання галузі конституційного права.

Виходячи з останнього твердження, порівняльне дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві є інституціональним.

Також доречно дослухатися до рекомендацій фахівців з порівняльного права, які ведуть мову про структуру таких досліджень. Наприклад, О.Р. Швандерова розмірковує, що «доречно виділити обов'язкові стадії порівняльного дослідження:

- 1) вивчення конкретних політико-правових інститутів з метою виявлення істотних особливостей;
- 2) порівняння виявлених особливостей аналогічних інститутів, встановлення їх подібних і різних характеристик;
- 3) аналіз і оцінювання відмінностей з точки зору ідеї справедливості, доцільності, ефективності та інших;

4) вивчення практичної реалізації досліджуваних правових і політичних інститутів» [328, с. 13].

Не дуже зрозумілим є четвертий пункт пропозиції О.Р. Швандерової, щодо «вивчення практичної реалізації досліджуваних правових і політичних інститутів». Адже правові інститути навряд чи «реалізуються». Але до усіх інших рекомендацій дослідниці варто прислухатися.

Нарешті, щодо порівняльного методу варто зауважити, що він органічно поєднується з іншими методами наукового пізнання, які поширені в юриспруденції. Наприклад, О.Ф. Скакун влучно сформулювала, що «за допомогою визначення місця принципу єдності логічного та історичного в системі методів порівняльного правознавства можна простежити те спільне і те особливе, що дозволяє розмежовувати предмети вивчення порівняльного правознавства, історії права, теорії права» [284, с. 5]. Тим самим професор Скакун підкреслила вагому роль належної сукупності методів дослідження та резюмувала, що сам по собі порівняльно-правовий метод ще не гарантує успіху проведеної праці.

Важливим як з точки зору поєднання з порівняльно-правовим методом, так і сам по собі, є герменевтичний метод. За допомогою герменевтичного методу у дослідженні аналізувались ті рішення Конституційного Суду України, у яких йдеться про міське самоврядування.

Така тенденція є доволі новою у сучасній юридичній літературі. І.О. Кравець запропонував ввести у науковий обіг поняття «конституційна герменевтика». На його думку, «це мистецтво і теорія тлумачення норм конституції в процесі її реалізації і здійснення різних функцій органом конституційного правосуддя або органом судового нагляду, а також філософське і теоретико-правове обґрунтування та виявлення конституційного сенсу і значення різних нормативно-правових актів, що потрапляють в сферу діяльності конституційної юстиції» [140, с. 31]. Слід погодитись з цим дослідником у тому, що

жодна з праць, у якій застосовуються правові позиції чи інші фрагменти рішень органів конституційної юрисдикції, має виконуватися із застосуванням герменевтичного методу.

Відомий фахівець з теорії держави і права П.М. Рабінович вбачав потенціал герменевтичного методу у сукупності з методом порівняльним. У своїх працях він застосовував цю пару методів для порівняння правової системи України з правовою системою Європейського Союзу (дивись, наприклад, [268, с. 8, 267; 269]). Варто також погодитись з таким підходом, – адже, неможливим представляється порівняння двох чи більше інститутів, явищ, зміст яких дослідник усвідомлює не повністю.

Нарешті, будь-який дослідник, який пропонує своїй аудиторії авторські визначення того чи іншого поняття, активно застосовує при цьому герменевтичний метод. Цей феномен відмітив ще доволі давно П.Є. Недбайло, який зауважив, що до числа видів тлумачення слід уважати належними наступні: «словесне (граматичне), систематичне, логічне (порівняльне), історичне і телеологічне» [209, с. 22]. У цій цитаті привертає увагу також і посилення на порівняльне тлумачення, що є актуальним у контексті проведення порівняльно-правових досліджень. А отже, при дослідженні міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві став у нагоді такий метод пізнання юридичної науки, як герменевтичний.

За допомогою аналітичного методу вдалось оцінити стан дослідження проблеми як щодо України, так і щодо Сполученого Королівства; з'ясувати його особливості, у тому числі історичного характеру; а також обґрунтувати необхідність подальшого удосконалення нормативно-правової регламентації національного міського самоврядування.

При з'ясуванні історичних особливостей міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві у сукупності з аналітичним застосовувався також і історичний метод; цей метод став

у нагоді також і при огляді еволюції такої організаційної форми міського самоврядування у Сполученому Королівстві, як «система комітетів ради сіті». Слід дещо конкретизувати ці узагальнення.

По-перше, як було продемонстровано у Розділі 1, значна увага приділяється питанням появи міського самоврядування з огляду на конкретні історичні умови країни. Так, в Україні тенденції появи міського самоврядування у його сучасному розумінні сприяли німецькі муніципальні норми, у той час як у Сполученому Королівстві – французькі норми. У цілому ж поява міського самоврядування в обох державах ґрунтувалась на континентальних європейських правових традиціях, цінностях. А тому, незважаючи на певну різницю між французькими та німецькими правовими нормами, їхня належність до одної правової родини робить можливим порівняльно-правове дослідження історії міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві.

По-друге, як в Україні, так і у Сполученому Королівстві організаційна форма міського самоврядування протягом тривалого часу еволюціонувала. Державні органи та громадянське суспільство знаходилися у пошуках оптимальної, ефективної моделі (спочатку одної, а потім декількох) для здійснення самоврядування у містах. А отже, історичний метод став у нагоді для узагальнення підсумків, здобутків та прорахунків цих пошуків. Паралельний аналіз розвитку та еволюції організаційних форм міського самоврядування у містах досліджуваних країн дозволив більш повно виявити особливості сучасного міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві, які обумовлені таким, що відбувався у відповідні періоди, суспільним розвитком.

Варто додати, що при дослідженні міського самоврядування як в Україні, так і у Сполученому Королівстві неможливо оминати увагою історичні питання. Міста розвивались як центри культури, освіти тощо, – в кожному історичному епоху динаміку збільшення кількості міст у цілому, збільшення кількості мешканців міст

обумовлювало прагнення до цінностей. Так, на стиці феодалізму та капіталізму відтік робочої сили з сільських населених пунктів до міських населених пунктів обґрунтовувався тим, що почали масово закріплюватися права людини особистого та політичного характеру. Реалізувати ці права було значно легше у міських населених пунктах, особливо коли йдеться про політичні права.

Структурно-логічний та аналітичний методи було використано для того, щоб з'ясувати поняття, ознаки та сутність міського самоврядування у системі місцевого самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві. З використанням логіко-семантичного методу було поглиблено загальний понятійний апарат. Також при цьому у нагоді став і формально-логічний метод.

За допомогою формально-логічного методу аналізувалися визначення понять, сформульовані іншими авторами. Також, цей метод застосовувався при формулюванні авторських дефініцій тих чи інших понять. Формально-логічний метод є одним з основних, за допомогою яких розробляються класифікації досліджуваних явищ, угруповуються правові положення в межах аналізованих інститутів муніципального права, – і це дослідження не є виключенням з цього загального правила. При угрупованні організаційних форм міського самоврядування в Україні, у Сполученому Королівстві, при виявленні характерних ознак міського самоврядування у цих країнах, при аналізі підходів фахівців різних галузей права щодо поглядів на поняття «місто» для України та «сіті» для Сполученого Королівства застосовувалися відповідні методи, та найчастіше – формально-логічний метод.

Наступним методом наукового пізнання, який активно застосовувався при проведенні нашого дослідження, є системний метод. Кожна наукова праця має бути логічною, а для цього – структурованою відповідно до певних вимог, у т.ч. відповідно до вимоги системності. Таким чином, системний метод застосовувався на усіх без виключення етапах нашого дослідження.

Спочатку за його допомогою було проведено історичний аналіз міського самоврядування у двох досліджуваних країнах – в Україні та у Сполученому Королівстві. Після цього на підставі співвідношення систем органів міського самоврядування у минулому та на сучасному етапі зроблено висновок щодо можливості порівнювати міське самоврядування у цих державах (це лише одна з підстав, але доволі вагома, не другорядна).

Крім того, системний метод став у нагоді при визначенні структури організаційних форм міського самоврядування в Україні та самоврядування у ситі Сполученого Королівства.

У підсумку, системний метод застосовувався як для дослідження окремих підінститутів інституту міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві, так і для формулювання пропозицій щодо рецепції британського досвіду для подальшого удосконалення міського самоврядування в нашій країні (в Україні).

Резюмуючи, варто узагальнити, що жодне порівняльно-правове дослідження не може бути виконано без застосування системного методу на усіх етапах його проведення. На підставі цього доволі часто в юридичній літературі з питань методології дослідники формулюють пропозицію виокремлювати в межах системного методу системно-структурний та системно-функціональний методи. Якщо конкретизувати викладені вище положення щодо застосування системного методу при проведенні дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві, можна розмежувати відповідні положення. Наприклад, справедливим буде стверджувати, що системно-структурний метод було використано для того, щоб визначити систему органів міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві, охарактеризувати наявні організаційні форми міського самоврядування у цих країнах, а системно-функціональний метод – для того, щоб обґрунтувати напрями перегляду підходів до визначення переліку організаційних форм міського самоврядування в Україні.

Важливими для кожного юридичного дослідження є методи індукції і дедукції. За допомогою методу індукції можна сформулювати загальні твердження на підставі узагальнення окремих фактів, нормативних положень. Відповідно, цей метод було використано при дослідженні конкретних прикладів створення та функціонування органів міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві, при огляді їхньої компетенції, фінансових основ їхньої діяльності. За допомогою методу дедукції обґрунтовувалася, у першу чергу, можливість та доцільність рецепції досвіду самоврядування сіті у Сполученому Королівстві для подальшого удосконалення міського самоврядування в Україні. Слід також додати, що з застосуванням методів індукції та дедукції формувалися висновки та пропозиції до кожного з чотирьох розділів нашого дослідження.

Важливим для юридичних досліджень у цілому та для порівняльно-правових досліджень зокрема є така пара методів, як методи аналізу і синтезу. Застосування методів аналізу та синтезу надали можливість структурувати дослідження таким чином, щоб матеріали у ньому було викладено від загальних до конкретних, щоб не порушувався логічний ланцюжок та щоб кожен висновок та пропозиція отримали б належну аргументацію.

Також метод аналізу та синтезу застосовувався для того, щоб «відкинути» ту фактичну інформацію, яка є важливою для усвідомлення та розуміння сутності та змісту міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві, однак не має значення для порівняльно-правового дослідження, яке виконується в рамках спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Так, проаналізовано лише основи фінансових питань міського самоврядування, – глибоко питання бюджетів сіті, бюджетів міст не аналізувалися, це вже не конституційне право, а фінансове право. Так само ґрунтовно не розглядалися питання оподаткування у містах, місцевих податків, – з тієї ж самої причини, яка

наведена вище. Таким чином, дослідження досвіду Сполученого Королівства щодо муніципального управління у цілому та самоврядування сіті зокрема здійснювалося вибірково, з застосуванням методу абстрагування.

Такий різновид методу аналізу, як метод документального аналізу, а також структурно-логічний метод було використано для того, щоб надати характеристику особливостям компетенції та фінансових основ міського самоврядування у досліджуваних країнах.

Розкрити питання характеристики повноважень міських колегіальних представницьких органів, виконавчих органів, посадових осіб місцевого самоврядування у досліджуваних країнах, а також основних джерел надходжень та основних статей витрат органів міського самоврядування вдалось за допомогою спеціально-юридичного методу.

Як вже було згадано вище, наукова проблема, яка вирішувалася при проведенні дослідження, охоплювала як впровадження у науковий обіг української конституційно-правової доктрини положень про самоврядування сіті у Сполученому Королівстві, так і формулювання висновків та пропозицій щодо рецепції конкретних аспектів британського досвіду для подальшого удосконалення міського самоврядування в Україні. Важливу роль при вирішенні цієї наукової проблеми відіграв метод моделювання.

Вагомість методу моделювання для конституційно-правових досліджень сформулювала та обґрунтувала відомий фахівець з конституційного права Н.О. Богданова. Зокрема, вона зазначила, що, «будучи прийомом логічного пізнання, моделювання дає можливість відповідно до конкретного завдання дослідження побудувати теоретичне уявлення про досліджуваний предмет, який оптимально і адекватно відповідає мети дослідження і його практичним потребам. Модель ... стає ідеальним виразом характеристики широкого кола конституційно-правових явищ, норм,

інститутів, процесів на відміну від статусних характеристик тільки суб'єктів конституційно-правових відносин. Модель – це те ідеальне, яке виводиться з реального і в ньому має знаходити втілення. В цьому і проявляється, з одного боку, зв'язок, з іншого – відмінність моделі і статусу. Однак модель завжди залишатиметься тим, що має бути, а статус – тим, що є» [28, с. 91]. Слід додати, що ці міркування були важливими при визначенні того, чи варто включати до нашого дослідження матеріали про конституційний статус кожного конкретного органу міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві. Здебільшого з урахуванням наведених вище міркувань професора Н.О. Богданової було прийнято рішення не робити цього.

Отже, при проведенні дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві метод моделювання застосовувався при формулюванні конкретних пропозицій щодо рецепції британського досвіду, а також при формулюванні текстів змін та доповнень, які пропонується внести до чинного законодавства України.

Також, огляд методів дослідження був би неповним без такої їхньої групи, як математичні методи. Вони не є поширеними у юридичних дослідженнях у цілому та у конституційно-правових дослідженнях зокрема. Так, в українській юридичній літературі до потужного потенціалу математичних методів при проведенні конституційних досліджень зверталася в останні роки лише професор Н.В. Мішина (дивись такі її праці, як «Проблеми доктринального супроводження розвитку конституційної юстиції в Україні» [192], «Статистичний метод у конституційному праві» [196], «Графічні зображення як засіб наглядного наведення статистичних фактів у конституційно-правових дослідженнях» [176]).

У нашому дослідженні є небагато питань, які можна висвітлити за допомогою математичних методів. Як і підкреслює Н.В. Мішина, найбільш популярним та дотичним до конституційно-правових

досліджень є статистичний метод. За допомогою статистичного методу викладено результати пошуку адміністративно-територіальних одиниць, аналогічних українським містам, у Сполученому Королівстві. Крім того, цей метод став у нагоді при здійсненні викладення фактичних даних щодо організаційних форм самоврядування у сіті Англії, а також при аналізі фінансових основ міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві.

Отже, при проведенні нашого дослідження для отримання достовірних та об'єктивних результатів, для формулювання аргументованих висновків та пропозицій, використовувався широкий перелік методологічних підходів та методів наукового пізнання, – сучасний методологічний інструментарій. Цей інструментарій було охарактеризовано вище.

Проводячи проміжний підсумок, варто додати, що кожен з обраних методологічних підходів та методів наукового пізнання має як сильні, так і слабкі сторони, як переваги, так і недоліки. Але у сукупності ці підходи та методи дозволяють усесторонньо та глибоко проаналізувати предмет наукової роботи. Крім того, вони стануть у нагоді при визначенні ступеню порівнюваності міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві.

Щодо цього доречно процитувати думку А.Р. Швандерової, яка пише: «розглянемо порівняльний (компаративний) метод, який, будучи приватнонауковим методом дослідження права і держави, застосовується при зіставленні і протиставленні двох і більше правових і політичних систем з метою виявлення їх загальних, особливих і одиничних властивостей. У науковій і методичній літературі справедливо відзначається, що порівняння – іманентна сторона процесу пізнання, один з основних логічних прийомів пізнання зовнішнього світу. Дійсно, пізнання будь-якого предмета або явища починається з того, що встановлюється відмінність його від інших предметів і визначається схожість зі спорідненими об'єктами» [328, с. 13]. Слід повністю погодитись з дослідницею та

підкреслити, що цей підрозділ не був би повним без положень про моделі місцевого самоврядування, що існують у сучасному світі, у цілому, та про моделі місцевого самоврядування в Україні (континентальна) та у Сполученому Королівстві (англо-американська).

Огляд моделей місцевого самоврядування слід почати з того, що сама юридична конструкція «модель місцевого самоврядування» не є такою, яка усталилася у науковій літературі.

В юридичній літературі існують пропозиції вести мову не про «модель місцевого самоврядування», а про інші, подібні юридичні конструкції.

Так, проводячи порівняльно-правовий аналіз місцевого самоврядування у Польщі, Угорщині та Чехії, А.С. Чіркін резюмував, що «приклад досліджуваних країн підтверджує тезу про варіативність систем і моделей місцевого самоврядування навіть в межах близьких за соціально-економічними та політико-правовими характеристиками держав; адже у Польщі та Угорщині існує континентальна система місцевого самоврядування, тоді як в Чехії – англо-саксонська, у Польщі й Угорщині на базовому рівні використовується модель «слабка рада – сильний мер», тоді як у Чехії – навпаки «сильна рада – слабкий мер». При цьому інституційна модель місцевого самоврядування як правило, віддзеркалює форму правління відповідних держав: у Польщі та Угорщині місцеве самоврядування побудоване за зразком напівпрезидентської республіки, тоді як у Чехії – на парламентарний манер» [323, с. 200]. Наведені міркування викликають певні зауваження.

По-перше, у наведеній вище цитаті з монографічного дослідження А.С. Чіркiна на тему «Конституційні засади організації місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії» бракує термінологічної єдності. Так, інколи він веде мову про «модель місцевого самоврядування». А інколи за змістом та сутністю йдеться про неї, але автор пише про «інституційну модель місцевого самоврядування».

По-друге, ознайомлення з матеріалами його дослідження не дає змогу сформулювати, якій саме назві А.С. Чіркін надає перевагу, та чим ці назви відрізняються одна від одної. Думається, що впровадження у науковий обіг нової назви (а згадки про «інституційну модель місцевого самоврядування» в інших джерелах поки що відсутні) потребує більшої уваги до визначення її змісту автором.

В.П. Грובהва запропонувала поняття «модель системи місцевого самоврядування» та сформулювала, що «модель системи місцевого самоврядування» – це сутнісно, змістовно та функціонально впорядкована і законодавчо закріплена система організаційно-правових та нормативно-правових форм здійснення муніципальної влади, що заснована на спільних концептуальних засадах, формується демократичним шляхом на основі єдиних принципів з метою реалізації завдань та функцій щодо вирішення питань місцевого значення» [54, с. 28].

Варто зауважити, що запропоноване В.П. Грובовою поняття «модель системи місцевого самоврядування» повністю співпадає з тим, як ми розуміємо поняття «модель місцевого самоврядування». Таким чином, цю дефініцію можна застосовувати для потреб нашого дослідження. Що ж до назви, то все ж таки слід надати перевагу назві «модель місцевого самоврядування».

По-перше, більшість дослідників муніципально-правових проблем застосовують саме поняття «модель місцевого самоврядування», а не «модель системи місцевого самоврядування».

По-друге, варто прагнути більшої лаконічності наукового тезаурусу. І як раз це привертає увагу до більш стислих, ємних словосполучень.

Також слід зауважити, що це питання вже знайшло своє висвітлення в українській юридичній літературі. Так, Н.М. Кондрацька з майже аналогічного питання розмірковує наступним чином:

«категорії «система місцевого самоврядування» («муніципальна система») і «модель місцевого самоврядування», які часто вживаються як синоніми, варто розмежовувати.

Під системою місцевого самоврядування в даному випадку слід розуміти ідеальний зразок (форму) системно-структурної організації місцевої (муніципальної) влади, який втілює в собі найбільш істотні її юридичні характеристики і виступає в якості її типового представника. Іншими словами, система місцевого самоврядування за особливостями системно-структурної побудови заслуговує на родове виокремлення. Класифікація систем місцевого самоврядування має базуватися на особливостях системи органів місцевого самоврядування, порядку їх формування й характеру взаємовідносин цих органів між собою та з органами державної влади.

Моделі ж місцевого самоврядування слід розглядати у межах відповідної системи, як її конкретні різновиди. Іншими словами, моделі місцевого самоврядування різняться своїми видовими характеристиками в межах родових ознак відповідної системи. Вважаємо, що такий підхід досить органічно поєднує загальне розуміння моделі зі специфікою предмету муніципального права, формує адекватне уявлення про цей феномен і є досить зручним для юридичної науки» [124, с. 79–80].

Слід повністю погодитись з міркуваннями Н.М. Кондрацької, взяти їх до уваги та застосувати у наступних частинах нашого дослідження, де будуть аналізуватися системи міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії.

Варто перейти до розгляду номенклатури наявних у сучасному світі моделей місцевого самоврядування.

Колектив авторів під керівництвом А.Б. Страшуна виокремлює тільки дві «основні системи демократичної організації влади на місцях»:

- англо-американську;
- європейську» [127, с. 845].

О.О. Олександров узагальнив, що «у світовій практиці розрізняють кілька моделей організації місцевого самоврядування:

- англосаксонську чи англо-американську (англійську);
- континентальну, яку іменують також європейською чи французькою» [2, с. 164].

Таким чином, О.О. Олександров виділяє дві моделі місцевого самоврядування – мінімальна кількість, наявна у сучасній юридичній літературі. Також слід зауважити, що цей дослідник надає перевагу не поняттю «модель місцевого самоврядування», а поняттю «модель організації місцевого самоврядування».

Н.М. Кондрацька переконана, що «в сучасному світі існує три основні системи місцевого самоврядування:

англосаксонська (англійська),
європейська континентальна (французька), та
іберійська (іспанська);

поряд із ними існує ціла низка змішаних (гібридних) і навіть особливих (унікальних) систем місцевого самоврядування, котрі відображають діалектику процесів муніципального будівництва в сучасному світі» [123, с. 5].

Як бачимо, дослідниця виокремила вже не дві, а невизначену кількість муніципальних моделей (моделей місцевого самоврядування). Також, привертає увагу, що вона веде мову не про «моделі місцевого самоврядування», а про «системи місцевого самоврядування». Важливо зробити на цьому наголос, щоб ще раз продемонструвати відсутність термінологічної єдності з аналізованого питання.

Першими у переліку Н.М. Кондрацької розташовані ті ж самі моделі місцевого самоврядування, як і у попередній цитаті – англосаксонська та континентальна.

Після цього, вона додала іберійську модель місцевого самоврядування. Щодо цієї моделі в юридичній літературі немає єдності у думках. Позиції вчених розділилися майже порівну – половина вважає, що слід виокремлювати цю модель, а половина – що ні.

Нарешті, у цитаті Н.М. Кондрацької привертає увагу той факт, що вона не робить свій перелік вичерпним. Авторка наголошує на

наявності змішаних (гібридних) та особливих (унікальних) систем місцевого самоврядування.

Навряд чи можна погодитись з останнім твердженням. Справа у тому, що завдання будь-якої класифікації – і класифікація моделей місцевого самоврядування не є виключенням – полягає у тому, щоб узагальнити фактичну інформацію, якій притаманно багатоманіття. А запропонована авторкою класифікація на це, на жаль, не здатна. Так як вона не виконує основне завдання, навряд чи доцільно продовжувати її аналіз наразі та брати її до уваги у подальших частинах нашого дослідження.

Більш вдалою з цієї точки зору є позиція М.О. Ємельянова, який виокремлює:

- англосаксонську;
- континентальну;
- змішану (гібридну);
- радянську моделі місцевого самоврядування (детальніше дивись [76, с. 5; 77, с. 22]).

У цій класифікації уміщено згадку про змішану (гібридну) модель в межах інших класифікаційних груп, а отже – зрозуміло, що класифікація стала більш ємною та інформативною, більш впорядкованою.

В якості проміжного підсумку варто зазначити, що кожен з процитованих вище дослідників не заперечує наявності як англо-американської моделі місцевого самоврядування (яка застосовується у Сполученому Королівстві), так і континентальної моделі (яка застосовується в Україні).

Так як аналіз номенклатури моделей місцевого самоврядування у сучасному світі не є предметом нашого дослідження, слід перейти до наступного кроку у доведенні порівнюваності міського самоврядування у Сполученому Королівстві та в Україні – а саме, до аналізу характерних рис англо-американської моделі місцевого самоврядування.

Що ж до континентальної моделі місцевого самоврядування, то в українській юридичній літературі достатньо інформації без протиріч та зі значною кількістю деталей щодо того, які ж саме характерні риси та особливості цієї моделі. А отже, враховуючи наявність обмежень до обсягу дисертаційного дослідження, доцільно зосередити увагу саме на першій з двох згаданих моделей місцевого самоврядування. З цього приводу можна навести детальне узагальнення ознак цієї моделі, сформульоване Н.М. Кондрацькою. Зокрема, авторка в якості основної ознаки моделі підкреслила, що «система самоврядування в континентальній європейській моделі доповнена елементами державного управління» та навела наступний перелік інших ознак цієї моделі:

- «міське самоврядування виступає як продовження державної влади – інститут виборності (автономії) доповнюється інститутом призначення (централізації);
- державні органи та муніципалітети працюють в зв'язаному режимі, при цьому створюються структури, одночасно підзвітні представницьким органам і вищим державним адміністраціям;
- сфера компетенцій місцевого самоврядування обмежується мінливим контуром в залежності від пріоритетів реалізованої державою економічної політики, що обмежує автономію муніципалітетів;
- забезпечення всіх жителів уніфікованим набором соціальних послуг вважається більш важливим, ніж вільний вибір жителями території видів і обсягів муніципальних послуг;
- здійснювана політика зрівняльної бюджетної забезпеченості обмежує фінансову автономію муніципалітетів» [124, с. 92].

Слід повністю погодитись з цим переліком та підкреслити його універсальний характер, що робить його особливо цінним (тобто, він увібрав у себе досвід не тільки України (хоча пише про цю модель саме українська авторка), але й інших країн, які застосовують цю модель місцевого самоврядування.

У наведених вище класифікаціях моделей місцевого самоврядування щодо англо-американської моделі привертає увагу той факт, що в юридичній літературі немає єдності щодо найменування цієї моделі.

Що ж до характерних рис цієї моделі, то здебільшого дослідники наводять одна-дві ознаки цієї моделі. А тому слід взяти до уваги думки кількох вчених з цього питання.

Професор Н.В. Мішина та авторський колектив підручника «Державне право зарубіжних країн» сформулювали, що «в даний час муніципальне управління в Сполученому Королівстві організовано згідно за моделлю, основною особливістю якої є «відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, які здійснюють опіку над муніципальними виборними органами» (Г. Барабашев). Цю модель традиційно іменують «англо-американською» або «англосаксонською» [172, с. 282].

По-перше, у цій цитаті слід погодитись з тим, як автори іменують аналізовану модель. Дослідження місцевого самоврядування у зарубіжних країнах, яке проводилось автором при пошуку держави, міське самоврядування у якій було б цікавим з точки зору рецепції відповідного досвіду в Україні, охоплювало також і США, і Канаду, і Австралію, і деякі інші країни, у яких застосовується англо-американська модель місцевого самоврядування. І слід підкреслити, що саме у Сполученому Королівстві та у США муніципальне управління є найбільш «яскравим» з точки зору можливостей населення брати участь у вирішенні місцевих справ, диференціювати організаційну форму муніципального управління для конкретної адміністративно-територіальної одиниці тощо. Як влучно зазначила Н.М. Полякова, «англосаксонська модель місцевого самоврядування привертає увагу не випадково. Це одна з перших в світі систем, де державні органи постійно приділяють увагу розвитку місцевого самоврядування» [229, с. 26].

А отже, у назву цієї моделі слід «винести» згадку як про Сполучене Королівство, так і про США.

До того ж, в межах Сполученого Королівства (і про це йтиметься далі у цьому підрозділі) найбільшу варіативність має муніципальне управління у такій його історичній частині, як Англія. А отже, у назві моделі слід відобразити не посилення на Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії у цілому, а лише на таку його історичну частину, як Англія, зокрема.

Отже, навряд чи можна підтримати інші пропозиції щодо найменування цієї моделі місцевого самоврядування, – наприклад, іменувати її «англосаксонська модель організації місцевого управління» [168, с. 2], як це робить Л. Михайлишин.

Щодо співвідношення муніципального управління у США та у Сполученому Королівстві у контексті найменування моделі місцевого самоврядування, в історичному аспекті представляє інтерес фрагмент з книги відомого історичного французького діяча А. Токвіля, який подорожував як у США, так і у Сполученому Королівстві з метою дослідження, у тому числі, питань місцевого самоврядування.

А. Токвіль зазначив, що він відвідав Англію і США, вивчив життя цих двох народів, у яких громадська свобода досягла найвищого розвитку. Висновки А. Токвіля були не випадкові. Він прислухався до думки різних політичних партій, в США зустрічав багато людей, які були вороже налаштовані на демократичні інститути своєї країни, а в Англії людей, які засуджують аристократичну побудову англійського суспільства, але не зустрів жодного, хто б не визнавав громадські свободи «вищою умовою благоденства своєї Вітчизни», що «самоврядування є основа громадянськості і добробуту Великої Британії і США» [299, с. 65].

Д.О. Єжевський характеризує англо-американську (в його працях – англосаксонську) модель місцевого самоврядування дуже лаконічно. Він пише: «для англосаксонської моделі місцевого управління, в основі якої лежить англосаксонська концепція місцевого самоврядування, характерним є протиставлення діяльності

органів місцевого самоврядування державному управлінню, тобто обґрунтування недержавного характеру органів місцевого самоврядування» [74, с. 33].

Попри те, що у попередньому розділі нашого дослідження ми віддаємо належне розробкам Д.О. Єжевського щодо місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві, їхній креативності та новизні, з цією цитатою погодитись важко. Так, на сучасному етапі державного та суспільного розвитку усі демократичні зарубіжні країни вважають, що місцеве самоврядування є проявом муніципальної публічної влади, – а не такого різновиду публічної влади, як державна влада. Прикладом може слугувати Україна. А отже, навряд чи можна погодитись з зауваженням Д.О. Єжевського щодо того, що найважливішою ознакою англо-американської моделі місцевого самоврядування є те, що місцеве самоврядування відокремлено від державної влади.

Більш коректним з цієї точки зору є узагальнення В.Л. Федоренка щодо того, що «англосаксонська модель передбачає здійснення місцевого самоврядування виключно органами самоорганізації населення на місцях, без будь-якого втручання в цю сферу, а континентальна (романо-германська) має на увазі здійснення місцевого самоврядування як суб'єктами місцевого самоврядування, так і органами державної виконавчої влади на місцях, із мінімальним втручанням останніх у справи місцевого самоврядування» [313, с. 575].

Однак, і з цим узагальненням неможливо погодитись повністю.

По-перше, в українській юридичній літературі під «органами самоорганізації» здебільшого маються на увазі органи самоорганізації населення. Відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення», саме такою є родова назва для будинкових комітетів, вуличних комітетів, комітетів мікрорайонів, комітетів кварталів тощо. А отже, вести мову про те, що словосполучення «органи самоорганізації» може бути синонімом словосполучення «органи місцевого самоврядування» було б не зовсім коректним.

По-друге, не зовсім відповідає дійсності той факт, що органи державної влади у Сполученому Королівстві, у США та в інших країнах, що застосовують англо-американську модель місцевого самоврядування, зовсім не втручаються у місцеві справи, віднесені до відання органів місцевого самоврядування. Здійснюється фінансовий контроль, здійснюється судовий контроль тощо.

Щодо останнього зауваження слід навести приклад, який демонструє більш коректний підхід до цього питання. М.А. Калабекова справедливо узагальнила, що «в Англії існує англосаксонська модель місцевого самоврядування, яка характеризується глибокою автономією місцевих органів і відсутністю вираженого прямого підпорядкування їх вищестоячим органам, центру» [98, с. 324]. Слід повністю погодитись з таким узагальненням.

Коректним слід визнати і узагальнення І.С. Щебетун, яка запропонувала уважати, що «модель автономного місцевого самоврядування найбільш послідовно впроваджена в таких країнах як США, Канада, Великобританія, Австралія, Нова Зеландія. Вона базується на положеннях «громадської» муніципальної доктрини й тому припускає відділення місцевого самоврядування від системи державної влади, виключаючи будь-яке пряме підпорядкування муніципальних органів органам вищого рівня. Характерна риса даної моделі – відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, що контролюють виборні муніципальні органи. Контроль центру за діяльністю органів місцевого самоврядування в цьому випадку носить періодичний характер і здійснюється шляхом фінансових ревізій (особливо відносно витрати цільових субсидій з вищих бюджетів)» [338, с. 70]. У цьому твердженні цілком справедливо підкреслено основну рису англо-американської моделі місцевого самоврядування.

Слід лише зазначити, що І.С. Щебетун доволі нетрадиційно визначила саму назву моделі – «автономного місцевого самоврядування». Враховуючи, що органи місцевого самоврядування

у демократичних країнах не вважаються органами державної влади (відповідні узагальнення наводились вище у цьому підрозділі), навряд чи варто не застосовувати географічну складову, а натомість вести мову про «автономію». Автономія тут є поняттям оціночним, а отже – не дуже зрозуміло, чи є органи місцевого самоврядування, припустимо, в Україні автономними, – а якщо є, то чи належить Україна до «моделі автономного місцевого самоврядування»?

До того ж, доречно застосовувати ті назви, які є усталеними у конституційно-правовій літературі з цього питання.

Доволі цікаві та ємні узагальнення містяться у підручниках з муніципального права, коли йдеться про характеристику англо-американської моделі місцевого самоврядування. Так, автори одного з навчально-методичних видань сформулювали, що «до основних рис англосаксонського типу самоврядування належать такі правові концепції:

- відсутність загальної компетенції та використання щодо місцевої влади правила *ultra vires* (принцип дозволено те, що дозволено);

- органи місцевого самоврядування представляють центр на місцях; немає необхідності у будь-яких інших представництвах» [175, с. 41–42].

Згадка про доктрину *ultra vires* є надзвичайно доречною, звернення до цієї доктрини слід всіяко вітати. Навряд чи можна охарактеризувати компетенцію органів місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві у цілому та органів міського самоврядування зокрема без згадки про неї.

Що ж до другого узагальнення – що «органи місцевого самоврядування представляють центр на місцях» – не дуже зрозуміло, що мається на увазі під «центром». Припустимо, для України – це представляти центральні органи державної влади. А для Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії? Що слід мати на увазі під «центром» для такої історичної частини країни, як Уельс?

«Вестмінстер» чи «Кадіф»? А отже, ця характерна риса аналізованої моделі місцевого самоврядування потребує уточнення.

На початку деталізації положень про європейську та англо-американську моделі місцевого самоврядування була наведена характеристика європейської моделі, запропонована Н.М. Кондрацькою. На наш погляд, вона є найбільш сучасною та коректною з числа наявних в українській юридичній літературі. Слід зазначити, що авторка не обмежилась дослідженням лише європейської моделі місцевого самоврядування (у її праці – європейської муніципальної системи) та сформулювала перелік характеристик англо-американської моделі місцевого самоврядування (у її праці – англосаксонської муніципальної системи).

На думку Н.М. Кондрацької, «основними ознаками англосаксонської муніципальної системи є наступні:

- органи місцевого самоврядування мають право вживати тільки ті дії, які прямо приписані їм законом. У разі порушення цього правила акти органів місцевої влади будуть визнані судом не мають сили, оскільки видані з перевищенням повноважень;

- органи місцевого самоврядування безпосередньо не підпорядковані органам державної влади;

- основна одиниця місцевого самоврядування – прихід;

- до компетенції органів місцевого самоврядування належить: управління поліцією, соціальними службами, пожежна охорона, місцеві дороги, будівництво та експлуатація житла, спортивні споруди, громадський транспорт та ін.» [124, с. 82].

Варто зауважити, що цей перелік (на відміну від переліку ознак європейської моделі місцевого самоврядування цього автора) викликає цілу низку зауважень.

По-перше, сама назва моделі, яку застосовує автор, викликає зауваження (вони були викладені вище).

По-друге, перша ознака сформульована надто детально. Цілком достатнім було б послатися на принцип *ultra vires* – адже усі фахівці з муніципального права розуміють його сутність та зміст.

По-третє, навряд чи вірним буде стверджувати, що основна одиниця місцевого самоврядування – прихід (світська парафія). Спочатку слід зазначити, що далеко не в усіх країнах, які застосовують англо-американську модель місцевого самоврядування, є така адміністративно-територіальна одиниця, як прихід. Потім варто перейти до того, що приход є найменшою адміністративно-територіальною одиницею, а отже – місцеве самоврядування у ньому може бути значно спрощено (у порівнянні з місцевим самоврядуванням у міських населених пунктах; така ситуація, до речі, має місце у Сполученому Королівстві).

Доволі ґрунтовно характеризує аналізовану модель місцевого самоврядування П.П. Луценко у своїй праці на тему «Особливості становлення інституту місцевого самоврядування в європейських країнах». Щодо неї він узагальнює:

«Англосаксонська модель, яка ґрунтується на «теорії вільних громад», склалася в країнах з традиційно високим рівнем громадянських свобод, відносною слабкістю бюрократичного апарату і характеризується максимальним рівнем самостійності місцевого самоврядування. Цю модель характеризує таке:

- місцеве самоврядування є незалежним від державної влади інститутом; органи місцевого самоврядування є автономними територіальними утвореннями, які здійснюють у межах своєї компетенції ведення місцевих справ; держава і органи місцевого самоврядування працюють паралельно: відсутня можливість поєднання функцій місцевого самоврядування та державного управління на місцевому рівні, при цьому окремі державні адміністрації на місцях не створюються;

- сфера компетенції місцевого самоврядування визначається державою в межах закону, звичаю, судового прецеденту; причому місцева влада самостійно і під свою відповідальність вирішує питання, не віднесені до компетенції держави (принцип «дії в рамках наданих повноважень»);

- територіальні громади вільні робити вибір, які муніципальні послуги і в якому обсязі вони хочуть отримувати;
- у питаннях фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування основну роль відіграють власні доходи місцевих бюджетів; фінансній автономії громад віддається пріоритет в порівнянні з механізмами вирівнювання рівня їх бюджетної забезпеченості;
- державний контроль місцевої влади здійснюється переважно судовими органами; спеціальні державні органи і посадові особи, уповноважені контролювати на місцях роботу виборних органів, відсутні» [154, с. 6].

Ці узагальнення викликають деякі зауваження з точки зору їхнього формулювання, однак у цілому слід погодитись з тим, як автор охарактеризував англо-американську модель місцевого самоврядування.

Може здаватися, що посилання на те, що у Сполученому Королівстві застосовується громадська теорія місцевого самоврядування (у наведеній вище цитаті автор посилається на неї як на «теорію вільних громад») може свідчити про відсутність можливості порівняти міське самоврядування у цій країні та в Україні. Однак, це не відповідало б дійсності.

На сучасному етапі, як зазначають вчені, «конституційна концепція місцевого самоврядування закріпила низку положень, які дозволяють стверджувати, що з прийняттям Конституції 1996 року у розвитку місцевого самоврядування розпочалася нова доба. В Україні була сформована принципово нова система місцевого самоврядування, яка повністю відрізняється від тієї, що діяла раніше, і багато в чому нагадує муніципальні системи деяких зарубіжних країн. Виходячи з приналежності цієї системи до певної муніципальної моделі, ми вже зараз можемо судити про її позитивні й негативні сторони. У нормах Основного Закону були закріплені правові ідеї, що історично сформувалися у руслі різних теорій

місцевого самоврядування» [338, с. 67]. А отже, міське самоврядування у Сполученому Королівстві та в Україні може бути порівняно також і у частині свого теоретичного підґрунтя.

Ще один, доволі вдалий перелік ознак англо-американської моделі місцевого самоврядування сформулював П.Ф. Гураль. Він вважає, що вона «характеризується такими ознаками:

- значна автономія органів місцевого самоврядування у відношенні до держави – вони формально виступають як такі, що діють автономно в межах наданих їм повноважень, а пряме підпорядкування органів різного територіального рівня відсутнє;
- відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які б опікали органи місцевого самоврядування. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно непрямым шляхом – через центральні міністерства. Цій моделі властивий також жорсткий судовий контроль;
- виборність ряду посадових осіб місцевого самоврядування територіальною громадою...;
- функціонування органів місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, закріпленої в законі, та заборона їх виходу за межі своєї компетенції. Тобто повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з позитивним принципом правового регулювання (органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що прямо передбачено законом)» [55, с. 8–9].

У цьому переліку зауваження викликає те, що в якості одної з ознак названо виборність ряду посадових осіб територіальною громадою. Ймовірно, що йдеться про скарбника, шерифа тощо. Однак, наявність цих посадових осіб, які обираються населенням шляхом прямих виборів, обумовлена історично. Вона – на наш погляд – не має зв'язку з тим, що у конкретній державі застосовується саме англо-американська модель місцевого самоврядування. Справа у тому, що ці посадові особи обирались населенням міст Англії (та інших адміністративно-територіальних одиниць

Англії) ще тоді, коли навіть згадки не було про те, що місцеве самоврядування може бути організовано відповідно до різних моделей. А в інших країнах, у яких зараз місцеве самоврядування організовано за англо-американською моделлю, ці посадові особи обиралися тому, що при колонізації відповідних територій британськими мешканцями вони привносили звичні до них звичаї, традиції, застосовували ті підходи, які виправдали себе у Сполученому Королівстві.

Вище вже згадувалося про те, що одне з найбільш сучасних монографічних досліджень місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві належить авторству Д.О. Єжевського. А тому слід звернути увагу на одну з тез, яку він запропонував та обґрунтував.

А саме, Д.О. Єжевський, досліджуючи найсучасніший етап змін у місцевому самоврядуванні Сполученого Королівства, «робить висновок про те, що в ході муніципальних реформ в Великобританії кінця ХХ століття була істотно змінена внутрішня організація місцевих органів влади, що значним чином змінила діяльність органів місцевого самоврядування, в результаті чого була створена «гібридна» (змішана) муніципальна система з одночасним перерозподілом більшості функцій між різними рівнями і органами місцевого самоврядування, що відповідає вимогам сьогодення, в якій більшість муніципальних утворень відмовилися від традиційної структури внутрішньої організації» [73, с. 10].

На наш погляд, тут має місце певне перебільшення.

Дійсно – і це буде детально розглянуто у подальших частинах нашого дослідження – у ХХІ столітті у Сполученому Королівстві була проведена доволі ґрунтовна муніципальна реформа. Ця реформа охопила організаційні форми місцевого самоврядування (їхня кількість була збільшена), основи компетенції органів місцевого самоврядування (переважно у частині делегування повноважень від муніципальних органів інститутам громадянського суспільства для надання сервісних послуг населенню), фінансові основи

місцевого самоврядування (переважно у площині податкового права). Однак, ця реформа не змінила «устой», на яких ґрунтувалась модель місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві. А отже, слід підтримати протилежну точку зору – а саме, що на сучасному етапі державного та суспільного розвитку Сполучене Королівство належить до числа країн, у яких місцеве самоврядування організовано за аналізованою моделлю.

Значно більш цікавим є питання все більшої і більшої диверсифікації місцевого, у тому числі міського, самоврядування у Сполученому Королівстві. Процеси деволюції публічної влади у державі та прагнення застосовувати не тільки кращий сучасний досвід зарубіжних країн, але й кращий історичний досвід для реформування місцевого самоврядування, призводять до того, що його організація у різних історичних частинах країни істотно відрізняється.

П.Ф. Гураль з цього приводу зазначив наступне: «у Сполученому Королівстві Великобританії та Північної Ірландії існують традиційні відмінності в організації місцевого самоврядування між різними територіями, які дивним чином поєднуються зі значною однотайністю. Місцеве самоврядування на території Англії, Шотландії, Уельсу і Ольстера (Північної Ірландії) регламентується окремими законами і для кожного регіону відрізняються за такими критеріями, як повноваження місцевої влади та адміністративно-територіальний поділ. Існують різні органи державної влади, у віданні котрих знаходяться питання взаємодії з органами місцевого самоврядування: в Англії – це міністерство навколишнього середовища, регіонів і місцевого самоврядування, в інших частинах країни з кінця 1990-х рр. функціонують виборні асамблеї (парламенти) і створені ними уряди» [55, с. 9–10].

Слід повністю погодитись з цим узагальненням та ще раз наголосити на тому, що описані професором Гуралем явища є наслідком деволюції публічної влади, яка почалася у Сполученому Королівстві наприкінці ХХІ століття та поки що остаточно не закінчилася.

Таким чином, у Сполученому Королівстві можна спостерігати поєднання поваги до давніх традицій, правових положень, з застосуванням найсучасніших підходів у реформуванні муніципального управління, у тому числі, відповідно до найкращих європейських практик, стандартів. Варто ще раз підкреслити, що саме ця унікальна комбінація робить досвід місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві у цілому та міського самоврядування у цій країні зокрема настільки цікавим для дослідження та настільки перспективним з точки зору його запозичення в Україні (звісно, що не у цілому).

Варто погодитись з тим, як О.С. Горбатюк написала про цей феномен. Авторка вважає, що «зацікавленість в дослідженні саме англійського самоврядування ґрунтується на тому, що,

по-перше, Великобританія в політичній науці визначається як класична держава самоврядування, при цьому поняття «самоврядування» трактується як особливість організації англійської внутрішньої державної влади,

по-друге, в Великобританії має місце найбільш показовий перехід від консервативних настроїв до розуміння необхідності повороту до ліберально-демократичної форми правління,

по-третє, на унікальності політичної системи Великобританії, яка зуміла поєднувати елементи передової буржуазної демократії, побудованої на принципах лібералізму, зі стабільністю і навіть консерватизмом своїх основ» [48, с. 113].

Щодо першого аргументу варто навести заперечення, які вже фігурували на початку цього підрозділу, – а саме, що місцеве самоврядування належить до публічної влади у тому контексті, що воно є її проявом, – адже публічна влада поділяється на два види: державну владу та місцеве самоврядування.

Другий аргумент також є вагомим, якщо брати до уваги, що консервативна партія Сполученого Королівства з одного боку, а ліберальна та демократична партії – з іншого боку, мають різні,

часто протилежні погляди на розвиток та напрями подальшого удосконалення місцевого самоврядування у країні.

Третій аргумент ми цілком поділяємо, погоджуючись з тим, що у Сполученому Королівстві традиції поєднуються з новаціями.

Щодо деволюції як одної з основних новацій, яка здійснює безпосередній вплив на міське самоврядування, слід зазначити наступне.

Деякі вчені не вбачають різниці між «деволюцією» та «децентралізацією». Інші дослідники вважають, що деволюція є найвищим з точки зору деконцентрації публічної влади ступенем, – тобто, що децентралізація передбачає помірну деконцентрацію публічної влади, у той час як деволюція – максимально можливу.

На наш погляд, слід вести мову про «децентралізацію», коли йдеться про передачу додаткових повноважень органам публічної влади адміністративно-територіальних одиниць, у той час як «деволюція» охоплює собою децентралізацію, та додатково передбачає передачу повноважень на рівень історичних частин держави (у Сполученому Королівстві – на рівень Шотландії, Уельсу, Північної Ірландії).

І.М. Трофімова узагальнила, що «поняття «деволюція» виникло в ході подій, пов'язаних з боротьбою за незалежність Ірландії в кінці XIX ст., і тоді воно означало передачу широкого спектра повноважень місцевим урядам для управління внутрішніми справами.

Пізніше цей термін став використовуватися для позначення реформ у другій половині XX ст., зміст яких полягав у передачі значного обсягу влади на регіональний і місцевий рівні.

Сьогодні він використовується в більш широкому сенсі, особливо за межами Великобританії, – для позначення передачі права приймати рішення в деяких сферах публічної політики субнаціональним рівнями. Таким чином, деволюція ближче до політичного типу децентралізації, оскільки допускає можливість нижніх рівнів виробляти, нехай в обмеженій сфері, власні політичні рішення» [302, с. 83].

На закінчення цього підрозділу варто зазначити, що у подальших частинах дослідження буде аргументовано, попри прийнятний рівень порівнюваності міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві, все ж таки дещо обмежити рамки дослідження.

По-перше, це буде стосуватися організації місцевого самоврядування у столичних містах.

По-друге, це буде стосуватися – з урахуванням деволюції – того, щоб зосередити увагу на місцевому самоврядуванні лише в одній історичній частині Сполученого Королівства. При цьому було взято до уваги те, що в різних історичних частинах Сполученого Королівства навіть адміністративно-територіальний поділ різний. Як узагальнюють дослідники, наприклад, «в Англії один рівень утворюють графства і округа (головним чином в містах), а іншу – приходи в сільських районах. В Уельсі муніципальна система подібна англійській системі. У Шотландії один рівень представлений районами і округами, а другий – місцевими радами, схожими з приходськими радами в Англії» [215, с. 69–70].

Що ж до Північної Ірландії, то, як зазначають вчені, «самобутність Північної Ірландії визначається, в першу чергу, історичною своєрідністю взаємин Північної Ірландії та центральної влади, а також розколом всередині північно-ірландського суспільства, до сих пір виливається в релігійно-політичні конфлікти. Реформи місцевого самоврядування в даному регіоні носили характер важких дискусій та мають підтекст релігійного протистояння. Особливі суперечки між протестантськими і католицькими католиками викликало власне структурно-організаційне реформування... Крім цього, муніципальні органи Північної Ірландії наділені такими повноваженнями, властивими муніципалітетам інших британських регіонів, як управління в галузі освіти, будівництва доріг і будинків. Самі муніципальні округи Північної Ірландії значно менше населені, ніж муніципальні утворення в решті частин Сполученого

Королівства, що знову ж таки накладає додаткову специфіку на ірландське місцеве самоврядування» [226, с. 4–5].

Який підхід не було б обрано, проведення децентралізації в Україні та деволюції у Сполученому Королівстві привертає увагу до того факту, що порівняльно-правовий аналіз міського самоврядування у цих країнах буде ефективним, – адже, у них паралельно відбуваються дуже подібні процеси реформування публічної влади.

Слід також підкреслити, що ці процеси вказують на подальше удосконалення місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема у частині руху до більш значного рівня демократизації, народовладдя. Як зазначив А.Ф. Ткачук, «одним із найважливіших питань децентралізації є питання: до якої межі і за якими повноваженнями може здійснюватися децентралізація» [298, с. 6]. А отже, британський досвід стане у нагоді українській муніципальній реформі.

Переходячи до оцінки згаданих процесів у Сполученому Королівстві, слід навести кілька узагальнень, на підставі яких можна зробити висновок про те, що деволюція є дійсно дотичною до децентралізації в її українському розумінні, і що з точки зору сучасних етапів муніципальної реформи у досліджуваних країнах міське самоврядування у них є порівнюваним.

2.2. Стан дослідженості питань муніципального управління у Сполученому Королівстві в юридичній літературі

В національній юридичній літературі поки що не проводились порівняльно-правові дослідження міського самоврядування в Україні та інших зарубіжних країнах. Тому при здійсненні компаративістського аналізу міського самоврядування в Україні та

Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії стали у нагоді напрацювання українських вчених, присвячені:

- муніципальному управлінню у Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії у цілому;
- міському самоврядуванню в Україні.

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

Наприклад, 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 [55, с. 7–17]. Окремо про місцеве самоуправління у містах чи у столиці не йдеться.

Варто зауважити, що поки що в Україні доволі небагато підручників та 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 з цих 33 частин функціонують місцеві ради, крім того, існує і муніципальна рада Великого Лондона» [129, с. 475]. У цілому ж у цьому підручнику, як і у його попередніх виданнях, муніципальне управління у Сполученому Королівстві розглянуто вельми 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, що 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 Великобританії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження» (2002 рік), а також праці, опубліковані як до, так і після успішного захисту цієї роботи (дивись, наприклад, [195; 179; 194; 178; 191]).

Як витікає з найменування, дисертаційне дослідження присвячено муніципальному управлінню не тільки у Сполученому Королівстві. Ознайомлення з архітектонікою дисертації надає підстави сформулювати висновок, що автор приділила однакову увагу досліджуваному інституту як у Сполученому Королівстві, так і у США. Дослідження містить три розділи:

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

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

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

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

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

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

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

3.1. Організаційні форми управління муніципальних органів в Сполученому Королівстві і муніципальних органів 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» [173, с. 2].

Як витікає з наведеного вище змісту дисертації, окрема увага міському самоуправлінню її автором не приділялась. У цілому ж ознайомлення з 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 в Сполученому Королівстві, вивчення можливостей використання досвіду цих держав в Україні» [183, с. 3].

Це наукове завдання було вирішено, у тому числі, з 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, що датуються 2003–2015 роками, присвячена здебільшого особливостям міського самоврядування у цій країні (дивись, наприклад, [197; 193; 184; 180; 182]).

Професор Н.В. Мішина приділила увагу муніципальному управлінню у Сполученому Королівстві і у своєму дослідженні на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, у якому вона вирішила «наукову проблему теоретичного обґрунтування і розроблення на матеріалах компаративістського дослідження пріоритетного напрямку подальшого розвитку вітчизняних органів СОН (самоорганізації населення. – В.Н.) і концепції здійснення нормативно-правового забезпечення цього розвитку» [189, с. 447]. Н.В. Мішина неодноразово зверталась до питань створення та функціонування британських аналогів органів самоорганізації населення, переважно у містах Англії та Уельсу. Також британський досвід у цій сфері став підґрунтям для формулювання низки висновків до аналізованої дисертаційної роботи.

Також 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 (дивись, наприклад, [188; 185]). Цікавими та корисними є її розробки Н.В. Мішиної, у яких сформульовано пропозицію виділяти не тільки територіальні громади, але й територіальні мікрोगромади. На її думку, територіальні мікрोगромади формуються в межах територіальних громад тоді, коли утворюються органи самоорганізації

населення (дивись, наприклад, [187; 177]). Так як переважна більшість органів самоорганізації населення функціонує у містах, ці пропозиції стануть у нагоді фахівцям з міського самоврядування.

Враховуючи, що досліджень місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві не дуже багато, слід звернутись до розробок вчених з сусідніх країн. Адже їхні праці є більш доступними для розуміння, ніж праці британських вчених.

За часів Союзу Радянських Соціалістичних Республік місцеве самоврядування у Сполученому Королівстві розглядалось переважно фахівцями з державного (зараз – конституційного) права зарубіжних країн. Вони відзивались про інститути муніципального права цієї країни переважно у критичному аспекті, тому що ця держава належала до «капіталістичного табору».

З точки зору мінімальної ідеологізації та максимальної інформативності привертають увагу праці довідкового характеру, які були опубліковані наприкінці ХХ століття як за часів СРСР, так і після проголошення незалежності України (наприклад, [85; 278; 273; 300]).

Інколи були випадки видання перекладів праць дослідників з тих країн, про які йшлося у виданні. Так, у 1961 році «Видавництво зарубіжної літератури» здійснило переклад та публікацію монографії Дж. Харвея та К. Худа «Британська держава», у якій відображалась сучасна форма держави Сполученого Королівства. Здебільшого у книзі йшлося про органи державної влади, але кілька сторінок була присвячена також і муніципальному управлінню у Сполученому Королівстві [316].

Були аналогічні праці, які належали авторству радянських дослідників. Так, Б.С. Крилов у 1957 році опублікував монографічне дослідження на тему «Державний лад Великобританії». Знов-таки, місцевому самоврядуванню у книзі було присвячено лише кілька сторінок [144].

Інколи дослідження держави та права Великобританії не містили інформації про Сполучене Королівство, однак вони є важливими

для розуміння інституту національного муніципального управління у цілому. Прикладом такої праці є робота І.Ю. Богдановської на тему «Закон в англійському праві» [29].

Варті уваги дещо більше ідеологізовані, але все ж таки доволі насичені фактами та узагальненнями практичних матеріалів підрозділи у дослідженнях про місцеве самоврядування у зарубіжних країнах.

Так, у 1969 році Н.О. Куфакова видала монографію «Місцеве управління у буржуазних країнах та країнах, що звільнились від колоніальної залежності», одна з глав яких була присвячена місцевому самоврядуванню у Сполученому Королівстві [149]. У 1985 році Видавництво «Наука» опублікувало колективну монографію «Місцеві органи у політичній системі капіталізму», у якій так само йшлося, у тому числі, про місцеве самоуправління у Сполученому Королівстві (дивись [167]).

Згодом, після початку так званої «перебудови» та демократизації державного режиму, після початку розпаду СРСР подібні видання стали більш подібними до сучасних праць дослідників інституту місцевого самоврядування. Одним з перших таких видань науково-довідкового характеру стала монографія колективу авторів у складі В.Г. Графського, Н.М. Єфремової, В.І. Карпець та інших на тему «Інститути самоврядування: історико-правове дослідження» (м. Москва, 1995 рік). У цьому виданні певну увагу присвячено муніципальному управлінню у Сполученому Королівстві (дивись [89]).

Наприкінці ХХ століття питання муніципального управління у Сполученому Королівстві активно досліджував радянський вчений В.О. Баранчиков. Він є автором навчального посібника на тему «Муніципальні органи Великобританії» [18], а також матеріали про британський досвід увійшли до складу його підручника «Муніципальне право Російської Федерації» [17].

У ХХ столітті в СРСР найбільшу увагу муніципальному управлінню у Сполученому Королівстві приділив Г.В. Барабашев. Він

є автором двох найбільш детальних видань з аналізом цього інституту. Цей відомий вчений, який народився у м. Києві, протягом тривалого часу досліджував конституційне право зарубіжних країн (у той час – «державне право»), у тому числі приділяв чільну увагу питанням місцевого самоврядування у зарубіжних країнах.

Так, у 1971 році Г.В. Барабашев успішно захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему «Положення і роль муніципальних органів у сучасній капіталістичній державі (США, Великобританія)». Ця праця була значною мірою ідеологізована. Наприклад, автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Г.В. Барабашева починався з таких узагальнень:

«В умовах загальної кризи капіталізму різко зростає роль буржуазної держави як бастиону капіталістичного ладу. Це держава втілює риси імперіалізму, що склалися в результаті його відносного пристосування до нової обстановки в світі. До арсеналу засобів, якими буржуазна державна влада намагається зміцнити підвалини капіталізму, входять державно-монополістичне регулювання, розширення втручання в економіку, використання досягнень науково-технічного прогресу, посилення репресій в поєднанні з соціальним маневруванням для заспокоєння трудящих. Перебування діяльності буржуазної держави тягне зміни у всьому механізмі державної влади. До них відносяться розбухання державного апарату, перетворення функцій і положення державних органів, посилення бюрократичної централізації, курс на згортання інститутів буржуазної демократії» [16, с. 1].

Але, «віддавши належне» традиціям дослідження державно-правових інститутів у капіталістичних країнах, у цій праці Г.В. Барабашев приділив значну увагу муніципальному управлінню у Сполученому Королівстві (так само, як і муніципальному управлінню у США – цим двом країнам дослідник приділив приблизно однакову увагу).

Мета дослідження сформульована не без ідеологічного навантаження. Однак, ознайомлення з нею дає уявлення про те, чому саме Сполучене Королівство привернуло увагу Г.В. Барабашева. Вчений сформулював, що його «дослідження має на меті дати комплексну характеристику сучасного муніципального управління в країнах розвиненого капіталізму. Вибір муніципальних систем США і Великобританії обумовлений тим, що Великобританія – батьківщина класичних муніципальних форм і США – головна країна імперіалізму відкривають широке поле для аналізу властивостей і тенденцій буржуазного муніципального управління при імперіалізмі» [16, с. 2]. Отже, відкинувши ідеологічні міркування, слід резюмувати: проаналізувавши місцеве самоврядування у низці зарубіжних країн, Г.В. Барабашев звернув увагу на те, що найбільш вдала комбінація традицій та новацій у цій сфері має місце саме у Сполученому Королівстві. Слід погодитись з тим, що цей висновок не втратив своєї актуальності і на сучасному етапі розвитку держави та права.

На користь того, що Г.В. Барабашев приділив однаково пильну увагу як муніципальному управлінню в США, так і муніципальному управлінню у Сполученому Королівстві, свідчить структура його дослідження. Варто зауважити, що таку структуру має не тільки дисертаційне дослідження на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Г.В. Барабашева, але й його монографія, у якій було оприлюднено основні результати дисертації ще до призначення її публічного захисту (дивись [15]).

Перший розділ дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Г.В. Барабашева та опублікованої на основі цього дослідження монографії отримав назву «Механізм муніципального управління та його місце у політичній системі буржуазного суспільства». Перший з двох підрозділів праці складається з п'яти глав.

Перша глава – «Політико-правова природа муніципальних органів» – присвячена формулюванню поняття муніципалітетів

та інших важливих для компаративного дослідження понять. У ній характеризуються еволюція муніципалітетів у досліджуваних країнах та їхня сучасна природа, а також надається критичний огляд буржуазних концепцій муніципального управління. Варто зауважити, що до числа тих буржуазних концепцій муніципального управління, які проаналізовано у Главі 1, належить і теорія вільної громади (громадівська теорія місцевого самоврядування), і теорія муніципального дуалізму. Таким чином, ці теорії досліджувалися не тільки усіма відомими фахівцями з муніципального права України, але й вченими за часів СРСР. На сучасному етапі, у зв'язку з демократизацією суспільного та державного життя, ці концепції оцінюються з інших вихідних позицій. Однак, до числа переваг дослідження Г.В. Барабашева слід віднести те, що багато в чому завдяки його зусиллям у середині ХХ століття фахівці з державного права могли ознайомитись з популярними течіями західної муніципальної думки.

Глава II присвячена системі муніципальних органів у досліджуваних країнах та містить характеристику основ адміністративно-територіального поділу Великобританії і США. Г.В. Барабашев приділяє чільну увагу зв'язку адміністративно-територіального поділу досліджуваних країн з організаційною структурою муніципального управління, з особливостями муніципальних органів різних видів. У контексті нашого дослідження слід зауважити, що окремо про муніципальні органи міст ані Сполученого Королівства, ані США не йдеться.

Наступна глава, «Муніципалітети як буржуазні представницькі установи», має доволі високий ступінь ідеологізації (на відміну від попередньої глави). У Главі III йдеться про співвідношення понять «муніципальне управління» та «буржуазна демократія», а також охарактеризовано порядок формування виборних муніципальних органів та організаційно-політичний механізм їх функціонування. У цій главі є доволі багато прикладів формування та

функціонування муніципальних органів в окремих британських містах, що є цікавим та корисним для нашого дослідження, особливо з ретроспективної точки зору.

У розділі IV «Адміністративний апарат муніципалітетів» Г.В. Барабашевим аналізуються сучасні (на момент написання його дослідження) тенденції розвитку муніципального чиновницького апарату, іншими словами – особливості муніципальної служби. У його дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук «розглядаються структура і функції органів муніципалітетів, що відають кадровими питаннями, схеми класифікації службовців і посадових окладів, порядок найму та звільнення, принципи підбору і просування працівників» [16, с. 21].

У Розділі V «Муніципальні органи у політичній системі капіталізму» йдеться про правове становище муніципалітетів у досліджуваних автором країнах, у тому числі значну увагу приділено їхнім взаємовідносинам з політичними партіями и групами тиску. На цьому слід зробити особливий наголос тому, що питання взаємодії політичних партій з органами місцевого самоврядування в Україні залишаються малодослідженими. Питання, пов'язані з конституційно-правовими аспектами створення та функціонування політичних партій, на монографічному рівні в Україні досліджували В.І. Кафарський та С.В. Осауленко.

Хронологічно першим своє монографічне дослідження оприлюднив В.І. Кафарський. Як у його дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук [103, с. 2], так і у монографії, у якій узагальнено та оприлюднено наукові здобутки автора [106], немає окремих структурних частин, присвячених взаємодії політичних партій та органів місцевого самоврядування, їхній ролі у здійсненні місцевого самоврядування.

Варто підкреслити, що окремі питання, досліджувані В.І. Кафарським на монографічному рівні, стосувались особливостей місцевого, у т.ч. міського, політичного життя. Вони включені до згаданих

вище праць, а також оприлюднені у більш доступних джерелах – у наукових фахових виданнях. Це статті на теми:

– «Місцева влада в умовах пропорційної системи виборів» [104];

– «Політичні партії і місцеве самоврядування: консервативні підходи в умовах політичних компромісів» [105].

Обидві статті є доволі давніми – вони вийшли друком у 2006 році. А тому варто резюмувати, що у працях В.І. Кафарського питання функціонування політичних партій на місцевому, у т.ч. на міському рівні, не знайшло свого комплексного висвітлення.

Аналогічне зауваження можна адресувати і праці С.В. Осауленко. Вона успішно захистила дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему «Конституційне право на свободу об'єднання у політичні партії». С.В. Осауленко відстоює позицію, відповідно до якої слід дозволити створення та функціонування місцевих політичних партій в Україні [220, с. 3]. Основні аргументи на користь цієї пропозиції авторка виклала у дисертації, а також у тезах доповіді на конференції «Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні» [221].

Розділ II дисертаційного дослідження Г.В. Барабашева озаглавлено «Зміст діяльності муніципальних органів в умовах імперіалізму». Це знов-таки привертає значну увагу.

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. Відомі вчені минулого і досі демонструють приклад оптимального підходу до вирішення важливих питань – як зробити місцеве, у т.ч. міське, самоврядування більш ефективним. Цей приклад є актуальним,

незважаючи на значний рівень ідеологізованості положень Розділу II аналізованого дослідження.

Розділ II аналізованого дослідження на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук відкриває Глава VI «Компетенція муніципальних органів». У цій главі автор приділив увагу принципам та формам правового регулювання функцій муніципалітетів. Крім того, він відводить значну частину глави теоретичним питанням та аналізує не тільки поняття «компетенція» по відношенню до органів місцевого самоврядування, але й структуру цього поняття (тобто, структуру компетенції муніципальних органів).

Глава VII озаглавлена «Фінансова база муніципального управління». Положення цієї глави охоплюють питання фінансового забезпечення функцій муніципальних органів, управління муніципальними фінансами. Матеріал цієї глави є не тільки доволі ідеологізованим, але й таким, який ймовірно що застарів найбільше – у частині муніципальної практики Сполученого Королівства.

Глава VIII «Функціональна роль муніципалітетів в діяльності капіталістичної держави», як зазначив Г.В. Барабашев, «містить аналіз еволюції функцій муніципалітетів, зв'язний муніципального управління з капіталістичною економікою, змісту соціальної та адміністративно-поліцейської діяльності муніципальних органів» [16, с. 29]. Ця глава є своєрідними висновками до проведеного дослідження. Відповідно, її положенням притаманний надзвичайно високий ступінь ідеологізації (приблизно такий же рівень, як і у вступі до аналізованих монографічних праць).

Також Г.В. Барабашев був автором розділу «Місцеве самоврядування» у надзвичайно популярному за часів СРСР та пізніше підручнику А.О. Мішина, присвяченому питанням конституційного права зарубіжних країн (підручник виходив під різними назвами, дивись, наприклад, [169; 171; 52]. Підручник видавався і на початку ХХІ століття, після смерті авторів основного тексту. Наприклад, одне з останніх перевидань цього підручнику містить такі супро-

відні пояснення: «Шістнадцяте видання підручника професора МДУ ім. М.В. Ломоносова Мішина Августа Олексійовича (1924–1993). Доповнення та виправлення здійснювалися силами редколегії. Глава «Місьцеве управління і самоврядування в зарубіжних країнах», написана професором МДУ ім. М.В. Ломоносова Барабашевим Георгієм Васильовичем (1929–1993), як колишня органічна частина попередніх видань підручника, включена і до цього видання» [170, с. 2].

На монографічному рівні у ХХІ столітті доволі доступними для українських науковців є розробки російських авторів, присвячені місцевому самоврядуванню, у т.ч. міському самоврядуванню, у Сполученому Королівстві.

Російські автори, так само як і українські фахівці з місцевого самоврядування, знаходяться у постійному пошуку шляхів удосконалення національного інституту місцевого самоврядування. Вони активно досліджують зарубіжний досвід, а тому їх погляд на британський досвід слід визнати цікавим для українських вчених. По-перше, обидві країни мають спільне минуле. По-друге, Російська Федерація вже почала запозичувати британський досвід, причому настільки вдало та широко, що деякі дослідники пишуть, що у країні має місце «особлива змішана модель місцевого самоврядування, так як російська муніципальна система може бути віднесена до європейсько-континентальної моделі лише лише за одною ознакою з шести, а до англосаксонської – за двома. Таким чином, модель місцевого управління у РФ займає проміжне становище між європейсько-континентальною та англосаксонською моделями, що сприяє достатньо успішному сприйняттю досягнень Великобританії у сфері місцевого самоврядування» [145, с. 63].

Н.С. Перфільєва у 2009 році комплексно оцінила останню на теперішній час муніципальну реформу у Сполученому Королівстві. Вона успішно захистила дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Розвиток місцевого самоврядування у Великобританії у кінці ХХ – початку ХХІ століть» [226].

Автор визначила, що «метою <...> дисертаційної роботи є проведення комплексного всебічного аналізу муніципальних реформ Великобританії кінця XX – початку XXI ст. і встановлення існуючих закономірностей еволюції однієї з найбільш розвинених муніципальних систем» [225, с. 6]. Таким чином, автор не концентрується на муніципальному управлінні у цілому, на міському самоврядуванні зокрема. Вона аналізує лише ті зміни, які відбулися у державі, динаміку муніципального розвитку. Встановлення такого часового проміжку надало можливість зосередитися лише на положеннях реформи, відповідно, у роботі не розкрито загальні особливості місцевого, у т.ч. міського самоврядування.

Відсутність уваги до статистики не означає, що автор поверхньо поставилась до дослідження. Варто зауважити, що Н.С. Перфільєва провела ретельну роботу, аналізуючи динаміку муніципального управління у Великобританії у цілому, щоб показати дотримання континуїтету при проведенні чергових (останніх) реформ, та щоб надати уявлення про їх історичне національне підґрунтя. Так, Глава 2 її дисертаційного дослідження поділена на два параграфи, у яких послідовно охарактеризовано виникнення та розвиток муніципальної системи в Англії до Буржуазної революції XVII століття та місцеве самоврядування в Великобританії з кінця XVII століття до кінця XX століття.

Для дослідників проблематики муніципального управління у Сполученому Королівстві у цілому та британського міського самоврядування зокрема стане у нагоді те, наскільки ретельно Н.С. Перфільєва підійшла до встановлення просторових меж свого дослідження.

Загальновідомим є той факт, що Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії – унітарна держава, у якій було здійснено деволюцію публічної влади. Внаслідок цього, муніципальна реформа у кожній з чотирьох частин Сполученого Королівства мала свої особливості, які необхідно було врахувати при написанні

дисертаційного дослідження. Ось як окреслила поставлені перед собою просторові межі Н.С. Перфільєва (вона веде мову про «предметні обмеження»): «в даному дослідженні встановлено <...> деякі предметні обмеження: дослідженню підлягали реформи місцевого самоврядування в таких національних частинах Великобританії як Англія, Шотландія і Уельс. Реформування місцевого самоврядування Лондона і Північної Ірландії в силу їх самотності має підлягати окремому всебічному дослідженню» [225, с. 4].

Дослідження Н.С. Перфільєвої найкраще може бути охарактеризовано тим, як сама авторка сформулювала його доктринальну значущість та новизну. На її думку, «наукова новизна даного дослідження може бути сформульована в наступних положеннях:

- проведено всебічний порівняльно-правовий аналіз теорій і моделей місцевого самоврядування з виробленням за результатами дослідження нової комплексної теорії місцевого самоврядування;

- місцеве самоврядування в Великобританії являє собою форму публічної влади, ефективність якої залежить від ступеня і видів застосування до даного інституту державного контролю;

- проведено комплексний, системний, всебічний аналіз реформ місцевого самоврядування в Великобританії, здійснених в кінці XX – початку XXI ст.;

- досліджений інститут місцевих і регіональних омбудсменів Великобританії з відповідною оцінкою за підсумками дослідження його відповідності ідеальній моделі омбудсмена і виробленням рекомендацій щодо усунення виявлених невідповідностей;

- обґрунтована позитивність перерозподілу функцій місцевого самоврядування на користь приватного сектора і здійснення соціального обслуговування населення приватними організаціями на конкурентних засадах на прикладі Великобританії» [225, с. 12].

Таким чином, при дослідженні міського самоврядування у Сполученому Королівстві праця Н.С. Перфільєвої може стати

у нагоді у частині дослідження ходу та результатів найновішої муніципальної реформи.

Вагома роль у дослідженні місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві на сучасному етапі його розвитку належить дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук І.Є. Лапшиної, виконаної на тему «Місцеве управління в механізмі публічної влади Великобританії» та успішно захищеної у 2007 році.

І.Є. Лапшина визначила метою свого дисертаційного дослідження «комплексне дослідження еволюції місцевого управління, його ролі і значення в механізмі публічної влади Великобританії» [152, с. 11]. Відповідно до цього, авторка сформулювала низку наукових завдань, до числа яких увійшов аналіз еволюції місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві – з акцентом на останню муніципальну реформу, так само як і поглиблене дослідження способів взаємодії центральних органів державної влади та муніципальних органів, тощо.

Увагу І.Є. Лапшиної привернув і той факт, що модель муніципального управління у Сполученому Королівстві зазнала трансформації. Варто підкреслити творчі розробки авторки у цьому напрямі, так як вкрай небагато дослідників відходять від аксіоматичного твердження щодо того, що модель муніципального управління у Сполученому Королівстві є відмінною від англосаксонської.

З цього приводу І.Є. Лапшина сформулювала наступну тезу: «Хоча місцеве управління Великобританії традиційно відноситься до англосаксонської моделі місцевого управління, в останні десятиліття простежується її зближення з континентальною моделлю. Про це, зокрема, свідчать реформування структури органів місцевого управління Великобританії, дискусії про застосування принципу негативного регулювання місцевого управління поряд з існуючим в даний час позитивним принципом, підвищення ролі статутів в питаннях регулювання місцевого управління в порів-

нянні з приватними актами, певне коригування законів Великобританії з урахуванням Європейської хартії місцевого самоврядування» [152, с. 11–12]. Ці міркування І.Є. Лапшиної заслуговують на всіляку підтримку як підґрунтя для подальших наукових дискусій.

І.Є. Лапшина структурувала своє дослідження наступним чином.

Перша глава – «Еволюція місцевого управління у Великобританії» – складається з трьох параграфів. Усі вони мають за мету освітити динаміку муніципального управління у Великобританії, а саме:

- параграф перший «Становлення і подальший розвиток місцевого управління у V–XVIII ст.»;
- другий параграф «Розвиток місцевого управління у XIX ст.»;
- третій параграф «Реформи місцевого управління у XX – початку XX1 ст.».

Другий розділ – «Організація місцевого управління у Великобританії» – складається з трьох параграфів, у яких послідовно розкриті загальні питання щодо місцевого управління і територіальної організації публічної влади у країні (параграф перший), щодо структури і форми діяльності органів місцевого управління (другий параграф) та щодо повноважень органів місцевого управління і їх правового регулювання; у т.ч. аналізуються джерела і принципи правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві. Варто зауважити, що І.Є. Лапшина приділила значну увагу динаміці компетенції органів місцевого самоврядування у першому розділі свого дослідження (параграф третій), а саме коли характеризувала сучасний етап муніципальної реформи у Сполученому Королівстві. Частково цим можна пояснити ту незначну увагу, яку вона приділила компетенційним основам функціонування органів муніципального управління у Великобританії.

Третя глава аналізованої дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук озаглавлена «Взаємовідносини органів місцевого управління з центральною владою

і спеціалізованими управлінськими організаціями на місцях у Великобританії» та складається з трьох параграфів. У цій главі багато нової інформації щодо сучасного стану місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві, і авторка характеризує зміст цієї глави наступним чином:

«У першому параграфі «Сучасні концепції взаємин центральних і місцевих властей» досліджуються концепції взаємовідносин центральних і місцевих органів влади, приділяється увага як «агентської моделі», так і «моделі партнерства»; <...>

У другому параграфі «Особливості контролю центральної влади над місцевим управлінням» здійснюється характеристика сучасної моделі муніципального управління у Сполученому Королівстві; <...>

У третьому параграфі «Еволюція взаємовідносин місцевого управління і спеціалізованих управлінських організацій на місцях» охарактеризовано розвиток відносин місцевого управління зі спеціалізованими органами КВАНГО⁵» [152, с. 11–12].

І.Є. Лапшина здійснила ґрунтовне дослідження сучасного стану муніципального управління у Сполученому Королівстві. Викладені у роботі висновки та пропозиції є належним чином аргументованими та переконливими. Однак, привертає увагу, що деякі аспекти муніципального управління у досліджуваній країні залишилися поза її увагою. Так, майже не приділено уваги внутрішній структурі муніципальних органів Сполученого Королівства. Доволі небагато інформації (а отже, – висновків та пропозицій у роботі) стосується фінансових аспектів діяльності органів місцевого самоврядування. Нарешті, у контексті нашого дослідження важливим є те, що І.Є. Лапшина не приділяла увагу міському самоврядуванню, за винятком окремих аспектів його організації у Великому Лондоні – столиці Сполученого Королівства.

⁵ QUANGO – напівпублічний адміністративний орган, який отримує фінансову підтримку від Уряду чи іншого органу публічної влади, внаслідок чого здійснює вплив на заміщення керівних посад у цьому органі (організації).

Також, І.Є. Лапшина побудувала свою роботу таким чином, що вона має інформаційний, описовий характер. Авторка не виокремлює той досвід, який вважає прийнятним для рецепції. Вона також не формулює висновків та пропозицій, у яких би йшлося не тільки про рецепцію, але й про можливості адаптації досвіду Сполученого Королівства у сфері муніципального управління.

Ще одне дослідження місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві було проведено у 2005 році Д.О. Ежевським, який успішно захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

Звернення до цієї теми Д.О. Ежевський пояснив тим, що, незважаючи на наявність доволі нових монографічних праць з цього питання, «переважна більшість робіт, присвячених організації та діяльності місцевих органів влади Великобританії у вітчизняній науці конституційного і муніципального права належить до періоду до реформ 1990-х рр. Конституційно-правових досліджень, що стосуються еволюції інституту місцевого управління і самоврядування в Великобританії в період після реформ 1990-х – початку 2000-х рр. вкрай мало, до того ж, як показує дослідження, більшість з них представляють собою окремі публікації, які носять в основному узагальнений або фрагментарний характер» [73, с. 5]. Слід погодитись з тим, як автор обґрунтував актуальність свого дослідження для сучасної юридичної науки.

Д.О. Ежевський зазначив, що «метою <...> дисертаційної роботи є проведення комплексного дослідження реформ муніципальної системи Великобританії кінця XX – початку XXI століття, пов'язаних з необхідністю адаптації механізму державного управління до мінливих умов і потреб сучасного світу, а також виявлення та вивчення специфіки функціонування місцевих органів влади і їх взаємодії в сучасних умовах» [73, с. 6].

Виходячи з поставленої мети дослідження, Д.О. Ежевський сформулював наукові завдання, які, у свою чергу, обумовили структуру його дисертаційної роботи.

Архітектоніка монографічної праці аналізованого автора є наступною:

«Глава 1. Англосаксонська модель місцевого самоврядування: теорія і сучасний стан:

§ 1. Теоретичні та правові основи англосаксонської моделі місцевого самоврядування.

§ 2. Сучасна державна система Великобританії.

Глава 2. Аналіз реформ місцевого самоврядування в Великобританії в кінці XX – початку XXI століття:

§ 1. Зміна ролі і функцій органів місцевого самоврядування.

§ 2. Роль і значення інших органів влади в системі місцевого самоврядування Великобританії.

§ 3. Реформування міської системи самоврядування на прикладі Великого Лондона.

§ 4. Муніципальна поліція в системі органів держави і місцевого самоврядування» [198, с. 2].

У контексті нашого дослідження варто підкреслити, що автор – на відміну від інших науковців, чий праці було проаналізовано у цьому підрозділі – звернув увагу на міське самоврядування (параграф 3 глави 2 аналізованої праці). Це є значною перевагою – хоча міське самоврядування у столиці завжди відрізняється оригінальністю та самобутністю, але все ж таки, з числа проаналізованих праць саме робота Д.О. Ежевського найбільше стала у нагоді при проведенні компаративістського дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві.

Перевагою праці Д.О. Ежевського є й критичне ставлення до таких, що здавалися б аксіоматичними, тверджень. Він є одним з небагатьох авторів, які ставлять під сумнів той факт, що муніципальна система Сполученого Королівства на сучасному етапі її розвитку може бути охарактеризована як «англосаксонська» у її традиційному розумінні (тобто, з урахуванням усіх тих ознак, які притаманні їй відповідно до розробок, розміщених у науковій літературі).

Щодо цього питання Д.О. Ежевський сформулював: «в ході муніципальних реформ у Великобританії кінця ХХ століття була істотно змінена внутрішня організація місцевих органів влади, що значним чином змінило діяльність органів місцевого самоврядування, в результаті чого була створена «гібридна» (змішана) муніципальна система з одночасним перерозподілом більшості функцій між різними рівнями і органами місцевого самоврядування, що відповідає вимогам сьогодення, у якій більшість муніципальних утворень відмовилися від традиційної структури внутрішньої організації» [73, с. 10].

Можна погоджуватись чи не погоджуватись з його міркуваннями, однак варто віддати належне значній науковій сміливості автора.

Така пропозиція (віддати належне авторській сміливості, але застосовувати його пропозицію як підґрунтя для наукових дискусій) сформульована тому, що Д.О. Ежевський доволі непереконливо пояснює своє твердження. Він наводить для його обґрунтування таку аргументацію: «аналізуючи муніципальні реформи 1990-х рр. автор приходить до висновку, що, якщо раніше британська система місцевого самоврядування вважалася двоступеневою (без урахування рад парафій і громад, які формально не є органами місцевого самоврядування, так як не володіють статусом юридичної особи і не мають власних бюджетів), то після реформ 1990-х вона стала «гібридною» (або змішаною)» [73, с. 15]. У нашому дослідженні питанням структури та стану сучасної системи місцевого самоврядування приділено інший підрозділ, але, користуючись нагодою, слід зазначити: у науковій літературі з конституційного права дійсно є згадки про «гібридні» (змішані) системи місцевого самоврядування. Але, у цьому випадку йдеться про характеристику організації місцевого самоврядування у країні в цілому.

На цій підставі виокремлюють континентальну, англосаксонську та змішану («гібридну») систему місцевого самоврядування.

Але, при їхньому розмежуванні ніколи не береться до уваги кількість ланок (ступенів) місцевого самоврядування у країні.

Більша частина дослідження Д.О. Ежевського присвячена питанням компетенції органів місцевого, у т.ч. міського самоврядування. Він приділяє увагу сучасним тенденціям у цій сфері та питанням динаміки компетенції органів місцевого, у т.ч. міського самоврядування. Зокрема, «автор зазначає і обґрунтовує таку, що посилилася, тенденцію делегування виконавчих функцій незалежним від місцевих органів влади організаціям і установам, які займаються наданням послуг, що раніше перебували в сфері компетенції місцевої влади» [73, с. 18]. Крім того, в якості одного з висновків до свого дослідження автор «підкреслює, що зростання числа інших органів самоврядування в 80-90-і рр. XX століття і передача їм багатьох повноважень привели до витіснення місцевих інститутів влади з системи надання послуг населенню та заміни їх напівавтономними органами – неурядовими організаціями, що дає підстави в зарубіжній науковій літературі говорити про «квантократії», яка приходить на зміну самоврядуванню» [73, с. 19] (про *QUANGO* вже йшлося вище).

Дослідження Д.О. Ежевського завершує параграф, присвячений муніципальній поліції в системі органів держави і місцевого самоврядування. Правоохоронна діяльність муніципальної поліції у Сполученому Королівстві демонструє один з напрямів реалізації компетенції органів місцевого самоврядування. Звернення до проблематики саме муніципальної поліції ймовірно що пов'язано зі спеціалізацією навчального закладу, у якому було виконано та захищено це дисертаційне дослідження.

Резюмуючи, слід зазначити, що в українській юридичній літературі питання місцевого, у т.ч. міського самоврядування у Сполученому Королівстві поки що не отримали свого розкриття з урахуванням такої, що нещодавно відбулась у цій країні, муніципальної реформи.

2.3. Стан дослідженості міського самоврядування у національній конституційно-правовій науці

Переходячи до стану дослідженості питань міського самоврядування в Україні слід зазначити, що увагу деяких фахівців з муніципального права привертали міста та самоврядування в них у цілому, 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 у системі адміністративно-територіального устрою держави займає місто, оскільки місто – це не лише адміністративно-територіальна одиниця, не лише населений пункт. Передусім це арена 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, з одного боку, як частини території держави, а з іншого – як простої основи здійснення державної влади та місцевого самоврядування» [330, с. 1]. Слід погодитись з 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» [330, с. 3]. Для досягнення цієї мети вона вирішила ряд важливих наукових завдань, та сформулювала низку цікавих висновків та пропозицій.

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.

Вищезазначені 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 в процесі виконання містом своїх функцій в межах Конституції, законів України та статуту територіальної громади» [330, с. 5].

На сьогоднішній день, хоча з захисту цієї дисертації минуло вже 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 (дивись, наприклад, [203; 204; 208; 207]) проблемам міського самоврядування в Україні.

У вступі до своєї 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» [205, с. 1]. У цілому слід погодитись з таким визначенням актуальності та нагальності дослідження проблематики міського самоврядування в Україні, а також і звернення до компаративного методу дослідження у цій сфері.

А.Т. Назарко зауважив, що при написанні дисертаційного дослідження перед ним стояла мета – «характеристика правової природи та закономірностей розвитку міського самоврядування, вироблення пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства» [205, 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» [205, с. 3]. Варто погодитись з таким висновком.

Слід підкреслити надзвичайно ретельну увагу, яку А.Т. Назарко приділив термінологічному апарату свого дисертаційного дослідження.

Він запропонував уважати, що «міське самоврядування – це гарантовані Конституцією і законами України право і реальна здатність територіальної громади міста самостійно та під власну відповідальність вирішувати безпосередньо або через представницькі та інші органи міського самоврядування питання місцевого значення у межах закону та в інтересах територіальної громади» [205, с. 15].

Ця дефініція ґрунтується на нормативному визначенні поняття «міське самоврядування». А отже, формально вона не викликає зауважень та може бути застосована у дослідженнях міського самоврядування, коли йдеться про Україну.

У дисертаційному дослідженні А.Т. Назарка міститься ще одна дефініція поняття «міське самоврядування», яка має більш доктринальний характер. Автор сформулював, що «міське самоврядування – це організація публічної влади особливої форми, що діє на всій території України та забезпечує населенню, яке проживає на території міста, вирішення питань місцевого значення з метою підвищення рівня життя і стійкого комплексного соціально-економічного розвитку території на основі цінностей правової держави, історичних, релігійних, національних і інших традицій у тісній взаємодії з органами державної влади» [206, с. 52]. Це визначення є менш точним, – адже у ньому йдеться про «населення, яке проживає на території міста», а не про територіальну громаду. А тому доцільно надати перевагу першій з двох дефініцій, сформульованих А.Т. Назарком.

У цілому ж, навряд чи доцільно формулювати визначення поняття «міське самоврядування» тому, що є доволі очевидним як те, що слід уважати містом (в Україні рішення про міський статус цього виду адміністративно-територіальних одиниць приймає Верховна Рада України), так і те, що слід уважати місцевим самоврядуванням. Так як поняття «міське самоврядування» та «міське самоврядування» співвідносяться як ціле та частина, цілком можливо обходитися і без дефініції поняття «міське самоврядування». У разі ж її наявності доречно максимально дотримуватися нормативного визначення поняття «міське самоврядування», як це зробив А.Т. Назарко у своєму першому з двох наведених вище визначень.

У роботі А.Т. Назарка привертає увагу і детальність, з якою він підійшов до проблематики дослідження питань, пов'язаних

з визначенням особливостей, характерних рис міської територіальної громади самої по собі та у порівнянні з іншими видами територіальних громад в Україні. Зокрема, він зазначив, що «неоднорідність конституційної правосуб'єктності територіальної громади та міста як суб'єктів конституційного права обумовлює недоцільність виокремлення в межах міста інших територіальних громад, зокрема, районів у місті, оскільки це може призводити до втрати містом ознак цілісності та не сприяє ефективному виконанню функцій міського самоврядування» [205, с. 16].

Ще один відомий фахівець з питань місцевого самоврядування, який присвятив свої розробки міському самоуправлінню – В.С. Куйбіда. Його увагу привернули українські міста обласного значення. Свої узагальнення, висновки та пропозиції щодо самоврядування у містах цього типу він виклав у дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

В.С. Куйбіда аргументує своє звернення до проблематики місцевого самоврядування у містах обласного значення наступним чином: «від розвитку міст залежить розвиток усієї держави. Це стає ще більш очевидним коли згадати, що в містах України проживає понад 65 відсотків її населення. Тому ми вирізняємо місто як особливе адміністративно-територіальне утворення і аналізуючи його конституційно-правову природу шукаємо оптимальну структуру управління ним, з урахуванням регіональних особливостей, щоб забезпечити його сталий розвиток, а через нього і розвиток регіону» [146, с. 1]. Слід погодитись з авторською логікою.

Автор визначив, що метою його роботи є «розробка цілісної концепції правового статусу міста обласного значення», а основною проблемою при написанні дисертаційного дослідження уважав «визначення механізму функціонування територіальної громади міста обласного значення. Окрема увага приділяється вивченню статусу представницьких органів територіальної громади та виконавчих органів ради; взаємодії між

міськими органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади» [146, с. 2].

У дослідженні В.С. Куйбіди привертає увагу те, що він надзвичайно ретельно підійшов до дослідження феномену міста у цілому та 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. Автор запропонував уважати, що воно «є органічним поєднанням форм безпосередньої й представницької демократії, а відтак систему самоврядування складають форми прямого волевиявлення населення територіальної громади, представницькі органи (*місцеві ради, голови територіальних громад, органи самоорганізації населення*) та виконавчі органи міської ради» [146, с. 5]. Таке відношення до місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема є надзвичайно рідким у дослідженнях конституційно-правового спрямування.

Крім філософського підходу до пізнання міського самоврядування, В.С. Куйбіда наголошує на необхідності застосування також і системного, і функціонального підходів. Формулюючи, у чому полягає новизна його дослідження, він зауважив, що аргументував підхід, відповідно до якого «система міського самоврядування повинна бути цілісною. Такий підхід дозволяє територіальним громадам з врахуванням їх особливостей оптимально вибудовувати необхідну для ефективного управління містом систему самоврядних органів; системна методологія дозволяє визначити місце окремих елементів у цілісній системі. Вихідною категорією, що визначає місце компонентів у системі, є функція. Функціональне дослідження є найбільш вдалим шляхом розкриття змісту діяльності місцевого самоврядування у системі демократії» [146, с. 5].

Найбільш сучасними дослідженнями міської проблематики в українській конституційно-правовій науці є розробки В.С. Штефан. У період з 2012 по 2016 рік вона оприлюднила низку публікацій

наукового та науково-практичного характеру (дивись, наприклад, [332; 333; 334; 337]). В.С. Штефан систематизувала та узагальнила свої напрацювання з питання правового статусу міських населених пунктів в Україні у дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, яку успішно захистила у 2017 році.

Мета дисертації В.С. Штефан «полягає в обґрунтуванні правового статусу міських населених пунктів України, а також у підготовці рекомендацій щодо вдосконалення національного законодавства з цих питань» [335, с. 2].

Як витікає із мети її дослідження, В.С. Штефан 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.

Весь перший підрозділ Розділу I дисертаційного дослідження В.М. Штефан представляє інтерес як конституційно-теоретичне підґрунтя для дослідження окремих адміністративно-територіальних одиниць в Україні у цілому та для дослідження проблематики міст зокрема. Автор надзвичайно детально підійшла до питання розмежування понять «територіальний устрій» та «адміністративно-територіальний устрій», наводячи точки зору низки фахівців з конституційного права України з цього питання. Вона переконливо доводить, що «поняття територіального устрою більш широке, ніж поняття адміністративно-територіального устрою, оскільки окрім адміністративно-територіального устрою передбачає поділ держави на виборчі, військові округи тощо. Отже, на нашу думку, під терміном адміністративно-територіальний устрій слід розуміти поділ державної території на певні частини (адміністративно-територіальні одиниці) з урахуванням історичних,

економічних, національних критеріїв, на основі яких створюються та функціонують системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [336, с. 15].

У цьому ж підрозділі авторка надає ретроспективу змін адміністративно-територіального поділу на території сучасної України у XX–XXI століттях зі зверненням до статистичних показників, у т.ч. щодо міст, та доходить висновку про те, що «місто як адміністративно-територіальна одиниця є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування» [336, с. 24].

У підрозділі 1.2. свого дослідження В.С. Штефан приділила чільну увагу усім видам міст, які згадувались в нормативно-правових актах України, або положення про які містяться у чинних нормативно-правих актах (у тому числі, гірські населені пункти, міста республіканського значення, міста обласного значення, міста районного значення, селища міського типу, інші). Заслужовують на увагу та подальше дослідження висновки та пропозиції автора, сформульовані щодо агломерацій.

На сучасному етапі є два монографічних дослідження, які стосуються статутів територіальних громад у містах України.

Хронологічно перше дослідження, присвячене статутам територіальних громад українських міст – це дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук І.В. Ідесіс на тему «Статуту територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики».

У вступі до свого дисертаційного дослідження І.В. Ідесіс так обґрунтовує звернення до проблематики статутів територіальних громад саме міст: «більшість населення України проживає саме у містах. Учені зазначають, що «найважливішою тенденцією світового розвитку стає нарощування темпів та ускладнення процесів урбанізації життя сучасної людини. В умовах інтенсивних змін соціального життя разом з найважливішими проблемами управління країною і регіонами постають проблеми управління містом»

[95, с. 1]. Також І.В. Ідесіс підкреслює, що на момент написання дослідження більшість територіальних громад, які мали статuti, – це міські територіальні громади (однак, вона не наводить відповідної статистичної інформації, показників). У цілому можна погодитись з тим, як І.В. Ідесіс окреслила обмеження дослідження статутів територіальних громад в Україні лише міськими громадами.

Структура дисертаційного дослідження І.В. Ідесіс свідчить про те, що вона приділила значну увагу особливостям міського самоврядування. До числа її найбільш вагомих напрацювань у цьому напрямі слід віднести ті, що вона розглянула поняття та ознаки міських територіальних громад (підрозділ 1.3 дослідження), а також запропонувала авторський погляд на концепції статутів територіальних громад міст, сформулювавши тезу щодо необхідності наявності хоча б двох моделей таких концепцій [96, с. 58–77, 158–183].

При дослідженні міського самоврядування може стати у нагоді узагальнення І.В. Ідесіс, зроблене на підставі виокремлення територіальних громад міст з числа інших територіальних громад. Вона сформулювала, що «територіальній громаді міста притаманні ознаки двох груп:

а) загальні ознаки (належність її членів до громадянства України та їхнє постійне проживання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці);

б) спеціальні ознаки, які відрізняють її від територіальних громад сільських населених пунктів (менш висока питома вага у регулюванні суспільних відносин такого джерела муніципального права, як звичаї та традиції; менша кількість і якість зв'язків між членами територіальної громади з огляду на обґрунтовану автором пряму залежність між кількістю членів територіальної громади та кількістю і якістю зв'язків між ними) [96, с. 81–82].

І.В. Ідесіс підкреслила, що, крім того, лише для міст впроваджено можливість застосування подальшого поділу на адміністративно-територіальні одиниці – райони у містах.

До числа вагомих висновків і пропозицій І.В. Ідесіс щодо міського самоврядування слід віднести і те, що нею «виявлено, що у порівнянні зі статутами територіальних громад сільських населених пунктів, статuti територіальних громад міст більш наближені до Основного закону за обсягом, структурою та змістом. Більша розгалуженість органів місцевого самоврядування та їхньої структури також робить таке порівняння доцільним» [96, с. 132]. Ця теза отримала належне обґрунтування у дисертаційному дослідженні та є важливою для досліджень міського самоврядування в Україні.

У цілому ж дисертаційне дослідження І.В. Ідесіс має не тільки вагомі теоретичні напрацювання, але й значні здобутки у сфері практики. Автор проаналізувала значну кількість статутів територіальних громад українських міст (у тому числі Бердянська, Вінниці, Дніпра, Житомира, Запоріжжя, Івано-Франківська, Кропивницького, Луцька, Одеси, Тернополя, Сум, Харкова, ін.) та звернула увагу на особливості міського самоуправління столиці України – міста Києва.

Варто зауважити, що в межах обраної тематики дослідження І.В. Ідесіс публікувала статті не тільки до успішного захисту своєї роботи (дивись [92; 91; 94; 95]), але й після захисту (дивись [97; 93]).

Найбільш сучасне дослідження, присвячене статутам територіальних громад українських міст – це дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук А.В. Кісловського на тему «Розробка та прийняття статутів територіальних громад міст в Україні: проблеми теорії та практики» та низка публікацій, у яких здійснено апробацію висновків та пропозицій автора (дивись [114; 115]).

А.В. Кісловський доволі переконливо обґрунтував своє звернення до проблематики розробки та прийняття статутів територіальних громад саме у містах. У цілому слід погодитись з його міркуваннями щодо того, що «проблеми розробки та прийняття статутів територіальних громад українських міст поки що не були предметом монографічних досліджень» [116, с. 19].

У структурі дисертаційного дослідження А.В. Кісловського немає розділів чи підрозділів, які б стосувались виключно особливостей міського статутного процесу, міської статутної нормотворчості. Проте ознайомлення з його розробками свідчить про те, що автор досліджував саме міську нормотворчість у частині розробки та прийняття статутів територіальних громад. Адже висновки та пропозиції автора передбачають доволі тривалий та багатостадійний процес випрацювання тексту статуту територіальної громади міста – спочатку А.В. Кісловський рекомендує розробити та затвердити концепцію статуту територіальної громади міста, після цього – проект статуту територіальної громади міста, після цього – вже переходити до затвердження самого нормативно-правового акту. Навряд чи у сілах, селищах є достатньо фахівців для того, щоб на належному рівні здійснити усі необхідні дії.

Інноваційною та цікавою у контексті нашого дослідження є пропозиція автора, відповідно до якої:

«В Україні необхідність у статуті відсутня для територіальних громад тих міст, щодо яких прийнято закон про особливості міського самоврядування (теза аргументована матеріалами аналізу Закону «Про столицю України – місто-герой Київ» та Статуту територіальної громади цього міста). Запропоновано закріпити у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», що, за наявності закону про статус конкретного міста, відповідна територіальна громада не наділяється правом прийняття статуту.

Рекомендовано прийняття статутів територіальних громад в усіх інших містах України» [116, с. 212].

А.В. Кісловський дійсно має рацію, коли доходить цього висновку. Варто зазначити, що він аргументує його належним чином. Але, поза його увагою ймовірно що залишився такий факт: цей підхід істотно звужує права членів територіальної громади таких міст, які не матимуть статутів територіальної громади.

Значна кількість праксеологічних аспектів дослідження А.В. Кісловського, яка ґрунтується на досвіді самоврядування

українських міст, свідчить про те, що його дослідження є вагомим внеском у розвиток та подальше удосконалення національного міського самоврядування. Водночас слід підкреслити, що значна кількість його висновків та пропозицій може стати у нагоді і при подальшому удосконаленні місцевого самоврядування у сільських населених пунктах.

Наприклад, автором «рекомендовано затвердити на загальнодержавному рівні модельний статут територіальної громади міста. До нього доцільно додати методичні рекомендації, що містять правила нормотворчої техніки для суб'єктів розробки та прийняття статутів територіальних громад міст» [116, с. 218]. Слід зазначити, що це буде актуальним для міст. Але не викликає сумнівів, що ще більшу актуальність це матиме для сільських населених пунктів, – особливо у частині формулювання відповідних методичних рекомендацій, які – як запропонував А.В. Кісловський – будуть містити правила нормотворчої техніки, розраховані на їхнє застосування суб'єктами розробки та прийняття статутів територіальних громад міст.

Інші монографічні дослідження міського самоврядування українських науковців – фахівців з конституційного права присвячені проблематики окремих органів. Так, Ю.Ю. Бальцій досліджував правовий статус міського голови, а В.Д. Шаповал аналізував конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні.

Ю.Ю. Бальцій у своєму дисертаційному дослідженні обґрунтував звернення до проблематики міського самоврядування наступним чином: «в історичній ретроспективі МСВ (міське самоврядування. – В.Н.), як специфічний соціально-правовий феномен, у всьому світі і в Україні переживало своє становлення та проходило перевірку на практичну реалізованість, перш за все, у містах. І сьогодні міське самоврядування залишається найбільш розвиненим у відповідності до інших рівнів локальної демократії. Звідси, об'єктивується

науковий та прагматичний інтерес до організації статутарного стану та динамічного розвитку нормативно-правової регламентації міського МСВ, його органів та інститутів, серед яких одне з найважливіших місць належить міському голові – головній посадовій особі міської територіальної громади» [14, с. 1]. Слід погодитись з аргументацією, яку Ю.Ю. Бальцій навів на користь обраної ним теми, та визнати його міркування переконливими.

Ю.Ю. Бальцій визначив, що «метою дисертаційного дослідження є комплексний науковий аналіз теоретичних та нормативних аспектів становлення, розвитку і функціонування інституту міського голови та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері нормативно-правового регулювання цього інституту» [14, с. 2]. У процесі досягнення цієї мети автор сформулював наступну тезу, яка й складає основу новизни його дослідження: «у вітчизняній науці конституційного права зроблено спробу цілісного та комплексного дослідження правового статусу міського голови із вказівкою на його двоєдину правову природу: з одного боку, як одноосібного ОМСВ (органу місцевого самоврядування. – В.Н.), що має свою компетенцію, обумовлену Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами та нормативно-правовими актами України, а з іншого – як представника міської ТГ (територіальної громади. – В.Н.), що представляє її у всьому спектрі відносин з іншими суб'єктами МСВ (місцевого самоврядування. – В.Н.), органами законодавчої та виконавчої влади, іншими суб'єктами права» [14, с. 3].

Варто підкреслити, що Ю.Ю. Бальцій приділив надзвичайно пильну увагу не тільки усім аспектам обрання та функціонування міського голови, але й більш теоретичним питанням, особливо юридичним конструкціям. Зокрема, при дослідженні місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема може стати його висновок щодо того, що «під правовим статусом

суб'єктів МСВ (місцевого самоврядування. – В.Н.) слід розуміти сукупність їх прав і обов'язків, які визначаються Конституцією і законами України, а також іншими нормативно-правовими актами» [14, с. 12]. Однак, більшість висновків та пропозицій, яких дійшов Ю.Ю. Бальцій, стане у нагоді при дослідженні не проблематики міського самоврядування у цілому, а питань заміщення посади міського голови та його діяльності.

Останнє питання – тобто, питання заміщення посади міського голови та його діяльності – було у центрі уваги В.Д. Шаповала при підготовці ним дисертаційного дослідження на тему «Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні». В.Д. Шаповал сформулював, що метою його дослідження є «визначення основних засад становлення, розвитку і функціонування сільського, селищного, міського голови в Україні та розробка пропозицій для вдосконалення законодавства, що визначає його правовий статус та практику його реалізації» [326, с. 2].

Ознайомлення зі структурою та змістом аналізованого дисертаційного дослідження свідчить про те, що автор звертав увагу на особливості, пов'язані з міським самоуправлінням, лише в історичному контексті. В усіх інших випадках йдеться у цілому про сільських, селищних та міських голів – наприклад, коли В.Д. Шаповал надає загальну характеристику конституційно-правового статусу сільського, селищного, міського голови та його закріплення в законодавстві України, аналізує правове регулювання обрання сільського, селищного, міського голови, повноваження сільського, селищного, міського голови, поняття форм і методів діяльності сільського, селищного, міського голови, правові та організаційні форми діяльності сільського, селищного, міського голови. Завершує дослідження звернення до сучасних тенденцій удосконалення форм і методів діяльності сільського, селищного, міського голови.

Напрацювання В.Д. Шаповала безперечно стануть у нагоді дослідникам міського самоврядування. Однак, слід відмітити, що

важко погодитись з деякими його пропозиціями, які ймовірно що сформульовані під впливом дослідження не місцевого самоврядування у цілому як системи, а лише одного з елементів цієї системи. Так, важко погодитись з пропозицією «розробити та прийняти окремий законодавчий акт про правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні, що сприятиме утвердженню місцевого самоврядування» [326, с. 13]. Навряд чи подібна фрагментація правового регулювання буде доцільною.

Наприкінці слід зазначити, що певний внесок у дослідження проблематики міського самоврядування зробили і фахівці з адміністративного права. Найбільший інтерес з цієї точки зору представляють дослідження М.М. Добкіна та Ю.М. Кириченко.

Увагу Ю.М. Кириченко привернула тема «Адміністративно-правові засади діяльності міського голови».

У цілому слід погодитись з тим, як автором в авторефераті цього дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук обґрунтовано актуальність звернення до цієї проблематики. Ю.М. Кириченко зазначила, що «в зв'язку із суспільно-державною значимістю ролі та місця міського голови, його адміністративно-правовий статус, організаційно-правові засади діяльності міського голови потребують сучасного наукового дослідження. Ця необхідність зумовлена перш за все тим, що міський голова є головною посадовою особою територіальної громади міста, а міст в Україні нараховується близько 500, в яких проживає більше 30 млн. громадян (2/3 населення України)» [110, с. 1]. Слід погодитись з авторською логікою та зі зверненням до статистичних даних для аргументації авторської позиції.

Також варто зазначити, що Ю.М. Кириченко у своєму дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук доходить цікавих думок, які, однак, не мають відношення безпосередньо до міського голови зокрема та до міського самоуправління у цілому.

Наприклад, у висновках до своєї праці Ю.М. Кириченко, формулюючи пропозиції про подальше удосконалення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», запропонувала «передбачити в Законі норму про можливість одноособового формування міським головою персонального складу виконавчого комітету з метою підвищення відповідальності голови за роботу виконкому» [110, с. 16]. Навряд чи можна стверджувати, що – у разі внесення такого положення до чинного законодавства – воно має стосуватися лише міст. Аналогічне покращення може стати у нагоді і у селах, і у селищах.

Крім того, Ю.М. Кириченко пропонує «передбачити чіткий розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади шляхом трансформації ряду повноважень із «делегованих» до «власних» повноважень органів місцевого самоврядування» та є прихильницею «перетворення місцевих державних адміністрацій з органів державної влади загальної компетенції у контрольно-наглядові органи шляхом вилучення у них і передачі органам місцевого самоврядування функцій і повноважень організаційно-господарського характеру» [110, с. 16].

Слід зауважити, що і ці висновки та пропозиції автора є обґрунтованими та аргументовані належним чином. Однак, навряд чи вони стосуються лише проблематики міського самоуправління.

Ще одною працею адміністративно-правового характеру, у якій автор звертається до проблематики місцевого самоврядування, є дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук М.М. Добкіна на тему «Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад».

Варто зауважити, що ознайомлення зі вступом до цього дослідження викликає принципове запитання – чому автор обрав підхід, відповідно до якого веде мову лише про міста? Відповідь на це запитання не надає і сформульована автором мета дисертаційного дослідження, яка «полягає у всебічному вивченні цілісної моделі

інституту виконавчих органів міських рад у системі місцевого самоврядування України, розробці теоретико-прикладних питань організації діяльності цих органів з огляду на їх важливість з точки зору забезпечення прав, свобод і законних інтересів територіальної громади міста» [64, с. 3]. Те, як вирішена ця наукова задача, резюмована у висновках до дисертаційного дослідження. І ознайомлення з ними дає підставу сформулювати, що авторські узагальнення та пропозиції є такими, які з однаковим ступенем успішності можуть застосовуватися до місцевого самоврядування в усіх населених пунктах.

Наприклад, М.М. Добкін пропонує уважати, що «під функціями виконавчих органів міських рад автор розуміє основні напрямки діяльності виконавчих органів, що передбачені нормативно-правовими актами й обумовлені завданнями системи місцевого самоврядування» [64, с. 11]. Варто зауважити, що таке саме визначення буде справедливим і у випадку, якщо замість «міських рад» вести мову про «місцеві ради». В останній частині визначення, до речі, йдеться про «систему місцевого самоврядування», а не про «систему міського самоврядування».

Ще один приклад. Автором аналізованого дисертаційного дослідження узагальнено позиції фахівців з муніципального права, викладені в українській юридичній літературі, та запропоновано уважати, що повноваження місцевого самоврядування – це «закріплені нормами закону за територіальною громадою, виборними та іншими органами місцевого самоврядування права та обов'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування на території села, селища, міста» [64, с. 11]. У цьому випадку узагальнення та авторська пропозиція стосуються не міського самоврядування, а місцевого самоврядування в Україні.

Окремі висновки та пропозиції автора аналізованої дисертації стали у нагоді при проведенні дослідження міського самоврядування в Україні. Однак, окремі авторські узагальнення не повністю

відповідають сучасним розробкам вчених у сфері конституційного та муніципального права. Наприклад, вчені – конституціоналісти вважають за доцільне розуміти під «організаційною формою місцевого самоврядування», «організаційно-правовою формою місцевого самоврядування» те, як саме організовано місцеве самоврядування у населеному пункті.

Наприклад, К.А. Гончарова, досліджуючи муніципальне управління у США, сформулювала, що «відповідно до чинного законодавства України значення поняття «організаційно-правова форма», закріплене у положеннях актів приватно-правових галузей, не розповсюджується на органи місцевого самоврядування. На підставі цього запропоновано застосування поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування» для характеристики організації місцевого самоврядування в конкретній адміністративно-територіальній одиниці з точки зору утворюваних органів, посадових осіб місцевого самоврядування, їх компетенції та взаємодії» [45, с. 32].

Однак, М.М. Добкін дотримується іншого підходу, який більш відповідає сучасним реаліям та стану розвитку адміністративно-правової науки. Він сформулював, що «важливим елементом функціонування виконавчих органів міських рад є організаційна форма їхньої діяльності, значимість якої пояснюється тим, що завдяки цій формі практично реалізуються найважливіші повноваження виконавчих органів місцевих рад і їхніх посадових осіб: здійснюється управління відповідними об'єктами, планування, координація, контроль і перевірка виконання покладених на певних суб'єктів обов'язків тощо» [64, с. 14]. Ймовірно, таке твердження є справедливим для науки адміністративного права, однак не для конституційно-правових досліджень.

Представляють інтерес і дослідження матеріальної основи місцевого та міського самоврядування, виконані на монографічному рівні (С.В. Березовська «Правове регулювання фінансової діяльності

органів місцевого самоврядування» [23], Р.А. Джабраїлов «Господарська правосуб'єктність міста» [59]).

При дослідженні міського самоврядування частково стали у нагоді також і напрацювання фахівців з історії держави і права. Найбільш вагомий внесок належить авторам, які досліджували ретроспективу місцевого самоврядування в Україні у цілому, звертаючи увагу також і на міське самоврядування.

Нарешті, ще одною сферою юридичних знань, фахівці з якої зробили значний внесок у дослідження міського самоврядування, є теорія держави і права.

Вчені-теоретики держави і права розглядають міста, міський розвиток з різних точок зору. Так, Ю.М. Оборотов наголошує на важливості утворення громад, у т.ч. за допомогою релігійного чиннику [212, с. 147]. В.А. Малахов вважає, що сприйняття людиною історії свого міста як малої батьківщини, відчуття його стилю і духу є незамінним джерелом моральних цінностей, реальною базою почуття власної ідентичності [160, с. 16]; саме цьому автору належить доволі цікава монографія з питань права у його універсальності, особливості та конкретності [161]. Відомий фахівець з теорії права та держави С.М. Бабурін розглядав проблематику міст у контексті правових проблем території держави (дивись [7]).

Найновішим дослідженням проблематики міст у національній теорії держави і права є дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук О.С. Мельничук на тему «Міська правова система в Україні: загальнотеоретичне дослідження», а також низка публікацій у наукових фахових виданнях та тез виступів на конференціях, на яких відбувалась апробація напрацювань автора.

О.С. Мельничук визначила метою свого дослідження «формування фундаментальної загальнотеоретичної концепції міської правової системи як особливого аспекту правової реальності сучасної України, характеристика особливостей її становлення, розвитку та нормативного забезпечення» [165, с. 2].

Автор справедливо узагальнила, що «проблематика міста в його правовому вимірі загалом не є чужою для юридичної науки. Зазвичай ці проблеми розглядаються в контексті вдосконалення конституційно-правового та муніципально-правового регулювання, а також історії права» [165, с. 1–2] та аргументувала актуальність звернення до обраної проблематики так:

«Урбанізація як глобальний процес є продовженням тих знакових тенденцій, які нині суттєво впливають на право та державу: індивідуалізація суспільства, розмивання державних кордонів, формування механізмів функціонування транскордонних структур тощо. Однак поки що проблематика урбанізації не розглядалася у призмі юриспруденції, тому фактично відсутні дослідження, що мали б своєю метою виявлення тенденцій та результатів впливу урбанізації на розвиток права та державності. Тимчасом міста стають усе більш активними акторами у межах правового та державного простору. Формуючись як осередки економічного розвитку, вони поступово набувають рис самостійної правової цілісності, розвиваються як суб'єкти та творці особливої правової реальності – міського права» [166, с. 4]. Слід у цілому погодитись з тим, як О.С. Мельничук сформулювала важливість звернення уваги на правові питання, пов'язані з міським самоврядуванням.

У першому розділі свого дослідження О.С. Мельничук аналізує міське право як сучасний правовий феномен, послідовно характеризуючи його теоретичні та методологічні аспекти. Навряд чи можна погодитись з тим, що в національній системі права на сучасному етапі її розвитку слід виокремлювати таку галузь, як міське право. У цьому контексті варто підкреслити, що багато дослідників навіть не підтримують тезу про те, що галуззю національного права є муніципальне право (до речі, з цієї точки зору представляє дослідницький інтерес підрозділ 1.5. аналізованої праці, що має назву «Співвідношення міського та муніципального права»).

Концептуальна неможливість погодитись з точкою зору О.С. Мельничук щодо місця міського права у національній правовій системі, однак, ніяк не зменшує корисності її напрацювань у напрямі аргументації її позиції. З точки зору нашого дослідження найбільший інтерес представляють підрозділ 1.4 «Ціннісно-нормативне визначення міського права» та підрозділі 2.2 «Міста як складові державного простору» її дисертаційного дослідження.

Вагоме значення для дослідження міського самоврядування має і урбаністичний підхід, характеристиці якого О.С. Мельничук приділила надзвичайно пильну увагу. За підсумками своїх творчих пошуків вона узагальнила, що «місце урбаністичного підходу у структурі юридичного знання визначається тим, що:

1) він не просто дозволяє констатувати неоднорідність правового простору, а й чітко вказати на критерії, які цю неоднорідність утворюють;

2) його міждисциплінарний характер зумовлює юридизацію тих методів та евристичних практик, що не є типовими для правознавства, своєю чергою це дозволяє більш глибоко дослідити феномен міського права. Відтак, урбаністичний підхід дозволяє поєднати три основні аспекти дослідження міського права: розгляд міста як специфічного правового простору; характеристика міської правової культури як особливої інформаційно-семіотичної системи; виявлення правових засобів адміністрування міста» [166, с. 22–23].

Також важливим для нашого дослідження є Розділ 5 дисертації О.С. Мельничук. Він має назву «Правові системи деяких українських міст» та охоплює досвід міст Київ, Одеса та Львів (підрозділ 5.1 «Від правового режиму столиці до формування правової системи міста Києва», підрозділ 5.2 «Культурний статус міста Львова у формуванні його правової системи», підрозділі 5.3 «Образ міжкультурної спадщини у становленні правової системи міста Одеси»).

Проблеми міст, міського розвитку досліджують також фахівці з економічних наук (дивись, наприклад, [214]), фахівці з державного

управління (дивись, наприклад, [281]), фахівці з інших наук. Однак, найбільш корисними для дослідження обраної теми є розробки вчених-конституціоналістів.

Враховуючи вищевикладене, слід запропонувати уважати, що при дослідженні міського самоврядування доцільно враховувати переважно висновки, узагальнення та пропозиції, сформульовані фахівцями з конституційного та муніципального права. У національній науці конституційного та муніципального права питання міського самоврядування комплексно не досліджувалися – як на матеріалах України, так і з застосуванням компаративного методу. Отже, можна дійти висновку про високий ступінь актуальності нашого дослідження.

Висновки до Розділу 2

1. Узагальнено, що співпадіння більшості елементів форми держави щодо аналізованих країн спрощує проведення порівняльно-конституційного дослідження міського самоврядування у цих державах. Обрання порівняльної площини при проведенні аналізу міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві обумовлює методологічний інструментарій дослідження.

Виходячи з пропозицій відомих вчених – конституціоналістів, запропоновано уважати, що методологія дослідження представляє собою сукупність низки підходів, які, у свою чергу, обумовлюють ті методи, які застосовуються для визначення явищ, об'єктів, що аналізує вчений з метою досягнення обґрунтованого та достовірного результату.

2. При проведенні дослідження за обраною темою найбільш важливими стали наступні методологічні підходи: аксіологічний; антропологічний; діалектичний; системний; синергетичний; телеологічний.

Аксіологічний підхід став важливим з огляду на важливість спільних цінностей у країнах, інститути конституційного права у яких порівнюються, а також у зв'язку з необхідністю врахування функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції – Конституційного Суду України, у рішеннях якого йдеться, у тому числі, і про міське самоврядування.

Антропоцентричний підхід притаманний будь-якому сучасному конституційно-правовому дослідженню, і дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві не є винятком. Сучасне конституційне право концентрується навколо людини – її життя, здоров'я, честі, гідності, її природних та інших прав; на місцевому рівні у цілому та на міському рівні зокрема реалізується значна кількість прав людини.

Телеологічний підхід до дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві обґрунтовано тим, що при формулюванні досліджуваної наукової проблеми неможливо запобігти постановки традиційних для теології запитань: «З якою метою?», «Навіщо?».

Констатовано, що з діалектичним підходом до наукових досліджень тісно та нерозривно пов'язані закони єдності об'єктивного і суб'єктивного, системності дослідження, взаємовідносин між цілим та частиною, між загальним та особливим, зв'язок між кількістю та якістю, а також принципи системності, комплексності, розвитку (у першу чергу, історичного розвитку та поточного телеологічного розвитку). Зазначено, що застосування принципу системності в рамках діалектичного підходу не перешкоджає застосуванню також і системного підходу.

Наголошено, що важливим для дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві є системний підхід. Міське самоврядування представляє собою систему – адже воно здійснюється не одним, а кількома органами публічної влади, посадовими особами.

Застосування синергетичного підходу до дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві обґрунтовано наступними чинниками: а) міждисциплінарність дослідження; б) органи міського самоврядування представляють собою елементи відповідних систем – міського самоврядування, місцевого самоврядування, органів публічної влади тощо.

3. Обґрунтовано необхідність застосування при проведенні дослідження таких методів, як порівняльно-правовий, герменевтичний, аналізу і синтезу, індукції та дедукції, формально-логічного, історичного та інших.

4. Резюмовано, що порівняльне дослідження є: за своїм рівнем – міжнародним (а точніше, європейським); за галузевим спрямуванням – внутрішньогалузевим; за ступенем деталізації застосовуваних правових положень – інституціональним.

5. Зазначено, що у Сполученому Королівстві можна спостерігати поєднання поваги до давніх традицій, правових положень, з застосуванням найсучасніших підходів у реформуванні муніципального управління, у тому числі, відповідно до найкращих європейських практик, стандартів. Варто ще раз підкреслити, що саме ця унікальна комбінація робить досвід місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві у цілому та міського самоврядування у цій країні зокрема настільки цікавим для дослідження та настільки перспективним з точки зору його запозичення в Україні (звісно, що не у цілому).

6. Отримала подальшу аргументацію теза щодо надання переваги поняттю «модель місцевого самоврядування». По-перше, більшість дослідників муніципально-правових проблем застосовують саме поняття «модель місцевого самоврядування», а не «модель системи місцевого самоврядування». По-друге, варто прагнути більшої лаконічності наукового тезаурусу. І як раз це привертає увагу до більш стислих, ємних словосполучень.

7. Узагальнено, що жоден з дослідників моделей місцевого самоврядування не заперечує наявності англо-американської моделі, однак поки що не існує визначеності з її найменуванням.

Наведено доводи на користь застосування саме найменування «англо-американська модель місцевого самоврядування» з огляду на те, що: а) саме у Сполученому Королівстві та у США муніципальне управління є найбільш «яскравим» з точки зору можливостей населення брати участь у вирішенні місцевих справ, диференціювати організаційну форму муніципального управління для конкретної адміністративно-територіальної одиниці тощо, – а отже, у назву цієї моделі слід «винести» згадку як про Сполучене Королівство, так і про США; б) в межах Сполученого Королівства найбільшу варіативність має муніципальне управління у такій його історичній частині, як Англія. А отже, у назві моделі слід відобразити не посилання на Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії у цілому, а лише на таку його історичну частину, як Англія, зокрема.

8. За підсумками огляду стану національної юридичної літератури з питань компаративних досліджень міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві сформульовано, що 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 у цілому; б) міському самоврядуванню в Україні.

9. Виявлено, що інститут місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві в українській юридичній літературі залишається малодослідженим. Значна кількість видань, в 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).

10. На доктринальному рівні місцеве самоврядування у Сполученому Королівстві досліджувала Н.В. Мішина (дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження» (2002 рік)). Цій же авторці належить низка статей у наукових фахових виданнях, у яких висвітлено питання розвитку інституту муніципального управління у Сполученому Королівстві. Виявлено, що дисертація була успішно захищена до завершення останньої муніципальної реформи у Сполученому Королівстві, а отже, її матеріали дещо застаріли.

11. Угруповано праці дослідників інституту муніципального управління у Сполученому Королівстві, які вийшли друком за радянських часів, у тому числі: а) розділи у монографічних дослідженнях (Б.С. Крилова «Державний лад Великобританії», 1957 рік, Н.О. Куфакової «Місьцеве управління у буржуазних країнах та країнах, що звільнились від колоніальної залежності», 1969 рік, «Місьцеві органи у політичній системі капіталізму», 1985 рік, колективу авторів у складі В.Г. Графського, Н.М. Єфремової, В.І. Карпець та інших «Інститути самоврядування: історико-правове дослідження», 1995 рік; б) роботи В.О. Баранчикова «Муніципальні органи Великобританії», 1990 рік, Г.В. Барабашева «Положення і роль муніципальних органів у сучасній капіталістичній державі (США, Великобританія)», 1971 рік.

12. Резюмовано, що з 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 науко-

вого ступеня доктора юридичних наук та така, що ґрунтується на дисертації, монографія на тему «Муніципальні органи сучасної капіталістичної держави. США, Великобританія», 1971 рік.

13. Запропоновано уважати, що 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 всіяко вітати. Праці Г.В. Барабашева демонструють приклад оптимального підходу до вирішення важливих питань – як зробити місцеве, у т.ч. міське, самоврядування більш ефективним.

14. Аргументовано доцільність звернення також і до російськомовних досліджень питань місцевого, у т.ч. міського, самоврядування у Сполученому Королівстві. На користь цієї тези наведено такі аргументи: а) Україна та Російська Федерація мають спільне історичне минуле, у т.ч. і коли йдеться про інститут місцевого самоврядування; б) Російська Федерація вже почала запозичувати британський досвід, причому настільки вдало та широко, що деякі дослідники констатують наявність у цій країні «особливої змішаної моделі місцевого самоврядування» (Н.С. Перфільєва вважає, що російська муніципальна система може бути віднесена до європейсько-континентальної моделі лише за одною ознакою з шести, а до англосаксонської – за двома).

15. Виявлено, що до числа праць російських вчених, що стануть у нагоді при дослідженні інституту місцевого, у т.ч. міського самоврядування у Сполученому Королівстві, стануть у нагоді лише найновіші монографічні праці. До їх числа запропоновано уважати належними дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: а) Н.С. Перфільєвої на тему «Розвиток місцевого

самоврядування у Великій Британії у кінці XX – початку XXI століть», 2009 р.; б) І.Є. Лапшиної на тему «Місцеве управління в механізмі публічної влади Великобританії», 2007 р.; в) Д.О. Ежевського на тему «Місцеве самоврядування в Сполученому Королівстві Великобританії та Північної Ірландії», 2005 р.

16. На підставі ознайомлення з дисертацією на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Н.С. Перфільєвої зроблено наступні узагальнення: а) у дослідженні сконцетровано положення про динаміку інституту місцевого, у т.ч. міського, самоуправління у Сполученому Королівстві, водночас незначна увага приділяється статичі цього інституту; б) у роботі приділено значну увагу теоретичному підґрунтя формування та функціонування системи органів місцевого, у т.ч. міського, самоврядування; в) авторкою закладено доктринальне підґрунтя для дослідження динаміки компетенції органів місцевого, у т.ч. міського, самоврядування у Сполученому Королівстві.

17. На підставі ознайомлення з дисертацією на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук І.Є. Лапшиної зроблено наступні узагальнення: а) авторка здійснила комплексний аналіз еволюції місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві – з акцентом на останню муніципальну реформу, так само як і поглиблене дослідження способів взаємодії центральних органів державної влади та муніципальних органів; б) у роботі приділено увагу динаміці моделі муніципального управління у Сполученому Королівстві (на думку І.Є. Лапшиної, вона трансформувалась з англосаксонської моделі у змішану, набувши значну кількість характеристик континентальної моделі); в) деякі аспекти муніципального управління залишилися поза увагою авторки (майже не приділено уваги внутрішній структурі муніципальних органів Сполученого Королівства; доволі небагато інформації (а отже, – висновків та пропозицій у роботі) стосується фінансових аспектів діяльності органів місцевого самоврядування; І.Є. Лапшина не

приділяла увагу міському самоврядуванню, за винятком окремих аспектів його організації у Великому Лондоні – столиці Сполученого Королівства); г) авторка структурувала свою роботу таким чином, що вона має інформаційний, описовий характер (зокрема, І.Є. Лапшина не виокремлює той досвід, який вважає прийнятним для рецепції, а також не формулює висновків та пропозицій, у яких би йшлося не тільки про рецепцію, але й про можливості адаптації досвіду Сполученого Королівства у сфері муніципального управління).

18. На підставі ознайомлення з дисертацією на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Д.О. Ежєвського зроблено наступні узагальнення: а) відведення чільного місця дослідженню міського самоврядування (параграф 3 глави 2 аналізованої праці); б) наявність висновків та пропозицій, яким бракує належного обґрунтування (наприклад, щодо трансформації моделі муніципального управління у Сполученому Королівстві); в) приділення чільної уваги питанням компетенції органів місцевого, у т.ч. міського самоврядування, яка зазнала найбільших змін протягом останньої муніципальної реформи.

19. Виявлено, що інститут міського самоврядування в українській юридичній літературі привертав увагу дослідників – представників різних напрямів: а) адміністративно-правового (Кириченко Ю.М., Добкін М.М. та інші); б) фінансово-правового (Березовська С. В., Онищук Г. І. та інші); в) господарсько-правового (Джабраїлов Р. А. та інші); г) теоретично-правового (Оборотов Ю.М., Мельничук О.С. та інші). 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 з 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 рік; б) А.Т. Назарка «Міське самоврядування в Україні», 2015 рік; в) В.С. Куйбіди «Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення», 2001 рік; г) В. С. Штефан «Правовий статус міських населених пунктів в Україні», 2017 рік.

20. На підставі ознайомлення з дисертацією на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук В.М. Шкабаро зроблено наступні 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 обумовлює те, що, хоча з захисту цієї дисертації минуло вже майже 15 років, напрацювання В.М. Шкабаро залишаються найбільш важливою конституційно-теоретичною основою для кожного дослідника питань міського самоврядування.

21. На підставі ознайомлення з дисертацією на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук А.Т. Назарка зроблено наступні узагальнення: а) слід підкреслити надзвичайно ретельну увагу, яку А.Т. Назарко приділив термінологічному апарату свого дисертаційного дослідження; б) значний науковий та практичний інтерес представляє підхід автора до визначення поняття «міське самоврядування» – запропоновано дві альтернативні дефініції; в) привертає увагу детальність, з якою він підійшов до проблематики дослідження питань, пов'язаних з визначенням особливостей, характерних рис міської територіальної громади самої по собі та у порівнянні з іншими видами територіальних громад в Україні.

22. На підставі ознайомлення з дисертацією на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук В.С. Куйбіди зроблено наступні узагальнення: а) автор надзвичайно ретельно підійшов до

дослідження феномену міста у цілому та 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 всіяко вітати; в) автор переконливо аргументує актуальність звернення до проблематики міського самоврядування.

23. На підставі ознайомлення з дисертацією на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук В.С. Штефан зроблено наступні 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 століттях зі зверненням до статистичних показників, у т.ч. щодо міст; в) В.С. Штефан приділила чільну увагу усім видам міст, які згадувались в нормативно-правових актах України, або положення про які містяться у чинних нормативно-правих актах.

24. За підсумками огляду праць фахівців з конституційного та муніципального права, які розглядали окремі аспекти міського самоврядування резюмовано, що при здійсненні компаративного дослідження міського самоврядування в Україні та Сполученому Королівстві найбільше стануть такі дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: а) І.В. Ідесіс на тему «Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики», 2016 рік; б) А.В. Кісловського на тему «Розробка та

прийняття статутів територіальних громад міст в Україні: проблеми теорії та практики», 2020 рік; в) Ю.Ю. Бальція на тему «Правовий статус міського голови в Україні», 2006 рік; г) В.Д. Шаповала на тему «Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні», 2009 рік.

Розділ 3

Органи міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві

3.1. Місто як адміністративно-територіальна одиниця та просторова основа територіальної громади в Україні та Сполученому Королівстві

У кожній країні сучасного світу існують міські населені пункти. Ті держави, які зовсім невеликі за своєю площею, часто отримують назви «міста-держави» (Ватикан, Люксембург, інші). На сучасному етапі немає держав, які мали б у своєму складі виключно сільські населені пункти. І це є обґрунтованим з історичної точки зору – адже «міста в усі часи були центрами цивілізації. Саме тут відбувалися докорінні зміни у суспільному житті, формувалися політичні ідеї, здійснювалися революції та утворювалися соціальні рухи» [166, с. 16].

Професор І.Й. Магновський влучно сформулював, що «з позицій системного підходу місто – це не лише територія громадського розселення людей, що дає умови для використання праці, задоволення матеріальних і духовних потреб, а й складний об'єкт управління, соціальний та економічний розвиток якого регулюється політичними, організаційно-розпорядничими і економічними методами управління. Місто можна розглядати як цілісне утворення, відмежоване від зовнішнього середовища функціонально

(за переважно несільськогосподарським родом занять його жителів), просторово (оскільки місто розташовується на території, границі якої можна визначити), юридично (у рамках політико-адміністративного поділу країни), політично (через розвиток системи місцевого самоврядування)» [159, с. 3]. Слід повністю погодитись з цим узагальненням.

Місто як адміністративно-територіальна одиниця є елементом системи, яка традиційно іменується «адміністративно територіальним поділом». Адміністративно-територіальний поділ залежить від форми державного устрою конкретної країни.

О.В. Батанов слушно позначає конституційні проблеми державного, територіального устрою: «територіальний устрій є одним з найважливіших інститутів державного ладу України. Цей інститут характеризує юридичні якості та властивості такого основного складового елементу держави як її територія. Територіальний устрій є організацією території держави... По суті, територія держави уможливорює саме виникнення, існування, організацію та функціонування держави... проблема територіального устрою держави та статусу його складових є однією з най-менш досліджених у конституційно-правовій науці... Значною мірою недостатня вивченість проблеми у сучасній Україні обумовлює труднощі у загальному розумінні таких феноменів, як унітаризм, федералізм і федералізація, регіоналізм і регіоналізація, децентралізація та деконцентрація тощо» [21, с. 66]. Слід повністю погодитись з висновком професора О.В. Батанова.

Не викликає сумнівів той факт, що форма державного устрою України може бути охарактеризована як унітарна. Унітарна форма державного устрою України закріплена в Основному Законі України 1996 року.

З цієї точки зору важливим є положення нижченаведених статей Конституції.

Стаття 2 Основного Закону України 1996 року передбачає, що:

«Суверенітет України поширюється на всю її територію.

Україна є унітарною державою.

Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недо-торканною» [136].

Отже, вже у самому першому розділі Конституції України передбачається, що форма державного устрою є унітарною. Наявність прямої вказівки на це у другій за порядковим номером статті Основного Закону 1996 року свідчить про те, що це питання є надзвичайно важливим, наріжним для конституційного ладу.

Про важливість чіткої визначеності з формою державного устрою свідчить і те, що в Україні питання територіального устрою визначаються виключно законами України (пункт 13 статті 92 Конституції України 1996 року), а також те, що до складу чинного Основного Закону України включено Розділ IX «Територіальний устрій України».

Україна є унітарною державою, адміністративно-територіальний поділ якої закріплено у Конституції 1996 року у Розділі IX «Територіальний устрій України». Варто зауважити, що цей розділ складається з двох статей, кожна з яких є доволі невеликою за обсягом – стаття 132 містить 39 слів, стаття 133 – 64 слова. Однак, Конституційний Суд України надавав тлумачення положенням цього Розділу Основного Закону України вже тричі. Щоправда, два з трьох випадків звернення до єдиного органу конституційної юрисдикції стосувались особливостей здійснення міського самоврядування у столиці України – місті Києві.

Стаття 132 передбачає, що «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [136].

Стаття 133 складається з трьох частин, з яких у контексті нашого дослідження заслуговують на увагу частина перша («Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села» [136]) та частина третя («Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України» [136]).

Як вже зазначалось вище, унітарна форма державного устрою України згадується також і в рішеннях Конституційного Суду України. Наприклад, єдиний орган конституційної юрисдикції сформулював, що «Україна є унітарною державою. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою (частини друга, третя статті 2 Конституції України), має свою внутрішню організацію – територіальний устрій» [309] (абзац другий пункту другого мотивувальної частини Рішення у справі про адміністративно-територіальний устрій).

Саме територіальний устрій складає основу місцевого самоврядування у сучасному світі. Як влучно узагальнив А.Т. Назарко, «під територіальними основами розуміють території (соціогеографічні простори), де здійснюється місцеве самоврядування» [206, с. 84]. Слід повністю погодитись з тим, як цей дослідник визначив аналізоване поняття.

На сучасному етапі в Україні значна увага приділяється децентралізації публічної влади. Багато зусиль докладається до того, щоб удосконалити адміністративно-територіальний поділ в Україні, а також організацію публічної влади. Традиційно – і Україна не є виключенням з цього правила – організація публічної влади здійснюється відповідно до адміністративно-територіального поділу.

Не є виключенням з цього правила і низка зарубіжних країн, у тому числі Сполучене Королівство. Це робить можливим «творче врахування світового досвіду (теорії і практики державотворення), історичних традицій українського народу, реалій сьогодення України» [146, с. 9].

Те, що і Україна, і Сполучене Королівство є унітарними державами, значно спрощує проведення порівняльно-правового дослідження міського самоврядування у цих країнах. Крім того, в обох державах питання адміністративно-територіального устрою у частині міст вирішують загальнодержавні представницькі колегіальні органи – парламенти (дивись п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України, відповідно до якого виключно законами України визначається «територіальний устрій України» [136], а також його офіційне тлумачення єдиним органом конституційної юрисдикції. Зокрема, відповідно до пункту третього резолютивної частини Рішення у справі про адміністративно-територіальний устрій, «положення пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України про те, що виключно законами України визначається «територіальний устрій України», треба розуміти так, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом» [309]). Таким чином, статус міста в Україні визначається на підставі актів Парламенту.

У процитованому вище рішенні Конституційний Суд України в абзаці четвертому пункту другого сформулював визначення поняття «адміністративно-територіальна одиниця» – «це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [309].

Слід запропонувати по відношенню до України керуватись саме цим визначенням поняття «адміністративно-територіальна одиниця», незважаючи на наявність численних доктринальних розробок з цього питання. Одною з останніх пропозицій, сформульованих в українській юридичній літературі, є пропозиція В.С. Штефан уважати, що адміністративно-територіальна

одинаця – це «структурна частина території держави, що поділяється на регіони (автономії, області, райони) та населені пункти й володіє управлінськими ресурсами з метою функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, через які вона реалізує надані їй права» [335, с. 7].

Аналіз дефініції поняття «адміністративно-територіальна одинаця» В.С. Штефан надає підстави стверджувати, що вона є більш універсальною, ніж визначення, сформульоване Конституційним Судом України. Це є цілком логічним з урахуванням того, що єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні прагнув охопити лише національний «запит», у той час як В.С. Штефан провела дослідження з урахуванням досвіду також і зарубіжних країн.

Підводячи проміжні підсумки, варто резюмувати: в Україні міські населені пункти іменуються «містами». Такий підхід впроваджено Конституцією України 1996 року.

В межах порівняльно-правового дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві, варто визначитись з тими населеними пунктами Великобританії та Північної Ірландії, які вважаються міськими.

За формою державного устрою Сполучене Королівство, так само як Україна, є унітарною державою. Здавалося б, це спрощує дослідницьке завдання.

Але, існують різні види унітарних держав, що обумовлюється здебільшого особливостями їхнього історичного розвитку. І по відношенню до Сполученого Королівства слід констатувати, що – на відміну від України – ця держава є унітарною з максимальним ступенем автономії її складових частин (регіоналістська держава).

Загальновідомим є той факт, що за часів Плантагенетів до Королівства Англія було приєднано Уельс (Едуард I завоював відповідну територію; у 1284 році з'єднання Англії та Уельсу було оформлено Рігландським статутом; у своїх теперішніх кордонах Уельс ніколи не був незалежною державою).

У 1707 року було укладено Унію, відповідно до якої Королівство Англія та Королівство Шотландія об'єднались у єдине королівство під назвою «Великобританія». Отже, в історії був період, коли Шотландія у сучасних кордонах мала незалежність.

Нарешті, «найновіша» адміністративно-територіальна складова Сполученого Королівства – Північна Ірландія (Ольстер) – в історичному минулому мала найбільше епізодів існування як незалежна держава та / або у складі інших незалежних держав (мається на увазі, крім Сполученого Королівства та англійських королівств, імперій). Востаннє Північна Ірландія увійшла до складу Сполученого Королівства після поразки Королівства Ірландія у 1800 році (Королівство Ірландія займало весь відповідний острів). У 1922 році за результатом підписання Англо-ірландської угоди Північна Ірландія залишилась у складі Сполученого Королівства, а решта острову отримала незалежність – була утворена Ірландська вільна держава (зараз – Республіка Ірландія).

На сучасному етапі Північна Ірландія як частина Сполученого Королівства має майже усі ознаки суб'єкта федерації – включаючи право на сепаратизм, яке вона отримала за Белфастськими угодами 1998 року.

Внаслідок реформи, яка передбачала здійснення деволюції державної влади, управління Уельсом та Північною Ірландією зараз здійснюють не тільки Вестмінстерський парламент (Парламент Сполученого Королівства), але й відповідні національні асамблеї. У Шотландії було утворено не Асамблею, а Парламент – саме таку назву мав загальнодержавний представницький орган у Королівстві Шотландія до унії з Королівством Англія. Функціонування цих та інших органів публічної влади Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії впливає і на місцеве, у т.ч. міське, самоврядування на відповідних територіях.

Вирішення питань адміністративно-територіального поділу Сполученого Королівства належить до компетенції Парламенту

країни (Вестмінстерського парламенту). На сучасному етапі сукупністю актів Парламенту встановлено різний адміністративно-територіальний поділ кожної з чотирьох частин країни.

Англія – єдина частина Сполученого Королівства, щодо якої не здійснювалась деволюція публічної влади. Це обумовлює її більш складний адміністративно-територіальний устрій у порівнянні з іншими трьома частинами країни.

Територія Англії поділена на регіони, один з яких є столичним – Лондонським – регіоном.

Кожен з 9 регіонів Англії, у свою чергу, поділяється на менші адміністративно-територіальні одиниці.

Лондонський регіон включає Сіті Лондон та 32 лондонських бурга (*London boroughs*).

Інші 8 регіонів Англії поділяються на метрополітенські графства (*metropolitan counties*), неметрополітенські графства (*non-metropolitan counties*), унітарні округи (*unitary authorities*).

Різниця між графствами та унітарними округами полягає в тому, що графства, у свою чергу, поділяються на менші частини (райони), а унітарні округи – ні. Таким чином, при організації місцевого самоврядування в унітарному окрузі враховується, що муніципальні органи мають виконувати і ті повноваження, якими наділені графства, і ті повноваження, якими наділені частини графств – райони (*districts*).

Метрополітенські графства Англії відрізняються від неметрополітенських тим, що перші є більш значними за кількістю населення та за щільністю його розміщення. Наприклад, у метрополітенських графствах розміщуються такі крупні міста, як Манчестер, Ліверпуль, Лідс, Бірмінгем, Ньюкасл. Метрополітенські графства поділяються на метрополітенські бурги.

Неметрополітенські графства також іменуються «ширські графства», «сільські графства». Неметрополітенські графства поділяються на райони.

Уельс, починаючи з 1996 року, поділено на 22 унітарних округи (*unitary authorities*). Ці округи не є однаковими – 3 з них охоплюють сіті (міста), 9 – графства, 10 мають статус бургів (цей статус надається особливою грамотою монарха, але вже майже протягом століття такі документи не видаються). На території округів розміщуються міські та сільські населені пункти).

Шотландія з 1996 року поділена на 32 унітарних округи (*unitary authorities*), які ще іменують «округи самоврядування» (*council areas*). На території округів розташовуються сільські та міські населені пункти.

Північна Ірландія, як і інші частини Сполученого Королівства, у минулому була також поділена на графства. Однак, протягом одної з муніципальних реформ, у 2015 році, цей поділ було скасовано, а на його заміну було утворено 11 округів місцевого самоврядування (*local government districts*). Подальший поділ цих округів місцевого самоврядування відсутній – на їхній території розташовуються населені пункти, які сформувались історично.

Населені пункти в усіх частинах Сполученого Королівства – це сіті (міста), тауни, вілліджі (села). В Англії та Уельсі найменші за кількістю мешканців населені пункти можуть визнаватись приходами (світськими приходами).

Можна стверджувати, що містами у традиційному розумінні цього поняття у Сполученому Королівстві є усі без виключення адміністративно-територіальні одиниці з назвою «сіті» (*city*).

Статус «сіті» надається Монархом Сполученого Королівства шляхом видання спеціальної грамоти. На сучасному етапі національне законодавство не містить та ніколи не містило критеріїв, за якими цей статус може бути надано.

Станом на 1 січня 2021 у Сполученому Королівстві 69 сіті:

51 в Англії (у тому числі Лондон, Манчестер, Оксфорд, Кембридж);

6 в Уельсі (у тому числі Кардіфф, Ньюпорт, Бангор);

7 у Шотландії (у тому числі Едінбург, Глазго, Абердін, Перт);

5 у Північній Ірландії (у тому числі Белфаст, Лондондеррі) [363].

Крім того, у Сполученому Королівстві існують такі тауни (town), які за кількістю населення та за площею своєї території є більшими за деякі сіті [345]. Але, вони не вважаються міськими населеними пунктами у повному розумінні цього поняття, – адже переважна більшість таунів все ж таки є сільськими населеними пунктами.

А отже, при проведенні компаративного дослідження міського самоврядування в Україні та Сполученому Королівстві слід рекомендувати звертатися лише до досвіду самоврядування сіті (міст).

Слід зазначити, що цілком ймовірно, що доволі скоро в Україні не залишиться адміністративно-територіальної одиниці з назвою «місто».

Справа у тому, що черговий етап муніципальної реформи передбачає перегляд існуючого адміністративно-територіального устрою. Як влучно узагальнив професор О.В. Марцеляк, «важливим елементом децентралізації публічної влади в Україні виступає адміністративно-територіальна реформа, яка має охопити удосконалення територіальної організації держави, вибудувати принципово нову систему публічної адміністрації» [164, с. 30].

Відповідно до проектів законів про внесення змін до Конституції України 1996 року, передбачається, що усі населені пункти будуть іменуватися «громадами», – а отже, доля «міст» як адміністративно-територіальних одиниць є не дуже зрозумілою з огляду на відсутність конституційного підґрунтя для наступного етапу муніципальної реформи.

Так, 26 червня 2014 р. до Верховної Ради України було подано Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)», реєстраційний номер 4178. Він містив пропозицію, відповідно до якої частина перша статті 133 мала бути викладена у наступній редакції:

«Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою складають адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади» [263].

У Пояснювальній записці до цього Проекту Закону з аналізованого питання зазначалося: «одночасно з реформуванням статусу органів місцевого самоврядування конкретизуються окремі положення Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою» [233]. Але, у цьому документі ніяк не пояснювалось, що зміни в адміністративно-територіальному поділі будуть настільки істотними.

Аналізований Проект Закону було уточнено 7 липня 2014 р. У Проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)», реєстраційний номер 4178-а, містилась аналогічна наведеній вище редакція частини першої статті 133 Основного Закону України (дивись [259]). Пояснювальна записка до цього Проекту з аналізованого питання дублювала Пояснювальну записку попередньої редакції Проекту Закону, реєстраційний номер 4178.

Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)», реєстраційний номер 4178-а від 7 липня 2014 р. було відкликано 27 листопада 2014 року.

Наступний Проект Закону з аналогічним змістом було подано до Парламенту 1 липня 2015 року, реєстраційний номер 2217. Назву попередніх Проектів було дещо змінено – цього разу було подано Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Щодо реформи адміністративно-територіального устрою він передбачав наступні новели: викласти частину першу статті 133 Основного Закону у такій редакції:

«Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони» [259].

Суттєвих змін у номенклатурі адміністративно-територіальних одиниць не відбулося, але змінився порядок їхнього викладення.

Невдовзі після подання Проекту Закону реєстраційний номер 2217 його було доопрацьовано. Новий Проект від 15 липня 2015 р., реєстраційний номер 2217-а, містив ідентичні попередньому положення щодо аналізованого питання [260]. Пояснювальна записка до цього документу акцентувала увагу на пропозиції впровадження такого виду адміністративно-територіальних одиниць, як громади. Зокрема, в її тексті було зазначено:

«Змінюються окремі положення Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою. Зокрема, закріплено, що територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України» [230].

Проекту Закону реєстраційний номер 2217-а було відкликано 29 серпня 2019 року. Замість нього до Верховної Ради України 13 грудня 2019 року надійшов Проект Закону з аналогічною назвою, реєстраційний номер 2598.

Цей Проект розрізняє громади та міста. Щоправда, містом у ньому названо лише столицю України – Київ. Так, стаття 133 Проекту має наступну редакцію:

«Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим.

Територію України складають громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України.

Декілька суміжних громад становлять округ.

Правовий статус міста Києва як столиці України визначається окремим законом.

Порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, округів, областей,

а також порядок утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень до категорії сіл, селищ, міст визначаються законом.

Зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень здійснюється з урахуванням думки їх мешканців у порядку, визначеному законом» [261].

У цій редакції статті 133 не дуже зрозуміло, яке ж саме співвідношення між громадами як адміністративно-територіальними одиницями, та містами.

Не додає чіткості і остання частина статті 140 у формулюванні авторів цього ж Проекту, відповідно до положень якої:

«Питання організації управління районами в містах належить до компетенції рад відповідних громад» [261].

Пояснювальна записка до цього Проекту Закону не містить положень, які б сприяли уточненню згаданого співвідношення. Відповідно до її тексту:

«Передбачається законодавче врегулювання питань адміністративно-територіального устрою України, зокрема порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, округів, областей, а також порядку утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної категорії.

Закріплюється, що зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень здійснюється з урахуванням думки їх мешканців у порядку, визначеному законом» [231].

Звичайно, у засобах масової інформації відповідні пояснення з'явилися. Але, напевно чи варто було б змінювати текст Основного Закону України таким чином, щоб йому бракувало точності та він став би важким для розуміння.

Можливо, це стало одною з причин, які потягли за собою доопрацювання цього Проекту Закону. Доопрацьований документ було подано до Парламенту України 27 грудня 2019 року.

В аналізованій нами частині Проект став більш зрозумілим. У ньому передбачалась наступна редакція статті 133:

«Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь.

Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України.

Декілька громад становлять округ.

Порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, округів, областей, віднесення громад до категорії сіл, селищ, міст визначаються законом.

Зміна меж, найменування і перейменування громад здійснюються із з'ясуванням думки їх жителів у порядку, визначеному законом.

Статус міста Києва як столиці України та міста Севастополь у системі адміністративно-територіального устрою України визначаються законами України» [261].

У Пояснювальній записці до доопрацьованого Проекту було зазначено:

«Змінюються окремі положення Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою. Зокрема, пропонується запровадити такий перелік адміністративно-територіальних одиниць: громада, округ, область, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України.

Передбачається законодавче врегулювання питань адміністративно-територіального устрою України, зокрема порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, округів, областей, а також порядку віднесення громад до категорії сіл, селищ, міст» [232].

Варто підкреслити, що зміни до Конституції України у частині модернізації адміністративно-територіального устрою з точки зору юридичної техніки викладались все більш досконало. Алей, і цей Проект було відкликано – це сталося 17 січня 2020 року.

На сучасному етапі відбувається обговорення тексту нового Проекту Закону про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації. На офіційному веб-сайті, присвяченому децентралізації в Україні, зазначено, що «у січні 2020 року, після дискусій в експертному середовищі, у місцевому самоврядуванні і у суспільстві, запропоновані зміни були відкликані з Парламенту для доопрацювання.

Зараз напрацьовується нова редакція змін до Конституції в частині децентралізації, тривають обговорення на центральному та регіональному рівнях» [211].

Отже, відповідна робота поки що триває. Що ж до оцінки поточного етапу муніципальної реформи у цілому, фахівці з конституційного права висловлюються доволі обережно. Так, Ю.Б. Ключковський розмірковує:

«Парадоксально, але муніципальна реформа, яка сьогодні проводиться під гаслом децентралізації влади, реалізується насамперед у процесі укрупнення низових самоврядних одиниць, і тим самим відбувається віддалення цього рівня публічної влади від громадян. Процеси укрупнення територіальних громад, започатковані прийняттям у 2015 році Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», мають суперечливий характер, оскільки не базуються на конституційних положеннях щодо місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України і далекі від добровільних засад. Однак ці процеси змушують також знову уважно подивитися на доктринальну основу місцевого самоврядування і його місце у системі публічної влади в державі. Ключовою у такому доктринальному перегляді є концепція територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування, розуміння

правової природи цього суспільного явища» [118, с. 88]. Варто погодитись з його думкою.

Наведені вище приклади свідчать про те, що основне для кожної реформи – її конституційне підґрунтя – поки що далеко від належного з точки зору юридичної техніки викладення запропонованих змін до Основного Закону України 1996 року.

Нарешті, завершуючи обговорення адміністративно-територіальної реформи, яку заплановано на 2021–2022 роки, слід зауважити, що доцільно звернути увагу на пропозиції дослідників, які висловлюються у цьому контексті щодо міст.

Наприклад, В.С. Штефан «пропонує при проведенні адміністративно-територіальної реформи додержуватися курсу на ліквідацію надмірної подрібненості внутрішньої територіальної структури міст <...>, ліквідувавши тим самим деякі села, селища та «міста в містах»» [330, с. 8–9]. Слід погодитись з цим узагальненням практичних проблем сьогодення.

Багато пропозицій фахівців з конституційного та муніципального права, які адресовані не тільки проблематиці міст, доцільно застосувати для того, щоб покращити міське самоврядування. Так, професор П.М. Любченко підкреслює, що «реформа територіального устрою повинна сприяти формуванню ефективних механізмів управління, встановленню належного балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, підвищенню ролі місцевого самоврядування як головного елемента і суб'єкта процесу децентралізації, створенню надійного матеріального, фінансового, кадрового, інформаційного та іншого ресурсного забезпечення завдань та функцій публічної влади на регіональному та місцевих рівнях» [156, с. 340]. Практична реалізація його тези, безперечно, сприятиме подальшому підвищенню ефективності міського самоврядування в Україні.

Варто зазначити, що у законодавстві України та Сполученого Королівства не існує дефініції поняття «місто».

Що ж до розробок вчених, то у національній юридичній науці неодноразово робились спроби визначити поняття «місто».

Після проголошення незалежності України на монографічному рівні вперше дефініцію цього поняття сформулювала В.М. Шкабаро. У її дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук наводиться «авторське визначення поняття «місто», згідно з яким місто розглядається як населений пункт, що сформувався історично природним шляхом або створений за ініціативою держави, який відповідно до законодавства віднесено до категорії міст, і в межах території якого на публічних засадах самоорганізується та функціонує міська територіальна громада, що має специфічну економічну, екологічну, технічну, соціально-культурну інфраструктуру, організацію політичного і суспільного життя та визначені й закріплені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади міста права щодо вирішення питань місцевого та державного значення» [330, с. 4].

Слід зазначити, що це визначення залишається одним з найбільш ґрунтовних у національній юридичній літературі.

До числа переваг цього визначення належить те, що автор посиляється на необхідність категоризації міст, а також згадує про міську територіальну громаду та перераховує джерела її прав.

Що ж до дискусійних аспектів аналізованої дефініції В.М. Шкабаро, то слід зазначити наступне. Навряд чи доцільно акцентувати увагу на тому, як саме було утворено місто (сформувалось внаслідок історичних подій, історичного розвитку, або було закладено за ініціативою державних органів). Це не здійснює істотного впливу на конституційно-правові питання, пов'язані з функціонуванням такого міста, у т.ч. на міське самоврядування. Відповідні положення лише обтяжують дефініцію.

Одною з найбільш сучасних є пропозиція В.С. Штефан розрізняти:

– «поняття «міський населений пункт», який слід розглядати як законодавчо закріплену частину адміністративно-територіального устрою України, що виступає як самостійний суб'єкт конституційно-правових відносин в особі уповноважених органів, що діють в інтересах населення відповідного населеного пункту» [335, с. 5];

– «поняття «місто», під яким пропонується розуміти адміністративно-територіальну одиницю, що відноситься до категорії міських населених пунктів, зі сталим населенням, чіткими межами та офіційним найменуванням» [335, с. 5].

В.С. Штефан також пояснює свої пропозиції, здійснюючи їхній змістовно-порівняльний аналіз. Іншими словами, вона застосовує компаративний метод для аргументації своєї тези. Авторка пише: «слід розрізнити поняття міста як населеного пункту і міста як адміністративно-територіальної одиниці».

Місто як населений пункт проявляє себе як частина комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом.

Місто як адміністративно-територіальна одиниця є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування» [336, с. 6–7].

Ці міркування пояснюють, які саме ознаки В.С. Штефан пропонує уважати належними до дефініції міста як адміністративно-територіальної одиниці та міста як населеного пункту. Але, на їхній підставі неможливо дійти висновку, навіщо «розводити» ці поняття.

Варто зауважити, що авторка надзвичайно ускладнює такі, що склались у сучасній юридичній літературі, підходи до застосування понять «місто» та «міський населений пункт».

Водночас, слід віддати належне В.С. Штефан, яка зробила спробу інтегрувати у поняття «міський населений пункт» ідею щодо того, що кожне місто є суб'єктом права у цілому та конституційного права зокрема.

Резюмуючи, зазначимо: більш вдалою слід визнати позицію В.М. Шкабаро щодо того, щоб застосовувати лише одну дефініцію поняття «місто», хоча у національній юридичній літературі є дослідники, що поділяють її думку щодо визначення поняття «місто». Так, А.В. Гончарук запропонував виокремлювати міста у широкому та у вузькому розумінні. На його думку, «місто в широкому розумінні може бути визначене як місце компактного проживання людей, що задовольняє їх потреби в забезпеченні життєдіяльності, безпеці, комунікації і розвитку особистості на основі спільності культурних, соціальних, національних та інших інтересів» [47, с. 114]. Місто у вузькому розумінні він розглядає як адміністративно-територіальну одиницю. Його пропозиції слід адресувати ті ж самі зауваження, що й пропозиції В.М. Шкабаро.

Загальновідомим є той факт, що у Сполученому Королівстві місто (сіті) отримує цю назву разом з відповідною хартією Монарха. Наявність такого чіткого критерія віднесення населених пунктів до міст слід рекомендувати запозичити в Україні.

Республіканська форма правління та відсутність хартій в якості одного з видів актів Глави держави унеможливають повну рецепцію цього вдалого підходу. Однак, можна адаптувати його до українських реалій та запропонувати уважати ту чи іншу адміністративно-територіальну одиницю містом на підставі лише одного об'єктивного критерія. Найбільш вдалим видається такий критерій, як кількість населення.

Предметом нашого дослідження не є встановлення конкретного числа жителів населеного пункту для того, щоб він уважався містом. Але з урахуванням того, що на сучасному етапі відбувається підготовка до зміни адміністративно-територіального поділу України, навряд чи будуть ускладнення при необхідності отримати відповідну статистичну інформацію, експертні думки тощо.

Якщо звертатись до досвіду Сполученого Королівства у цій сфері, слід зазначити: у цій країні поділ населених пунктів на сільські

та міські має важливе значення. При проведенні перепису населення, до уваги не береться назва тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці. Адже поселення отримували назви внаслідок різних історичних обставин, виникали внаслідок різних історичних умов у різні часи, – у зв'язку з чим на території Сполученого Королівства на сучасному етапі, за пропозицією Кафедри (департаменту) міського та регіонального планування Університету Шеффілда, застосовується критерій у 10 000 жителів [340]. Тобто, якщо населений пункт нараховує цю кількість жителів або більше – він вважається міським населеним пунктом, а якщо менше – сільським населеним пунктом.

Аналізуючи проблеми міського самоврядування, слід наголосити на тому, що у національній юридичній літературі склався підхід, відповідно до якого це самоврядування знаходиться під впливом та здійснює вплив на правосуб'єктність міста.

Професор В.Д. Волков ще за радянських часів заклав підґрунтя для дослідження міста як суб'єкта конституційного (у той час – державного) права [38].

З того часу значна кількість дослідників зверталась до проблематики правосуб'єктності міста у конституційно-правовій площині.

Одна з монографічних праць з цього питання належить авторству В.М. Шкабаро, яка у підрозділі 3.1. «Проблеми правосуб'єктності міста» свого дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зазначила, що «правосуб'єктність міста пов'язана з двома вельми важливими процесами, що відбувалися паралельно і не були безпосередньо пов'язані один з одним: розвитком та становленням ідеї місцевого самоврядування, з одного боку, та процесами утворення міст та урбанізацією, з іншого. Якщо витoki місцевого самоврядування мають в основному політичну і правову природу, то урбанізація – соціально-економічну. У результаті комплексного аналізу сучасних теорій правосуб'єктності держави та адміністративно-

територіальних одиниць, автор надає визначення поняття «правосуб'єктність міста» та аналізує його елементи» [330, с. 10].

Елементний склад правосуб'єктності міста, запропонований авторкою, є доволі типовим для науки конституційного та муніципального права. Аналогічні його складові запропонувала виокремлювати також і В.С. Штефан. До їх числа авторка вважає належними:

- «правосуб'єктність міста;
- його функції та компетенцію міської влади;
- механізм здійснення функцій міста та повноважень міської

влади;

- гарантії реалізації прав міста;
- юридичну відповідальність міської влади» [336, с. 7].

Цю конструкцію доцільно враховувати при дослідженні міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві.

Слід повернутися до запропонованої нами тези, що навряд чи доцільно розрізняти поняття «місто» та «міський населений пункт» при дослідженні міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві. З цього приводу вже було зазначено вище, що в кожній з цих країн є кілька видів адміністративно-територіальних одиниць, які можуть бути віднесені до сільських населених пунктів, але лише одну адміністративно-територіальну одиницю слід uważати належною до числа міських населених пунктів – «місто» в Україні та «сіті» у Сполученому Королівстві.

Слід зауважити, що В.С. Штефан цілком права у тому, що міським населеним пунктам дійсно притаманні певні характерні ознаки, яких не мають сільські населені пункти.

По-перше, це доволі значна кількість населення та висока щільність його розміщення, коли йдеться про проживання в межах населеного пункту (наявність значної кількості багатоквартирних будинків, відсутність значного розміру земельних ділянок при приватних будинках, у яких проживає одна – дві родини). Варто

підкреслити, ця ознака є головною, саме з урахуванням неї була сформульована пропозиція відносити до числа міст населені пункти з населенням вище певної кількості осіб.

По-друге, розвинена інфраструктура – наявність комунального транспорту, можливість вибору постачальника необхідних послуг, доступність установ освіти, медичної допомоги тощо.

По-третє, зайнятість населення переважно у промисловому виробництві товарів та у згаданих вище установах для надання послуг та виконання робіт (а не у сільському господарстві у виробництві продуктів харчування).

Безперечно, цей перелік відмінностей міських населених пунктів від сільських населених пунктів не є вичерпним. Але для конституційно-порівняльного дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві він вбачається достатнім.

У цьому контексті варто послатися і на більш ґрунтовні дослідження відмінностей міських населених пунктів від сільських населених пунктів. Так, значна частина дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук В.С. Штефан присвячена цьому питанню. Авторкою «обґрунтовується положення, що характерними рисами спеціального правового статусу міст слід вважати:

- унікальність їх значення (історична, столична, військова);
- велика кількість населення;
- особлива організація адміністративно-територіального устрою;
- вагоме соціально-економічне та адміністративне значення міста;
- найбільші комунікативні утворення (транспортні, енергетичні, медичні, культурні, політичні центри);
- специфічні засади здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- особливості статусу відповідних посадових осіб тощо [335, с. 8].

Повертаючись до запропонованого нами переліку відмінностей міських населених пунктів від сільських населених пунктів слід зауважити, що значна частина цих відмінностей пов'язана з населенням, жителями – територіальною громадою. Частина переліку, сформульованого В.С. Штефан, також пов'язана з жителями аналізованої адміністративно-територіальної одиниці.

Місто є просторовою основою для визначення міської територіальної громади – жителів міста. Вони наділені певними політичними правами щодо участі у вирішенні питань міського життя, які реалізують як безпосередньо, так і через представницькі органи міського самоврядування. Відповідно до цього, можна зробити висновок, що кожна міська територіальна громада в Україні наділена певним обсягом публічної влади. Отже, варто погодитись з думкою В.Д. Шаповала щодо того, що «найкраще за допомогою використання поняття публічна влада, «єдиним джерелом якої є народ», а складовими цієї публічної влади є «державна влада і муніципальна влада, яку, відповідно, реалізують органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [327, с. 178].

У цьому контексті слід процитувати також і П.М. Любченка, який вважає: «сфера компетенції державної влади та місцевого самоврядування визначається народом, в свою чергу, місцеве самоврядування, виступає формою здійснення народного суверенітету та конституційним засобом обмеження державної влади» [155, с. 17].

Наголос на тому, що у контексті територіальної громади найчастіше згадуються саме політичні права громадян, було зроблено не випадково. Ці цитати наведені для того, щоб проілюструвати: на сучасному етапі в Україні, відповідно до Основного Закону 1996 року, територіальною громадою вважаються жителі села, селища, міста. Так, стаття 140 передбачає, що «міське самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища

та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [136].

А політичними правами наділені не усі жителі села, селища, міста, а лише ті, що відповідають певним вимогам, встановленим у чинному законодавстві. До числа основних вимог, необхідних для наявності політичних прав, належить громадянство України.

Це протиріччя існує доволі давно, та поки що на нормативному рівні не узгоджувалося. В якості спроби покращення ситуації слід згадати звернення групи парламентаріїв України до Конституційного Суду України у 1999 році. Єдиний орган конституційної юрисдикції не знайшов підстав для відкриття справи за цим поданням.

Обставини звернення були наступними. 45 народних депутатів України звернулись до єдиного органу конституційної юрисдикції для офіційного тлумачення низки положень Основного Закону України, у т.ч. щоб отримати ясність з питання щодо «територіальних громад та їх членів (Хто є повноважним членом територіальної громади – житель чи громадянин України та чи рівні у своїх правах члени територіальної громади?

Чи повинні територіальні громади бути утворені відповідно до кожної адміністративно-територіальної одиниці, чи тільки до населених пунктів: сіл, селищ, міст?

Чи мають право об'єднуватись в одну територіальну громаду жителі будь-яких сусідніх сіл, селищ, міст?)» [238].

З точки зору нашого дослідження, конституційне подання було обґрунтованим та мало під собою належну практичну проблему, вирішенню якої сприяло б тлумачення відповідних конституційних положень. Однак, «Конституційний Суд України погодився з ухвалою Колегії суддів Конституційного Суду України виходячи з того, що частина перша статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» як підставу для офіційного тлумачення Конституції України та законів України передбачає практичну необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації

положень Конституції України та законів України, яка виникає в практиці правозастосування.

У конституційному поданні народних депутатів України такої підстави не викладено. Посилання на те, що практична необхідність в офіційній інтерпретації вказаних положень Конституції України «виникла у зв'язку з необхідністю забезпечення нормального функціонування місцевого самоврядування та подальшого ухвалення відповідних законів України» не можна визнати такою підставою <...>

Отже, підстави для відкриття конституційного провадження по цій справі відсутні» [238].

Варто зазначити, що останнє з питань, зазначене у процитованому вище фрагменті з конституційного подання, було частково вирішено значно пізніше, після прийняття та у ході практичної реалізації положень Закону України від 5 лютого 2015 року «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [247] та Закону України від 17 червня 2014 р. «Про співробітництво територіальних громад» [256].

Повертаючись до процитованої вище Ухвали Конституційного Суду України слід підкреслити, що певні міркування з поставлених народними депутатами України питань судді все ж таки висловили. Так, у п. 4.1 Ухвали зазначено, що, «відповідно до статті 3 Закону членами територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування є громадяни України. Будь-які обмеження їх прав на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняється.

Частина перша статті 140 Конституції України та частина перша статті 1 Закону⁶ прямо відповідає й на інші питання, поставлені

⁶ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». – В.Н.

в конституційному поданні: територіальну громаду складають жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями <...> [238].

У контексті порівняльно-правового дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві, щодо останньої країни слід зазначити, що поняття, аналогічного українському поняттю «територіальна громада», на нормативному рівні не існує.

Одним з пояснень того, що цього поняття не існує у британській юридичній літературі, може бути той факт, що воно, за своєю сутністю, навряд чи є практично та науково корисним. З наведеного вище прикладу зрозуміло, що конституційна дефініція цього поняття не є точною та однозначною. На нашу думку, у контексті прав особистості про територіальну громаду доречно вести мову, якщо йдеться про так звані «муніципальні права людини». А у випадку, 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.

Ще одним з пояснень того, що поняття «територіальна громада» поширено у нормативному та доктринальному українських тезаурусах є те, що за часів «залізної завіси» наука та практика у капіталістичних та соціалістичних країнах розвивались паралельно, здебільшого без комунікацій між вченими. А це поняття з'явилося у національній юридичній науці за радянських часів.

Українське поняття «територіальна громада» уходить коріннями у теорію територіальних колективів, яка почала розроблятися ще за часів СРСР. Так, у 1988 році С.М. Іванов та А.О. Югов застосували це поняття у статті «Територіальні колективи в системі соціалістичного самоуправління радянського народу». Автори визначили, що територіальними колективами є «соціально організовані групи

людей, які відносно компактно проживають на певному просторі та об'єднані вирішенням спільних завдань за місцем проживання» [86, с. 97].

У сучасній юридичній літературі певний «місток» між радянськими та українськими дослідженнями цього питання «проклав» М.П. Орзіх. Він запропонував уважати, що «територіальний колектив (община, громада, точніше – комуна, з огляду на режим комунальної власності в Україні і світовий досвід) складається (на відміну від населення територіальних одиниць) з осіб – громадян, іноземців, осіб без громадянства, які постійно мешкають або працюють на даній території (або мають на території нерухоме майно, або є платниками комунальних податків)» [216, с. 67]. Слід підкреслити, що він навів усі такі, що існують на сучасному етапі, синоніми поняття «територіальна громада».

Тим не менш, з 1996 року – з року, коли поняття «територіальна громада» з'явилося у тексті Конституції України, – кожен фахівець з конституційного та муніципального права застосовує саме його.

Інколи вчені надають визначення цього поняття, яке максимально співпадає з нормативним (конституційним) визначенням. Наприклад, А.М. Колодій і А.Ю. Олійник визначають територіальну громаду як «жителів, які об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста» [122, с. 282].

Однак, як правило, дослідники формують власні дефініції цього поняття. Професор О.В. Батанов запропонував уважати, що «територіальна громада – це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного

характеру» [20, с. 56]. Це визначення не входить в протиріччя з конституційним, а лише доповнює та деталізує його.

Першим напрямом, за яким відбувається деталізація, є згадка про зв'язки системного характеру між членами територіальної громади. С.Є. Саханенко характеризує їх як «тривалі, стійкі, більш-менш оформлені зв'язки, які виникають в процесі взаємодії людей» [281, с. 96], а Н.В. Мішина справедливо наголошує на тому, що «між членами територіальної громади існують відносно стійкі прямі соціальні зв'язки, що виникають із приводу проживання на відповідній території» [189, с. 95]. Тобто, у контексті дослідження місцевого, у т.ч. міського, самоврядування вчених цікавлять не будь-які зв'язки між членами територіальної громади, а лише ті, що обумовлені відповідним місцем проживання, сусідством.

Таким чином, навряд чи можна погодитись з логікою Н.В. Прилепи, яка сформулювала п'ять ознак територіальних громад, при цьому «роз'єднавши» стійкі зв'язки між членами громади та територію. Н.В. Прилепа розмірковує:

«По-перше, <...> громади є соціальними спільностями, що складаються в результаті взаємодії людей. У процесі такої взаємодії виникають тривалі, стійкі, більш-менш оформлені зв'язки. <...>

По-четверте, громади виділяються не довільно, вони мають територіальну основу. Життя людей завжди пов'язане з територією. І, незважаючи на спеціалізацію громадської діяльності, що продовжується, територія продовжує відігравати свою інтеграційну формуючу роль» [236, с. 54–55].

Слід ще раз підкреслити, що такий підхід не є вірним. Громада тому й отримала назву «територіальна громада», що усі ознаки цієї соціальної спільності у пов'язані з проживанням на певній, доволі компактній, території.

О.Ф. Фрицький справедливо підкреслював, що «первинним фактором є жителі, а вторинним – територія, на якій громада розташована» [315, с. 60]. М.О. Баймуратов визначає територіальну

громаду (у його статті – місцеве співтовариство – В. Н.) як сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території і пов'язані між собою територіально-особистісними зв'язками системного характеру [12, с. 97]. Важливим у цих лаконічних дефініціях є те, що кожен з процитованих авторів робить наголос на зв'язках системного характеру між членами територіальної громади.

Другим напрямом, за яким відбувається деталізація, є згадка про питання місцевого значення. Словосполучення «питання місцевого значення» ніколи не було деталізовано у чинному законодавстві. Дослідники пропонують різне змістове наповнення цього поняття, однак це не є предметом нашого дослідження.

Важливо лише підкреслити, що компетенція є надзвичайно важливою при дослідженні міського самоврядування як в Україні, так і у Сполученому Королівстві. А також зазначити, що в Україні на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування територіальні громади у складі їх членів майже не мають конкретних питань місцевого значення, які вони могли б вирішувати на власний розсуд. І це обумовлює справедливість тези В.І. Борденюка, який справедливо запропонував уважати трендом місцевого, у т.ч. міського, самоврядування «тенденцію до перебільшення ролі територіальних громад у системі місцевого самоврядування» [31, с. 15].

В юридичній літературі існують пропозиції щодо класифікацій територіальних громад.

С.М. Іванов та А.О. Югов уважали за доцільне класифікувати територіальні колективи за ступенем організаційної оформленості складових їхніх людських співтовариств на:

- «територіальні макроколективи, тобто великі групи людей, які проживають у межах окремих самостійних держав чи національно-державних утворень;
- територіальні мезоколективи, які складаються з громадян, які проживають у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

– територіальні мікроколективи, які складаються з населення, що мешкає всередині адміністративно-територіальних одиниць на певних територіях, які не мають установлених кордонів» [86, с. 97].

Таким чином, вчені, які стояли у витоків дослідження територіальних колективів, синонімом поняття «територіальна громада» у його сучасному українському розумінні, бачили поняття «територіальний мезоколектив», а також констатували наявність у його складі територіальних мікроколективів.

В українській юридичній літературі проблематика територіальних мікроколективів поки що не знайшла належного висвітлення. Активно це питання розробляла лише професор Н.В. Мішина. Наприклад, вона визначила, що «територіальна мікрогромада – це жителі частини населеного пункту (будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону тощо), між якими існують відносно стійкі прямі соціальні зв'язки» [189, с. 95]. Дослідниця також запропонувала напрями категоризації територіальних мікрогромад (дивись [181]).

Однак, поки що фахівці з конституційного та муніципального права не дуже активно користуються цими розробками. Виключення становлять хіба що праці О.В. Орловського (дивись, наприклад, [218;219]). Таким чином, при дослідженні міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві слід враховувати, що в юридичній літературі існує така пропозиція (а також і те, що значна кількість дослідників не вважають за потрібно користуватися нею).

Ще одну пропозицію щодо класифікацій територіальних громад запропонував М.О. Баймуратов. Професор М.О. Баймуратов, «проаналізувавши положення частин 3, 4 ст. 140 Конституції України <...> пропонує класифікацію територіальних громад:

1) територіальні громади основні (базового рівня) – сільські, селищні, міські громади, у рамках яких безпосередньо здійснюється життєдіяльність населення – жителів певних територіальних одиниць;

2) факультативні територіальні громади (асоційованого рівня) – територіальні громади районів і областей у їхніх рамках реалізуються колективні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. В основі такої класифікації лежить розуміння того, що немає жодного жителя села, селища або міста, який водночас не був би жителем області або району області (за винятком міст обласного значення і міст Києва і Севастополя, що мають спеціальний статус)» [9, с. 125].

Ця класифікація є доволі вдалою з точки зору дослідження міського самоврядування в Україні, у т.ч. і у компаративістському аспекті. Адже вона надає підстави відокремлювати міські громади від сільських та селищних громад.

Також при дослідженні міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві слід взяти до уваги, що в національній літературі є пропозиція про визначення поняття «міська громада», сформульована А.Т. Назарком.

Перш, ніж навести його думку з цього питання, слід зазначити, що доцент А.Т. Назарко веде мову про «міську територіальну громаду», у той час як більш лаконічним було б вести мову про «міську громаду». У такому випадку цілком зрозуміло, що йдеться саме про територіальну громаду міського населеного пункту.

Отже, А.Т. Назарко сформулював, що «міська територіальна громада – це соціальна спільнота, яка складається з людей, що об'єднані колективними інтересами та проживають у межах міста» [205, с. 13]. Цікаво, що автор не наголошує на наявності зв'язків між членами територіальними громадами, які обумовлені проживанням на спільній території, але звертає увагу на спільні (колективні) місцеві інтереси. Таким чином, запропонована доцентом А.Т. Назарком дефініція відображає його погляд на ієрархію ознак територіальних громад у цілому та на ієрархію ознак міських громад зокрема.

Слід підкреслити, що – попри сформульовану тезу щодо відсутності необхідності застосування поняття «територіальна громада»

у національній муніципальній теорії та практиці – варто взяти до уваги ті класифікаційні напрацювання, які наявні в українській юридичній літературі щодо територіальних громад.

Крім того, пропозиція рекомендувати не застосовувати в законодавстві та літературі поняття «територіальна громада» обґрунтовує те, що значно більше уваги привертають наявні в юридичній літературі класифікації міст. Адже, як влучно узагальнила В.М. Шкабаро, «видова характеристика міст має не тільки наукове, але й велике практичне значення і необхідна для розробки науково обґрунтованих напрямів перспективного розвитку міста з урахуванням їх регіональних особливостей» [330, с. 7].

Відповідно до статистичних показників, станом на 1 січня 2021 року у Сполученому Королівстві нараховується 69 міст (сіті). Здавалося б, що доволі мала кількість міст (сіті) у Сполученому Королівстві робить недоречною їхню класифікацію. Однак, це далеко не так.

Одна з останніх пропозицій з цього питання належить К. Бейкер та датується 2018 роком. Авторка відмічає, що її «класифікаційна пропозиція розроблена з урахуванням різниці між населеними пунктами з різною кількістю жителів за п'яти критеріями:

- ціни на житло;
- вік населення та міграційні показники;
- можливості молоді щодо навчання в університеті;
- доступність ширококутового зв'язку (якість доступу до Інтернету);
- можливості працевлаштування» [341].

На підставі цих критерії К. Бейкер запропонувала виокремлювати:

- 12 основних сіті: дванадцять основних економічних центрів зі значною кількістю жителів (наприклад, Лондон, Глазго, Шеффілд);
- 24 інших сіті: інші населені пункти з населенням понад 175000 мешканців (наприклад, Лестер, Портсмут, Абердін);

- 119 великих тауна: населені пункти з населенням від 60000 до 174999 мешканців (наприклад, Уоррінгтон, Хемель Хемпстед, Фарнборо);
- 270 середніх тауна: поселення з населенням від 25000 до 59999 жителів (наприклад, Грейвсенд, Джарроу, Ексмут);
- 674 малих тауна: населені пункти з населенням від 7500 до 24999 жителів (наприклад, Фалмут, Нью-Ромні, Холбіч);
- 6116 вілліджів та невеликих громад: поселення з населенням менше 7500 жителів (наприклад, Капела-ан-ле-Фріт, Коттенхем, Менай Брідж); детальніше дивись [342].

У Сполученому Королівстві населений пункт відноситься до сільських, якщо у ньому менше ніж 10000 жителів, це статистичний показник. Як можна побачити, К. Бейкер не є прихильницею такого підходу, та пропонує інші цифри. Дослідження статистичної інформації на аналітичному рівні не є предметом юридичних доктринальних пошуків. Ця класифікація наводиться для того, щоб продемонструвати: у Сполученому Королівстві питання класифікації міст зокрема та міських населених пунктів у цілому є актуальним та таким, яке поки що не вирішено.

Так само не вирішено питання з тим, є таун міським населеним пунктом чи сільським. Як можна побачити з наведеної вище пропозиції угруповувати тауни, приблизно половина з них має більше, ніж 10000 жителів, а отже, при проведенні статистичних узагальнень їх угруповують з урахуванням цього показника.

Станом на 1 січня 2021 року в Україні нараховується 460 міст [113].

В українській юридичній літературі існує низка пропозицій про класифікацію міст. Варто зауважити, що більшість авторів пропонують лише одну класифікацію, і лише В.М. Шкабаро, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор та А.О. Чемериз розробили по низці пропозицій про класифікацію українських міст.

В.С. Штефан запропонувала уважати, що «у класифікації міських населених пунктів необхідно виокремити наявні у правовому полі:

- міста зі спеціальним статусом,
- міста республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення,
- міста районного значення,
- окреме місце нині займають й селища міського типу, які за статистичними даними належать до міських населених пунктів»

[336, с. 36–37].

У контексті аналізу напрацювань В.С. Штефан варто підкреслити, що нею «запропоновано до міст зі спеціальним статусом (крім міст Київ та Севастополь, статус яких має визначатися окремими законами) віднести міста, які мають чисельність населення понад 1 млн. осіб, подальший економічний розвиток яких вимагає надання відповідного статусу» [335, с. 4]. У контексті організації міського самоврядування слід погодитись з таким підходом, адже при організації публічної влади у таких великих містах варто не уніфікувати, а диференціювати міське самоврядування.

Не включені до цієї класифікації, однак згадуються у дисертаційному дослідженні В.С. Штефан також і гірські населені пункти (дивись [336, с. 15]), і агломерації (дивись [336, с. 47]). Варто зазначити, що згадок про ці населені пункти, особливо про агломерації, які завжди є містами, в українській юридичній літературі досить небагато (дивись, наприклад, [150]).

Слід високо оцінити те, як ретельно В.С. Штефан дослідила чинне законодавство України. Однак варто зауважити, що її дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук було успішно захищено у 2017 році, коли вже було презентовано щонайменше одну пропозицію оновлення адміністративно-територіального поділу України. А тому, напевно чи доцільним було викладати у дисертаційному дослідженні не перспективну, а таку, що ймовірно скоро стане ретроспективною, класифікацію українських міст.

Досліджуючи міста обласного значення на монографічному рівні, В.С. Куйбіда запропонував уважати, що:

– «місто обласного значення – економічний і культурний центр з кількістю населення понад 50 тисяч жителів, розвинутою промисловістю, комунальним господарством та житловим фондом.

В окремих випадках до категорії міст обласного значення можна віднести місто з кількістю населення менш як 50 тисяч чоловік, якщо воно має важливе промислове, соціально-культурне та історичне значення, близьку перспективу економічного і соціального розвитку, зростання кількості населення» [146, с. 4].

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук була захищена В.С. Куйбідою у 2001 році, коли проведення адміністративно-територіальної реформи України вже пропонувалось науковцями, але ще не знайшло істотного підтримання політиками. Але, з урахуванням сучасних реалій, його напрацювання також майже втратили свою актуальність.

Це надає підстави ще раз наголосити на тому, що при відокремленні міських населених пунктів від сільських населених пунктів, а також і при класифікації міських населених пунктів слід дотримуватися кількісних критеріїв, які є більш стабільними, аніж інші критерії (наприклад, критерії, що ґрунтуються на адміністративно-територіальному поділі).

І тим не менш, в українській юридичній літературі ця пропозиція – пропозиція класифікувати міста з урахуванням адміністративно-територіального поділу – залишається надзвичайно популярною.

В.М. Шкабаро запропонувала уважати, що слід виокремлювати «з урахуванням адміністративного і соціально-економічного значення – міста

республіканського,
обласного,
районного значення та

міста зі спеціальним статусом» [331, с. 117].

О.Д. Лазор, О.Я. Лазор та А.О. Чемериз сформулювали, що міста можуть бути класифіковані «за адміністративно-політичним значенням

(столиця держави,
обласні центри,
районні центри)» [151, с. 140],
а також «за адміністративно-правовим статусом
(міста загальнодержавного значення,
міста обласного та республіканського значення,
міста районного значення)» [151, с. 140].

Цим класифікаційним пропозиціям слід адресувати усі наведені вище зауваження, – після проведення адміністративно-територіальної реформи вони втратять свою актуальність, адже є висока ймовірність того, що в Україні не буде таких адміністративно-територіальних одиниць, як області, райони.

Щодо першої з наведених вище класифікацій О.Д. Лазор, О.Я. Лазор та А.О. Чемериз слід підкреслити, що столиця держави водночас є і обласним центром, а тому перша класифікаційна група потребувала б свого уточнення.

В.М. Шкабаро запропонувала уважати, що столиця держави як класифікаційна група має бути включена до класифікації, в основі якої лежить не ознака «за адміністративно-політичним значенням», а «за функціональним призначенням в державі». На цій підставі вона вважає за доцільне розрізняти наступні види міст:

- «столиця держави;
- столиця автономної республіки;
- багатофункціональні, промислові, монофункціональні промислові, промислово-транспортні, транспортні, курортно-оздоровчі (рекреаційні) міста;
- міста-центри агропромислових комплексів;
- міста-військові центри;

- спеціалізовані науково-експериментальні міста;
- міста зі статусом спеціальних (вільних) економічних зон;
- міста-полігони державно-правового експерименту;
- міста-державні історико-культурні заповідники;
- міста-зони надзвичайної екологічної ситуації;
- міста-гірські населені пункти» [331, с. 117].

Подібна класифікація, на думку О.Д. Лазор, О.Я. Лазор та А.О. Чемериз, потребує «поділу» на дві. Вчені запропонували дещо подібні класифікації, виокремивши наступні види міст:

- за типом господарських функцій:
 - промислові центри;
 - наукові центри;
 - транспортні вузли;
 - курортні та бальнеологічні центри;
 - багатофункціональні та монофункціональні центри);
- за природними та історичними умовами:
 - гірська місцевість;
 - курортні зони;
 - розташування у певній кліматичній зоні та ін. [151, с. 140].

Більш точним уявляється підхід В.М. Шкабаро. Наприклад, у наведених вище двох класифікаціях О.Д. Лазор, О.Я. Лазор та А.О. Чемериз привертає увагу, що двічі йдеться про «курортні» міста (у першій класифікації – про курортні центри, у другій класифікації – про курортні зони, різниця між курортними центрами та курортними зонами не є очевидною та не пояснюється авторами). До того ж, В.М. Шкабаро провела більш ґрунтовну роботу, виокремлюючи різноманітні види міст, які існують в Україні, якщо аналізувати їх за цією класифікаційною підставою.

У цілому ж, наукова та практична цінність класифікацій міст за функціональним призначенням, за типом господарських функцій, за природними та історичними умовами у контексті дослідження міського самоврядування не є важливою. Відповідно до Закону

«Про місцеве самоврядування в Україні», історичні та інші особливості міста враховуються у статуті територіальної громади (але не впливають на міське самоврядування, про що свідчить національна муніципальна практика). Щодо столиці України – міста-героя Києва – існує спеціальний Закон, відповідно до якого побудована система його самоврядування. В усьому іншому буде справедливим стверджувати, що особливостей місцевого самоврядування, пов'язаних зі згаданими вище класифікаціями міст, на сучасному етапі в Україні не існує.

Не представляє інтересу у контексті дослідження міського самоврядування і запропонована О.Д. Лазор, О.Я. Лазор та А.О. Чемериз класифікація міських населених пунктів за формою розселення – на міста взаємопов'язаного розвитку та міста автономного розвитку [151, с. 140]. Очевидно, що ця ознака не впливає на систему міського самоврядування, на функціонування органів міського самоврядування тощо.

Виключно історичний інтерес представляє класифікація міст, розроблена В.М. Шкабаро з урахуванням такої класифікаційної підстави, як за часом і причинами виникнення. На цій підставі автор пропонує виділяти такі українські міста:

- міста, що виникли в античний період;
- старі міста, що виникли у княжу добу і період середньовіччя;
- міста, що з'явилися під впливом монархічного правління у Російській імперії;
- нові міста, що виникли у період новітньої історії [331, с. 117].

Варто зауважити, що у контексті дослідження сучасного міського самоврядування та шляхів його подальшого удосконалення ця класифікація, як і вищенаведені, не має практичного та наукового значення.

До числа значущих з цієї точки зору класифікацій міст, які слід врахувати при дослідженні сучасного міського самоврядування та шляхів його подальшого удосконалення, належать наступні розробки процитованих вище авторів.

По-перше, класифікації залежно від чисельності населення. Точка зору аналізованих авторів щодо класифікаційних груп, які виокремлюються за цією підставою, не збігаються.

В.М. Шкабаро уважає, що залежно від чисельності населення слід виокремлювати такі міста:

- малі;
- середні;
- великі;
- дуже великі;
- міста-мільйонери [331, с. 117].

Привертає увагу, що В.М. Шкабаро не наводить конкретних числових показників щодо кількості жителів у містах кожної з запропонованої нею груп (крім останньої групи, до якої вона запропонувала уважати належними міста з населенням більше, ніж 1 мільйон жителів). Слід погодитись з тим, що в рамках конституційно-правового дослідження навряд чи справедливо пропонувати відповідні цифрові показники.

Однак, це не означає, що у правових дослідженнях відповідні авторські розробки не наводяться. Зокрема, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор та А.О. Чемериз пропонують за чисельністю населення в Україні виділяти:

- малі міста – до 50 тис. осіб;
- середні – від 50 до 100 тис.;
- великі – від 100 до 500 тис.;
- дуже великі – від 500 тис. до 1 млн. та
- міста-мільйонери – більше 1 млн. осіб [151, с. 140].

Слід зазначити, що автори не пишуть, чому вони пропонують саме ці показники, а також не наголошують на тому, чи ці показники розроблені їхнім авторським колективом, чи ні, не наводять джерел, з яких ці показники запозичено (якщо вони не є авторськими розробками).

Резюмуючи, зазначимо: навряд чи в когось викликати́ме зауваження доцільність враховувати кількісний склад населення міста

при здійсненні подальшого удосконалення міського самоврядування. А тому ця класифікація стане у нагоді.

По-друге, корисною при дослідженні міського самоврядування в Україні стане пропозиція В.М. Шкабаро класифікувати міста залежно від внутрішнього територіального устрою. Авторка виокремила наступні класифікаційні групи:

- міста з районним поділом;
- міста без районного поділу та;
- міста, які мають у своєму складі інші населені пункти [331, с. 117].

Ці класифікаційні групи слід взяти до уваги при формулюванні пропозицій щодо подальшого удосконалення міського самоврядування в Україні.

По-третє, стане у нагоді ще одна класифікація, підстава для здійснення якої розроблена В.М. Шкабаро. Авторка запропонувала залежно від характеру механізму здійснення міської влади та форм управління міськими справами виділяти:

- міста з системою місцевого самоврядування та
- міста з системою співіснування органів міського самоврядування та органів виконавчої влади [331, с. 117].

Слід погодитись з цією пропозицією та зазначити, що вона є корисною для вчених, які розробляють проблематику міського самоврядування в Україні з конституційно-правових позицій.

Резюмуючи, варто зауважити, що британські вчені більш ґрунтовно та комплексно підходять до проблем класифікації міст.

По-перше, вони формулюють не один, а одразу кілька критеріїв для такої класифікації, тобто пропонують складну підставу класифікації.

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

Отже, відмінності міських населених пунктів від сільських населених пунктів актуалізують дослідження міського самоврядування. Усвідомлення структури правосуб'єктності міст, особливостей класифікацій міст та перспективних напрямів адміністративно-правової реформи в Україні роблять дослідження зарубіжного досвіду з цього питання нагальним та актуальним.

3.2. Організаційні форми міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві

3.2.1. Загальні положення про організаційні форми міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві

До того, як аналізувати компетенцію органів міського самоврядування у досліджуваних країнах, фінансові основи їхньої діяльності, можливості впливу населення міста на міське самоврядування у цілому та органи міського самоврядування зокрема, доцільно проаналізувати організаційні форми міського самоврядування.

Варто погодитись з вченими, які пропонують уважати, що «місто – це складне, інтегративне явище, що включає в себе безліч різноманітних соціальних процесів. Воно є природним середовищем для вивчення соціальних явищ цивілізації у всіх їх видозмінах» [1, с. 14]. Серед усієї багатоманітності визначень поняття «місто» зауваження викликають лише ті, у яких взагалі не звертається увага на органи міського самоврядування.

Одним з яскравих прикладів такого підходу є визначення, яке О.В. Ізінгер надав поняттю «місто». У своєму визначенні він підкреслив, що слід взяти до уваги:

- сукупність предметів відання;
- сукупність прав і обов'язків (компетенцію);
- відповідальність міста;

- гарантії реальності його правового стану;
- юридичні ознаки, які характеризують правоздатність міста [88, с. 8].

У цьому переліку, на наш погляд, бракує найважливішого, – вказівки на органи, які здійснюють міське самоврядування.

А.Т. Назарко запропонував уважати, що «основними ознаками міського самоврядування є:

- 1) спеціальний суб'єкт, яким є міське населення, що складає міську територіальну громаду;
- 2) особливе місце в демократичному управлінні суспільством і державою;
- 3) спеціальний об'єкт управління – питання місцевого значення;
- 4) самостійність, яка гарантується державою;
- 5) відповідальність органів та посадових осіб міського самоврядування перед населенням;
- 6) міський профіль організації території;
- 7) особливості традицій і побуту міського населення;
- 8) самодостатність і самоврядність міських поселень» [206, с. 64].

Цікаво, що тут не згадуються органи міського самоврядування самі по собі – а лише у контексті їхньої відповідальності перед міською територіальною громадою. Варто зазначити, що це є певним недоліком узагальнення, зробленого А.Т. Назарком. Саме ці органи є основою системи міського самоврядування.

При визначенні поняття та елементів системи міського самоврядування слід виходити з того, що вона будується за тими ж принципами та з урахуванням тих же самих підходів, що й система місцевого самоврядування. Це сприяє забезпеченню єдності національної системи місцевого самоврядування. Як справедливо зазначив В.В. Утвенко, «єдність системи місцевого самоврядування зумовлена тим, що вона ґрунтується на демократичних принципах організації місцевого самоврядування в Україні, будується з урахуванням ролі та функцій місцевого самоврядування в суспільстві та

державі, а також історичних та інших місцевих традицій і визначається населенням відповідних територіальних громад» [312, с. 28]. Слід повністю погодитись з наведеною думкою.

Варто зазначити, що в українській юридичній літературі існує доволі багато визначень поняття «система місцевого самоврядування».

Так, В.С. Журавський сформулював, що система місцевого самоврядування має аналізуватися «у двох аспектах: як система форм здійснення місцевого самоврядування (безпосереднє та опосередковане народовладдя) і як система суб'єктів місцевого самоврядування» [83, с. 499–500]. Слід частково погодитись з ним. Варто підкреслити, що у контексті дослідження міського самоврядування важливою буде і система міського самоврядування, і система органів міського самоврядування. А отже, з системи міського самоврядування доцільно рекомендувати виокремлювати певну її складову, – однак не ту, що пропонує виокремлювати В.С. Журавський, а систему органів міського самоврядування.

П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко і М.В. Підмогильний переконані, що система місцевого самоврядування – це «сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення й організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або складові частини здійснюють завдання і функції самоврядування, вирішують питання місцевого значення» [26, с. 26]. Ця дефініція є значно менш інформативною, ніж вищенаведена. Вона ґрунтується на нормативних положеннях, а саме на статті Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка містить перелік елементів національної системи місцевого самоврядування (одразу слід зауважити, що про систему органів місцевого самоврядування у Законі не йдеться). Крім того, в аналізованій цитаті сформульована дефініція через перерахування елементів явища, яке визначається, – а такі дефініції вкрай рідко є інформативними та змістовними. До того ж, їм часто бракує сутнісної глибини.

Ю.М. Кириченко висловив думку, що система місцевого самоврядування – це «сукупність взаємопов'язаних правових інститутів, які визначають принципи її побудови, види органів місцевого самоврядування, їх відносини між собою та з іншими органами влади та управління» [111, с. 32]. Слід підкреслити, що у цьому лаконічному визначенні автор зміг охопити і аксіологічний аспект побудови системи місцевого самоврядування, і систему органів місцевого самоврядування, і наголосити на необхідності аналізу їх взаємовідносин, так само як і відносин органів місцевого самоврядування з іншими органами публічної влади. Однак, значно частіше автори у цьому контексті ведуть мову не про «систему місцевого самоврядування», а про «організаційно-правову форму місцевого самоврядування» чи про «організаційну форму місцевого самоврядування». Принаймні, в українській юридичній літературі такий підхід є більш поширеним, – справедливості саме такої термінології переконливо доводять Н.В. Мішина [190, с. 125–126; 186, с. 79–80], О.В. Чапля [320, с. 252–253; 321, с. 117], К.А. Гончарова [45, с. 32–33; 46, с. 113] та інші вчені.

Хоча, існують і інші думки з цього питання. Так, відомий дослідник самоврядування в українських містах А.Т. Назарко запропонував розрізняти систему та структуру міського самоврядування. Він сформулював, що:

«Система міського самоврядування розглядається як єдність правових інститутів (форм), через які відповідно до чинного законодавства реалізується право територіальної громади міста на місцеве самоврядування і є загальною для всіх міст.

Структура міського самоврядування як конкретний перелік органів та посадових осіб, інших суб'єктів, принципів їх формування і взаємодії між ними встановлюється з урахуванням загальних норм, відбиває особливості конституційно-правового статусу конкретних міст та закріплюється у окремих законах та статутах територіальних громад» [206, с. 190].

Однак, більш переконливим буде вести мову про систему міського самоврядування у тому розумінні, яке вкладають у поняття «система місцевого самоврядування» П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко і М.В. Підмогильний (тобто, орієнтуючись на нормативне розуміння цього поняття) та про організаційно-правову (організаційну) форму чи форми міського самоврядування.

Система міського самоврядування – це сукупність усіх суб'єктів, які здійснюють міське самоврядування.

Організаційна форма міського самоврядування – це сукупність взаємовідносини між усіма суб'єктами міського самоврядування.

При аналізі організаційної форми міського самоврядування як в українських містах, так і у сіті Сполученого Королівства, варто взяти до уваги те, що фахівці з цього питання пропонують розрізняти:

- представницькі органи;
- виконавчі органи.

О.В. Олейников погоджується з тим, що на місцевому рівні наявні «представницькі і виконавчі органи місцевого самоврядування. Спільними ознаками даних органів є те, що:

вони не входять до системи органів державної влади;

здійснюють свої функції на підставі та на виконання загальнодержавного, регіонального законодавства та статутів муніципальних утворень, діють на території конкретного муніципального утворення;

мають внутрішню організаційну структуру;

наділяються власними повноваженнями;

їхнє найменування встановлюється статутами муніципальних утворень у відповідності з чинним законодавством та врахуванням національних, історичних і інших місцевих традицій» [213, с. 58].

Таким чином, і представницькі, і виконавчі органи належать до системи місцевого самоврядування, а тому О.В. Олейников цілком вірно визначив їхні ознаки.

Варто зауважити, що на сучасному етапі по відношенню до України та до Сполученого Королівства думок щодо того, що на місцевому рівні має місце розподіл муніципальної влади на гілки, не висловлювалось. Традиційним є поділ державної влади на законодавчу та судову. Однак, на місцевому рівні в аналізованих країнах функціонують органи судової влади, які діють від імені держави, – а тому їх не можна уважати органами місцевого самоврядування, муніципальними органами.

Без третьої гілки уявляється неможливим вести мову про систему стримувані та противаг, – адже дві гілки муніципальної влади хоча й можуть «стримувати» та «надавати противагу» одна одній, однак не дуже повноцінно та ефективно. Наприклад, наявність двох, а не трьох гілок підвищує ризик корупції, зговору. А тому у контексті місцевого самоврядування традиційно ведуть мову про «розподіл повноважень», а не про «розподіл влади».

Тому навряд чи можна визнати методологічно вірним твердження В.С. Куйбіди, який сформулював: «конституційно-правовий статус міського голови повинен базуватись на засадах, які б враховували природу посади (головна посадова особа територіальної громади) та наявність власної компетенції, яка б забезпечувала йому можливість врівноважувати представницьку і виконавчу влади на територіальному рівні, бути гарантом інтересів громади міста» [146, с. 5]. Сама ідея, покладена в основу цієї пропозиції, є важливою та цікавою для практичної реалізації. Однак, невірним є вести мову про «представницьку владу», «виконавчу владу» по відношенню до органів місцевого самоврядування.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» у статті 1 містить визначення представницького органу місцевого самоврядування: «представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення» [250]. Варто також додати, що для

розуміння природи представницьких органів місцевого самоврядування важливо ознайомитись з фрагментом Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року № 7-рп/99 у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови. Абзац четвертий пункту першого цього Рішення встановлює, що «громадянину України надано право вільно бути обраним до будь-якого органу державної влади, зокрема до Верховної Ради України, до органу місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, а також бути обраним сільським, селищним, міським головою, але реалізувати набутий представницький мандат громадянин може тільки в одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови» [311]. Таким чином, єдиний орган конституційної юрисдикції вважає, що не тільки міські ради, але й сільський, селищний, міській голова мають представницький мандат та виконують представницькі функції на місцевому рівні.

Щодо певного неспівпадіння наведених вище положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому представницьким органом названо місцеві ради, та процитованого рішення Конституційного Суду України у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови варто пояснити так.

В українській юридичній літературі поки що немає єдності щодо питання, є сільський, селищний, міський голова органом місцевого самоврядування, чи посадовою особою місцевого самоврядування. Так як поглиблене вивчення теоретичних питань щодо того, кого слід uważати посадовими особами місцевого самоврядування, не входить до предмету нашого дослідження, слід приєднатися до позиції Ю.Ю. Бальція, В.Д. Шаповала, чії розробки, у тому числі з цього питання, було процитовано вище, а також зробити посилання на праці К.М. Москальчук, яка на монографічному рівні аналізувала питання служби в органах місцевого самоврядування з позицій науки конституційного та муніципального права (дивись,

наприклад [199, с. 5; 198, с. 3; 200, с. 54]). Ці автори вважають, що сільські, селищні, міські голови є органами, а не посадовими особами місцевого самоврядування.

Ще одним аргументом на користь такої позиції є те, що цього ж висновку можна дійти на підставі аналізу нормативного визначення, що міститься у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» у статті 1:

«посадова особа місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету» [250].

Сільські, селищні, міські голови «не підпадають» під це визначення тому, що вони не працюють в органах місцевого самоврядування. Таким чином, можна дійти висновку, що законодавець вважає їх органами місцевого самоврядування – одноособовими органами місцевого самоврядування. Так як ці одноособові органи обираються населенням шляхом прямих виборів, то слід віднести їх до числа представницьких органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що «самоврядні інститути з представницьким мандатом виконують функцію забезпечення реальної участі структурованих груп територіальної громади та окремих її членів у вирішенні суспільно-важливих справ. Їх функцією є також формування і остаточне вираження волі та інтересів територіальної громади» [146, с. 5]. Слід підкреслити, що «представницькі органи місцевого самоврядування формуються через механізм виборів, що робить їх більш залежними від мешканців, а тому більш вмотивованими до реального покращення життя громадян. Внаслідок цього, роль представницьких органів місцевого самоврядування в організації життя суспільства є винятково важливою» [303, с. 1].

Варто погодитись з тим, як визначила правову природу аналізованих органів Л.В. Привалова. Вона зауважила, що ця природа

по відношенню до представницьких органів «визначається ступенем його представницькості, що виражається в такій якості даного органу влади, в силу якої він уповноважений і зобов'язаний формулювати волю громадян і висловлювати їхні інтереси. Правовий статус представницького органу муніципального утворення – це правове становище, що відбиває ситуацію, сукупність елементів, яка виражає сутність і соціальне призначення представницького органу муніципального утворення: повноважень (прав і обов'язків), гарантій та відповідальності» [234, с. 6–7]. Навряд чи варто визначати поняття «правовий статус» через поняття «правове становище». Однак, у цілому Л.В. Привалова влучно охарактеризувала основні аспекти, на які дослідники пропонують звернути увагу при дослідженні представницьких органів місцевого самоврядування.

Л.В. Приваловою також «класифіковані виключні повноваження представницького органу муніципального утворення з розбивкою на нормотворчість, правозастосування та контроль» [235, с. 9]. Варто зауважити, що тут можна не погодитись з авторкою. Так, не тільки представницькі, але й виконавчі органи місцевого самоврядування мають ці групи повноважень – і нормотворчі, і правозастосовні, і контрольні. А тому доцільно охарактеризувати і інші пропозиції щодо представницьких органів місцевого самоврядування, які розроблені та запропоновані у сучасній юридичній літературі.

О.В. Олейников сформулював, що «основними рисами виборних (представницьких) органів є:

1. Обов'язковість наявності виборних (представницьких) органів у структурі органів місцевого самоврядування.
2. Строковість здійснення повноважень.
3. Самостійне визначення населенням муніципального утворення структури представницьких органів.
4. Представницький характер» [213, с. 102–103].

Слід зазначити, що остання основна риса представницьких органів – представницький характер – витікає з їхньої назви, а тому її включення до цього переліку є не дуже переконливим.

Також варто зазначити, що третя характерна риса представницьких органів місцевого самоврядування, виокремлена О.В. Олейниковим, не буде притаманна ані представницьким органам українських міст, ані представницьким органам британських міст.

Отже, при їхній характеристиці слід взяти до уваги:

- по-перше, обов’язкову наявність щонайменше одного представницького органу міського самоврядування;
- по-друге, те, що кожен з цих органів обирається на певний строк.

Нарешті, слід приділити увагу не тільки представницьким, але й виконавчим органам місцевого самоврядування.

Варто зауважити, що поняття «виконавчий орган місцевого самоврядування» як парне до поняття «представницький орган місцевого самоврядування» застосовується у науковій літературі, але не у законодавстві України. Якщо звернутися до чинних нормативно-правових актів, стає очевидним: законодавство України застосовує дещо інше поняття.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» у статті 1 містить таке визначення:

«виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами» [250].

Варто зауважити, що наявність у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» саме такого визначення є обґрунтованою. Справа у тому, що Закон присвячено місцевому самоврядуванню в усіх адміністративно-територіальних одиницях. Саме тому йдеться

про те, що «виконавчі органи рад» варто відмежовувати від «виконавчих органів місцевого самоврядування».

Адже сільські, селищні та міські ради мають свої виконавчі органи, які за природою водночас виступають і як «виконавчі органи місцевого самоврядування», і як «виконавчі органи місцевих рад». А районні ради та обласні ради не мають «власних» виконавчих органів – тому відповідні повноваження виконують районні державні адміністрації чи обласні державні адміністрації. Цілком логічно, що це дає підстави іменувати їх «виконавчими органами» цих рад – але не «виконавчими органами місцевого самоврядування». Варто додати, що поточний етап муніципальної реформи у нашій державі передбачає утворення «власних» виконавчих органів, які матимуть муніципальну, а не державну природу, на рівні районів та областей. Але поки що анонсуються проекти внесення відповідних змін та доповнень до актів чинного законодавства, – але жодних практичних дій у цьому напрямі ще не відбувалося.

Слід підкреслити, що у контексті дослідження міського самоврядування в Україні варто вести мову про «представницькі органи міського самоврядування» та про «виконавчі органи міського самоврядування». Наведена вище аргументація виглядає достатньою та переконливою для обґрунтування саме такого рішення.

У цьому контексті представляє науковий інтерес дефініція, сформульована В.С. Куйбідою. У своєму дослідженні міського самоврядування в Україні, виконаному на матеріалах практики міст обласного значення він запропонував uważати, що:

«виконавчі органи ради міста обласного значення – це система утворених та сформованих міським головою в межах затверджених радою загальної чисельності апарату управління, витрат на його утримання, схеми організації самоврядування на відповідній території органів, наділених власними або делегованими повноваженнями, підпорядкованих голові та підконтрольних і підзвітних раді» [146, с. 5].

Аналіз цього визначення дозволяє стверджувати, що воно є універсальним – тобто, може застосовуватися не тільки до виконавчих органів рад міст обласного значення, але й усіх українських міст у цілому. Також слід наголосити на тому, що справедливим буде зробити цей термін лаконічним та вести мову про «виконавчі органи міського самоврядування».

Після того, як були окреслені основні підходи до відмежування представницьких органів місцевого самоврядування від виконавчих органів місцевого самоврядування, а також запропоновано уважати, що голова (мер) є одноособовим органом міського самоврядування, слід перейти до характеристики організаційних форм міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві.

І.С. Щебетун цілком вірно сформулювала, що «залежно від способу обрання глави виконавчої влади й форми взаємодії представницьких і виконавчих органів можна виділити кілька різних типів моделі автономного місцевого самоврядування» [338, с. 70]. Не дуже зрозуміло, чому авторка веде мову про «автономне» місцеве самоврядування, у своїй праці вона це не пояснює. Також не дуже зрозуміло, чому І.С. Щебетун надає перевагу тому, щоб вести мову про «типи моделей» місцевого самоврядування, – адже в юридичній літературі більш-менш стандартним є посилення на «організаційні форми», «організаційно-правові форми» у цьому випадку. Вона також не пояснює цей вибір термінології. Але за сутністю її міркувань можна стверджувати, що вона веде мову саме про них.

І.С. Щебетун продовжує: «практика показує, що найпоширеніші з них⁷ наступні:

– глава виконавчої влади безпосередньо обирається населенням і одночасно отримує функції голови (керівника) представницького органа місцевого самоврядування. Подібна модель,

⁷ З організаційних форм місцевого самоврядування. – В.Н.

умовно позначувана як «рада – сильний мер», представлена більш ніж у половині міст США, використовується вона й у південних землях Німеччини;

– глава виконавчої влади обирається на посаду з числа депутатів представницького органа й одночасно виконує функції його керівника. Дана модель відповідає, наприклад, системі «сильна рада – мер», застосовуваної в США, Канаді й Великобританії» [338, с. 70].

Як бачимо, І.С. Щебетун не аналізує національну організаційну форму місцевого самоврядування, у т.ч. у містах. Однак, виходячи з її характеристик двох найбільш популярних організаційних форм місцевого самоврядування, Україна тяжіє до форми «рада – сильний мер». Що ж до висновка авторки про організаційну форму муніципального управління у Сполученому Королівстві, то його навряд чи можна визнати повним та обґрунтованим. Хоча така позиція і є поширеною в юридичній літературі (наприклад, В.М. Тупіцин також дотримується думки, що «організаційна форма «сильна рада – слабкий голова» поширена у Великобританії» [304, с. 41]), однак, вона охоплює лише одну організаційну форму – у той час як їх наразі застосовується кілька.

Варто почати з організаційних форм місцевого самоврядування в Україні.

3.2.2. Організаційні форми міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві

Отже, система міського самоврядування представляє собою лише перелік відповідних суб'єктів. При характеристиці взаємовідносин між ними слід вести мову про «організаційну форму міського самоврядування». В якості проміжного висновку слід підкреслити, що інколи в українській юридичній літературі так іменують

сукупність органів, які здійснюють місцеве самоврядування у конкретній адміністративно-територіальній одиниці, у тому числі у конкретному населеному пункті. Але слід також брати до уваги і посадових осіб місцевого, у т.ч. міського, самоврядування, – насамперед тих, які обираються населенням шляхом прямих виборів. Висновок про організаційну форму міського самоврядування можна сформулювати на підставі ознайомлення з положеннями Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Більшість українських міст, які не мають районного поділу, здійснюють місцеве самоврядування однаково, незалежно від того, яка кількість населення у цьому місті. Слід дотримуватися думки, що ця форма – «рада – сильний голова». Конкретизуючи її назву до потреб характеристики міського самоврядування, слід запропонувати назву «міська рада – сильний голова».

У цьому контексті варто зупинити увагу на тому, що найменування організаційної форми має бути коректним. Наприклад, В.М. Тупіцин вважає, «що з 1996 року в Україні запроваджена організаційно-правова форма «сильна рада – сильний голова» [304, с. 42]. Навряд чи така назва є виправданою. На наш погляд, міська рада зокрема (та місцева рада у цілому) як колегіальний представницький орган завжди матиме набагато більш широкі повноваження, ніж мер – одноособовий представницький орган міського самоврядування. А тому навряд чи може існувати така організаційна форма міського самоврядування зокрема та місцевого самоврядування у цілому, у якій йтиметься про «слабку раду» у назві. Це було б методологічною помилкою. Більш вірним буде вести мову про те, що в українських містах застосовується організаційно-правова форма «рада – сильний голова».

Щодо українських міст, на сучасному етапі варто брати до уваги, окрім особливостей столичного самоврядування, самоврядування у містах, що мають районний поділ. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», особливості місцевого самовря-

дування у районах цих міст визначають відповідні міські ради. На сучасному етапі є два варіанти:

- у кожному з районів міста утворюються районні у місті ради, а також їхні виконавчі органи (Харків, Дніпро, інші);
- у кожному з районів міста утворюються виконавчі органи міської ради (Одеса – районні адміністрації Одеської міської ради, інші міста).

Доцільно відобразити це у назвах організаційних форм міського самоврядування.

Відповідних розробок в українській юридичній літературі поки що не існує, а отже, слід наголосити на доцільності:

- уважати, що у більшості міст України застосовується організаційна форма «міська рада – сильний голова» – а саме, у містах без районного поділу та у тих містах з районним поділом, де не утворюються районні у місті ради;
- уважати, що у містах України з районним поділом, де утворюються районні у місті ради, застосовується організаційна форма «міська рада – районні у місті ради – сильний голова».

У 2017 році Н.М. Кондрацька сформулювала, що «наявна модель системно-структурної організації місцевого самоврядування запроваджувалася як перехідна, яка на сьогодні вичерпала свою роль та фактично призводить до гальмування не тільки розвитку інституту місцевого самоврядування, але й територіального розвитку країни в цілому» [123, с. 1]. Навряд чи це твердження було адресовано міському самоврядуванню. Адже організаційна форма «рада – сильний мер» застосовується вже доволі давно не тільки в Україні, але й у низці зарубіжних країн, та виправдала свою ефективність на практиці.

Доцільно охарактеризувати кожен з організаційних форм міського самоврядування в Україні більш детально.

Організаційна форма «міська рада – сильний мер» в українських містах має наступні характеристики.

Відповідно до Конституції України, «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи» (частина третя статті 140) [136].

У наступній статті Основний Закон 1996 року передбачає, що:

- «до складу ... міської ... ради входять депутати, які обираються жителями ... міста ... на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень ... міської ... ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень ... міської ... ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради» (частина перша статті 141);

- «територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно ... міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень ... міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років» (частина друга статті 141);

- «чергові вибори ... міських ... рад, ... міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах» (частина третя статті 141);

- «статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом» (частина четверта статті 141) [136].

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» деталізує положення Конституції та містить низку норм, надзвичайно важливих для розуміння сутності кожної з двох організаційних форм міського самоврядування.

Слід звернути увагу на статтю 10 «Ради – представницькі органи місцевого самоврядування», відповідно до положень

частини першої якої «сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами» [250]. Це ще раз підкреслює, що міські ради є представницькими органами міського самоврядування.

Важливим є і те, як саме ця стаття розміщена у тексті Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Наведемо перелік назв статей, розміщених до та після аналізованої:

Стаття 6. Територіальні громади.

Стаття 7. Місцевий референдум.

Стаття 8. Загальні збори громадян.

Стаття 9. Місцеві ініціативи.

Стаття 10. Ради – представницькі органи місцевого самоврядування.

Стаття 11. Виконавчі органи рад.

Стаття 12. Сільський, селищний, міський голова.

Стаття 13. Громадські слухання.

Стаття 14. Органи самоорганізації населення.

Отже, стаття про місцеві, у т.ч. міські ради, так само, як і статті про виконавчі органи цих рад (стаття 11) та про сільського, селищного, міського голову (стаття 12), розміщені «у середині» блоку статей, які охоплюють прояви прямої демократії на місцевому, у т.ч. на міському рівні – референдуми та загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання. Це є не дуже логічним, а тому варто поставити питання про змінення порядку розміщення вищенаведених статей.

Переходячи до статті 11 «Виконавчі органи рад» слід підкреслити, що вона містить дві частини:

– «1. Виконавчими органами ... міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління

та інші створювані радами виконавчі органи» [250]. Ця частина аналізованої статті надає підстави ознайомитись як з переліком можливих назв, які можуть мати виконавчі органи міських рад. Важливим є й той факт, що перелік назв не є вичерпним, а отже – представляє собою лише приблизний «орієнтир» для колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування; вони можуть обрати будь-яку назву, яка найбільш повно відображає сутність утвореного ними виконавчого органу;

– «2. Виконавчі органи ... міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади» [250].

Друга частина статті 11 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» демонструє, що виконавчі органи на досліджуваному нами міському рівні мають дві групи повноважень – власні та делеговані. Відповідно, підконтрольність цих органів є подвійною. З одного боку, це не є перевагою – адже підконтрольним органам значно легше працювати, коли контролюючий суб'єкт один, а не кілька. З іншого боку, подвійний контроль є більш ефективним.

Варто перейти до стислого аналізу положень наступної статті Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» – статті 12 «Сільський, селищний, міський голова». Важливою є частина третя цієї статті, відповідно до якої «міський голова очолює виконавчий комітет відповідної ... міської ради, головує на її засіданнях» [250]. Це є одним з основних факторів, які надають підстави обґрунтовано стверджувати: міський голова є «сильним» мером, а не «слабким» мером. Тобто, усі «сильні» мери в зарубіжних країнах за посадою головують на засіданнях міських рад та очолюють її виконавчий орган.

Може виникнути запитання, чому це є важливим для врахування.

Відповідь на це запитання можна знайти у частині п'ятій аналізованої статті, положення якої передбачають, що «на сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом» [250].

Завершуючи огляд тих положень Розділу I Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», які обумовлюють організаційну форму міського самоврядування, слід наголосити на цікавому факті – наступний розділ цього Закону – Розділ II – має назву «Організаційно-правова основа місцевого самоврядування».

Виходячи з назви Розділу II, саме у ньому мали б міститися усі положення, які стосуються особливості організаційних форм місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема. Це є ще одним аргументом на користь того, що слід змінити розташування статей 10–12 в аналізованому Законі.

Що ж до положень Розділу II, то вони також стануть у нагоді при аргументації підходу, відповідно до якого організаційні форми міського самоврядування в Україні – це класична форма «рада – сильний мер» та її різновид для міст з районним поділом, у яких функціонують районні у містах ради.

Так, у Главі 1 «Повноваження сільських, селищних, міських рад» привертає увагу стаття 26 «Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад». Ця стаття починається з частини першої, у якій йдеться про те, що «виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання:

- 1) затвердження регламенту ради;
- 2) утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;
- 3) *утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск (курсив наш. – В.Н.);*

4) обрання на посаду та звільнення з посади секретаря ради у порядку, передбаченому цим Законом;

5) затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови *структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання* (курсив наш. – В.Н.);

6) утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради (курсив наш. – В.Н.); ...

10) прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові (курсив наш. – В.Н.); ...

14) прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом;

15) скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень (курсив наш. – В.Н.);

16) прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом (курсив наш. – В.Н.); ...

43) затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції;

47) прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених цим Законом» [250].

Як впливає з наведеної вище цитати, далеко не усі повноваження міської ради як представницького органу слід брати до уваги при визначенні організаційної форми міського самоврядування, – у переліку з приблизно 50 повноважень, закріплених в аналізованій статті Закону, залишено лише ті, які є вагомими для розуміння внутрішньої структури міських рад (секретар, комісії тощо),

та організаційної форми міського самоврядування. При цьому, курсивом виокремлено найбільш вагомі повноваження міської ради, які є «класичними», коли йдеться про організаційну форму «рада – «сильний» мер».

Глава 2 аналізованого розділу є значно більшою за обсягом у порівнянні з Главою 1 та має назву «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад за сферами». Положення цієї глави є вагомими для аналізу повноважень органів міського самоврядування, але слід зазначити, що архітектоніка цієї глави є іншою у порівнянні з іншими главами цього Розділу. Так, стаття 27 має назву «Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку», стаття 28 – «Повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін», стаття 29 – «Повноваження щодо управління комунальною власністю», стаття 30 – «Повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку» тощо. Таким чином, йдеться не про принципові повноваження, які можуть вплинути на організаційну форму міського самоврядування (як у випадку з Главою 1), а про угруповання повноважень за сферами суспільного життя.

Глава 3 аналізованого розділу має назву «Сільський, селищний, міський голова». Вона побудована з застосуванням такого ж самого підходу, як і Глава 1.

Для розуміння організаційної форми міського самоврядування важливим є врахування наступних повноважень міського голови (перелік наведено у пункті четвертому статті 42 «Повноваження сільського, селищного, міського голови»:

«Сільський, селищний, міський голова: ...

2) організує в межах, визначених цим Законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету; ...

3) підписує рішення ради та її виконавчого комітету;

4) вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради;

5) вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради;

6) вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів,

7) здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету (курсив наш. – В.Н.);

8) скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради (курсив наш. – В.Н.);

9) забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання (курсив наш. – В.Н.);

10) призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім випадків, передбачених частиною другою статті 21 Закону України «Про культуру» (курсив наш. – В.Н.); ...

13) є розпорядником бюджетних коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою» [250].

У цій же статті є ще одне положення, яке важливо для аргументації висновку щодо того, що майже в усіх українських містах застосовується організаційна форма міського самоврядування «рада – «сильний мер», а у містах з районним поділом – її модифікація. Воно викладено у пункті 6 статті: «При здійсненні наданих повноважень... міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним

перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади» [250].

Це нормативне положення є важливим тому, що надає підставу стверджувати: в організаційній формі міського самоврядування в Україні наявний баланс, який стає на заваді можливій узурпації публічної муніципальної влади. «Сильний» мер постійно контролюється відповідною радою, відповідними органами виконавчої влади. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» також зазначено, що «міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою». Однак, на сучасному етапі в Україні не існує ефективних механізмів, які б дозволяли здійснювати цей контроль.

Для міст з районним поділом, де обираються районні у містах ради, існує особливий різновид організаційної форми. Необхідність виокремлення такого різновиду пов'язана з тим, що існує не один, а кілька колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування, – один на все місто та по одному на кожен район міста. Додатково, представницький мандат має міський голова. Такої думки (що міський голова має представницький мандат) дотримується також і Конституційний Суд України. У Рішенні у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови, а саме у пункті третьому, зазначено, що «міський голова є головною посадовою особою територіальної громади міста (частина перша статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») з представницьким мандатом. Наявність представницького мандата міського голови зумовлена насамперед його безпосереднім обранням територіальною громадою міста» [311].

Відповідно до відомостей Державної служби статистики України, станом на 1 січня 2020 рік в Україні нараховувалось 108 районів у містах і 24 міста з районним поділом: Горлівка, Донецьк, Дніпро,

Запоріжжя, Житомир, Кам'янське, Київ, Кременчук, Кривий Ріг, Кропивницький, Луганськ, Львів, Макіївка, Маріуполь, Миколаїв, Одеса, Полтава, Сімферополь, Севастополь, Суми, Харків, Херсон, Черкаси, Чернігів [174].

Такий поділ критикується вченими з точки зору його невідповідності сучасним реаліям. Так, О.С. Конотопцев зазначив: «деякі міста мають поділ лише на два чи три райони: Вінниця, Горлівка, Дніпродзержинськ, Полтава, Сімферополь, Херсон та Чернівці поділяються на три райони, а Житомир, Кіровоград, Кременчук, Суми, Черкаси та Чернігів – на два.

З іншого боку, Рівне та Хмельницький взагалі не мають районного поділу, хоча за чисельністю населення переважають деякі міста з таким поділом.

Така несистемність стає причиною сумнівів доцільності самої ідеї розділення єдиного комплексу міста на окремі адміністративні одиниці» [125, с. 3–4]. Водночас, цей дослідник (про це йтиметься далі) не є прихильником того, що слід скасувати районні у містах ради – а лише наголошує на необхідності актуалізації адміністративно-територіального поділу України у частині перегляду районування міст.

Аналізуючи фактичну інформацію доцільно додати, що вже майже два десятиріччя районні у містах ради не функціонують у таких містах, як Запоріжжя, Одеса, Львів, Маріуполь. І ще з радянських часів районні у містах колегіальні представницькі органи не припиняють свою роботу у таких містах, як Дніпро, Полтава, Кременчук, Харків.

Варто зазначити, що відповідно до частини п'ятої статті 140 Конституції України, «питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад» [136].

Слід зазначити, що ця частина статті 140 зазнавала офіційного тлумачення – вона була у центрі уваги єдиного органу конституційної юрисдикції у 2001 році. Справа про адміністративно-територі-

альний устрій була ініційована суб'єктами права на конституційне подання – групою народних депутатів України. У конституційному поданні суб'єкти звернули увагу на те, що у законодавстві нечітко розмежовані поняття «район» та «район у місті», що викликає складнощі у правозастосуванні, – наприклад, не повністю зрозуміло, який саме орган вирішує питання створення та припинення (ліквідації) районів у містах.

В описовій частині Рішення у справі про адміністративно-територіальний устрій зазначено, що «термінами «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, позначаються різні складові адміністративно-територіального устрою України. На їхню думку⁸, закріплені в пункті 29 частини першої статті 85 Конституції України повноваження Верховної Ради України не поширюються на вирішення питань внутрішньотериторіального поділу міст. Водночас ні Конституція, ні інші акти законодавства України не заперечують права міських рад вирішувати питання адміністративно-територіального устрою. Що ж до організації управління районами у містах, то це поняття, на їхній погляд, охоплює всю організаційно-розпорядчу та адміністративно-господарську діяльність міських рад стосовно таких районів. Зокрема, при вирішенні питань адміністративно-територіального устрою районів у містах обов'язково повинна враховуватись думка населення» [311].

При відповіді на це запитання єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні продемонстрував наступну логіку.

По-перше, було зазначено, що наша країна за формою державного устрою є унітарною державою.

По-друге, було наголошено на тому, що її територія поділяється на адміністративно-територіальні одиниці. Усі ці одиниці які складають у сукупності систему адміністративно-територіального

⁸ На думку народних депутатів – суб'єктів права на конституційне подання. – В.Н.

устрою України. Також у цій частині Рішення надано визначення поняття «адміністративно-територіальна одиниця – «це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [309].

По-третє, наголошено, що системний аналіз положень статей 133, 140 Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» надає підстави стверджувати, що райони у місті – це інші адміністративно-територіальні одиниці, ніж просто «район».

На підставі наведених вище міркувань Конституційний Суд України дійшов висновку, що «згідно з пунктом 29 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна їх меж, найменування і перейменування таких районів, а не районів у містах» [309].

У резолютивній частині Рішення у справі про адміністративно-територіальний устрій резюмовано вищезазначене – що «район» – це не скорочена назва адміністративно-територіальної одиниці «район у місті», а інша адміністративно-територіальна одиниця, а також що «під поняттям «організація управління районами в містах», що міститься в частині п'ятій статті 140 Конституції України, в системному зв'язку з її статтями 142, 143 треба розуміти повноваження міських рад як органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом приймати рішення щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи неутворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою та з інших питань у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України. Так само необхідно розуміти поняття «організація управління районами в місті Києві» [309].

Остання цитата – щодо поняття «організація управління районами у містах» – є важливою з огляду на те, що було запропоновано виокремити організаційну форму міського управління для тих випадків, коли в районах у містах обираються відповідні ради.

Додаткову інформацію про районні у містах ради містить і Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак, його положення з цього питання не є настільки ґрунтовними, як з питання функціонування міських рад.

Варто зупинити увагу на положення двох статей цього Закону.

Частина 2 статті 5 встановлює, що «у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету» [250]. Фактично, район у місті «самоуправляється» так само, як і місто. А тому цей «додатковий» рівень самоврядування доцільно відобразити в організаційній формі міського самоврядування. Зрозуміло, що це буде організаційна форма «рада – сильний мер», але вже не класична, а з певними варіаціями. Варіації як раз будуть обумовлені дворівневістю у формуванні колегіальних представницьких органів.

У статті 41 «Особливості повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів» привертають увагу перша та п'ята частини.

Відповідно до частини першої, «питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад» [250], про це вже йшлося раніше, але слід підкреслити, що і у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідна норма наявна.

Відповідно до частини п'ятої, «порядок формування, структура, форми діяльності районних у містах рад та їх органів визначаються відповідно до цього та інших законів» [250]. Варто зауважити, що ця відсилна норма стосується Виборчого кодексу України, Закону «Про статус депутатів місцевих рад», які будуть аналізуватися у подальших частинах дослідження.

В юридичній літературі в Україні доволі небагато уваги приділяється районним у містах органам місцевого самоврядування. Як правило, аналізується історія – те, що за радянських часів в районах у містах обов'язково були колегіальні представницькі органи місцевого самоврядування, а у перші роки після проголошення незалежності з'явилась можливість варіативності організації муніципального управління у цих адміністративно-територіальних одиницях. Це призвело до того, що у деяких українських містах з районним поділом районні у містах ради було скасовано.

Як справедливо зазначають дослідники, «першим містом, в якому були ліквідовані районні у місті ради ще у 1994 р., був Львів. Міська влада у Львові сьогодні репрезентована міським головою, міською радою та її виконавчими органами – виконавчим комітетом, галузевими департаментами і районними адміністраціями. Районні адміністрації є багатофункціональними територіальними виконавчими органами міської ради, які здійснюють оперативне управління районами міста» [317, с. 106]. Слід погодитись з цією цитатою, адже вона є нічим іншим, як констатацією історичних фактів та узагальненням.

А. Романюк зауважив, що «головними причинами, що зумовили ліквідацію районних у місті Львові рад та створення на їхньому місці районних адміністрацій, були такі фактори:

- по-перше, на той час практично не було розподілено повноваження між територіальними органами влади України. Мали місце дублювання повноважень та конкуренція компетенцій між міською та районними радами;
- по-друге, управління містом потребувало оперативності, а цього було неможливо досягти за умови існування районних рад поряд із міською радою;
- по-третє, актуальними були проблеми здешевлення управління, у т. ч. за рахунок скорочення видатків на бюрократичний апарат» [276].

Знов-таки, як і у попередній цитаті, у цій цитаті не йдеться про авторське відношення до аналізованої проблематики. Автор лише узагальнює точки зору, що склалися в юридичній літературі щодо припинення функціонування районних у містах рад у Львові, яке не поновлено і зараз.

Слід підкреслити, що у сучасній юридичній літературі немає єдності з питання, чи доцільно мати поліваріантність по відношенню до питання існування районних у містах рад. Вчені займають протилежні позиції – від повної підтримки того, що ці ради мають функціонувати, до повної підтримки цілком протилежного варіанту, – тобто, що необхідності у районних у містах рад немає.

В українській літературі з муніципального права резюмовано: «таким чином, у містах із районним поділом на сьогодні маємо дві протилежні позиції щодо побудови оптимальної моделі управління містом, а саме:

- ліквідація (або відсутність районних рад як органів місцевого самоврядування; створення районних адміністрацій та інших структур виконавчих комітетів рад; управління містом як єдиною цілісною системою; міська територіальна громада є суб'єктом місцевого самоврядування і в цьому випадку управління майном та фінансовими ресурсами здійснює міська рада;

- продовження функціонування районних у містах рад та їх виконавчих органів як один із засобів наближення до людей; наділення цих органів певними повноваженнями та ресурсами; надання жителям районів у містах статусу самостійного суб'єкта права власності» [222, с. 102].

О.С. Конотопцев так формулює коріння проблеми: «Нормативно-правова база Радянської України передбачала обов'язковість поділу міста на райони, якщо чисельність його населення перевищувала 200 тис. осіб. Щоправда спосіб поділу не визначався, через що в практичному застосуванні цієї норми мали місце значні диспропорції: навіть у межах одного міста чисельність мешканців різних районів

може відрізнятись в кілька разів» [126, с. 67]. Слід зазначити, що далеко не у кожному місті України районуванню притаманні такі риси. До того ж, немає перешкод для того, щоб переглянути районування міста – як це було зроблено приблизно 10 років тому у місті Одеса, коли кількість районів міста була зменшена майже вдвічі (на сучасному етапі у місті Одеса функціонує 4 райони).

В. Павлов, звертаючись до історії, також вважає, що коріння проблеми, науковий дискурс навколо якої ми аналізуємо, лежать у радянському минулому. Логіка його міркувань є наступною: «розгляд окресленої проблеми слід починати з питання, чи потрібні взагалі райони у містах. Райони в містах були створені ще за Радянського Союзу. В умовах тоталітарної держави правляча партія намагалася сформувати систему управління, спроможну контролювати абсолютно всі сфери та галузі життя.

Але далеко не завжди цього вдавалося досягти: було надзвичайно важко керувати великими містами через великий розмір об'єкта управління.

Вирішення цієї проблеми вбачалося в зменшенні розмірів об'єкта управління, тобто поділ цих великих міст на менші адміністративно-територіальні одиниці – райони у місті» [223].

Ці міркування є доволі сумнівними, якщо відноситися до них критично. Так, дійсно, у тоталітарному суспільстві багато сфер суспільного життя знаходиться під пильним контролем держави. Однак, навряд чи райони у місті утворювалися спеціально і лише для того, щоб здійснювати такий контроль.

По-перше, автор не бере до уваги те, що районування «допомагало» здійснювати контроль лише у містах – і далеко не в усіх. Сільські, селищні населені пункти, невеликі міста за кількістю істотно переважали великі міста, що районувалися. А тому, його аргументам бракує переконливості.

По-друге, автор забуває (чи не володіє інформацією), що основним роботодавцем у досліджуваний ним період була саме

держава. А тому значно легше було «контролювати» усі необхідні сфери, застосовуючи підприємства, установи, організації, їхній апарат.

З цього приводу О.С. Конотопцев справедливо зазначив, що «сьогодні органи місцевого самоврядування виконують функції, які в Радянському Союзі виконувалися партійними, профспілковими, громадськими та іншими організаціями. Більше того, якщо сприймати управлінську діяльність органів влади як надання організаційної послуги населенню (що становить концептуальну сутність найновітнішого підходу до розуміння явища публічного управління), то наближеність до об'єкту управління стає чи не найголовнішою передумовою ефективного та якісного управління. Тобто, потреба в існуванні самих районів у місті та органів влади в цих адміністративно-територіальних одиницях сумніву не викликає» [125, с. 4–5]. Варто повністю погодитись з О.С. Конотопцевим.

Отже, першим аргументом прихильників відсутності районів у містах та / або колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування на цьому рівні є те, що це копіювання досвіду радянського тоталітарного минулого, якого варто було б позбутися у демократичній країні. Одразу зауважимо, що це далеко не так. Не все, що було за часів СРСР, являє собою «радянський тоталітарний» досвід. Наприклад, у контексті нашого дослідження важливим є те, що місто Лондон також районоване – хоча ані радянського, ані тоталітарного минулого в останні сторіччя у Сполученому Королівстві не спостерігалось.

Доречно проаналізувати і інші аргументи.

Я.Б. Єдинак вважає, що «у сучасних демократичних умовах управління містами з районним поділом в Україні призвело до поступового відбирання з боку міських рад визначених повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів» [79, с. 1]. Автор констатує наявний факт, але цей факт може бути одним з аргументів «проти» функціонування районних у містах рад (що у них обмаль повноважень).

Ще один аргумент «проти» функціонування колегіальних представницьких органів у районах у місті аналізує та доводить його слабкість відомий фахівець з муніципального права М.І. Корнієнко. Він розмірковує: «не витримує критики також твердження прихильників ліквідації районних у місті рад, що такий захід сприятиме утворенню єдиної системи управління міським господарством, скороченню адміністративно-управлінського персоналу. Насправді ж скорочується лише районна рада як представницький орган, члени якої працюють на громадських засадах, а отже, великих витрат на своє утримання не потребують. На базі ж ліквідованих виконавчих органів районних рад створюються районні адміністрації майже з тими самими функціями, але безпосередньо підпорядковані міському голові та підзвітні міській раді» [139, с. 205].

Також слід взяти до уваги аргументацію В.С. Куйбіди, який вважає, що «складність організації влади в багатьох містах із районним поділом зумовлюється конфліктом інтересів між самоврядними органами міста як цілісного соціально-економічного та політико-правового явища і самоврядними органами окремих його складових» [146, с. 5].

Як вже було зазначено, варто надати перевагу думці, відповідно до якої на рівні районів у місті слід формувати як колегіальні представницькі, так і колегіальні виконавчі органи місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що системно ці питання досліджували: Я.Б. Єдинак – відомий фахівець з державного управління та В.І. Борденюк – відомий фахівець з конституційного та муніципального права.

Я.Б. Єдинак досліджував це питання на монографічному рівні – у дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. У цій праці та у супутніх публікаціях до неї він сформулював низку важливих тез.

По-перше, автор формулює свою позицію щодо того, що «управління великими містами з кількістю населення більше ніж 400 тис. осіб свідчить про потребу в районному представництві міської влади як найбільш наближеній її частині до населення відповідних районів міста. Наразі такими виконавчими органами є районні у місті адміністрації» [79, с. 2]. Водночас, це є констатацією факту та описує ситуацію, що склалася у більшості українських міст з районним поділом.

По-друге, Я.Б. Єдинак констатує ще один факт, – а саме, що «останніми роками щодо міст України простежується практика переходу від районних у місті рад до районних у місті адміністрацій як однієї з проміжних форм управління районами міста. Тобто відбувається централізація на рівні управління районами в місті. Слід наголосити також на тому, що утворення та діяльність районних у місті адміністрацій не відповідає нормам чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування та призводить до виникнення цілої низки невідповідностей в їхньому функціонуванні» [80, с. 145]. Він цілком справедливо констатує централізацію, що має місце в аналізованому випадку, а отже – дещо входить у протиріччя з сучасним (поточним) етапом муніципальної реформи, який передбачає як раз децентралізацію.

У цілому, у централізації немає нічого негативного, якщо вона не є надмірною. Але все ж таки, привертає увагу те, що «на фоні» такої, що відбувається у країні, децентралізаційної реформи, у районах міст спостерігаються цілком протилежні процеси. До речі, на цьому наголосила також і І.В. Хохрякова, яка зазначила, «що вирішення проблеми організації управління районами у містах має відбуватися з урахуванням головної мети адміністративної реформи та процесу децентралізації влади – максимального наближення адміністративних послуг органів влади до населення як головного споживача» [317, с. 110]. Отже, логіка Я.Б. Єдинака визнається переконливою не тільки нами, але й іншими дослідниками питань місцевого самоврядування.

Я.Б. Єдинак аргументує свою позицію щодо необхідності функціонування у районах у містах колегіальних представницьких органів доволі переконливо (на наш погляд). Зокрема, він пише: «для кращого та повнішого представництва необхідно мати одного представника від невеликої кількості населення.

Оскільки у випадку, коли депутат представляє меншу кількість виборців, йому легше налагодити та утримувати зв'язок із ними. Тому чим меншою є кількість мешканців на одного депутата, тим повніше та краще представлені інтереси виборців в раді.

Звідси випливає необхідність збільшення кількості депутатів місцевої ради по мірі збільшення розмірів (точніше, чисельності населення) адміністративно-територіальної одиниці. Проте, місцева рада як єдиний орган має певні межі кількості депутатів – завелика їх чисельність ускладнює організацію діяльності ради.

В зв'язку із цим у великих містах виникає суто технічна необхідність створювати представницькі органи місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях нижчого рівня – в районах в місті» [125, с. 7].

Слід повністю погодитися з логічним «ланцюжком», вибудованим автором.

Цікавою є думка Я.Б. Єдинака щодо того, що «міським радам чинним законодавством України не визначено право утворювати районні у місті адміністрації як окремий орган місцевого самоврядування, наділяти їх визначеними повноваженнями, самостійно без відповідних правових норм визначати нормативний акт керівника районної у місті адміністрації, статус засідання районної у місті адміністрації як колегіального органу, затверджувати структуру районної у місті адміністрації, чисельність її працівників, встановлювати класифікацію посад працівників районної у місті адміністрації, а також здійснювати їх оплату праці» [81, с. 271]. Він має рацію у тому, що виключно фізичні особи в Україні діють відповідно принципу «дозволено все те, що не заборонено законом».

Що ж до юридичних осіб, особливо до органів публічної влади, то значущім є протилежний принцип, а саме – «дозволено лише те, що прямо передбачено законом». Таким чином, дійсно, варто внести відповідні зміни та доповнення до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» у цій частині.

Слід всіляко підтримати такі пропозиції Я.Б. Єдинака, які він сформулював та аргументував за підсумками проведеного ним дисертаційного дослідження (детальніше дивись⁹ [81, с. 271]).

Ще один вчений, який аналізував питання здійснення місцевого самоврядування на рівні районів у містах є В.І. Борденюк. Він підкреслив, що це питання варто уваги тому, що «навіть чи можна визнати виправданою існуючу практику, коли, наприклад, жителі сіл, селищ та невеликих міст визнаються носіями права на місцеве самоврядування, а жителі міських районів, які за кількістю населення, соціально-економічними та іншими показниками не поступаються містам обласного значення, не мають такого права. Та, на жаль, ця обставина не враховується прибічниками ліквідації місцевого самоврядування на рівні районів міст з районним поділом» [32, с. 75]. Слід повністю погодитись з цим міркуванням.

В.І. Борденюк виступає прихильником функціонування районних у містах рад. З точки зору нашого дослідження найбільш вагомим є такий наведений ним аргумент, що свідчить на користь цього:

⁹ «а) на рівні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначити:
– правовий статус районної у місті адміністрації, її повноваження;
– право міської ради, виходячи із власних особливостей управління містом, утворювати районні у місті адміністрації та наділяти їх визначеними обсягами і межами повноважень;
– правовий статус голови районної у місті адміністрації, статус його розпорядження та повноваження;– визначити форму колегіального прийняття рішень через засідання районної у місті адміністрації та її повноваження;
– статус рішення районної у місті адміністрації як колегіального органу;
б) на рівні Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначити класифікацію посад районної у місті адміністрації;
в) на рівні інших нормативних актів визначити структуру та умови оплати праці працівників районної у місті адміністрації».

«Можливість ліквідації районних у містах рад заперечується ... змістом відповідних положень Розділу IX «Територіальний устрій України» Конституції України, за яким райони в містах є складовими елементами системи адміністративно-територіального устрою, що має ґрунтуватися на засадах поєднання централізації та децентралізації (статті 132 та 133).

Це поняття відображає поділ території країни на відносно відокремлені складові частини, які в умовах унітарної держави мають назву адміністративно-територіальних одиниць, що створюються з метою реалізації функцій державного управління на місцях, наближення влади до громадян та залучення їх до управління державними справами.

При цьому такий поділ завжди супроводжується формуванням у територіальних утвореннях відповідних місцевих органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування, через які держава здійснює свої завдання і функції на місцях. Без створення цих органів, об'єктивна необхідність яких обумовлена неможливістю управління державними справами з єдиного центру, поділ території на відповідні частини втрачає будь-який сенс» [32, с. 75–76]. Варто повністю погодитись з цією аргументацією.

Для того, щоб охарактеризувати наявні в Україні організаційні форми міського самоврядування більш змістовно, слід надати стислий аналіз кожного з органів місцевого самоврядування та мера як посадової особи, які включаються до цих форм.

Міські ради та районні у містах ради. В Україні міські ради та районні у містах ради утворюються відповідно до виборчої системи та у кількості депутатів, які визначаються Виборчим кодексом.

Щодо виборчої системи стаття 192 «Основні засади місцевих виборів» у частинах першої та другої встановлює:

«1. Вибори депутатів ... ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) проводяться за мажоритарною системою

відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади. У кожному такому окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

2. Вибори депутатів ... районних у місті рад, а також депутатів міських ... рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій ... у територіальних виборчих округах, на які поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно ... міста, району в місті, ... згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської, сільської, селищної територіальної громади» [35].

Таким чином, у великих адміністративно-територіальних одиницях при формуванні колегіального представницького органу застосовується пропорційна виборча система, а у малих – мажоритарна.

Слід зазначити, що далеко не усі дослідники проблематики місцевого самоврядування вважають доцільними застосування пропорційної виборчої системи до

До негативних рис пропорційної системи можна віднести наступні:

- велика складність партійно-політичної системи..., що не дає пересічному виборцеві ефективно зорієнтуватися; процес вибору видається ускладненим, оскільки виборцям доводиться обирати між несамотійними осередками багатьох партій із слабо зрозумілими для них політичними програмами;

- партійність кандидатів у депутати є обов'язковою (або наявність партійних пріоритетів чи партійних уподобань); така ситуація окремим теоретикам видається як порушення прав людини, оскільки, щоб стати депутатом, індивід іноді змушений пов'язати свою діяльність із партією [304, с. 50].

Кількість депутатів місцевих та районних у місті рад визначається відповідно до положень іншої статті Виборчого кодексу України – статті 197 «Визначення загального складу Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад»:

- «1) до 10 тисяч виборців – 22 депутати;
- 2) від 10 тисяч до 30 тисяч виборців – 26 депутатів;
- 3) від 30 тисяч до 50 тисяч виборців – 34 депутати;
- 4) від 50 тисяч до 100 тисяч виборців – 38 депутатів;
- 5) від 100 тисяч до 250 тисяч виборців – 42 депутати;
- 6) від 250 тисяч до 500 тисяч виборців – 54 депутати;
- 7) від 500 тисяч до 1 мільйона виборців – 64 депутати;
- 8) від 1 мільйона до 2 мільйонів виборців – 84 депутати;
- 9) понад 2 мільйони виборців – 120 депутатів» [35].

Слід відмітити, що дослідники відмічають цікаву тенденцію: «незважаючи на скорочення депутатського корпусу у порівнянні з радянським періодом, загальний склад міських рад в Україні значно перевищує середньостатистичну чисельність депутатів муніципальних рад у європейських країнах, що потребує відповідного відбиття на законодавчому рівні шляхом скорочення кількості депутатів місцевих рад пропорційно кількості населення міста» [205, с. 14]. У цій частині слід погодитись з вченими, які підтримують ідею скорочення чисельності депутатів місцевих рад, та наголосити на тому, що у нагоді може стати відповідний досвід Сполученого Королівства. У цій країні ради не є багаточисленими.

Що ж до внутрішньої структури міських та районних у містах рад, то тут ці колегіальні представницькі органи керуються:

- Законами «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад»;
- статутом відповідної міської громади;
- регламентом відповідної ради.

Закон України від 11 липня 2002 року «Про статус депутатів місцевих рад» приділяє значну увагу депутатам усіх місцевих рад,

у т.ч. міських та районних у містах. Так, у цьому нормативно-правовому акті передбачено, що:

«Депутат місцевої ради є повноважним і рівноправним членом відповідної ради – представницького органу місцевого самоврядування.

Депутат місцевої ради відповідно до цього Закону наділяється всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі у діяльності ради та її органів» [257].

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» містить Главу 5 «Порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування».

У цьому Законі у контексті досліджуваного питання найбільшу увагу привертають наступні статті:

- стаття 47 «Постійні комісії ради»¹⁰;
- стаття 48 «Тимчасові контрольні комісії ради»¹¹;
- стаття 50 «Секретар сільської, селищної, міської ради».

Остання посадова особа обирається на засіданні відповідної ради для того, щоб здійснювати свої функції на постійній основі. Секретар ради – це один з обраних до цієї ради депутатів (пропозицію щодо кандидатури висуває міський голова або щонайменше 50% депутатів від загального складу ради), який після свого обрання на посаду здійснюватиме повноваження протягом усього строку повноважень ради.

У статутах міських територіальних громад, як правило:

¹⁰ 1. Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

2. Постійні комісії обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. Всі інші питання структури комісії вирішуються відповідною комісією.

3. До складу постійних комісій не можуть бути обрані сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради, їх заступники.

¹¹ Тимчасові контрольні комісії ради є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Контрольні комісії подають звіти і пропозиції на розгляд ради.

- відтворюються положення нормативно-правових актів загальнодержавного рівня щодо колегіальних представницьких органів;
- конкретизуються положення цих актів.

Так, Статут територіальної громади міста Бердянська:

- у Розділі II «Організаційно-правові основи місцевого самоврядування» містить Частина 4 «Загальні засади формування і функціонування системи місцевого самоврядування», у якій закладено основи системи міського самоврядування, окреслено коло повноважень органів міського самоврядування;

- присвячує Розділ III виключно органам і посадовим особам місцевого самоврядування (Частина 13 «Загальні засади діяльності органів місцевого самоврядування»; Частина 14 «Міська Рада», Частина 15 «Міський голова», Частина 16 «Виконавчий комітет міської ради» [286]).

Варто зауважити, що положення Частини 14 «Міська Рада» майже повністю дублюють положення чинного законодавства України загальнодержавного рівня.

Ще одним прикладом регламентації аналізованих питань на місцевому рівні є Статут територіальної громади міста Івано-Франківська. У частині додаткової регламентації функціонування міської ради цей документ є дуже подібним до Статуту територіальної громади міста Бердянська.

Як і Статут територіальної громади міста Бердянська, Статут територіальної громади міста Івано-Франківська містить доволі небагато положень про колегіальний представницький орган місцевого самоврядування – міську раду. Переважно вони сконцентровані у Розділі IV «Система органів місцевого самоврядування територіальної громади міста» в рамках Глави 1 «Загальні засади організації місцевого самоврядування в місті» та Глави 7 «Органи місцевого самоврядування територіальної громади. Посадові особи» [288]. Варто підкреслити, що у Статуті територіальної громади міста Івано-Франківська міститься доволі багато норм відсилкового характеру – на загальнодержавне та місцеве законодавство.

Майже аналогічним за своєю архітектонікою з аналізованого питання є Статут територіальної громади міста Суми. У Розділі IV «Міська влада» міській раді присвячено частково чи повністю наступні статті:

- Стаття 76 «Система міської влади»;
- Стаття 78 «Міська рада – представницький орган міської громади»;
- Стаття 79 «Депутати міської ради та їхні виборці» [293].

Більш детальним є Статут територіальної громади міста Миколаєва. Він містить Розділ III «Органи та посадові особи місцевого самоврядування», до якого входять:

- Стаття 10 «Загальні підстави і принципи діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування»;
- Стаття 11 «Миколаївська міська рада»;
- Стаття 11.1 «Сесія міської ради»;
- Стаття 11.2 «Депутат міської ради»;
- Стаття 11.3 «Постійні та тимчасові контрольні комісії міської ради» [292].

Ще більша деталізація притаманна положенням Статуту територіальної громади міста Харків, у Розділі V «Органи та посадові особи територіальної громади» якого Харківській міській раді присвячено повністю чи частково такі статті:

- Стаття 28 «Система органів і посадових осіб територіальної громади»;
- Стаття 29 «Міська рада»;
- Стаття 30 «Регламент міської ради»;
- Стаття 31 «Сесія міської ради»;
- Стаття 32 «Депутат міської ради»;
- Стаття 33 «Постійні та тимчасові контрольні комісії міської ради» [294].

Варто відмітити, що в Україні немає типових статутів територіальних громад, які були б затверджені на загальнодержавному

рівні органами публічної влади. Так само органами публічної влади не затверджувалися і типові регламенти місцевих рад у цілому та міських рад зокрема. А тому зміст цих документів у цілому та у частині досліджуваного питання зокрема є доволі різним.

Наприклад, Регламент Краматорської міської ради – «це нормативно-правовий акт місцевого самоврядування, який встановлює порядок скликання та діяльності сесій міської ради, підготовки і розгляду нею рішень про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії, її органів, підготовки та ведення пленарних засідань, розгляду та прийняття рішень тощо» [270]. У цьому Регламенті є розділи, присвячені депутатській діяльності, органам та посадовим особам міської ради («міська рада складається з 42 депутатів та міського голови, які обираються населенням міста на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування відповідно до Виборчого Кодексу України» [270]), організації роботи міської ради, рішенням міської ради та стадії їх підготовки, порядку проведення пленарного засідання міської ради.

За такою ж логікою побудовано Регламент Харківської міської ради 8 скликання – у ньому наявні розділи про організацію роботи міської ради, правові форми діяльності міської ради, нормотворчу діяльність у міській раді, а також і про депутатів міської ради, форми роботи депутатів, про органи міської ради [272].

Регламент Обухівської міської ради Київської області восьмого скликання містить майже аналогічні попереднім регламентам розділи – Розділ II «Депутати. Посадові особи й органи ради», Розділ III «Сесії ради», інші. Привертає увагу те, що положення цього Регламенту інколи не відповідають чинному законодавству України. Так, у ньому зазначено, що «Регламентом встановлюється порядок скликання сесій ради, підготовки і розгляду нею питань, проведення засідань, прийняття рішень ради, порядок формування та організації роботи постійних та інших комісій ради, порядок формування виконавчих органів ради, здійснення депутатської діяльності в раді,

обрання та затвердження посадових осіб та інші процедури, які впливають з повноважень ради, встановлених Конституцією та Законами України. Регламент має вищу юридичну силу щодо усіх інших рішень Ради з цих питань» [271]. Останнє речення навряд чи можна визнати таким, що відповідає чинному законодавству (так як усі акти місцевих рад мають однакову юридичну силу, навіть якщо йдеться про статут міської територіальної громади).

Міський голова. Переходячи до стислої характеристики міського голови варто зауважити, що, відповідно до статті 192 «Основні засади місцевих виборів»:

- «вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 75 тисяч осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному сільському, селищному, міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією сільської, селищної, міської територіальної громади» (частина третя);

- «вибори міського (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади» (частина четверта) [35].

Районні у містах ради, у разі їхнього створення, також мають голову, який обирається на першому засіданні такої ради. Цей голова за посадою очолює виконавчий комітет районної у місті ради.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» містить наступні положення, важливі для розуміння сутності та змісту повноважень міського голови: він є головною посадовою особою міської територіальної громади; він очолює виконавчий комітет міської ради; він головує на засіданнях міської ради; він не може суміщати свій мандат з іншим представницьким мандатом (наприклад, дивись

Рішення Конституційного Суду України у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови [311]).

На відміну від депутатів міських рад, варто зазначити, що на міського голову розповсюджуються також і положення Закону України від 7 червня 2001 року «Про службу в органах місцевого самоврядування». Наприклад, стаття 14 «Класифікація посад в органах місцевого самоврядування» відносить міських голів до службовців другої або третьої категорії, у залежності від розміру та статусу міста.

Виконавчі органи міського самоврядування. При аналізі виконавчих органів міського самоврядування у першу чергу привертають увагу виконавчі комітети міських рад (у разі наявності районних у місті рад, утворюються також і їхні виконавчі комітети).

Відповідно до статті 51 «Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті ради»:

- виконавчий комітет міської ради, районної у місті ради утворюється на строк повноважень такої ради (як і деякі виконавчі органи державної влади, він припиняє функціонування після того, як буде сформовано новий склад цього комітету);

- кількісний склад штату цього виконавчого органу визначає міська рада;

- «виконавчий комітет ради утворюється у складі ... міського голови, районної у місті ради – голови відповідної ради, заступника (заступників) ... міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб» [250], а також до нього включається секретар міської ради (у разі наявності – районної у місті ради), староста чи старости.

Крім виконавчого комітету, «міська, районна у місті (у разі її створення) рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад» [250].

На тих, хто займає посади у виконавчих органах міського самоврядування, розповсюджуються норми Закону України від 7 червня 2001 року «Про службу в органах місцевого самоврядування».

На підставі вищенаведеного, навряд чи можна повністю погодитись з дослідниками, які вважають, що «на жаль, на сучасному етапі неможливо чітко визначити різновид форми місцевого самоврядування в Україні, що пов'язано з тим, що досі не знайдено оптимальної моделі організаційної форми «рада – мер», а також із численними прогалинами у законодавстві та з відсутністю правового регулювання істотних питань, адже після прийняття Закону всі зміни, що до нього вносилися, стосувалися або компетенції місцевих рад, або повноважень виконавчих органів рад, голови, районних та обласних рад» [206, с. 156–157]. Це не відповідає дійсності щонайменше у частині міського самоврядування та його організаційних форм.

Значно більш вдалим є твердження В.Д. Шаповала щодо того, що «в Україні сформована модель організації діяльності місцевого голови у форматі «сильний голова – рада», основними ознаками якої є поєднання ним функцій керівника ради, виконкому ради та територіальної громади» [326, с. 3]. Хоча викликає зауваження назва «сильний голова – рада» (вище вже зазначалося, що не дуже коректним вести мову спочатку про посадову особу, а потім про колегіальний представницький орган), все ж таки автор наголошує на визначеності з організаційною формою, що є певним кроком уперед у порівнянні з цитатою, наведеною перед цією. Слід наголосити, що у нашому дослідженні запропоновано рухатися далі та звернути увагу на те, що в Україні існує не одна, а кілька організаційних форм місцевого самоврядування – щонайменше дві застосовуються для міського самоврядування.

Резюмуючи, слід зазначити, що стислий огляд надає уявлення про організаційно-правові форми міського самоврядування в Україні – «міська рада – сильний мер» та «міська рада – районні у місті ради – сильний голова» (дивись Рис. 3.1–3.3).

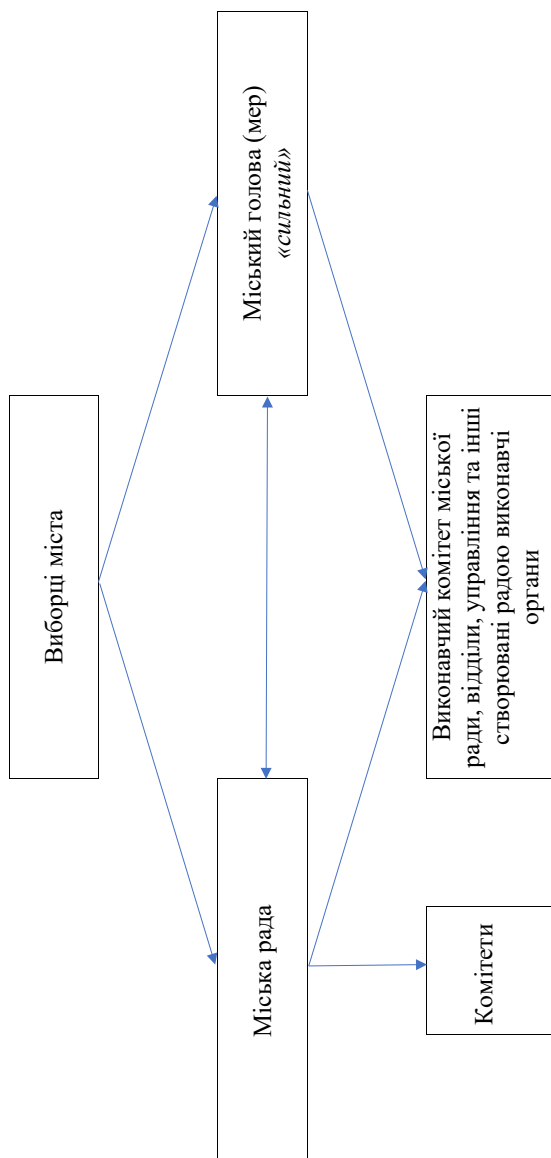


Рис. 3.1. Організаційна форма самоврядування
«міська рада – сильний голова» в українських містах без районного поділу

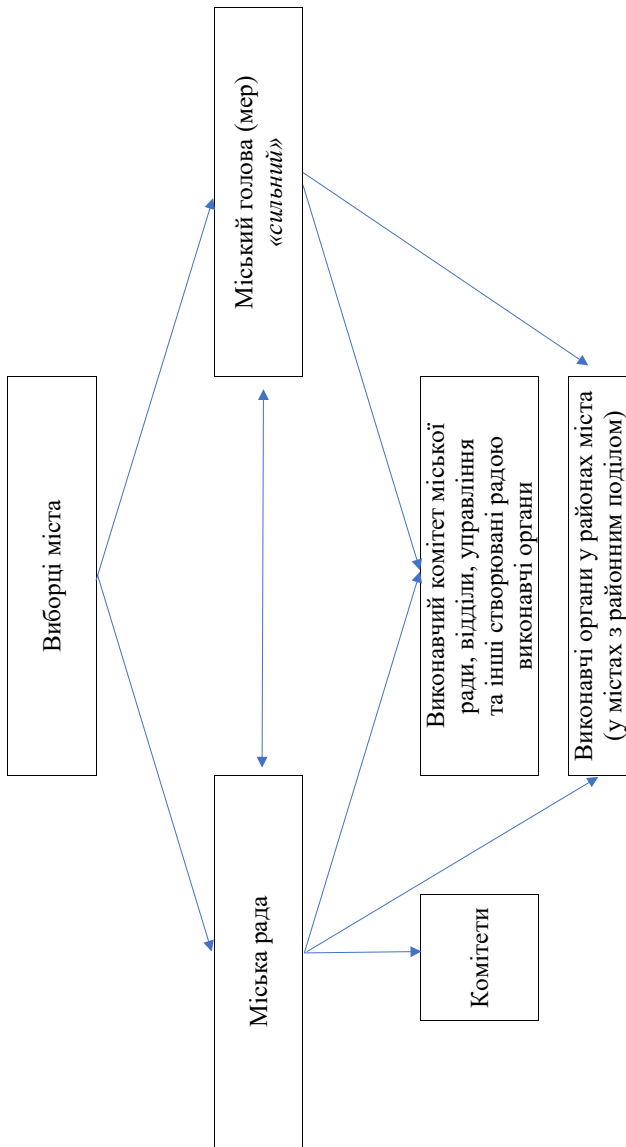


Рис. 3.2. Організаційна форма самоврядування «міська рада – сильний голова» в українських містах з районним поділом (районні у містах ради не обираються)

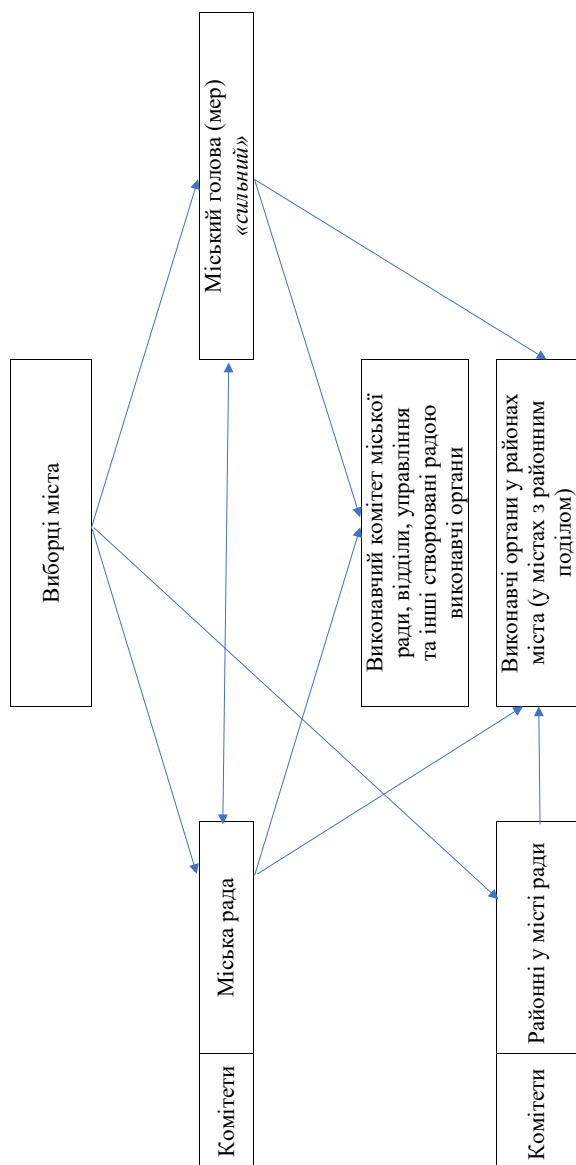


Рис. 3.3. Організаційна форма самоврядування «міська рада – районні у місті ради – сильний голова» в українських містах з районним поділом (районні у містах ради обираються)

3.2.3. Організаційні форми міського самоврядування у Сполученому Королівстві

Варто почати з узагальнення, зробленого на початку цього підрозділу – сукупність органів міського самоврядування представляє собою їхню систему (тобто, систему органів міського самоврядування). У цьому випадку йдеться просто про перелік відповідних органів. У тому разі, якщо характеризуються системні зв'язки між ними, варто вести мову про організаційну форму міського самоврядування.

Привертає увагу той факт, що в українській юридичній літературі щодо організаційних форм місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві у цілому та організаційних форм міського самоврядування зокрема дуже часто зустрічається застаріла інформація. Так, дослідники пишуть, що «на початку XXI ст. у Сполученому Королівстві була запозичена практика США, відповідно до якої територіальні громади мають можливість обрати організаційну форму муніципального управління. Найчастіше вона фіксується у муніципальній хартії (статуті). В даний час існують три базові форми муніципального управління:

- «мер – кабінет»;
- «лідер – кабінет»;
- «мер – менеджер» [128, с. 673].

Але, дуже часто зустрічаються посилання на ситуацію, яка існувала до муніципальної реформи у цій частині.

Як впливає з «дореформених» досліджень, колись у Сполученому Королівстві була лише одна організаційна форма муніципального управління – «рада – слабкий мер» (дивись, наприклад, [173, с. 173]).

Ця форма доволі стисло та ёмно охарактеризована О.В. Олейниковим, який назвав її «форма «сильна рада – слабкий мер». О.В. Олейников зазначає, що «дана форма з'явилась у США у XIX столітті та частково була запозичена у Великобританії. В умовах цієї системи рада, що обирається безпосередньо населенням, наділяється нормотворчими та виконавчими повноваженнями

та здійснює управління місцевими справами через систему галузевих комітетів. «Слабкий» мер обирається муніципальною радою та є її членом. Він підконтрольний та підзвітний раді, головує на її засіданнях, здійснює представницькі функції. Права мера з координації діяльності виконавчих органів та контролю за їх роботою обмежені, призначення та звільнення з посади співробітників виконавчого органу здійснюється їм по узгодженню з представницьким органом (радою)» [213, с. 48].

Варто додати, що О.В. Олейников справедливо веде мову про те, що ця організаційна форма була запозичена з досвіду США Сполученим Королівством «частково». Частковість у даному випадку виражається в тому, що у Сполученому Королівстві система комітетів муніципальних рад була значно більш розвиненою, ніж система комітетів цих рад у США. Саме тому часто організаційну форму місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві у той період характеризували як «систему комітетів».

Також варто додати влучне узагальнення, яке зробив про організаційно-правову форму «рада – слабкий мер» М.Б. Горний (він застосовує не поняття «організаційна форма», а поняття «модель»). М.Ю. Горний зауважив, що «ця модель забезпечує, хоча і не у класичному вигляді, розподіл влад. До переваг даної моделі можна віднести підвищення професіоналізму та відповідальності депутатів, а до недоліків – відсутність повної єдиначальності у системі виконавчої влади» [50, с. 232]. Це міркування є важливим для розуміння сутності цієї організаційної форми.

Взагалі слід піддати сумніву справедливість того, що організаційна форма муніципального управління «рада – слабкий мер» дійсно виникла у США та була запозичена Сполученим Королівством. Враховуючи, що на території США протягом доволі тривалого періоду ознаки державності мали лише колонії Сполученого Королівства, стає цілком зрозумілим, що у цих колоніях і зароджувалося муніципальне управління – за британським зразком. А отже,

після проголошення незалежності США становлення муніципального управління відбувалося з урахуванням такого, що вже був запозичений, британського досвіду. А тому щодо організаційної форми «рада – слабкий мер» навряд чи буде справедливим вести мову про те, що вона «запозичена» Сполученим Королівством у США.

У ході одного з етапів муніципальної реформи у Сполученому Королівстві було вирішено, що слід диверсифікувати організацію місцевого самоврядування. Відтоді «великі поселення і населені території (муніципальні корпорації), а також більш малі утворення (муніципалітети) відрізняються обсягами власних повноважень і структурою органів місцевого самоврядування» [51, с. 40].

При дослідженні міського самоврядування у цілому та міського самоврядування у Сполученому Королівстві зокрема варто зауважити, що організаційні форми міського самоврядування є похідними від організаційних форм місцевого самоврядування (організаційних форм муніципального управління). А тому, варто почати з характеристики тих «класичних» організаційних форм місцевого самоврядування, які були запозичені для організації міського самоврядування у Сполученому Королівстві.

І.Є. Лапшина сформулювала, що «стійка та така, що існувала кілька століть, система органів місцевого управління в даний час зазнає певних і досить відчутних змін. За Законом 2000 року Рада має можливість вибрати спосіб і термін поновлення свого складу – Закон 2000 року припускає введення нових моделей місцевих виконавчих органів «мер – кабінет», «лідер – кабінет», «мер – керуючий від ради», що не виключає і можливості збереження колишньої системи комітетів ради. Незважаючи на зміни, комітети британських місцевих рад продовжують відігравати значну роль в керівництві конкретними напрямками муніципальної діяльності» [152, с. 19–20].

Ця організаційна форма схематично представлена на Рис. 3.4 «Організаційна форма самоврядування сіті «система комітетів ради сіті».

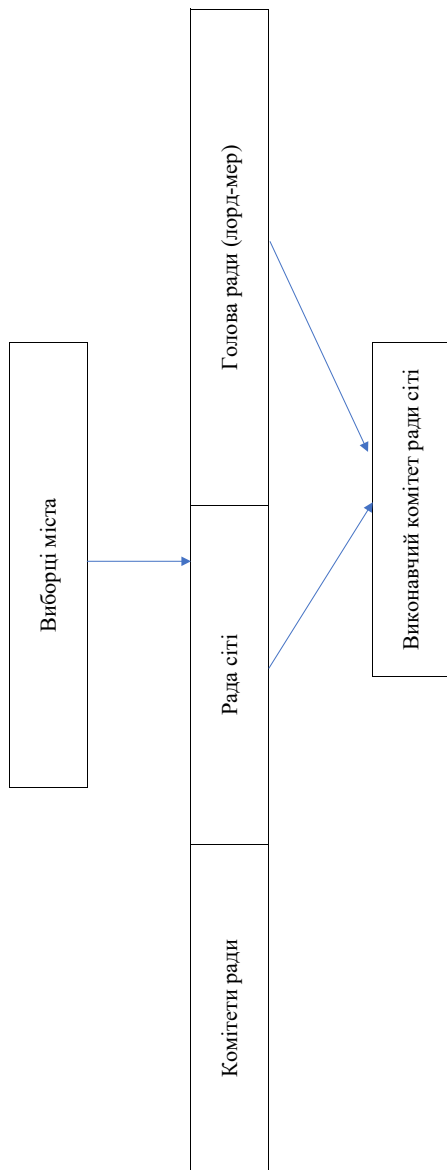


Рис. 3.4. Організаційна форма самоврядування сіті «система комітетів»

Таким чином, слід дійти висновку про те, що у Сполученому Королівстві продовжує діяти «система комітетів», але її можна модифікувати за рішенням зацікавлених суб'єктів (про це детальніше йтиметься далі).

Продовжимо аргументувати тезу, що в юридичній літературі, яка не є англомовною, дуже часто зустрічаються не завжди повні та вірні фактичні відомості щодо організаційних форм місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема.

Так, Ю.О. Пшенко та О.Г. Пшенко узагальнили, що у Сполученому Королівстві на сучасному етапі застосовується три організаційні форми муніципального управління (в їхній праці – «моделі виконавчої влади муніципального утворення»):

- модель «мер і кабінет» – муніципальне співтовариство обирає спочатку мера, який потім формує «кабінет», що складається з 2–9 помічників мера;
- модель «лідер і кабінет» – лідер-керівник обирається з членів ради, а помічників – «кабінет» – обраний радою лідер формує потім, або їх також обирає рада;
- модель «мер і керуючий» – обраний всенародно мер ділить свої повноваження з обраною радою та керуючим» [266, с. 90–91].

Як можна побачити, тут не згадується «система комітетів», хоча станом на сьогоднішній день її можна застосовувати, і вона залишається дуже популярною, у тому числі у міському самоврядуванні.

М.В. Бутиріна так узагальнила наявні у цій країні організаційні форми муніципального управління (у її праці – «варіанти формування виконавчої влади»):

«У країні можуть скластися такі варіанти формування виконавчої влади:

1. Система «мер і кабінет». Міське населення обирає мера. Він керує виконавчою владою і призначає від двох до дев'яти помічників («кабінет»).

2. Система «лідер і кабінет». Главу виконавчої влади вибирає рада зі свого складу. «Кабінет» формує або лідер, або рада.

3. Система «мер і керуючий від ради». Всенародно обраний мер ділить повноваження виконавчої влади з керуючим, якого призначає рада з числа професійних чиновників» [34, с. 49].

Як бачимо, наведені вище переліки є ідентичними, і в жодному з них немає згадки про «систему комітетів». З одного боку, «система комітетів» – а точніше, британський варіант організаційної форми «рада – слабкий мер» – може бути модифікована за рішенням відповідного суб'єкта. Однак, вона залишається актуальною і у «класичному» вигляді – у такому, як закріплено в Акті про місцеве самоврядування 1972 року.

Крім того, слід звернути увагу: автори дають назви організаційним формам місцевого самоврядування, але вони при цьому не враховують положення чинного законодавства Сполученого Королівства з цього питання.

Так, Закон про місцеве самоврядування 2000 року передбачає, що «місцеве самоврядування має здійснюватися:

- з залученням виконавчих органів;
- з застосуванням системи комітетів;
- з залученням органів та посадових осіб, передбачених законом» [34].

Таким чином, Акт про місцеве самоврядування 2000 р. при першій згадці про можливу диверсифікацію місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема не містить тих назв, які наводять дослідники.

На підставі аналізу подальших положень цього Акту, фахівці з муніципального управління у Сполученому Королівстві узагальнюють ці організаційні форми вже під назвами, які є подібними до назв у вищенаведених цитатах (йдеться про опції щодо побудови органів з виконавчими повноваженнями):

- мер та кабінет;

- лідер та кабінет;
- альтернативна структура (як правило, така, що дозволяє допустити до участі у здійсненні місцевого самоврядування коаліцію політичних партій у разі, якщо за підсумками виборів до місцевої ради жодна партія не отримала більшості).

Ці три опції впроваджено Актом про місцеве самоврядування 2000 року, разом з можливістю залишити «систему комітетів» (у 2011 році Акт про локалізм впровадив положення, відповідно до якого цю організаційну форму можуть застосовувати сіті та інші адміністративно-територіальні одиниці, населення яких складає більше, ніж 85 000 осіб [360]) .

У 2007 році Актом про місцеве самоврядування та залучення населення до вирішення питань охорони здоров'я (Local Government and Public Involvement in Health Act 2007) до цих чотирьох форм було додано ще одну – мер та менеджер ради (варто звернути увагу на те, що йдеться не про класичну організаційну форму місцевого самоврядування «рада – менеджер», а про її варіацію, яку було вирішено назвати «мер та менеджер» [359]).

Отже, на сучасному етапі кожна з наведених вище організаційних форм може застосовуватися сіті для здійснення міського самоврядування (у невеликих сільських поселеннях місцеве самоврядування здійснюється у спрощеному порядку, а отже – наявна ще одна організаційна форма місцевого самоврядування. Так як наше дослідження присвячено виключно міським населеним пунктам, то ця форма не аналізується).

Враховуючи, що ця інформація фактично впроваджується у науковий обіг (адже в українській юридичній літературі поки що згадок про ці організаційні форми місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві не було), доцільно приділити увагу назвам організаційних форм. У контексті подальшого дослідження варто наголосити на досить цікавому факті – у назві більшості організаційних форм муніципального управління у Сполученому

Королівстві не згадується муніципальна рада як колегіальний представницький орган місцевого самоврядування.

Варто почати з найстарішої організаційної форми – різновиду організаційної форми «рада – слабкий мер», що застосовується у Сполученому Королівстві доволі давно.

Слід пояснити, що назва організаційної форми «система комітетів» не є випадковою. Така назва була обрана тому, що усі стратегічно важливі рішення приймалися після того, як вони за сутністю були узгоджені серед профільюючих комітетів міської ради та їхні проекти були розроблені у відповідному комітеті. Закон про місцеве самоврядування 2020 року надав можливість «розподілу повноважень» при прийнятті рішень таким чином, щоб органи виконавчої влади та посадові особи цих органів більш повно залучалися б до цих процесів.

Варто зауважити, що у цій реформі була рація – адже колегіальний представницький орган місцевого самоврядування у цілому і міського самоврядування зокрема був надзвичайно перевантаженим повноваженнями. «Система комітетів» востаннє реформувалася у 1972 році, а за майже 30 років, які минули з 1970-х років до 2000-х, суспільні відносини значно ускладнилися. Внаслідок здійснення деволюції публічної влади також розширилися повноваження органів місцевого самоврядування.

Назва цієї організаційної форми не викликає зауважень у цілому. Адже у назві йдеться про особливість функціонування міської ради – колегіального представницького органу місцевого самоврядування, який не можна оминути увагою. Але, комітети можуть утворюватися і в рамках муніципальних органів з виконавчими повноваженнями, якщо вони є колегіальними. А тому, доцільно уточнити цю назву таким чином, щоб вона містила пряму згадку і про міську раду. Варто запропонувати назву «система комітетів місцевої ради». Відповідно, для міського самоврядування назва буде конкретизована: «система комітетів ради сіті».

Підводячи підсумковий висновок зазначимо, що найдавніша організаційна форма місцевого самоврядування з числа тих, що застосовуються у Сполученому Королівстві – це «система комітетів». Вона є різновидом такої організаційної форми місцевого самоврядування, як «рада – слабкий мер». Саме «слабкість» мера «врівноважується» тим, що комітети мають доволі широкі повноваження, а їхня кількість є значною.

«Система комітетів», як свідчить сучасна практика, охоплює зараз і ті організаційні форми місцевого самоврядування, у яких мер обирається міською радою (основна ознака організаційної форми «рада – слабкий мер»), і ті, у яких мер обирається безпосередньо населенням (основна ознака організаційної форми «рада – сильний мер»).

Так, при характеристиці міського самоврядування у місті Ліверпуль, де мер обирається виборцями шляхом прямого голосування строком на 4 роки, до числа комітетів віднесено:

«Кабінет – очолюється міським головою і складається з дев'яти членів кабінету, кожен з яких має конкретні обов'язки, покладені на цього члена Кабінету міським головою.

Вибрані комітети – вони відстежують рішення міського голови та кабінету, а також перевіряють поточну діяльність міської ради.

Експертні групи – це цілеспрямовані комісії, створені одним або кількома комісіями з вибору для проведення поглибленого вивчення певного питання чи послуги.

Комітети регулювання – вони виконують цілий ряд регуляторних функцій, що стосуються питань планування та ліцензування.

Інші комітети» [362].

Отже, кожна з сучасних організаційних форм місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві ґрунтується на «системі комітетів», має витоки з неї. А тому кожна муніципальна рада у цілому та кожна міська рада зокрема має щонайменше два типи комітетів.

По-перше, це так звані «вертикальні» комітети, до відома яких належать окремі галузеві питання.

По-друге, це так звані «горизонтальні» комітети, до відома яких належать питання внутрішнього менеджменту – тобто, впорядкування роботи «вертикальних» комітетів, узгодження їхньої взаємодії, а також співпраця з іншими муніципальними органами та посадовими особами.

Переходячи до формулювання пропозицій щодо найменування інших організаційних форм, слід взяти до уваги ці міркування – обов'язкове посилання на місцеву раду у назві.

Щодо організаційної форми, про яку в українській юридичній літературі згадується як про форму «мер – кабінет», слід зазначити наступне.

Мер та кабінет відіграють вагомую роль у прийнятті стратегічно важливих рішень. Мер має обиратися на посаду безпосередньо виборцями, – а отже, ця організаційна форма міського самоврядування є різновидом такої класичної форми, як «рада – сильний мер».

Кабінет формується мером щорічно. Членами Кабінету можуть стати члени місцевої ради. Після включення до складу Кабінету вони наділяються додатковими повноваженнями за одною зі сфер суспільного життя (наприклад, щодо місцевого транспорту, щодо розвитку місцевих зв'язків на рівні сусідств тощо). При призначенні члена Кабінету на посаду його повноваження окреслюються у тому ж документі, яким здійснюється призначення.

Прикладом може слугувати перелік повноважень Мера та його Кабінету у місті Брістоль:

– Мер Marvin Rees – обов'язки Мера плюс: економіка, зовнішні зв'язки (включаючи міжнародні), спорт та фізична активність (включаючи центри дозвілля), культура, регіональна робота у Комбінованій Раді Західної Англії, міська інфраструктура (включаючи спортивні арени), кампанія «Чисті вулиці» залучення

населення до участі в роботі органів міського самоврядування, робоча група з питань заторів на вулицях, повені, чисте повітря та подолання надзвичайних ситуацій із кліматом, програма «Доступне житло»;

- член ради сіті Craig Cheney, заступник Мера – фінанси, управління та ефективність, управління доходами бюджету сіті, що надходять від оренди житла;

- член ради Asher Craig, заступник Мера – справи громади (громадське здоров'я, громадський транспорт, бібліотеки, парки), організація святкування урочистих дат у Бристолі, комітет з питань рівності;

- член ради Helen Godwin – жінки, сім'ї та житлові будинки (провідний член служби у справах дітей);

- член ради Kye Dudd – транспорт та енергетика, Зелений «новий курс», планування та зонування, програма «Чистого повітря»;

- член ради Anna Keen – освіта та друга освіта (набуття нових навичок);

- член ради Helen Holland – соціальна допомога для повнолітніх;

- член ради Nicola Beech – стратегічне планування та дизайн міста, стратегія подолання наслідків повеней;

- член ради Steve Pearce – проблема відходів, надання дозволів у сфері комерціалізації та регулювання;

- член ради Afzal Shah – клімат, екологія та сталий економічний розвиток [361].

На Кабінет у цілому покладаються наступні повноваження:

- розробляти концептуальні документи щодо розвитку адміністративно-територіальної одиниці, та пропонувати їх для затвердження міській раді;

- розробляти проєкт місцевого бюджету та готувати звіт про його виконання;

– здійснювати реалізацію політики, підтриманої місцевою радою, шляхом здійснення стратегічного управління.

Кабінет, таким чином, представляє собою «місцевий уряд». Ця аналогія є тим більш доречною, що відповідальність (як політична, так і юридична) за прийняття та реалізацію рішень покладається не на Кабінет, а на Мера.

Слід підкреслити, що Кабінет обмежується у повноваженнях. Так, рішення мають прийматися одноособово мером у тому разі, якщо вони:

- стосуються більше, ніж одного виборчого округу в межах адміністративн-територіальної одиниці у цілому та міста зокрема (для міст це ward);

- потребує для реалізації більше, ніж 500 000 фунтів стерлінгів.

Враховуючи необхідність відобразити у назві організаційної форми наявність у Бристолі та інших сіті, які обрали її для здійснення міського самоврядування, міської ради, слід запропонувати назву «рада сіті – мер – кабінет» зокрема. Для потреб місцевого самоврядування у цілому цю організаційну форму слід назвати «рада – мер – кабінет».

Схематично ця організаційна форма представлена на Рис. 3.5.

Організаційна форма «рада сіті – мер – кабінет» не є дуже поширеною. Частково це пов'язано з тим, що можливість її застосовувати виникла відносно нещодавно, частково тому, що лише у 2011 році було розроблено порядок прийняття рішення щодо доцільності обрання мера шляхом прямих виборів для усіх сіті та інших адміністративно-територіальних одиниць (у період з 2000 по 2011 рік цю організаційну форму можна було обрати, готуватися здійснювати міське самоврядування відповідно до неї у майбутньому, – але, було незрозуміло, які саме нормативні положення врегульовують порядок вирішення питання щодо переходу від непрямих до прямих виборів мера). Ці питання було врегульовано Актом про локалізм 2011 року.

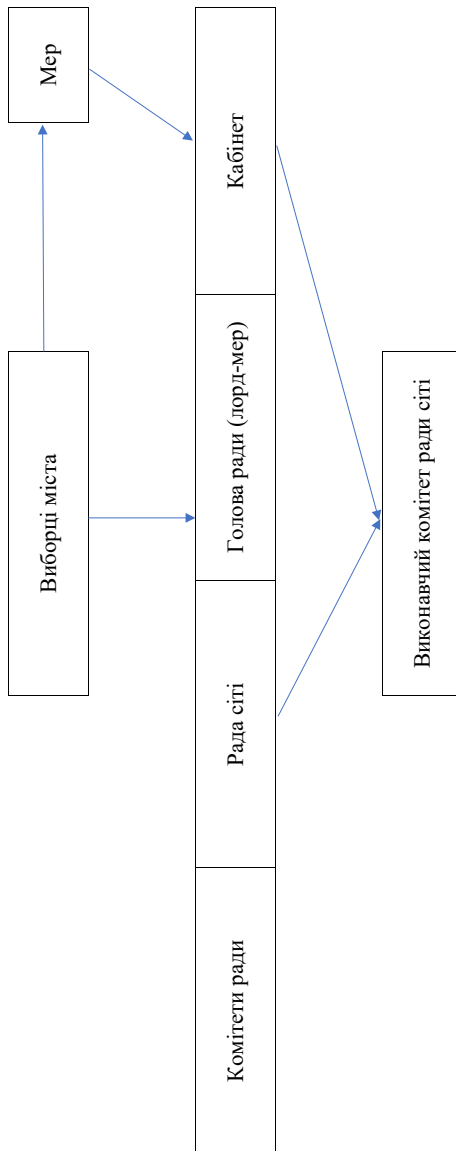


Рис. 3.5. Організаційна форма самоврядування сіті «рада сіті – мер – кабінет»

Акт про локалізм 2011 року передбачив, що для переходу до обрання мера прямими виборами необхідним є проведення референдуму протягом 2011–2012 років. Так як право обрання організаційної форми місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема було надано населенню, то ініціатором референдуму мало виступати так само населення – для його проведення необхідно було зібрати підписи, кількість яких знаходиться у прямої залежності від кількості населення сіті, іншої адміністративно-територіальної одиниці.

Першим сіті, у якому відбувся цей референдум, став Лестер, потім – Солфорд, потім – Ліверпуль. Перші аз тривалий час вибори мера у Сполученому Королівстві були проведені навесні 2012 року. До числа таких адміністративно-територіальних одиниць належать Лондон, Кембриджшир, Великий Манчестер, Міський регіон Ліверпуля, Нортумберленд (сіті у його історичних межах), Південний Йоркшир (комбінований орган муніципального управління регіону Шеффілда), сіті Бедфорд, Брістоль, Ліверпуль, Солфорд та інші. У цілому ж станом на 1 січня 2020 року в Англії нараховувалося 24 адміністративно-територіальні одиниці, у яких мер обирається населенням, більшість з яких є сіті.

В британській юридичній літературі широко обговорювалося питання доцільності впровадження організаційної форми «місцева рада – мер – кабінет» у частині прямих виборів мера населенням.

Так, К. Діллон розмірковує: «багато повноважень міського голови, що обирається прямими виборами, отримали схвалення. Зокрема, відбулися значні покращення щодо організації містобудівництва, боротьби зі злочинністю та питань екології. Мери також вважають, що прямий демократичний мандат електорату надав їм повноваження зближувати партнерів та забезпечувати інтегровану, об'єднану роботу. У Льюшемі мер Стів Баллок вважає, що як мер він має свободу діяти незалежно від ради як постачальник послуг; він є мером Льюшема, а не просто лідером Ради. І ця точка зору розповсюджена серед інших мерів, яких вже обрано населенням шляхом прямих

виборів. Мер міста Уотфорд Дороті Торнхілл вважає, що її мандат дав їй моральний авторитет при спробі об'єднати державних та приватних партнерів, щоб домовитись про будівництво нової лікарні.

Як фігура, мер може також підвищити популярність сіті та забезпечити координацію бізнесу та інших ключових зацікавлених сторін з вигодою від залучення внутрішніх інвестицій» [347]. Отже, К. Діллон є прихильником інновацій та позитивно оцінює впровадження можливості обрання мера населенням шляхом прямих виборів. У такому випадку, «міський голова є посадовою особою, яка входить до структури міської ради як відносно самостійний суб'єкт та забезпечує належну роботу як представницького, так і виконавчого органів, спрямовує їх діяльність на вирішення єдиних завдань і досягнення відповідних цілей, які стоять перед територіальною громадою» [110, с. 6]. Аналогічні організаційні форми міського самоврядування зараз існують в Україні.

Р. Кемп дотримується цілком протилежної думки, коли оцінює обрання мера населенням. Він активно виступав та продовжує виступати «проти» такого рішення та наводить три основних аргументи з цього питання.

Першим аргументом, на думку Р. Кемпа, є те, що «одна з головних проблем британської політики полягає в тому, що ми застосовуємо американську систему особистої політики. Вже загальнонаціональні вибори будуються за президентським зразком із щогодинним заглибленням у суть особистості, а не складним переглядом команд та програм, які висувують партії. Політика урядів та великих рад надто складна для того, щоб нам потрібно було вірити у людей. Належні команди сприяють реальним змінам, дисфункціональні команди і навіть Прем'єр-міністр не заперечує проти того, щоб мер був частиною команди), не можуть рухати громади чи країни вперед. Культ особистості – Блерізм – Тетчеризм, як правило, «перемагають себе», оскільки влада зосереджується в руках все меншої та меншої групи людей, які втрачають зв'язок з реальністю та беруть на себе месіанські звички! І бути добре відомим, популярним – це

і так важливий аспект роботи, а отже, особа нехтує іншими своїми обов'язками у пошуках популярності» [352]. І дійсно, певні побоювання цього автора поділяють і дослідники із США, коли пишуть про «сильних» мерів. Однак, «сильні» мери мають і переваги, одна з яких полягає як раз в їхній популярності – будучи популярними самі, вони популяризують і міста, залучаючи до них інвестиції, бізнес, туристів.

Другий аргумент Р. Кемпа полягає у тому, що «справжньою причиною відсутності місцевого керівництва є масивна централізація британського уряду в руках небагатьох політиків та державних службовців в Уайтхолі... Поки місцеві жителі не зможуть приймати місцеві рішення щодо витрачання грошей, зібраних на місцях, місцеві органи влади будуть жебраками за столом багатіїв» [352]. Р. Кемп веде мову про те, що більшість податків не залишається на місцевому рівні, а передається до державного бюджету. В умовах обмеженого фінансування можна змінювати організаційні форми міського самоврядування, але самі міста не відчують позитивних змін, поки не буде проведено також і бюджетну реформу. Аналогічне зауваження Р. Кемп висловлює і щодо місцевого самоврядування у цілому.

Третій аргумент Р. Кемпа полягає у тому, що впровадження прямих виборів мерів «ігнорує силу нинішньої системи, коли радник навчається в якості радника приходу; знайомиться зі справою; просувається через партійну групу і його подальше обрання переконує у тому, що він має мандат від людей, які обрали його день за днем відповідати за надання послуг, а також голосувати з інших питань повсякденного життя на місцевому рівні. Коли ви керуєте таким великим «бізнесом», як Ліверпуль, командам життєво важливо забезпечити політичну узгодженість та надання послуг. Якщо провести аналогію з бізнесом, акціонери не обирають голову чи виконавчого директора великої приватної компанії. Якби я запропонував їм це зробити, люди думали б, що я божевільний, – але саме це пропонується через модель мерів для місцевого самоврядування» [352].

Ще одним прикладом сіті в Англії, де мер обирається напряму населенням, є Лестер. У Лестері функціонує колегіальний орган міського самоврядування – Рада сіті Лестер, яка складається з 54 радників, що обираються прямими виборами населенням (для проведення голосування територія сіті поділяється на 22 виборчих міських округів). Починаючи з травня 2011 року, у Лестері одночасно обирається і мер – вже другий раз підряд населення довіряє представляти свої інтереси серу Пітеру Солсбі.

Мер сіті Лестер формує Кабінет за такою формулою:

- три заступники мера;
- шість помічників мера.

Значно більшою поширеністю у міському самоврядуванні Сполученого Королівства (Англії) відрізняється організаційна форма, яка в українській юридичній літературі згадується як «лідер і кабінет». За аналогією з запропонованими вище назвами організаційних форм, слід рекомендувати вести мову про форму «рада – лідер – кабінет» для місцевого самоврядування у цілому та «рада сіті – лідер – кабінет» для міського самоврядування зокрема.

Схематично організаційна форма «рада сіті – лідер – кабінет» представлена на Рис. 3.6.

Якщо сіті обрало таку форму міського самоврядування, то мер не обирається населенням. Лідер – це голова ради сіті, – тобто, він має бути одним з депутатів місцевої ради та обиратися на посаду місцевою радою. Тим не менш, кожне сіті в Англії має Церемоніального мера (Лорд-мера), який бере участь в урочистих заходах та святкових подіях. Цікавим є той факт, що Церемоніальний мер (Лорд-мер, обирається радою сіті) є даниною історичному минулому та «співіснує» навіть з мером, який обирається населенням, у разі, коли обрана організаційна форма «рада – мер – кабінет». Лорд-мер водночас є головою ради сіті, він обирається з числа радників строком на 1 рік, переобрання на наступний термін не дозволяється.

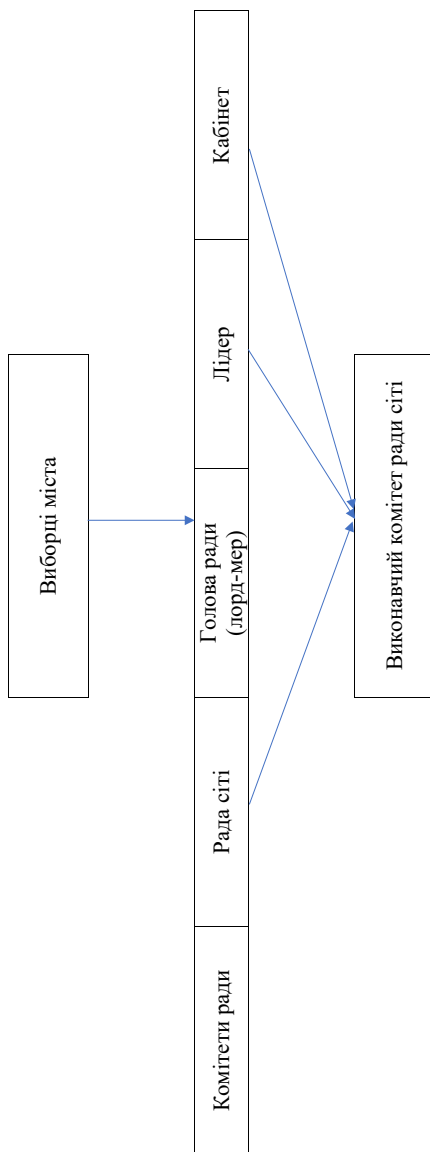


Рис. 3.6. Організаційна форма самоврядування сіті «рада сіті – лідер – кабінет»

На Офіційному веб-сайті сіті різниця між Мером та Лорд-мером пояснюється так: «Лорд-мер Ліверпуля є першим громадянином та обраним представником міста, виконуючи функції координатора для громади, а також пропагуючи місто. Це відмінна роль від «мера Ліверпуля». Основні обов'язки лорда-мера включають зустріч делегатів з побратимських міст, головування на засіданнях рад та представництво міста» [362].

Що ж стосується Кабінету, то він побудований так само, як і за організаційною формою «рада сіті – мер – кабінет». Його повноваження є такими ж самими за обсягом.

Так само однаковими повноваженнями наділено мера в організаційній формі міського самоврядування «рада сіті – мер – кабінет» та лідера в організаційній формі міського самоврядування «рада сіті – лідер – кабінет».

Нарешті, слід звернути увагу і на організаційну форму, яка передбачає можливість залучення менеджера до самоуправління сіті. Вище вже зазначалось про неї – вона ґрунтується на класичній організаційній формі місцевого самоврядування «рада – менеджер».

Здавалося б, що усі попередньо проаналізовані різновиди організаційних форм самоврядування сіті у Сполученому Королівстві виступають різновидами класичної форми «рада – мер». А саме, більш популярними є різновиди такого її виду, як «рада – слабкий мер», а з 2011 року з'явилися також і різновиди її другого виду – «рада – сильний мер».

Але, як справедливо зазначається у юридичній літературі, «модифікацією моделей¹² «сильного» мера є модель «сильний мер – менеджер – рада». У США «сильні» ради в деяких містах призначають головного адміністратора (менеджера). Мер при цьому

¹² Автор веде мову не про «організаційну форму», а про «модель». Поняття «модель» застосовується синонімічно до поняття «організаційна форма».

залишається главою муніципального утворення, політичним лідером, а функції з управління адміністрацією покладає на менеджера. У його оперативну діяльність мер не втручається.

Ця модель передбачає розподіл влад.

До переваг цієї моделі належать:

- сильне політичне лідерство;
- яскраво виражена концентрація в одних руках виконавчої влади, координації та відповідальності.

Недоліки:

- перевантаження мера, який водночас є політичним лідером та главою місцевої адміністрації, для запобігання цьому впроваджується посада менеджера (модель «рада – менеджер»);
- небезпечність конфліктів між мером та радою у зв'язку з розподілом влад» [50].

Останній недолік є надзвичайно важливим для міст Сполученого Королівства. У цій країні ніколи не застосовувався так званий «жорсткий» розподіл влад, він завжди існував з певними виключеннями, винятками. Наприклад, на загальнодержавному рівні ці виключення були актуальні та необхідні тому, що діє принцип верховенства Парламенту.

Отже, виходячи з того, що класична організаційна форма місцевого самоврядування «рада – менеджер» еволюціонувала з організаційної форми «рада – мер», зрозуміло, чому вона була запозичена у Сполученому Королівстві та органічно і доволі успішно застосовується у цій країні. Спираючись на цей логічний ланцюжок, доцільно рекомендувати застосувати цю організаційну форму також і в Україні – адже і в Україні успішно діє організаційна форма «рада – мер» та її похідні (це було продемонстровано вище на матеріалах міського самоврядування).

М.Б. Горний так характеризує класичну організаційну форму «рада – менеджер» наступним чином: «Рада призначає професійного менеджера, який здійснює повне керівництво адміністра-

цією і відповідає за свою діяльність тільки перед радою, яка може змістити його з цієї посади, але не втручається в його оперативну діяльність. Дана модель широко поширена в містах Великобританії (її називають там «моделлю виконавчого директора» – chief executive). Слід зазначити, що посада менеджера дуже престижна і добре оплачувана, на відміну від депутатських посад в англійських муніципалітетах» [50, с. 229].

Одразу варто пояснити, що поняття «модель виконавчого директора» не є поширеною у літературі назвою, як пише М.Б. Горний, – власне, при підготовці цього дослідження нами ця назва зустрічалася лише один раз, саме у праці М.Б. Горного. Тим більше, що й Акт про місцеве самоврядування 2000 року містить положення, у яких згадується «менеджер» (manager), а не «виконавчий директор».

До того ж, більш коректним перекладом з англійської мови словосполучення «chief executive» є не «виконавчий директор», а «голова виконавчого органу», – адже йдеться саме про очільника муніципального органу з виконавчими повноваженнями.

Повертаючись до напрацювань М.Б. Горного, варто зауважити, що він лаконічно та стисло характеризує класичну організаційну форму «рада – мер», а саме: «ця модель передбачає поділ влади, хоча і не в чистому вигляді.

До переваг даної моделі відносяться:

- професіоналізація виконавчої влади;
- зосередження координаторських функцій і функцій оперативного управління в одних руках;
- чітке визначення ролей депутатів і чиновників.

Недоліки:

- менеджер може не мати політичну вагу, що знижує політичний вплив виконавчої влади;
- при прийнятті виконавчих рішень не представлені різні точки зору;

- принижується роль ради» [50, с. 229].

Останнє зауваження є не дуже зрозумілим – чому менеджером принижується роль ради, коли йдеться про класичну організаційну форму «рада – мер»? М.Б. Горний залишає це запитання без відповіді.

Відповідь на це запитання є очевидною для різновиду, який діє у Сполученому Королівстві – у досліджуваній країні діє не просто «менеджер», а «менеджер місцевої ради» у цілому та «менеджер ради сіті» зокрема. Таким чином, дійсно, наявність менеджера обмежує повноваження саме міської ради.

А тому цілком зрозуміло, чому статистичні показники свідчать: у Сполученому Королівстві ця організаційна форма є найменш поширеною. Схематично вона представлена на рис. 3.7.

Відповідно до Акту про місцеве самоврядування 2000 року:

- у випадку застосування цієї організаційної форми, мер має обиратися населенням безпосередньо, тобто шляхом прямих виборів;
 - мер має призначити свого заступника з числа членів міської ради (при цьому, заступником мера не може бути голова міської ради, заступник голови міської ради, член контрольного комітету міської ради);
 - менеджер ради наділяється як правом бути присутнім на усіх засіданнях ради, так і правом дорадчого голосу з усіх питань, що вирішуються міською радою;
 - на засіданнях комітетів ради менеджер ради може бути присутнім лише за запрошенням, і має право виступати на цих засіданнях лише у випадку, якщо доцільність такого виступу підтримують більшість членів комітету;
 - менеджер ради може включатися до складу тимчасового комітету ради; у такому випадку він має право вирішального голосу на засіданнях цього комітету,
- та має право виступати на його засіданнях без обмежень кількості та тривалості виступів [357].

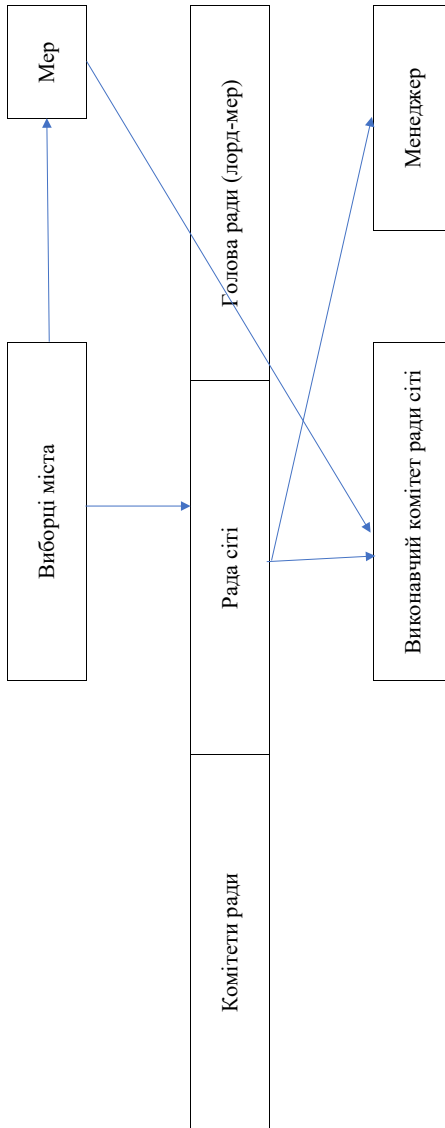


Рис. 3.7. Організаційна форма самоврядування сіті «рада сіті – менеджер ради»

Ця організаційна форма, яку варто запропонувати називати «місцева рада – мер – менеджер ради», як вже було зазначено, є наразі найменш поширеною у сіті Сполученого Королівства. Однак, саме цій формі надають перевагу найбільш крупні сіті – наприклад, Манчестер [349]. Також варто нагадати, що вона належить до тих форм, пряма згадка про які як про самостійні в Акті про місцеве самоврядування 2000 року відсутня (натомість йдеться про «альтернативну» організацію місцевого самоврядування з точки зору структури виконавчих органів).

В якості підсумкового висновку можна зазначити, що усі організаційні форми самоуправління у сіті, передбачені Актом про місцеве самоврядування 2000 року та подальшими змінами і доповненнями до нього, скорочують роль населення у здійсненні місцевого самоврядування як прямо, так і опосередковано, – через передачу повноважень від ради сіті органам та посадовим особам з виконавчими функціями (меру, кабінету, менеджеру тощо).

Ця тенденція є такою, що знайшла констатацію і в юридичній літературі. Наприклад, В.М. Головатов узагальнив: «удосконалення моделей¹³ місцевого самоврядування в містах нерозривно пов'язане з розвитком цієї форми народовладдя в масштабах всієї країни, яке в сучасних умовах стримується такими об'єктивними факторами, як: обмеженість фінансових ресурсів, відсутність навичок і достатнього досвіду здійснення місцевого самоврядування, правова і політична нерозвиненість суспільства, посередній рівень кваліфікації членів виборних органів і посадових осіб місцевого самоврядування, та ін.» [42, с. 9]. Слід повністю погодитись з цим узагальненням по відношенню до сіті Сполученого Королівства.

Наприкінці цього підрозділу доцільно, як і у випадку з характеристикою організаційних форм міського самоврядування в Україні,

¹³ Автор веде мову не про «організаційну форму», а про «модель». Поняття «модель» застосовується синонімічно до поняття «організаційна форма».

охарактеризувати органи та посадових осіб самоврядування у сіті. Однак, більшість з них вже охарактеризована у попередніх частинах цього підрозділу, – крім рад сіті. А тому, доцільно приділити увагу саме їм.

Кількість членів ради сіті залежить від кількості населення. Відповідно до положень Акту про місцеве самоврядування 1972 року, кожен раз при підготовці до призначення виборів до ради, компетентні органи публічної влади звертаються до статистичних органів та визначають, яку кількість членів ради сіті будуть обирати у цей раз (вибори відбуваються раз на 4 роки). Варто зазначити, що у 2020 році чергові вибори до місцевих рад у цілому та до рад сіті зокрема не проводились у зв'язку з пандемією COVID-19 та з карантинними обмеженнями, впровадженими для публічних заходів.

У цьому контексті слід послатися на положення такого нормативно-правового акту, як Акт про коронавірус 2020 року (Coronavirus Act 2020). У тексті цього документу зазначено, що ці вибори переносяться на невизначений термін (його буде уточнено після покращення епідеміологічної ситуації), що термін повноважень радників продовжується. Що ж до тих членів місцевих рад, які будуть обрані на цих «відкладених» виборах, то термін їхніх повноважень буде скорочено таким чином, щоб наступні чергові вибори після виборів, на яких їх буде обрано, відбулися б у 2024 році навесні [346].

Кожна місцева рада – і ради сіті не є виключенням – діють на підставі регламенту, який у Сполученому Королівстві має назву «конституція», якщо перекладати назву дослівно. Так, Регламент Ради сіті Ліверпуль має назву «Liverpool City Council Constitution» [354], Регламент Ради сіті Лестер має назву «Leicester City Council Constitution» [353] тощо. Виключень з цього правила немає – замість назви «регламент» застосовується назва «конституція».

Типова конституція ради сіті включає до себе наступні положення:

- щодо правового положення члени ради;
- щодо основних напрямів взаємодії населення з радою;
- щодо правомочності ради;
- щодо порядку обрання та повноважень голови ради;
- щодо формування та функціонування постійних комітетів ради;
- щодо формування та функціонування виконавчих органів ради (кабінету, наприклад);
- щодо формування та функціонування тимчасових комітетів ради;
- щодо повноважень посадових осіб ради;
- щодо порядку прийняття рішень радою;
- щодо фінансових питань, що вирішуються радою;
- щодо процедурних питань функціонування ради;
- кодекс поведінки радників;
- кодекс поведінки найманих працівників ради;
- щодо повноважень меру та його взаємовідносин з радою;
- щодо повноважень радників як членів кабінету (чи іншого виконавчого органу);
- щодо повноважень радників як членів комітетів.

Варто додати, що, починаючи з весни 2020 року, до наступного часу, для кожного сіті ради впровадили додаток до Конституції, відповідно до якого відбуваються засідання у дистанційній формі – «Правила дистанційних процедур ради» (дивись, наприклад, [365]).

Резюмуючи, слід зазначити, що стислий огляд надає уявлення про організаційно-правові форми самоврядування у сіті Сполученого Королівства – «система комітетів ради сіті», «рада сіті – мер – кабінет», «рада сіті – лідер – кабінет» та альтернативні організаційні форми самоврядування у сіті, до числа яких наразі належить лише форма «рада сіті – менеджер ради».

Висновки до Розділу 3

1. 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.

2. Запропоновано uważати, що 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 з 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). Наголошено, що 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» та «міських» таунів відсутні, що може вносити плутанину при зборі фактичної інформації та практичного досвіду для дослідження. Єдиним винятком є показник, що застосовується при проведенні перепису населення – за пропозицією Кафедри міського та регіонального планування Університету Шеффілда, застосовується критерій у 10 000 жителів (якщо населений пункт нараховує цю кількість жителів або більше – він вважається міським населеним пунктом, а якщо менше – сільським населеним пунктом). Проте, цей критерій не набув поширення в інших, ніж перепис населення, випадках.

3. Узагальнено, що у Сполученому Королівстві місто (сіті) отримує цей статус разом з відповідною хартією Монарха. Рекомендовано запозичити в Україні підхід, що передбачав би наявність одного чіткого критерія для віднесення населених пунктів до міст,

та зазначено, що республіканська форма правління та відсутність хартій в якості одного з видів актів Глави держави унеможливають повну рецепцію вдалого британського підходу. Однак, можна адаптувати його до українських реалій та запропонувати уважати ту чи іншу адміністративно-територіальну одиницю містом на підставі лише одного об'єктивного критерія. Найбільш вдалим видається такий критерій, як кількість населення.

4. У контексті порівняльно-правового дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві, щодо останньої країни слід зазначити, що поняття, аналогічного українському поняттю «територіальна громада», на нормативному рівні не існує. Виявлено, що поняття «територіальна громада» (колектив) з'явилося у національній юридичній науці за радянських часів. Аргументовано, що поняття «територіальна громада» несе вкрай невелике практичне та наукове навантаження так як: а) у контексті прав особистості про територіальну громаду доречно вести мову, якщо йдеться про так звані «муніципальні права людини»; б) у випадку, 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.

5. Підкреслено, що на сучасному етапі в Україні міські населені пункти іменуються «містами»; такий підхід має глибокі історичні коріння та закріплений положеннями Конституції України 1996 року. Проаналізовано ймовірність того, що більшість міст при перегляді адміністративно-територіального поділу буде іменуватись «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)», реєстраційний номер 4178 від 26 червня 2014 р., «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого

самоврядування)», реєстраційний номер 4178-а від 7 липня 2014 р., «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», реєстраційний номер 2217 від 1 липня 2015 р., «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», реєстраційний номер 2217-а від 15 липня 2015 р., «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», реєстраційний номер 2598 від 13 грудня 2019 р., «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», реєстраційний номер 2598-а від 27 грудня 2019 року.

6. Констатовано, що 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 їх видів у правовому полі тощо). Виявлено, що при дослідженнях міського самоврядування, у т.ч. порівняльно-правових, навряд чи стануть у нагоді поширені в юридичній літературі класифікації міст за функціональним призначенням в 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 формують не один, а одразу кілька критеріїв для такої класифікації, тобто пропонують складну підставу класифікації; б) вони акцентують увагу не на тому, які характеристики міста з точки зору об'єктивної реальності (які у нього історичні коріння, функціональне призначення, господарські функції, природні умови), а з точки зору надання адміністративних, освітніх та інших послуг, що надаються жителям міста.

7. Аргументовано, що 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 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, з яких ці показники запозичено (якщо вони не є авторськими розробками). Резюмовано, що наявні у сучасній юридичній літературі пропозиції щодо класифікацій міст залежно від чисельності населення потребують доопрацювання з залученням фахівців з економічних та інших наук.

8. Запропоновано розрізняти систему міського самоврядування та організаційну форму міського самоврядування.

Система міського самоврядування – це сукупність усіх суб'єктів, які здійснюють міське самоврядування.

Організаційна форма міського самоврядування – це сукупність взаємовідносини між усіма суб'єктами міського самоврядування.

Узагальнено, що система міського самоврядування представляє собою лише перелік відповідних суб'єктів. При характеристиці взаємовідносин між ними слід вести мову про «організаційну форму міського самоврядування».

9. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» рекомендовано звернути увагу на те, що стаття про місцеві, у т.ч. міські ради, так само, як і статті про виконавчі органи цих рад (стаття 11) та про сільського, селищного, міського голову (стаття 12), розміщені «у середині» блоку статей, які охоплюють прояви прямої демократії на місцевому, у т.ч. на міському рівні – референдуми та загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання. Це є не дуже логічним, а тому рекомендовано поставити питання про змінення порядку розміщення вищенаведених статей.

10. Аргументовано, що міська рада як колегіальний представницький орган завжди матиме набагато більш широкі повнова-

ження, ніж мер – одноособовий представницький орган міського самоврядування. А тому навряд чи може існувати така організаційна форма міського самоврядування зокрема та місцевого самоврядування у цілому, у якій йтиметься про «слабку раду» у назві. Рекомендовано вести мову про те, що в українських містах застосовується організаційно-правова форма «рада – сильний мер».

11. Запропоновано щодо українських міст, на сучасному етапі варто брати до уваги, окрім особливостей столичного самоврядування, самоврядування у містах, що мають районний поділ. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», особливості місцевого самоврядування у районах цих міст визначають відповідні міські ради. На сучасному етапі виявлено два варіанти: а) у кожному з районів міста утворюються районні у місті ради, а також їхні виконавчі органи (Харків, Дніпро, інші); б) у кожному з районів міста утворюються виконавчі органи міської ради (Одеса – районні адміністрації Одеської міської ради, інші міста).

12. Аргументовано, що в Україні для міст з районним поділом, де обираються районні у містах ради, існує особливий різновид організаційної форми. Необхідність виокремлення такого різновиду пов'язана з тим, що існує не один, а кілька колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування, – один на все місто та по одному на кожен район міста.

13. Констатовано, що фактично у районі у місті місцеве самоврядування здійснюється так само, як і у місті у цілому. А тому цей «додатковий» рівень самоврядування рекомендовано відобразити в організаційній формі міського самоврядування.

Рекомендовано відобразити це у назвах організаційних форм міського самоврядування. Відповідних розробок в українській юридичній літературі поки що не існує, а отже запропоновано: а) уважати, що у більшості міст України застосовується організаційна форма «міська рада – сильний мер» – а саме, у містах без районного поділу та у тих містах з районним поділом, де не

утворюються районні у місті ради; б) уважати, що у містах України з районним поділом, де утворюються районні у місті ради, застосовується організаційна форма «міська рада – районні у місті ради – сильний мер».

14. Узагальнено аргументи прихильників відсутності районів у містах та / або колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування на цьому рівні: а) це копіювання досвіду радянського тоталітарного минулого, якого варто було б позбутися у демократичній країні; б) управління містами з районним поділом в Україні призвело до поступового відбирання з боку міських рад визначених повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів; в) такий захід сприятиме утворенню єдиної системи управління міським господарством, скороченню адміністративно-управлінського персоналу; г) конфлікт інтересів між самоврядними органами міста як цілісного соціально-економічного та політико-правового явища і самоврядними органами окремих його складових.

Аргументовано, що варто надати перевагу думці, відповідно до якої на рівні районів у місті слід формувати як колегіальні представницькі, так і колегіальні виконавчі органи місцевого самоврядування.

15. Узагальнено, що на сучасному етапі у сіті Сполученого Королівства можливо застосування одної з чотирьох організаційних форм: «система комітетів ради сіті», «рада сіті – мер – кабінет», «рада сіті – лідер – кабінет», альтернативні форми (у т.ч. «рада сіті – менеджер ради»).

16. Рекомендовано піддати сумніву справедливість того, що організаційна форма муніципального управління «рада – слабкий мер» дійсно виникла у США та була запозичена Сполученим Королівством. Враховуючи, що на території США протягом доволі тривалого періоду ознаки державності мали лише колонії Сполученого Королівства, стає цілком зрозумілим, що у цих колоніях і зароджувалося

муніципальне управління – за британським зразком. А отже, після проголошення незалежності США становлення муніципального управління відбувалося з урахуванням такого, що вже був запозичений, британського досвіду. Тому щодо організаційної форми «рада – слабкий мер» навряд чи буде справедливим вести мову про те, що вона «запозичена» Сполученим Королівством у США.

17. Аргументовано справедливість твердження про те, що організаційна форма «рада – слабкий мер» модифікована з використанням досвіду США Сполученим Королівством частково. Частковість у даному випадку виражається в тому, що у Сполученому Королівстві система комітетів муніципальних рад була значно більш розвиненою, ніж система комітетів цих рад у США. Саме тому часто організаційну форму місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві у той період характеризували як «систему комітетів».

18. Узагальнено, що найдавніша організаційна форма місцевого самоврядування з числа тих, що застосовуються у Сполученому Королівстві – це «система комітетів ради». Вона є різновидом такої організаційної форми місцевого самоврядування, як «рада – слабкий мер». Саме «слабкість» мера «врівноважується» тим, що комітети мають доволі широкі повноваження, а їхня кількість є значною.

Сформульовано, що назва такої організаційної форми самоврядування сіті у Сполученому Королівстві, як «система комітетів», не викликає зауважень у цілому. Адже у назві йдеться про особливість функціонування міської ради – колегіального представницького органу місцевого самоврядування, який не можна оминати увагою. Але, комітети можуть утворюватися і в рамках муніципальних органів з виконавчими повноваженнями, якщо вони є колегіальними. Рекомендовано уточнити цю назву таким чином, щоб вона містила пряму згадку і про міську раду. Запропоновано назву «система комітетів місцевої ради». Відповідно, для міського самоврядування назва конкретизована: «система комітетів ради сіті».

19. «Система комітетів ради сіті», як свідчить сучасна практика, охоплює зараз і ті організаційні форми місцевого самоврядування, у яких мер обирається міською радою (основна ознака організаційної форми «рада – слабкий мер»), і ті, у яких мер обирається безпосередньо населенням (основна ознака організаційної форми «рада – сильний мер»).

20. Враховуючи необхідність відобразити у назві організаційної форми наявність у сіті, які обрали її для здійснення міського самоврядування, міської ради, запропоновано назву «рада сіті – мер – кабінет». Для потреб місцевого самоврядування у цілому цю організаційну форму рекомендовано назвати «рада – мер – кабінет».

21. Запропоновано в окремому дослідженні проаналізувати доцільність застосування організаційної форми «міська рада – менеджер» в Україні – адже і в Україні успішно діє організаційна форма «рада – мер» та її похідні, до числа яких як раз і належить організаційна форма «міська рада – менеджер».

РОЗДІЛ 4

Компетенційні основи міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві: порівняльно-правовий огляд

Традиційно в літературі з гуманітарних наук «місто розуміється як сукупність територій (матеріально-речового середовища) та всіх протекаючих в його межах соціокультурних процесів (територія є просторовою організацією цих процесів) [1, с. 12]. Це робить нагальним дослідження компетенційних основ міського самоврядування у досліджуваних країнах.

Важливість аналізу компетенційних основ є вагомою тому, що, як сформулював відомий дослідник місцевого самоврядування у містах доцент А.Т. Назарко, «сутність міського самоврядування полягає у гармонійному поєднанні та взаємодії (детермінації) основних субстанціональних складових:

- 1) населення, у вигляді територіальної громади міста, що є первинним суб'єктом місцевого самоврядування та наділена відповідними правами для вирішення питань місцевого значення;
- 2) території міста у вигляді простору в межах міської межі, що включає природні та штучні об'єкти, які є власністю або знаходяться під управлінням відповідної територіальної громади, суб'єктів місцевого самоврядування та членів територіальної громади;

3) публічно-самоврядної влади у процесі реалізації суспільних відносин міста з людиною, державою, органами державної влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування та міжнародним співтовариством, у результаті яких відбувається життєдіяльність міста, що відповідає його функціональному призначенню в державі та суспільстві, відображає його соціально-політичну та економічну роль у вирішенні питань місцевого та державного значення» [205, с. 15–16].

Слід відмітити, що при розгляді компетенції міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві виникає доволі багато запитань, пов'язаних з її розмежуванням у досліджуваних країнах з компетенцією державної влади на цьому ж рівні. А отже, найбільш доцільно вдатися до основних аспектів розмежування компетенції між органами публічної влади на міському рівні саме у контексті дослідження компетенційних основ міського самоврядування в Україні.

По-перше, слід звернути увагу на те, наскільки багатоаспектним інститутом є інститут місцевого самоврядування у цілому.

Як справедливо зазначити фахівці харківської школи конституційного права, «поняття «місцеве самоврядування» за своїм змістом є багатоаспектною, комплексною політико-правовою категорією, що охоплює собою цілу низку соціальних і правових явищ та інститутів.

По-перше, – це одна з форм реалізації народовладдя.

По-друге, – один із принципів конституційного ладу України.

По-третє, – особлива підсистема публічної влади.

По-четверте, – форма і спосіб організації місцевої влади.

По-п'яте, – право громадян, об'єднаних у територіальну громаду, здійснювати самостійне управління місцевими справами і вирішувати питання місцевого значення.

По-шосте, – система демократичних форм та інститутів прямої та представницької демократії на місцевому рівні.

По-сьоме, – різновид соціального управління.

По-восьме, – система органів і посадових осіб.

По-дев'яте, – один із найбільш дієвих інститутів громадянського суспільства.

По-десяте, – це конституційно-правовий інститут, норми якого закріплюють порядок формування, організації та функціонування його органів і посадових осіб» [132, с. 252–253].

Слід зазначити, що більшість з цих ознак притаманні як державній владі, так і місцевому самоврядуванню (а отже, і міському самоврядуванню) – наприклад, те, що це одна з форм реалізації народовладдя, що це система органів і посадових осіб, що це різновид соціального управління тощо. Але, деякі з них належать лише місцевому самоврядуванню (а отже, і міському самоврядуванню) – наприклад, те, що це один із найбільш дієвих інститутів громадянського суспільства.

Звертаючись до співвідношення місцевого самоврядування та державної влади на міському рівні доцільно звернутися до понять «міське управління» та «міське самоврядування». Як справедливо зазначають представники одеської школи конституційного права, «поняття «міське самоврядування» і «міське управління», незважаючи на далеко не ідентичне значення, досить часто вживаються як синоніми, що не є вірним. Про міське самоврядування правильно говорити, коли управлінські дії здійснюються безпосередньо жителями територіальної громади або їх представниками, обраними в порядку, передбаченому чинним законодавством» [130, с. 321]. Варто повністю погодитись з цим визначенням.

Нарешті, аналізуючи міський вимір самоврядування, слід звернутися до позиції авторки, яка приділила значну увагу цьому питанню – фахівця з теорії держави і права професора О.С. Мельничук. В одній зі своїх праць, присвячених міському самоврядуванню, вона зауважила, що «міське право – новий напрям досліджень в юриспруденції, який поки що не має свого повного

інституціонального відображення, а також вираження в нормативній формі. Водночас очевидним є зв'язок цієї прогалини з нечіткою визначеністю предмета міського права, його інститутів, особливостей дії. Крім того, розуміння міського права потребує його деталізованого вивчення, аналізу і визнання» [166, с. 16–17].

Виходячи з цих загальних тверджень, слід почати аналіз компетенційних основ міського самоврядування в аналізованих країнах.

Одразу ж виникає запитання – чому компетенційні основи міського самоврядування у Сполученому Королівстві є цікавими з точки зору їхнього аналізу та пошуку можливостей для рецепції відповідного досвіду в Україні?

Відповідь на це запитання можна надати стисло, звертаючись до праць вчених, які вже проводили аналіз британського досвіду. Так, О.С. Горбатюк, узагальнюючи теоретичне осмислення англійського самоврядування у ліберальній думці, дійшла висновку, що муніципальним управлінням «в Англії найкращим чином задовольняються потреби приватної особи» [49, с. 259], а тому дослідження британського муніципального досвіду є настільки популярним.

Варто нагадати, що при розмежуванні моделей місцевого самоврядування, одна з відмінностей між англо-американською та континентальною моделлю полягала як раз у тому, виходячи з яких принципів визначаються компетенційні основи місцевого (а отже, і міського) самоврядування. Щодо англо-американської правової родини вчені підкреслювали, що варто взяти до уваги доктрину *ultra vires*.

Зокрема, Н.М. Кондрацька узагальнила з цього питання, що «у рамках англосаксонської системи (моделі автономного місцевого самоврядування), що отримала поширення в Австралії, Великобританії, Канаді, Новій Зеландії, США та інших країнах, місцеві представницькі органи формально виступають як такі, що діють автономно, в межах наданих їм повноважень, і пряме підпорядкування нижчестоящих органів вищестоящим відсутня. Іншою її відмінною

рисом є відсутність на місцях уповноважених представників уряду, які б здійснювали контроль за органами місцевого самоврядування. Муніципалітети діють у межах своїх повноважень, тобто здійснюють дії, лише прямо визначені законом. В іншому випадку акти місцевої влади вважаються вчиненими з перевищенням повноважень і можуть бути визнані судом нечинними. Уповноважені центрального уряду на місцях відсутні, контроль за діяльністю місцевих органів здійснюється непрямым шляхом: через центральні міністерства і через суд» [124, с. 81].

Варто повністю погодитись з авторськими узагальненнями та наголосити на тому, що лише останнє речення у цій цитаті (щодо того, що у країнах з англо-американською моделлю місцевого самоврядування майже відсутній адміністративний контроль, натомість активно застосовується судовий та фінансовий контроль за діяльністю муніципальних органів) не належить до характеристики доктрини *ultra vires*.

Відома дослідниця муніципального управління у Сполученому Королівстві професор Н.В. Мішина, характеризуючи доктрину *ultra vires*, пише про неї, мабуть, найбільш детально в українській юридичній літературі.

По-перше, вона цілком логічно не просто застосовує назву цієї доктрини, а також водночас і принципу, які викладено на латинській мові, але також і наводить переклад фрази «*ultra vires*» – у межах повноважень. Так як в юридичній літературі існує кілька підходів до розуміння цієї фрази, то представляє інтерес те, як фахівці з аналізованих питань вважають за доцільне перекладати її.

По-друге, професор Мішина робить зміст принципу *ultra vires* більш зрозумілим за рахунок того, що досліджує його комплексно. Вона не обмежується тільки питанням того, як він розуміється у Сполученому Королівстві, але звертається також і до досвіду інших країн, місцеве самоврядування у яких здійснюється

відповідно до англо-американської моделі місцевого самоврядування. З числа цих країн вона цілком логічно виокремлює США (адже саме посилання на досвід США міститься у назві цієї моделі місцевого самоврядування).

Н.В. Мішина звертається до класичних праць у цій сфері та наводить наступну характеристику цього принципу: «на відміну від громадян, які мають право робити все, крім того, що заборонено законом, органи муніципального управління можуть робити тільки те, що їм прямо дозволено законом. Все, що не має в законі прямого вираженого дозволу, виходить за межі повноважень місцевих органів» [316, с. 335].

Після цього, дослідниця продовжує: «у США цей принцип часто іменується правилом Діллона і формулюється так: «орган місцевого самоврядування володіє і може здійснювати такі і ніякі інші повноваження:

по-перше, ті, які надані в прямій формі;

по-друге, ті, які неминуче притаманні йому або впливають з наданих в прямій формі повноважень;

по-третє, ті, які безумовно необхідні для проголошених цілей і завдань, ... не тільки зручні, але і необхідні»» [297, с. 24].

В одному з підручників, де професор Мішина є автором відповідного розділу, вона наводить майже аналогічне твердження, а саме, що «компетенція органів муніципального управління закріплена поточним законодавством. Під час судового розгляду спорів про компетенцію враховується т.зв. «правило Діллона», яке за своїм змістом є аналогічним принципу *intra vires* («у межах компетенції»). Це означає, що органам муніципального управління не дозволяється мати повноваження, які не віднесені до їх відання» [131, с. 190].

Нарешті, Н.В. Мішина зауважує, що «у разі розбіжностей з приводу застосування принципу *intra vires*, спірне питання вирішується в судовому порядку. Однак суд не може захистити

муніципальні органи в тому випадку, якщо межа між нормативними актами та актами без нормативного значення зникає внаслідок застосування принципу загального права, так званого принципу *estoppel* (естоппель)» [173, с. 61].

Все це слід взяти до уваги при формуванні підходів до дослідження компетенційних основ місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві.

Після стислого огляду компетенційних основ місцевого (а отже – і міського) самоврядування у Сполученому Королівстві, варто перейти до характеристики аналогічного питання для України.

Перше, що привертає увагу в українській юридичній літературі з цього питання – це фраза «питання місцевого значення». Вона дуже активно застосовується у юридичному тезаурусі, та жодна праця про компетенцію місцевого самоврядування не позбавлена цього терміну. Однак цікавим є те, що у доктрині конституційного права України на сучасному етапі відсутнє єдине розуміння того, що ж означає словосполучення «питання місцевого значення». Відсутнє воно і у нормативно-правових актах.

Слід висловити побоювання, що словосполучення «питання місцевого значення» не є дуже інформативним та може хибно вплинути на розуміння ролі органів міського самоврядування. Так, може скластися враження, що вони задіяні у виконанні якихось «другорядних», а отже – не дуже важливих для населення повноважень. У той час, це зовсім не так. Ці органи забезпечують повсякденну життєдіяльність населення, та прагнуть зробити життя городян якомога більш комфортним.

П.М. Любченко висловив думку, що «визначення на конституційному рівні категорії «питання місцевого значення» сприяло б територіальним громадам, їх органам в активному відстоюванні своїх прав» [157, с. 11]. Але все ж таки варто надати перевагу тому, щоб вести мову про «місцеві інтереси». Так роблять фахівці з місцевого самоврядування, – проте, не дуже часто. Наприклад, професор

А.Р. Крусян, коли досліджувала питання взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади в Україні, уважала за потрібне вести мову про «місцеві інтереси». Авторка зазначила, що «державні інтереси можуть бути задоволені лише за умови задоволення всіх місцевих інтересів, і, навпаки» [143, с. 162].

В якості синоніму в українській юридичній літературі застосовується поняття «локальні інтереси», інколи – «локальні питання». Наприклад, М.О. Баймуратов пише, що «локальні питання не антагоністичні державним і не входять з ними в протиріччя. Просто їх найбільш оптимально реалізувати на місцевому рівні, так як місцеве самоврядування – це найбільш наближений до населення рівень управління» [11, с. 13]. Слід погодитись з цим узагальненням, однак зазначити, що місцеве самоврядування названо «місцевим», а коли йдеться про прикметник «локальний», то в українській юридичній літературі він більш часто асоціюється з трудовим правом, а не з конституційним правом. Так, акти конкретного підприємства, установи, організації іменують «локальними», – при цьому, навряд чи можна порівнювати ці акти з актами органів місцевого самоврядування. Щонайменше, більшість актів органів місцевого самоврядування є нормативно-правовими, у той час як у актів підприємств, установ, організацій ця ознака нормативності відсутня.

У цьому контексті привертає увагу правова позиція, сформульована Конституційним Судом України у Рішенні від 26 березня 2002 року у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад. Ініціатором звернення до єдиного органу конституційної юрисдикції (було надіслано конституційне подання) стало Міністерство внутрішніх справ України. Цей центральний орган виконавчої влади клопотав про здійснення офіційної інтерпретації (тлумачення) окремих положень частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів».

Відкривши конституційне провадження у справі, Конституційний Суд України в абзаці другому пункту четвертого мотиву-

вальної частини цього Рішення від 26 березня 2002 року виклав такі вагомі для нашого дослідження міркування:

«Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Такому конституційному змісту інституту місцевого самоврядування властиві принаймні дві найважливіші ознаки. Це – самостійність територіальної громади, органів місцевого самоврядування у вирішенні певного кола питань і те, що предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад. Перелік таких питань визначено у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року» [308]. Слід взяти до уваги ці міркування та вести мову про місцеві інтереси як про питання місцевого значення у сукупності з перспективами розвитку.

Щодо особливостей континентальної моделі місцевого самоврядування, то вона передбачає, що на місцевому рівні діють як органи місцевого самоврядування, так і місцеві органи державного управління. Повноваження між ними розподіляються відповідно до положень чинного законодавства. Варто зазначити, що доктрин, аналогічних *intra vires*, у країнах, які застосовують цю модель, немає. Як правило, натомість застосовується принцип «дозволено те, що прямо визначено законом». Таким чином, переліки повноважень органів публічної влади є вичерпними.

Так, по відношенню до України справедливим буде узагальнення В.І. Гладія: «по-перше, органи місцевого самоврядування володіють високим рівнем автономії. При цьому регламентація діяльності влади на місцях відбувається на основі

нормативно-правових актів, що видаються парламентом. Це забезпечує, з одного боку, їхню високу легітимність, а з іншого – залежність від вищого законодавчого органу» [41, с. 29].

Щодо України слід взяти до уваги насамперед положення Конституції України 1996 року та такого, що деталізує її положення у частині місцевого самоврядування, Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Конституція України 1996 року не містить положень, які б стосувались саме компетенції органів міського самоврядування. Так як органи міського самоврядування – разом з органами сільського самоврядування та з органами селищного самоврядування – представляють інтереси територіальних громад, то усі положення Основного Закону України, які стосуються цих органів, водночас застосовуються і до органів міського самоврядування.

Так, відповідні положення зосереджені у статті 143 Конституції України 1996 року.

Коло компетенції органів місцевого самоврядування, які представляють інтереси територіальної громади (у тому числі, територіальної громади міста), окреслено у першій частині цієї статті. Зокрема, передбачено, що «територіальні громади ... міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності;

затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання;

встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону;

забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів;

утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю;

вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [136].

Варто додати, що положення цієї частини статті 143 знайшли офіційне тлумачення у рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 року.

Підставою для здійснення офіційного тлумачення стало конституційне звернення діючого у той період органу державної влади – Вищого адміністративного суду України (його було реформовано пізніше, а у 2010 році він діяв). Цей судовий орган просив про інтерпретацію положень процитованої вище частини 143 Основного Закону України, поставивши такі запитання:

- чи вбачається зі слів «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції», викладених у частині першій статті 143 Конституції України, що органи місцевого самоврядування є суб'єктами владних повноважень при вирішенні інших питань місцевого значення, зокрема, в процесі реалізації своїх повноважень у сфері земельних відносин;

- чи впливає з положень пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу, що орган місцевого самоврядування при вирішенні зазначених у цих пунктах питань виступає як суб'єкт владних повноважень;

- чи належить до компетенції адміністративних судів з огляду на пункт 1 частини першої статті 17 Кодексу розгляд спорів про визнання недійсними рішень (дій, бездіяльності) органів місцевого самоврядування, якими порушуються права фізичних та юридичних осіб у сфері регулювання земельних відносин» [307].

При формулюванні відповіді на це запитання єдиний орган конституційної юрисдикції звернувся до своїх попередніх рішень,

точніше – до положень їхніх мотивувальних частин. Зокрема, у тексті Рішення за цією справою наявне посилання на процитоване вище у цьому підрозділі Рішення у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад.

Після цього було наголошено, що:

«Конституційний Суд України вважає, що системний аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (частини першої статті 10, статей 16, 17, 18, 25, 26 та інших) свідчить, що органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їхньої компетенції, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу. Як суб'єкти владних повноважень органи місцевого самоврядування вирішують в межах закону питання в галузі земельних відносин.

Отже, положення частини першої статті 143 Конституції України «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» стосується вирішення органами місцевого самоврядування як суб'єктами владних повноважень питань, визначених законами, зокрема, у галузі земельних відносин» [307].

У цьому положенні, розміщеному у пункті третьому мотивувальної частини рішення в аналізованій справі, йдеться про функції органів місцевого самоврядування, що є важливим з точки зору розуміння компетенційних основ місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема.

Слід наголосити на тому, що в українській юридичній літературі традиційно вважається, що функції – це основні напрями діяльності. Відповідно, функції органів міського самоврядування – це основні напрями діяльності представницьких та виконавчих органів, а також посадових осіб міського самоврядування.

Виходячи з наведеної вище правової позиції єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні, функції органи міського

самоврядування мають владний управлінський характер та можуть бути класифікованими на:

- нормотворчу;
- координаційну;
- дозвільну;
- реєстраційну;
- розпорядчу.

Те, що у реченні, в якому наведено цей перелік, є слово «зокрема», означає, що перелік не є вичерпним.

Також, в аналізованому рішенні Конституційного Суду України не йдеться про підставу для класифікації цих функцій. На наш погляд, в якості підстави тут виступає різновид управлінської діяльності. Цю класифікацію слід взяти до уваги при дослідженні компетенційних основ органів місцевого самоврядування в Україні.

Продовжуючи аналіз рішення Конституційного Суду України у справі у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 року, слід звернути увагу і на його резолютивну частину. Відповідно до одного з її абзаців, «положення частини першої статті 143 Конституції України, згідно з якими територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції», слід розуміти так, що при вирішенні цих питань органи місцевого самоврядування діють як суб'єкти владних повноважень» [307].

Повертаючись до статті 143 Конституції України варто також наголосити на тому, що повноваження органів місцевого, у т.ч. міського, самоврядування можуть бути власними та делегованими. Про це свідчать частини третя та четверта цієї статті.

Так, відповідно до положень частини третьої статті 143, органи місцевого самоврядування, поряд з власними, можуть виконувати і делеговані повноваження. Делегування відбувається у разі наявності такої потреби, від органів державної влади до органів місцевого самоврядування. Делегування не є обов'язковим, до нього звертаються лише у випадку такої потреби. Якщо економічно більш обґрунтованим є виконання тієї чи іншої дії (наприклад, надання адміністративної послуги) органом місцевого самоврядування, а не органом державної влади, – то вдаються до делегування. При цьому варто підкреслити дві основні характеристики інституту делегування в Україні:

- делегування не означає, що повноваження виконуються від імені територіальної громади, вони виконуються від імені держави (тобто, органи міського самоврядування не отримують ці повноваження назавжди, а тимчасово залучаються до їхнього виконання з метою оптимізації здійснення публічної влади на місцевому рівні);
- делеговані повноваження можуть тягнути за собою витрати органів міського самоврядування, які компенсуються за рахунок коштів Державного бюджету України (трансфер коштів чи спрямування частини загальнодержавних податків, що сплачують особи, які проживають чи розташовані у місті, не до Державного, а до міського бюджету).

Так як делеговані повноваження за своєю сутністю та змістом залишаються повноваженнями, що належать органам державної влади, «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» [136].

Після огляду положень Основного Закону України 1996 року доцільно перейти до огляду того, як це питання регламентується у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

Цьому питанню у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» присвячено Розділ II «Організаційно-правова основа

місцевого самоврядування». Ця глава є найбільшою у цьому кодифікованому акті.

У подальшому у цьому розділі нашого дослідження буде підкреслено, що у Сполученому Королівстві на сучасному етапі один з основних документів про міське самоврядування – Акт про міське управління 2000 року – починається саме з розділу, який містить компетенційні основи місцевого самоврядування. Це є логічним та вказує на основну цінність місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема. Ще одною перевагою є те, що це значною мірою деполітизує міське самоврядування у цілому та міське самоврядування зокрема. Воно одразу постає як інститут з сервісною функцією – а не політичний інститут у першу чергу, як це має місце зараз в Україні.

Слід погодитись з тим, що «важливо вберегти міське самоврядування від зайвої політизації; воно має бути орієнтоване на вирішення питань місцевого значення, тобто питань соціально-економічного характеру. З цією метою варто запровадити диверсифікацію строків повноважень представницьких органів місцевого самоврядування і парламенту, передбачити несумісність представницького мандата депутата місцевої ради чи мера з мандатом депутата парламенту. З даних мотивів вбачається недоцільним також проведення місцевих виборів за пропорційною виборчою системою» [323, с. 199]. Частина з цих рекомендацій, що ґрунтуються на кращому європейському досвіді, вже втілені в Україні. А додаткові рекомендації можуть бути сформульовані виходячи з досвіду Сполученого Королівства.

Так, наведений вище аналіз положень Конституції України 1996 року у частині місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема свідчить про те, що цілком можливим є перенести Розділ II Закону «Про міське самоврядування в Україні» на місце Розділу I.

Повертаючись до аналізу положень Розділу II Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» слід зазначити, що, як і в інших частинах Закону, уваги організаційно-правовій основі саме міського самоврядування майже не приділяється. З цього правила є два виключення.

По-перше, виключення становить положення частини другої статті 26, у якій йдеться про особливості компетенції міських рад міст з районним поділом.

По-друге, виключення становить стаття 41 «Особливості повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів». Крім повторення конституційних положень з цього питання, зазначено, що «районні у містах ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання, а також здійснюють інші повноваження, передбачені цим Законом, в обсягах і межах, що визначаються міськими радами», а також що «обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах» [250].

Варто додати, що останні положення цієї статті містять гарантії для районних у містах рад, так само як і для їхніх виконавчих органів. Зокрема зазначено, що обсяг їхніх повноважень може змінюватися, але по-перше, це відбувається за згоди районної у місті ради, а по-друге, що зміни та доповнення вступають в силу лише для ради наступного скликання.

Структурно Розділ II поділено на кілька глав, з числа яких інтерес представляють Глави 1–3.

Глава 1 «Повноваження сільських, селищних, міських рад» включає до себе низку статей, у яких йдеться про:

- загальну компетенцію сільських, селищних, міських рад (стаття 25);
- виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад (стаття 26).

Питання загального характеру окреслено в одному реченні у статті 25. Тим не менш, це речення було у центрі уваги Конституційного Суду України ще коли до його повноважень належало здійснення офіційного тлумачення положень законів України (дивись рішення у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 [310]).

Що ж до виключної компетенції міських рад, то стаття 26 розбита на три структурні частини:

- перша містить перелік питань, що вирішуються виключно на пленарних засіданнях міської ради;
- друга містить перелік питань, що вирішуються виключно на пленарних засіданнях міських рад міст з районним поділом додатково, тобто без урахування наведеного вище переліку;
- третя містить перелік питань, що вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» додатково, тобто без урахування наведеного вище у частині першій переліку.

Слід зауважити, що в межах кожного з трьох переліків не здійснюється угруповання питань, які відносяться до компетенції міських рад (наприклад, за сферами суспільного життя, за ступенем важливості тощо). Також слід додати, що жоден з переліків не є виключним.

Варто зазначити, що це утруднює ознайомлення членів територіальних громад міст з повноваженнями колегіального представницького органу міста. Крім того, при розробці статутів

територіальних громад міст автори проектів статутів запозичують той самий підхід, який застосовано у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Прикладом можуть слугувати статuti територіальних громад міст Бердянська [286], Житомира [287], Івано-Франківська [288], інших міст.

Глава 2 «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад» Розділу II Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» є найбільшою за обсягом у цьому розділі. У цій зосереджені статті, які закріплюють переліки повноважень згаданих вище органів (а отже, і виконавчих органів міських рад) у залежності від сфер суспільного життя. На сучасному етапі Закон передбачає наступні групи повноважень у відповідності з цією класифікацією:

- у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (стаття 27);
- в галузі бюджету, фінансів і цін (стаття 28);
- щодо управління комунальною власністю (стаття 29);
- в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (стаття 30);
- у галузі будівництва (стаття 31);
- у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (стаття 32);
- у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (стаття 33);
- у сфері соціального захисту населення (стаття 34);
- в галузі зовнішньоекономічної діяльності (стаття 35);
- в галузі оборонної роботи (стаття 36);
- щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою (стаття 37);
- у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб (стаття 37-1);

- щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (стаття 38);
- у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги (стаття 38-1);
- щодо відзначення державними нагородами України (стаття 39);
- інші повноваження виконавчих органів міських та інших рад.

Варто зауважити, що в межах кожної статті розміщено по два переліки. На початку зазначених вище статей під пунктом «а» розташовано переліки власних (самоврядних) повноважень, вони є доволі великими за обсягом. А після цього у пункті «б» розміщено перелік делегованих повноважень.

Повноваження у межах переліку для кожної зі сфер перераховуються без додаткового угруповання у її межах, наприклад, у статті 27 закріплено такі делеговані повноваження виконавчих органів міських рад, як:

- участь у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;
- розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів;
- статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території;
- організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [250].

Варто зазначити, що у статутах територіальних громад міст переліки повноважень виконавчих органів не дублюються. У тексті

«місцевої конституції» може бути наявна відсилна норма (відсилка робиться на Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», як у Статуті територіальної громади міста Кузнецовськ Рівненської області [289]).

Однак, більш поширеним у статутах територіальних громад українських міст є інший підхід – коли перераховуються ті сфери суспільного життя, у яких виконавчі органи міської ради мають повноваження, але без прикладів конкретних повноважень.

Так, у Статуті територіальної громади міста Лозова стаття 39 «Виконавчі органи Лозівської міської ради» передбачає, що:

«Виконавчими органами міської ради є її виконавчий комітет, управління, відділи, служби та інші утворені міською радою виконавчі органи.

У межах, встановлених законами України, виконавчі органи міської ради здійснюють власні і делеговані повноваження у сферах і галузях:

- а) соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- б) бюджету, фінансів і цін;
- в) управління комунальною власністю;
- г) житлово-комунального господарства;
- г) побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування;
- д) транспорту і зв'язку;
- е) будівництва;
- є) освіти;
- ж) охорони здоров'я;
- з) культури;
- и) фізкультури і спорту;
- і) регулювання земельних відносин;
- ї) охорони навколишнього природного середовища;
- й) соціального захисту населення;

- к) зовнішньоекономічної діяльності;
- л) оборонної роботи;
- м) адміністративно-територіального устрою;
- н) забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод, законних інтересів громадян;
- о) інші повноваження» [290].

У статуті територіальної громади міста Луцьк у статті 40 «Виконавчі органи міської ради» частина перша співпадає з частиною першою наведеної вище статті Статуту міста Лозова. А ось перелік сфер, у яких ці органи мають повноваження, викладений дещо по-іншому. Йому присвячені положення частини другої цієї статті:

«У межах, встановлених законами України, виконавчі органи міської ради здійснюють власні і делеговані повноваження у сферах і галузях:

- а) соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- б) бюджету, фінансів і цін;
- в) управління комунальною власністю;
- г) житлово-комунального господарства;
- г) побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування;
- д) транспорту і зв'язку;
- е) будівництва;
- е) освіти;
- ж) охорони здоров'я;
- з) культури;
- и) фізкультури і спорту;
- і) регулювання земельних відносин і охорони навколишнього природного середовища;
- ї) соціального захисту населення;
- й) зовнішньоекономічної діяльності;

- к) оборонної діяльності;
- л) адміністративно-територіального устрою;
- м) забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод, законних інтересів громадян;
- н) інші повноваження» [291].

Ця стаття Статуту територіальної громади міста Луцьк відрізняється також і наявністю у ній частини третьої. У цій частині зазначено, що «найвищим виконавчим органом міської ради є її виконавчий комітет, який очолює міський голова. Виконавчий комітет координує діяльність інших виконавчих органів міської ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності міської громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників; має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому виконавчих органів міської ради, а також їх посадових осіб» [291].

Може викликати інтерес те, чому ці переліки є різними. По-перше, це може бути проявом правотворчих ініціатив населення, органів міського самоврядування, інших суб'єктів того чи іншого міста. По-друге, варто відмітити і те, що Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» зазнавав змін та доповнень надзвичайно часто, і значна частина з них стосувалась компетенційних основ місцевого, у т.ч. міського самоврядування. Усього станом на 1 січня 2020 року до цього Закону було внесено зміни та доповнення 125 разів, і майже 50 з них стосуються Розділу II у частині повноважень органів міського самоврядування (дивись, наприклад, [245; 241; 242; 246; 240; 239]).

Переходячи до Глави 3 Розділу II Закону «Про місцеве самоврядування», варто зазначити, що у ній йдеться про таку посадову особу, як мер (міський голова, одночасно розкриваються особливості щодо повноважень сільських та селищних голів). Мер скликає сесії міської ради, оголошуючи порядок денний та головуючи на пленарних засіданнях тощо. Він має низку кадрових повноважень,

а також повноважень зі стратегічного розвитку міста у частині підготовки програм за різними сферами суспільного життя.

Перелік повноважень є доволі значним, та надає уявлення про роль мера у повсякденному житті міста. Наприклад, мер здійснює організацію роботи міської ради та її виконавчого комітету, керує їхніми апаратами; без його підпису рішення міської ради та її виконавчого комітету не вважаються належним чином оформленими (а отже, і прийнятими).

В якості проміжного підсумку слід зазначити, що усі зазначені вище органи місцевого самоврядування та мер як посадова особа міського самоврядування приймають правові акти. Акти усіх перерахованих вище суб'єктів називаються «рішення» та можуть мати нормативну силу. Акти приймаються, виходячи з повноважень відповідних суб'єктів та з урахуванням організаційної форми їхньої роботи.

Так, мер приймає одноособові рішення. Міська рада приймає рішення на пленарних засіданнях, необхідними є обговорення проєкту цього акту та проведення голосування за нього, рішення вважається прийнятим у разі, якщо його підтримало більшість від загального числа депутатів міської ради (з цього правила можуть бути виключення).

Виконавчий комітет міської ради, як і рада, належить до числа колегіальних органів міського самоврядування, а отже, – його рішення також приймаються на його засіданнях, за рішення має бути подані голоси більшості членів виконавчого комітету (від загального складу).

Також слід додати, що «компетенція місцевого самоврядування – це правова категорія, що включає в себе предмети відання і владні повноваження, визначена Конституцією і законами України, має внутрішню єдність й узгодженість і включає в себе компетенцію територіальної громади та органів місцевого самоврядування» [157, с. 7]. А отже, варто окреслити і питання, які вирішуються територіальною громадою.

Слід взяти до уваги ті питання, які вирішуються територіальною громадою міста у контексті прийняття вирішального (а не консультативного) рішення. А це є можливим лише на міських референдумах. На сучасному етапі державного розвитку проведення місцевих референдумів є утрудненим тому, що відсутня належна нормативна регламентація як більшості матеріальних, так і більшості процесуальних аспектів регламентувались Законом України від 3 липня 1991 року «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [244], що наразі втратив чинність (визнано неконституційним внаслідок рішення єдиного органу конституційної юрисдикції разом з Законом України від 6 листопада 2012 року «Про всеукраїнський референдум» [243]. Правова позиція Конституційного Суду України з цього питання викладена у Рішенні у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» [306]).

На сучасному етапі муніципальної реформи відбувається децентралізація публічної влади, одним завдань якої є підвищення ефективності розподілу повноважень між органами державної влади на місцевому рівні та органами місцевого, у т.ч. міського самоврядування. Органи міського самоврядування не залишаються осторонь реформаторських перетворень.

У цьому контексті цікавим буде досвід Сполученого Королівства. Як влучно узагальнив О.В. Олійников, «розмежування повноважень між органами місцевого управління та самоврядування у розвинених зарубіжних країнах не з'явилося одномоментно в результаті продуманої і цільоспрямованої державної політики. Предмети відання і повноваження органів місцевого самоврядування створювалися протягом тривалого часу, виходячи з такої, що діяла у певний історичний проміжок часу, політичної кон'юнктури. Наприклад, в країнах англо-саксонської правової системи значну роль у розмежуванні повноважень органів місцевого управління зіграла судова влада, яка шляхом прийняття судових

рішень (прецедентів) створила розвинену систему» [213, с. 54]. Слід повністю погодитись з цим твердженням.

Конкретно для Сполученого Королівства його деталізують дослідники місцевого самоврядування у цій країні. Констатуючи, що Великобританія – парламентська монархія, вони підкреслюють, що у цій країні немає письмової Конституції, оскільки конституційне значення тут має законодавчий акт, прийнятий парламентом, а також судові прецеденти. Як відмічає І.І. Дроботенко, «у Великобританії важливим джерелом компетенції місцевих органів є судові прецеденти, які багато регулюють та конкретизують компетенцію місцевих органів, що встановлена актами парламенту. Будь-яка дія місцевого органу повинна бути, отже, виправдана посиланням на відповідний акт парламенту» [67, с. 121].

Важливо зазначити, що не лише акти Парламенту Сполученого Королівства та судові прецеденти створюють підґрунтя, на підставі якого визначається компетенція у цілому та повноваження зокрема органів міського самоврядування у досліджуваній країні. Як зазначав Г.В. Барабашев ще у 1971 році, «конструкція повноважень муніципальних органів, прийнята в США, Великобританії ..., відповідає принципу «позитивного» регулювання, згідно з яким кожен муніципалітет може робити лише те, що прямо і точно передбачено для нього законодавчими актами; відступ ж від докладного переліку прав і обов'язків тягне за собою визнання муніципальних актів протизаконними в силу правила *«ultra vires»* (перевищення повноважень). ... Принцип пріоритету закону як джерела муніципальних повноважень, що склався в США і Великобританії в домонополістичний період, в сучасних умовах втрачає реальне значення внаслідок розвитку інституту делегованого законодавства та інших видів нормотворчої діяльності уряду і міністерств в Великобританії» [16, с. 20–21]. Варто підкреслити, що це твердження не втратило актуальності і досі.

Звертаючи увагу на компетенційну основу міського самоврядування в Україні, слід відмітити, що дослідники пропонують

класифікації «компетенції місцевого самоврядування по наступним ознакам:

- а) по суб'єктам;
- б) функціональному і галузевому принципу;
- в) обсягу повноважень;
- г) територіальному принципу» [157, с. 9].

Пропонуючи цю класифікацію компетенції місцевого самоврядування, професор П.М. Любченко резюмує, що «в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» традиційно закріплено галузеву модель компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування, яка не відповідає природі базового акту про місцеве самоврядування, як органічного закону» [157, с. 9]. Варто зауважити, що це твердження є справедливим у першій частині, де констатується те, як закріплено компетенцію виконавчих органів місцевого, у т.ч. міського самоврядування, в основному кодифікованому акті про місцеве самоврядування.

Однак, навряд чи варто погодитись з тим, що галузевий принцип не є ефективним, коли йдеться про викладення переліку повноважень місцевого самоврядування у цілому та органів місцевого самоврядування зокрема. У цьому контексті слід погодитись з тим, що «повноваження органів місцевого самоврядування можна визначити як сукупність їх прав і обов'язків, необхідних для вирішення задач і функцій місцевого самоврядування на території муніципальних утворень у відповідності з Конституцією, законами» [213, с. 68].

Щодо співвідношення між поняттями «компетенція місцевого самоврядування» та «функції місцевого самоврядування» слід повністю погодитись з міркуваннями І.В. Дробуш, яка «на основі теоретичного аналізу змісту поняття «компетенція» прийшла до висновку, що компетенція виражає міру належного і можливого у діяльності органів, а функція – це певна частина реального, фактичного змісту їх роботи. Компетенція – це лише один із засобів

здійснення функцій, яка є більш рухливою, динамічною, схильною до більш частіших змін. Компетенція встановлюється, виходячи із функцій і в цьому відношенні є другорядною, похідною від них» [68, с. 14]. Професор Дробуш ємно та лаконічно охарактеризувала це співвідношення.

Варто зазначити, що слід поділяти погляди на структуру компетенції місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема, які висловлюються у сучасній юридичній літературі. Дослідники вважають, що вона охоплює:

- повноваження місцевого самоврядування;
- предмети відання місцевого самоврядування.

Якщо щодо визначення поняття «повноваження» багатоманітності думок не спостерігається, то цього не можна однозначно стверджувати по відношенню до поняття «предмети відання». Варто приєднатися до думки О.В. Белоусової, яка сформулювала, що «визначення предметів відання місцевого самоврядування як сукупності сфер суспільних відносин, закріплених законодавством і міжмуніципальними договорами, в яких органи місцевого самоврядування або населення муніципального утворення за допомогою прямого волевиявлення правомочні приймати юридично значущі рішення» [22, с. 14].

Основним аргументом на користь застосування такого підходу (мається на увазі галузевий підхід до закріплення компетенції місцевого самоврядування у чинному законодавстві) є зручність відповідної частини Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» для ознайомлення тими членами міських громад, які не є фахівцями з місцевого самоврядування.

На користь такого підходу свідчить і досвід Сполученого Королівства.

Варто зауважити, що компетенція муніципальних органів у цій країні закріплена у низці нормативно-правових актів, більшість з яких має назву «Акт про місцеве управління», розрізняються лише

роки прийняття цих актів. Найбільш важливими для дослідження компетенції міського самоврядування є:

- Акт про місцеве управління 1972 року;
- Акт про місцеве управління 2000 року.

Акт про місцеве управління 2000 року на сучасному етапі містить основні положення, на базі яких окреслюються компетенційні основи муніципального управління. Привертає увагу, що про них йдеться у першому ж розділі цього документу. Він має назву «Сприяння економічному, соціальному чи екологічному добробуту тощо» та починається з наступних положень:

«Кожен орган місцевої влади повинний мати повноваження робити все, що, на їх думку, може досягти будь-якого одного або декількох з наступних завдань -

- (а) сприяння або поліпшення економічного добробуту в їх районі,
- (б) сприяння або поліпшення соціального добробуту в їх районі,

та

- (с) сприяння або поліпшення екологічного добробуту їх району.

(2) Повноваження, передбачені підпунктом (1), можуть здійснюватися стосовно або на користь:

- (а) повністю або будь-якої частини району місцевої влади, або

(б) всіх або будь-яких осіб, які проживають або перебувають у районі, на який розповсюджується компетенція органів місцевої влади» [357].

Ці положення конкретизовано у статті 4 цього акту, а саме зазначено наступне:

«(4) Повноваження відповідно до підпункту (1) включають повноваження місцевих органів влади:

- (а) нести витрати,
- (б) надавати фінансову допомогу будь-якій особі,
- (с) укласти домовленості або угоди з будь-якою особою,
- (д) співпрацювати, сприяти або координувати діяльність будь-якої особи,

(е) виконувати від імені будь-якої особи будь-які функції цієї особи, та

(ф) надавати персонал, товари, послуги або житло будь-якій особі.

(5) Повноваження, передбачені підпунктом (1), включають повноваження місцевих органів влади робити будь-що стосовно будь-якої особи чи району, розташованого за межами їх району, або на його користь, якщо вони вважають, що існує ймовірність досягнення будь-якої однієї чи більше цілей у цьому підрозділі» [357].

Акт про місцеве управління 1972 року регламентується багато важливих питань місцевого, у т.ч. міського самоврядування. До числа таких питань належить також і компетенція органів міського самоврядування. Відповідні положення містяться у Розділі VII цього нормативно-правового акту [355]. Якщо узагальнити положення цієї частини Акту, то у цілому органи міського самоврядування у Сполученому Королівстві здійснюють повноваження у наступних сферах:

- економічний розвиток територій, маючи повноваження у сфері зонування, планування, надання дозволів на будівництво, управління об'єктами комунальної власності;

- соціальний розвиток міста, виходячи з потреб населення міста, наприклад, надання допомоги особам з обмеженими можливостями, додатково до державної, захист вразливих верств населення від домашнього насильства, фінансування догляду за дітьми як вдома (трудові угоди з нянями), так і у закладах дошкільної освіти (перебування протягом визначеної кількості годин у комунальних дитячих садочках безкоштовно, кількість годин перебування встановлюється відповідно до віку дитини); особливе місце у діяльності органів самоврядування кожного міста займають програми «доступне муніципальне житло», а в умовах пандемії COVID-19 набувають все більшої ваги також

і програми додаткової медичної допомоги (додаткової до тієї, що надається за загальнодержавним медичним страхуванням *National Health Service*);

- благоустрій міста, у тому числі створення нових та підтримання у належному стані існуючих парків, скверів, вуличних зелених насаджень, заміна квіткових композицій у відкритих та закритих клумбах на протязі весняно-літньо-осіннього сезону, освітлення вулиць, парків тощо, підтримання у належному стані пішохідних доріжок, автомобільних магістралей;

- утримання об'єктів дозвілля, спортивних та культурних об'єктів, у першу чергу театрів, музеїв, басейнів, спортзалів (більшість з цих об'єктів функціонують як благодійницькі товариства, однак, органи міського самоврядування сприяють їхньому функціонуванню фінансово та заохочують їхнє створення там, де вважають необхідним відповідно до містобудівних планів);

- освітній розвиток населення міста, у частині фінансової підтримки закладів освіти, починаючи з дошкільної освіти, та залучення населення до самоосвіти шляхом її популяризації, у тому числі за допомогою соціальної реклами;

- забезпечення безпеки населення міста – пожежної, безпеки життя та майна (муніципальна поліція), екологічної безпеки. Остання передбачає як «точкові» програми з вирішення тих чи інших питань захисту міських об'єктів природного середовища, так і організацію сортування, збору, переробки сміття.

Наприкінці характеристики Акту про місцеве управління 1972 року варто зауважити, що у ньому йдеться не тільки про власні, але й про делеговані повноваження, якими можуть наділятися муніципальні органи. У частині, яка присвячена делегованим повноваженням, цей Акт є більш детальним, ніж Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак, сутність делегованих повноважень органів міського самоврядування у Сполученому Королівстві така ж сама, як і в Україні.

У цілому ж, саме Акт про місцеве управління 1972 року містить найбільш детальні положення, коли йдеться про компетенційні основи міського самоврядування у Сполученому Королівстві. Він повністю відповідає узагальненню, зробленому О.В. Олійниковим: «в англосаксонських країнах як правило, закон встановлює детальний перелік конкретних повноважень місцевих влад, а також об'єктів, за які вони відповідальні. При цьому застосовується принцип позитивного регулювання: уважається, що органи місцевого самоврядування взмозі здійснювати лише ті дії, які безпосередньо передбачені законом. Будь-які дії, здійснені місцевими владами з порушенням наданих їм повноважень чи з виходом за рамки їхньої компетенції, визнаються недійсними» [213, с. 43].

Те, що у цьому дослідженні увагу приділено здебільшого Акту про місцеве управління 1972 року та Акту про місцеве управління 2000 року, не означає, що інші акти не містять положення про компетенцію органів муніципального управління, але основні норми зосереджено саме у цих документах. Так само як і в Україні далеко не усі положення про компетенцію міського самоврядування закріплені у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», є і інші закони. Прикладом такого закону в Україні може бути Закон від 5 вересня 2017 року «Про освіту» [254], а прикладами таких актів у Сполученому Королівстві можуть бути Акт про житло 2004 року [350], Акт про місцеве управління 2010 року (у частині повноважень у медичній сфері [358]), Акт про місцеве самоврядування та залучення громадськості до охорони здоров'я 2007 року [359], інші документи.

Якщо звернутися до того, як характеризуються повноваження органів муніципального управління у Сполученому Королівстві у цілому, то слід навести міркування з цього приводу, які належать І.Є. Лапшиній. Вона переконана, що «у відносинах між центральною і місцевою владою акцент робиться на чільну роль центру. Муніципальні органи вважаються інструментом, за допомогою якого центральний уряд реалізує свій політичний курс на місцях. Модель

партнерства передбачає відносини місцевих і центральних властей як відносини партнерів, які мають спільні цілі та надають необхідні послуги населенню. У рамках даної концепції місцеве управління розуміється, в першу чергу, як «органічний елемент самовираження відповідного місцевого співтовариства», завдяки якому його жителі мають можливість «організовувати в своїх інтересах необхідні їм служби» [152, с. 20]. Це одразу надає підстави відокремлювати підходів до закріплення компетенційних основ міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві.

Підводячи проміжний підсумок, слід резюмувати:

- у Сполученому Королівстві при визначенні компетенційних основ міського самоврядування застосовується доктрина *ultra vires*, а в Україні – принцип «дозволено те, що прямо визначено законом»;
- в Україні органи міського самоврядування діють відповідно до компетенції, закріпленої з застосуванням галузевого підходу у загальнодержавних нормативно-правових актах, та реалізують відповідні повноваження переважно з використанням власних матеріальних та інших ресурсів. У Сполученому Королівстві підхід до компетенції міського самоврядування представляє собою поєднання двох елементів: у загальнодержавних нормативно-правових актах закріплено основи компетенції з застосуванням галузевого підходу, але на відміну від України передбачено, що до реалізації покладених на них повноважень у частині надання адміністративних та інших послуг населенню органи міського самоврядування залучають тих суб'єктів, які спеціалізуються у відповідній сфері (а не створюють комунальні підприємства, установи, організації тощо).

До числа відмінностей компетенційних основ міського самоврядування у Сполученому Королівстві та в Україні належить те, що в нашій країні усі міста мають однаковий обсяг компетенції, коли йдеться про власні повноваження органів міського самоврядування; до власних повноважень можуть додаватися делеговані повноваження.

У Сполученому Королівстві міста мають власну компетенцію, делеговану компетенцію, а також ради сіті та інші колегіальні представницькі органи мають можливість звертатися до Парламенту Сполученого Королівства та просити надати їм конкретне повноваження, виконання якого вони вважають важливим для подальшого підвищення рівня життя та комфорту населення. Як наслідок, М.В. Бутиріна справедливо узагальнила, що «у Великобританії немає двох рад з ідентичним списком повноважень, так як він формується через звернення до парламенту із відповідним запитом» [34, с. 49].

Слід підкреслити, що навряд чи цей підхід можна запозичити на сучасному етапі в Україні. Але варто наголосити на перспективності цього. Адже у Сполученому Королівстві найчастіше до цієї можливості звертаються саме міські населені пункти.

Такий підхід – а саме, можливість органів адміністративно-територіальної одиниці у цілому чи конкретного органу місцевого самоврядування зокрема – звернутися до Парламенту з проханням наділити їх окремими повноваженнями, є виправданим історично. Адже, як було зазначено у попередніх розділах нашого дослідження, саме такими, індивідуально-визначеними, були перші хартії міст у Сполученому Королівстві.

Ще одною перевагою такого підходу є те, що він надає можливість якомога більш ефективно реалізовувати права і свободи людини на місцевому рівні. Адже, як справедливо зазначив М.М. Баймуратов, «в основі компетенції ОМСВ (органів місцевого самоврядування. – В.Н.) лежить їх відповідна діяльність з реалізації основоположних прав людини, які вона реалізує в рамках місцевої спільноти в межах територіальної громади та в умовах місцевого самоврядування. Виходячи з того, що права і свободи людини і громадянина виступають основоположним фактором в становленні багатостороннього міждержавного співробітництва в рамках міжнародної спільноти та найважливішим об'єктом

міжнародно-правового регулювання, саме компетенція ОМСВ є своєрідним предикатом в реалізації загальних конституційних прав людини в рамках місцевого самоврядування, а звідси, саме цей фактор «виносить» компетенцію ОМСВ на універсально-глобальний рівень її особливої ролі та значущості» [13, с. 140].

Проте, як вже було зазначено, навряд чи доцільно вдаватися до цього в Україні, зокнайменше на сучасному етапі муніципальної реформи.

Варто продовжити аналізувати компетенційні основи міського самоврядування у Сполученому Королівстві, звернувшись до такого документу, як Акт про міста та деволюцію місцевого самоврядування 2016 року. У цьому Акті, на відміну від Актів про місцеве управління 1972 та 2000 років, більше уваги приділено не конкретним повноваженням муніципальних органів у тій чи іншій сфері суспільного життя, а повноваженням окремих органів муніципального управління [343].

Узагальнюючи положення цього Акту, слід підкреслити, що (на відміну від Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») у ньому не йдеться про поділ на представницькі та виконавчі органи міського самоврядування. Навпаки, незважаючи на можливість впровадити посаду мера, менеджера ради, всіляко підкреслюється, що ради сіті є органами, які продовжують, як і до деволюційної реформи, успішно виконувати як представницькі, так і виконавчі завдання, що постають перед ними.

Переходячи до резюмування компетенційних основ міського самоврядування у Сполученому Королівстві, слід йти від загального до конкретного, та звернути увагу не тільки на міські, але й на загальнодержавні тенденції у цій сфері.

Основну тенденцію влучно сформулювала Н.С. Перфільєва. Вона узагальнила, що «в ході економічної муніципальної реформи в кінці ХХ століття було здійснено перерозподіл функцій органів місцевого самоврядування, і муніципалітети стали більшою мірою органами, які не надають послуги в сфері соціального

обслуговування, а вирішують питання їх надання конкретними приватними організаціями. Проведена реформа сприяла підвищенню якості соціальних послуг та зменшенню їх вартості. При цьому владні повноваження не були передані приватним постачальникам соціального обслуговування, а залишилися у муніципалітетів, з належним фінансовим контролем з боку центральної влади» [225, с. 13–14].

Н.С. Перфільєва не дуже традиційно застосовує поняття «муніципалітети», і це єдине, що викликає зауваження в її міркуваннях. Виходячи зі змісту цитати з її праці, вона має на увазі під «муніципалітетом» орган публічної влади, у той час як це все ж таки не орган публічної влади (точніше, не орган місцевого самоврядування), а сама адміністративно-територіальна одиниця – щоправда, не будь-яка, а наділена правами корпорації.

Таким чином, істотні зміни у компетенції органів самоврядування міських населених пунктів у Сполученому Королівстві відбулися у 1980–1990-х роках, коли внаслідок реформ виконавцем переважної частини робіт та послуг, яким протягом сторічч виступали самі органи міського самоврядування або їхні (комунальні) підприємства, установи, організації, стали приватні компанії.

І.М. Трофімова вбачає зв'язок між цією реформою та децентралізацією, деволуцією. А саме, вона пише: «даний підхід співвідноситься з основними цінностями місцевого самоврядування – автономією (децентралізованим управлінням), демократією (громадською участю) і ефективністю (близькістю влади до населення). Держава передає функції з надання публічних послуг недержавним (комерційним і суспільним) організаціям, залишаючи за собою функції контролю і вироблення загальної стратегії.

Така децентралізація дозволяє забезпечити більшу гнучкість і ефективність управління, а також стимулює конкуренцію між постачальниками послуг, підвищення громадянської і соціальної відповідальності.

Недоліком концепції нового публічного менеджменту є акцент на комерціалізацію публічного сектора і недостатнє врахування ролі соціально-політичної участі і взаємодії» [302].

Авторка сформулювала це твердження у цілому на матеріалах європейського досвіду, не досліджуючи окремо Сполучене Королівство. А тому доцільно звернутися також і до напрацювань тих вчених, які присвятили свої праці виключно цій державі.

Щодо Сполученого Королівства, питання компетенційних основ муніципального управління в останні роки найбільш активно досліджували Д.О. Єжевський та І.Є. Лапшина. У попередніх частинах нашої праці ми неодноразово звертались до їхніх розробок. Здавалося б, що це не є оптимальним та що значно більший інтерес представляли б розробки тих авторів, які займаються виключно дослідженням компетенційних питань.

Однак, такий підхід був би хибним з огляду на такий методологічний принцип наукових досліджень, як принцип системності. Значно більший інтерес представляють розробки тих вчених, які глибоко ознайомлені з особливостями організаційної форми, історичної генези тощо міського та місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві.

Характеризуючи «сполучення» децентралізаційної та компетенційної реформи муніципального управління у Сполученому Королівстві, Д.О. Єжевський зауважив, що «децентралізація призвела до підвищення ефективності діяльності муніципалітетів з одного боку, і до зменшення їх ролі і звуження функцій з іншого» [74, с. 173]. Для того, щоб оцінити це узагальнення, слід звернутися до більш детальної характеристики реформи.

Для цього важливими є дві вихідні тези, сформульованих цим автором.

По-перше, він зауважив, що «за останнє десятиліття ХХ століття в Великобританії відбулося переосмислення ролі та функцій місцевих органів влади, в результаті чого змінився спосіб вико-

нання органами місцевого самоврядування своїх безпосередніх функцій, який полягає в переході від надання всіляких послуг населенню безпосередньо місцевою владою до їх надання на договірній основі або виконання своїх функцій у співпраці з іншими органами і організаціями. Втрата місцевими органами влади можливості самостійно виробляти суспільно корисні послуги з'явилася наймасштабнішою перебудовою системи місцевого самоврядування в XX столітті, оскільки усувався важливий елемент структури державного управління, успадкований від попередніх століть» [73, с. 10].

По-друге, «реформування місцевого самоврядування передбачало передачу на договірній основі багатьох функцій місцевої влади приватним організаціям, в результаті чого здійснювалося поділ політико-управлінських та виконавчих функцій. В основі перетворень лежала ідея впровадження конкуренції у галузі державних і громадських послуг і відмова від принципів державного адміністрування з метою поліпшення якості обслуговування населення та надання на місцях послуг» [73, с. 17].

Отже, Д.О. Єжевський ёмно охарактеризував сутність аналізованої реформи. Що ж до І.Є. Лапшиної, то вона сформулювала свої спостереження щодо цієї реформи дещо по-іншому. Авторка резюмувала, що «в останні десятиліття має місце фактична відмова від традиційної моделі, в рамках якої місцева влада практично всі муніципальні послуги надавали самостійно. На сучасному етапі відбувається все більший поділ функцій надання послуг і функцій стратегічної відповідальності за подібні послуги. Це, в свою чергу, сприяє посиленню організаційної фрагментації муніципального управління. Завдання місцевих органів зводиться до надання найбільш ефективних і якісних послуг населенню. Вони виступають в ролі замовників, які оплачують послуги, призначені кінцевим споживачам, і оцінка їх діяльності жителями даної території відбувається з точки зору кінцевого результату, ринкових принципів ефективності» [152, с. 23].

Перші нормативні положення в рамках цієї реформи було узагальнено під назвою «Програма «найкраща якість» (*best value*) та були закріплені у низці нормативно-правових актів Парламенту Сполученого Королівства, найбільш вагомим серед яких був Акт про місцеве управління 1999 року. Зокрема, у цьому документі визначався перелік органів місцевого самоврядування, у яких можна було реалізовувати програму «найкраща якість» [356]. У контексті нашого дослідження вагомим стало те, що в усіх сіті ця програма могла бути реалізованою та реалізовувалась.

Програма впроваджувалася поступово, і спочатку охоплювала кілька сфер суспільного життя. Потім, за підсумками дослідження програмних результатів, Парламент Сполученого Королівства поширив її і на інші сфери суспільного життя. Наприклад, спочатку плани реалізації Програми «найкраща якість» могли містити лише стандарти у сфері охорони здоров'я, інших соціальних послуг, а також культурних, у т.ч. освітніх послуг. Починаючи з 2002 року, було додано житлові послуги, після чого коло сфер суспільного життя продовжувало розширюватися. Це відбувалося відповідно до положень таких нормативно-правових актів, як Акт про показники ефективності діяльності місцевого самоврядування (найкращі показники) та стандарти діяльності (Англія) 2005 року [369], Наказ про найкращі показники у торгівлі (Англія) 2009 року [368], Наказ про найкращі показники у діяльності органів поліції 2008 року [370].

Програма «найкраща якість» реалізовувалась та продовжує реалізовуватися на основі Плану, який складається органами місцевого самоврядування. В межах сіті за затвердження програми покладається на відповідну раду.

У Плані передбачається:

- в яких сферах буде реалізовуватися Програма;
- які конкретно послуги вона буде охоплювати (з обґрунтуванням необхідності цих послуг населенню сіті);

- підсумки консультацій з населенням щодо переліку послуг;
- стандарти якості послуг;
- підсумки консультацій з населенням щодо якості послуг, які будуть запропоновані;
- положення про обрання постачальника послуг на конкурсній основі.

Після завершення виконання Плану (як правило, плани є річними та складаються на фінансовий рік, який починається 1 квітня та закінчується 31 березня) необхідним є складення звіту про його виконання.

Варто зазначити, що найбільш подібним до цього інститутом в Україні є інститут соціального замовлення. Однак, на сучасному етапі він не є популярним, та в умовах економічної кризи (фінансовий аспект) та пандемії COVID-19 (організаційний аспект) майже не розвивається. Отже, варто рекомендувати якомога більш детально вивчити відповідний британський досвід з тим, щоб застосовувати його для розбудови інституту соціального замовлення у муніципальному праві України.

Це є тим більш доречним, що соціальне замовлення як раз і має своєю сутністю залучення недержавних та немуніципальних постачальників для надання послуг населенню, для виконання різного роду робіт.

Більшість з цих немуніципальних постачальників послуг населенню є інститутами так званого «третього» сектору та отримали назву «КВАНГО». Це слово є аббревіатурою, яка не перекладається з англійської аббревіатури «*QUANGO*». Означає вона «*Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisation*» – «квазі-автономна неурядова організація». Дослідники відмічають перспективи КВАНГО в усіх сферах дії органів публічної влади та іменують їх «правовою моделлю підвищення ефективності влади» [275].

Сутність КВАНГО полягає у тому, що цю організацію утворюють та / або фінансують органи публічної влади, але вони не наділені

правами контролювати її поточну діяльність. Саме це й обумовлює префікс «квазі».

Звертаючись до досвіду Сполученого Королівства, який найбільш яскраво проявляється у самоврядуванні сіті, І.Є. Лапшина узагальнила, що «в останні десятиліття має місце фактична відмова від традиційної моделі, в рамках якої місцева влада практично всі муніципальні послуги надавала самостійно, і відбувається все більший поділ функцій надання послуг і функцій стратегічної відповідальності за подібні послуги. Має місце як передача окремих муніципальних функцій напівавтономним спеціалізованим організаціям – кванго, так і делегування деяких повноважень на субмуніципальний рівень – сусідським радам, радам споживачів і т.п., що в кінцевому підсумку сприяє посиленню організаційної фрагментації муніципального управління» [152, с. 12].

Д.О. Єжевський дослідив досвід залучення КВАНГО до надання послуг на муніципальному рівні більш детально, ніж І.Є. Лапшина. Зокрема, у своїй монографічній праці він «наводить вичерпний перелік всіх органів і установ, що належать до інших інститутів місцевого самоврядування, класифікуючи і характеризує специфіку діяльності кожного з них. Неурядові організації формуються шляхом призначення їх членів вищестоящими організаціями. Всі подібні органи об'єднуються поняттям «кванго» ... Прикладами можуть служити Міські конкурсні компанії, Муніципальні технічні коледжі, Корпорації по підвищенню кваліфікації, Муніципальні школи, які отримали гранти, Корпорації вищої освіти, Житлові трасти, Асоціації житлового будівництва, Ради з місцевого підприємництва, Госпітальні трасти, Ради з навчання та підприємництва, Корпорації розвитку міст, Корпорація розвитку Лондонських доків і інші» [73, с. 19].

Вище були наведені аргументи щодо того, чому на сучасному етапі муніципальної реформи цей досвід не може бути застосований в Україні. Але, слід визнати перспективним його вивчення

в межах окремого дослідження з метою застосування на наступних стадіях муніципальної реформи. Перелік, наведений вище, свідчить на користь того, що КВАНГО можуть особливо стати у нагоді, коли йдеться про міське самоврядування. А доцільність дослідження досвіду Сполученого Королівства у цій сфері підкреслюється узагальненнями дослідників. Наприклад, вони переконані, що «якість соціального обслуговування місцевого населення зростає не за рахунок централізації даної сфери, а за допомогою залучення приватних організацій, які наближені до населення і здійснюють свою діяльність під контролем місцевих і центральних органів влади» [56, с. 416].

Таким чином, компетенційні основи місцевого самоврядування у сіті Англії частково співпадають з цими основами в українських містах. Що ж до відмінностей, то деякі з них представляють собою перспективні напрями подальшого удосконалення міського самоврядування в Україні з застосуванням британського досвіду.

Висновки до Розділу 4

1. Наголошено на тому, що одна з відмінностей між англо-американською та континентальною моделлю полягає у принципах, за якими визначаються компетенційні основи місцевого (а отже, і міського) самоврядування. В англо-американській правовій родині це принцип *ultra vires* (у межах повноважень, тобто муніципальні органи діють у межах наданих їм повноважень).

2. В Україні застосовується принцип «дозволено те, що прямо визначено законом». Таким чином, переліки повноважень органів публічної влади є вичерпними. Резюмовано, що цей принцип та принцип *ultra vires* (у межах повноважень) є різними за назвою, але подібними за сутністю.

3. Проаналізовано джерела компетенційних основ міського самоврядування у досліджуваних країнах.

В Україні до їх числа належать Конституція 1996 року (у т.ч. рішення Конституційного Суду України з відповідними рішеннями єдиного органу конституційної юрисдикції) та Закон «Про місцеве самоврядування в Україні».

Щодо останнього нормативно-правового акту узагальнено, що, як і в інших його частинах, у частині, присвяченій організаційно-правовій основі місцевого самоврядування, відповідним питанням щодо саме міського самоврядування увага не приділяється за виключенням: а) положень частини другої статті 26, у якій йдеться про особливості компетенції міських рад міст з районним поділом; б) статті 41 «Особливості повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів».

У Сполученому Королівстві до числа джерел компетенційних основ міського самоврядування належать Акти про місцеве управління 1972, 1999, 2000, 2010 року, а також численні судові прецеденти, які регулюють та конкретизують положення нормативно-правових актів.

4. Звернено увагу на те, що у Сполученому Королівстві на сучасному етапі один з основних документів про місцеве самоврядування – Акт про місцеве управління 2000 року – починається саме з розділу, який містить положення про компетенційні основи місцевого самоврядування. До числа переваг такого підходу запропоновано відносити те, що: а) це є логічним; б) це вказує на основну цінність місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема; в) це значною мірою деполітизує місцеве самоврядування у цілому та міське самоврядування зокрема. Воно одразу постає як інститут з сервісною функцією – а не політичний інститут у першу чергу, як у законодавстві України.

Виходячи з вищенаведеного, запропоновано при комплексному оновленні Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» розгля-

нути питання розміщення положень про компетенційні основи місцевого самоврядування якомога ближче до початку цього нормативно-правового акту.

5. Дістала подальшої аргументації пропозиція при характеристиці компетенційних основ місцевого самоврядування вести мову не про «питання місцевого значення», а про «місцеві інтереси».

Доведено, що словосполучення «питання місцевого значення» не є дуже інформативним, та що його застосування може хибно вплинути на розуміння ролі органів міського самоврядування. Так, може скластися враження, що вони задіяні у виконанні якихось «другорядних», а отже – не дуже важливих для населення повноважень (що не відповідає дійсності).

Щодо словосполучення «місцеві інтереси» зазначено, що його не слід ототожнювати зі словосполученням «локальні інтереси». Адже «місцевим» іменується місцеве самоврядування. Прикметник «локальний» в українській юридичній літературі частіше застосовується у тезаурусі трудового права, а не конституційного права. Так, акти конкретного підприємства, установи, організації іменують «локальними», – але не можна порівнювати ці акти з актами органів місцевого самоврядування (наприклад, значна кількість актів органів місцевого самоврядування є нормативно-правовими, у той час як у актів підприємств, установ, організацій ознака нормативності відсутня).

6. Виявлено, що у Сполученому Королівстві наявна можливість органів адміністративно-територіальної одиниці у цілому чи конкретного органу місцевого самоврядування зокрема звернутися до Парламенту з проханням наділити їх окремими повноваженнями. До числа переваг такого підходу належать: а) можливість індивідуалізувати міське самоврядування; б) застосування історичного досвіду – саме такими, індивідуально-визначеними, були перші хартії міст у Сполученому Королівстві; в) надання можливості якомога більш ефективно реалізовувати права і свободи людини на місцевому рівні.

Підкреслено, що навряд чи цей підхід можна запозичити на сучасному етапі в Україні, наголошено на перспективності цього у майбутньому.

7. Підкреслено, що в муніципальному законодавстві Сполученого Королівства (на відміну від муніципального законодавства України) не йдеться про поділ на представницькі та виконавчі органи міського самоврядування. Навпаки, незважаючи на можливість впровадити посаду мера, менеджера ради, всіляко підкреслюється, що ради сіті є органами, які продовжують, як і до деволюційної реформи, успішно виконувати як представницькі, так і виконавчі завдання, що постають перед ними.

8. Узагальнено досвід міського самоврядування у Сполученому Королівстві у частині залучення інститутів громадянського суспільства до надання послуг населенню (наприклад, сусідських співтовариств – в Україні їх аналогом є органи самоорганізації населення).

Зокрема наголошено, що перші нормативні положення в рамках цієї реформи було запроваджено в рамках Програми «найкраща якість» (*best value*) та закріплено у низці нормативно-правових актів Парламенту Сполученого Королівства, у т.ч. в Акті про місцеве управління 1999 року. Ці положення визначали перелік органів місцевого самоврядування, у яких можна було реалізовувати Програму «найкраща якість» (у тому числі, в усіх сіті), послуги у яких сферах охоплювались Програмою тощо.

Узагальнено, що у процесі практичної реалізації Програми «найкраща якість» у Сполученому Королівстві значної ваги набули КВАНГО – напівпублічні адміністративні організації, які отримують фінансову підтримку від Уряду чи іншого органу публічної влади, внаслідок чого здійснює вплив на заміщення керівних посад у цьому органі (організації). Резюмовано: сутність КВАНГО полягає у тому, що цю організацію утворюють та / або фінансують органи публічної влади, але вони не наділені правами контролювати її поточну діяльність. Саме це й обумовлює префікс «квазі».

Резюмовано, що найбільш подібним до згаданого вище інституту в Україні є інститут соціального замовлення. Однак, на сучасному етапі він не є популярним, та в умовах економічної кризи (фінансовий аспект) та пандемії COVID-19 (організаційний аспект) майже не розвивається. Отже, варто рекомендувати якомога більш детально вивчити відповідний британський досвід з тим, щоб застосовувати його для розбудови інституту соціального замовлення у муніципальному праві України. Це є тим більш доречним, що соціальне замовлення як раз і має своєю сутністю залучення інститутів третього сектору до надання послуг населенню, для виконання різного роду робіт.

Незважаючи на наведені аргументи щодо того, чому на сучасному етапі муніципальної реформи цей досвід не може бути застосований в Україні, запропоновано визнати перспективним його вивчення в межах окремого дослідження з метою застосування на наступних стадіях муніципальної реформи. Наведені у дослідженні приклади найменування конкретних КВАНГО свідчать на користь того, що такі організації можуть особливо стати у нагоді, коли йдеться про міське самоврядування.

9. Сформульовано, що компетенційні основи місцевого самоврядування у сіті Англії частково співпадають з тим, що передбачено для українських міст. Що ж до відмінностей, то деякі з них представляють собою перспективні напрями подальшого удосконалення міського самоврядування в Україні з застосуванням британського досвіду.

ПІСЛЯМОВА

У дослідженні вирішено наукову проблему, яка полягає у формулюванні пропозицій щодо рецепції досвіду Сполученого Королівства для подальшого удосконалення муніципального законодавства України у частині міського самоврядування. Проведене порівняльно-конституційне дослідження є за своїм рівнем міжнародним (а точніше, європейським), за галузевим спрямуванням – внутрішньогалузевим, за ступенем деталізації застосовуваних правових положень – інституціональним.

Порівнюваність самоврядування у міських населених пунктах України та Сполученого Королівства обґрунтовується:

співпадінням за сутністю двох важливих періодів розвитку міського самоврядування у цих державах – по-перше, періоду найвищого розквіту міського самоврядування – середньовіччя, по-друге, періоду появи у досліджуваних країнах місцевого самоврядування (відповідно, і міського самоврядування) у його сучасному стані – для України це 1990-ті роки, для Сполученого Королівства – 1880-ті роки, період «британської муніципальної революції XIX століття»;

співпадінням більшості елементів форми держави щодо аналізованих країн (зокрема, належністю України та Сполученого Королівства до числа унітарних держав, а також тим, що в обох державах питання адміністративно-територіального устрою у частині міст вирішують загальнодержавні представницькі колегіальні органи – парламенти);

широким впровадженням у чинні нормативно-правові акти та судову практику обох держав європейських муніципальних стандартів.

Резюмуючи, варто запропонувати вченим та практикам якомога частіше звертатися до британського досвіду при здійсненні реформ міського самоврядування, адже саме у Сполученому Королівстві можна спостерігати поєднання поваги до давніх традицій, правових положень, з застосуванням найсучасніших підходів у реформуванні муніципального управління. Варто ще раз підкреслити, що саме ця унікальна комбінація робить досвід місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві у цілому та міського самоврядування у цій країні зокрема цікавим для дослідження та перспективним з точки зору його запозичення в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агеева Е.Ю. Город как социокультурное образование: функционально-типологический анализ : автореф. дис. ... д-ра философ. наук. Нижний Новгород, 2005. 22 с.
2. Александров А.А. Правовой статус города Москвы: конституционно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 206 с.
3. Анишина В.И. Конституционные принципы как основа самостоятельности судебной власти : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 431 с.
4. Апрыщенко В.Ю. Национализм и институциональная идентичность: местное управление в Шотландии в XVIII – первой половине XIX века. *Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки*. 2008. № 5. С. 78–82.
5. Аристотель. Сочинения : В 4 т. Т. 4. М. : Мысль, 1983. С. 376–644.
6. Асоціації міст України виповнилося 28 років. *Вісник Асоціації міст України*. 2020. № 172. С. 2.
7. Бабурин С. Н. Территория государства (правовые проблемы) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. 292 с.
8. Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення. *Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ) : збірник наукових праць*. Одеса, 1997. С. 96–97.
9. Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування. *Муніципальне право України : підручник / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К.*, 2001. С. 115–150.
10. Баймуратов М.О., Танаджи Г.Г. Муніципальні права людини. Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / За ред. академіка НАН України Ю.С. Шемшученка. К. : Юридична думка, 2008. С. 183–193.

11. Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. Одесса : Одиссей, 2000. 80 с.
12. Баймуратов М.А. Конституционно–Проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов. *Юридический вестник*. 1996. № 1. С. 95–100.
13. Баймуратов М.М. Компетенція органів місцевого самоврядування в контексті глобального вимірювання та управління. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості : тези доповідей Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2019 р.). К. : ТОВ «Ві Ен Ей Прес», 2019. С. 137–142.
14. Бальцій Ю.Ю. Правовий статус міського голови в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2006. 16 с.
15. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. США, Великобритания. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1971. 280 с.
16. Барабашев Г.В. Положение и роль муниципальных органов в современном капиталистическом государстве (США, Великобритания) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1971. 32 с.
17. Баранчиков В.А. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. М. : Издательство «Экзамен», 2005. 448 с.
18. Баранчиков В.А. Муниципальные органы Великобритании : учеб. пособие; Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. М. : МЮИ, 1990 (1991). 64 с.
19. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. К. : Видавництво «Юридична думка», 2010. 656 с.
20. Батанов О.В. Конституційно–правовий статус територіальних громад в Україні. К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2003. 511 с.
21. Батанов О.В. Конституційно-правові проблеми державного устрою України: теорія та практика. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 2. С. 66–70.

22. Белоусова Е.В. Представительный орган местного самоуправления в системе публичной власти муниципального образования в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 44 с.

23. Березовська С.В. Правове регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 18 с.

24. Берман Г.Дж. Западная традиция права: пер.с англ. 2-е изд. М. : Инфра М – Норма, 1998. 624 с.

25. Бехруз Х.Н. Концептуальность сравнительного правоведение. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії* : зб. наук. пр. / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.), Ю.М. Оборотов (заст. голов. ред.), В.В. Завальнюк [та інш.]; МОН України, ОНЮА. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. Т. 7. С. 122–130.

26. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (Муніципальне право) : навч. посіб. К. : Атіка, 2000. 304 с.

27. Богатырева О.Н. Процессы децентрализации в европейских странах. *Электронное приложение к Российскому юридическому журналу*. 2018. № 2. С. 5–20.

28. Богданова Н.А. Система науки конституционного права : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 334 с.

29. Богдановская И.Ю. Закон в английском праве / отв. ред. Н.С. Крылова; АН СССР, Ин-т государства и права. М. : Наука, 1987. 143 с.

30. Бондар М.Ю. Конституційний референдум: теорія та практика : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. 237 с.

31. Борденюк В.І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. К., 2009. 40 с.

32. Борденюк В. Місцеве самоврядування в районах міст з районним поділом як форма децентралізації управління великим містом. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2011. № 1. С. 72–79.

33. Бородін Є.І., Тарасенко Т.М. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 55–61. URL: <https://core.ac.uk/reader/233892300>
34. Бутырина М.В. Зарубежные модели местного самоуправления. *Вестник ИГЭУ*. 2008. Вып. 1. С. 49–53.
35. Виборчий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>
36. Винниченко В.К. Відродження нації. Ч. 1. Київ, Чернівці : Видавництво «Дзвін», 1920. 348 с.
37. Відкритий лист Правління Асоціації міст України до Президента України. *Вісник Асоціації міст України*. 2020. № 173. С. 6.
38. Волков В.Д. Город как субъект советского государственного права. М., 1984. 152 с.
39. Галямичев А.Н. О причинах широкого распространения магдебургского городского права в странах Центральной и Восточной Европы. *Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. История. Международные отношения*. 2019. Т. 19. Вып. 2. С. 178–182.
40. Гелла Т.Н. «Английский вопрос» в политике деволюции современной Великобритании. *Среднерусский вестник общественных наук*. 2017. Т. 12. № 5. С. 148–155.
41. Гладій В.І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи для України : дис. ... канд. політ. наук. Івано-Франківськ, 2015. 238 с.
42. Голованов В.М. Муниципальные органы публичной власти в городах федерального значения Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 26 с.
43. Головка К.В. Систематизація муніципального законодавства України: визначення поняття. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1. С. 110–114.
44. Головка К.В. Систематизація муніципального законодавства України: теорія і практика : дис. ... д-ра юрид. наук. Ужгород, 2019. 429 с.

45. Гончарова К.А. Організаційно-правові форми місцевого самоврядування: постановка питання. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія» : збірник наукових статей*. Чернівці, 2019. № 3. С. 32–40.

46. Гончарова К.А. До питання застосування поняття «організаційно-правова форма» до місцевого самоврядування в Україні. Правові засади організації та здійснення публічної влади : збірник тез III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 28 лютого – 2 березня 2020 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2020. С. 113–116.

47. Гончарук А.В. Місто як суб'єкт та об'єкт управління на засадах партнерства. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні : збірник тез VII Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 грудня 2018 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2018. С. 110–115.

48. Горбатюк Е.С. Местное самоуправление в Великобритании XIX в. : аналитический обзор. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Политология. Международные отношения*. 2010. № 1. С. 113–120.

49. Горбатюк Е.С. Теоретическое осмысление английского самоуправления в русской либеральной мысли. *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*. 2009. Т. 5. № 1. С. 255–270.

50. Горный М.Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Изд-во Юрайт, 2020. 393 с.

51. Государственная политика и управление : [учебник] : в 2 ч. / под ред. Л. В. Сморгунова. М. : Рос. полит. энцикл., 2007. Ч. II. Уровни,

технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления. 495 с.

52. Государственное право буржуазных и развивающихся стран : учебник / А.А. Мишин, Г.В. Барабашев. – Москва : Юрид. лит., 1989. 383 с.

53. Гошко Т.Д. Правовая локация городов Украины XIV–XVI веков: к постановке проблемы. *История и историческая память*. 2011. № 3. С. 9–36.

54. Грובה В.П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2013. 40 с.

55. Гураль П.Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах. Навч. посібник. Львів : Каменяр, 2017. 147 с.

56. Гусейнов А.Г., Эльдаров Э.М. Британский опыт местного самоуправления: поиск исторических и географических параллелей. *Региональные проблемы преобразования экономики*. 2012. № 3. С. 408–417.

57. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>

58. Делімарський Р.Є. Магдебурзьке право у Києві. К. : Соборна Україна, 1996 р. 144 с. URL: <http://litopys.org.ua/magdeb/del02.htm>

59. Джабраїлов Р.А. Господарська правосу́б'єктність міста : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Донецьк, 2010. 31 с.

60. Дмитришин Ю.Л. Організація міського самоврядування в місті Торунь на основі хелмінського права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2010. Вип. 52. С. 451–456.

61. Дмитришин Ю.Л. Хелмінська (Кульменська) грамота як джерело хелмінського права. *Митна справа*. 2014. № 5(2.1). С. 46–50.

62. Дмитришин Ю.Л. Хелмінське право в «Екстракті малоросійських прав» 1767 р. та «Екстракті із указів, інструкцій та установлень» 1786 р. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 44 (1). С. 12–14.

63. Дмитришин Ю.Л. Хелмінське (кульменське) право та його застосування в Україні (XIII – перша половина XIX ст.) : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Львів, 2012. 18 с.

64. Добкін М.М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2009. 24 с.

65. Довнар-Запольский М.В. Политический строй Древней Руси. Вече и князь. М. : Издательство И.Д. Сытина, 1906. 63 с.

66. Дребушевская Г.А. Феномен английского самоуправления. *Вестник Омского университета*. 2009. № 1. С. 75–80.

67. Дроботенко И.И. Зарубежные модели местного самоуправления: опыт для России. *Власть*. 2010. № 1. С. 119–122.

68. Дробуш І.В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2002. 20 с.

69. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М. : Спарк, 2001. 251 с.

70. Егоров А.В. Сравнительное право как современный социальный феномен. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2018. № 3. С. 72–78.

71. Егоров А.В. Сравнительное правоведение в системе юридического образования Беларуси: традиции, тенденции, проблемы. *Lex Russica*. 2016. № 7. С. 225–237.

72. Ежевский Д.О. Городское самоуправление: опыт Лондона. *Административное и муниципальное право*. 2008. № 10. URL: <https://center-bereg.ru/o4170.html>

73. Ежевский Д.О. Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 28 с.

74. Ежевский Д.О. Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 198 с.

- 75.Ежевский Д.О. Организация регионального и местного управления в Великобритании. URL: <https://vestnik-mgou.ru/Articles/Doc/4333>
- 76.Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. Тула, 1996. 220 с.
- 77.Емельянов Н.А. Становление местного самоуправления в России: конституционные нормы и реальность. Тула : б/и, 1997. 286 с.
- 78.Ермолов Ю.А. Система местного самоуправления в крупном городе : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. URL: <https://www.dissercat.com/content/sistema-mestnogo-samoupravleniya-v-krupnom-gorode>
- 79.Єдинак Я.Б. Повноваження районних у місті адміністрацій та їх інституційне забезпечення. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2(18). URL: [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2017-02\(18\)/18.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2017-02(18)/18.pdf)
- 80.Єдинак Я.Б. Ступінь дослідження проблеми формування та розвитку інституту районної в місті адміністрації в містах із районним поділом. *Theory and Practice of Public Administration*. 2017. № 2. С. 144–151.
- 81.Єдинак Я.Б. Удосконалення інституційного забезпечення діяльності районних у місті адміністрацій. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1-2(1). С. 266–273.
- 82.Єрмолаєв В. Віче в Київській Русі – важлива складова державного механізму. *Право України*. 2003. № 3. С. 136–141.
- 83.Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. К., 2004. 672 с.
- 84.Забашта А.С. Магдебургское право: понятие и источники. *Наука и современность*. 2001 № 13-3. С. 207–212.
- 85.Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівнял. аналіз / пер. з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
- 86.Иванов С.Н., Югов А.А. Территориальные коллективы в системе социалистического самоуправления советского народа.

XXVII съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования. Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск : Уральский рабочий, 1988. С. 93–104.

87. Идесис И.В. Научные исследования уставов городов в Украине. *Legea Si Viata*. 2016. № 1. С. 48–51.

88. Изингер А.В. Конституционно-правовой статус городов федерального значения в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 210 с.

89. Институты самоуправления: историко – правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др. М. : Наука, 1995. 301 с.

90. История стран Западной Европы в 2 ч. Часть 1. Великобритания. Германия : учебник для академического бакалавриата. М. : Изд-во Юрайт, 2019. 356 с.

91. Идесіс І.В. Законодавча регламентація місцевого самоврядування українських міст. *Право і суспільство*. 2015. № 6-2. С. 19–24.

92. Идесіс І.В. Проблемні питання прийняття й реєстрації статутів територіальних громад в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 10-2. Т. 1. С. 55–58.

93. Идесіс І.В. Процесуальні питання прийняття міських статутів: рецепція європейського досвіду. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2020. № 4. С. 396–399.

94. Идесіс І.В. Статути територіальних громад міст – «місцеві конституції»? *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. № 5. Т. 1. С. 71–74.

95. Идесіс І.В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2016. 20 с.

96. Идесіс І.В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2016. 222 с.

97. Ідесіс І.В. Українське міське право: європейські традиції. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2020. № 3. С. 481–484.
98. Калабекова М.А. История и развитие англосаксонской модели местного самоуправления в Великобритании. *Вестник Костромского государственного университета*. 2010. Т. 16. № 4. С. 324–325.
99. Калиновський Б.В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку : монографія. Вінниця : ТОВ «Нілан – ЛТД», 2016. 426 с.
100. Камінська Н.В. Місьцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. К. : КНТ, 2010. 232 с. URL: http://pidruchniki.ws/15840720/pravo/mistseve_samovryaduvannya_-_kaminska_nv
101. Капков С.А. Трансформация городских общественных пространств (социально-философские аспекты) : дис. ... канд. философ. наук. М., 2020. 198 с.
102. Каракчиев П.О. Региональная деволюция в Уэльсе. *Современная Европа*. 2007. № 3. С. 85–98.
103. Кафарський В.І. Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2010. 471 с.
104. Кафарський В.І. Місцева влада в умовах пропорційної системи виборів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2006. № 6. С. 100–105.
105. Кафарський В.І. Політичні партії і місцеве самоврядування: консервативні підходи в умовах політичних компромісів. *Правова держава : зб. наук. пр.* Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. Вип. 17. С. 348–355.
106. Кафарський В.І. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності : монографія. Київ : Логос, 2008. 560 с.
107. Келлер О.Б. Из истории городского права, правовых семей и сборников средневековой Германии. *Известия Гомельского*

государственного университета имени Ф. Скорины. 2015. № 1(88). С. 24–30.

108. Келлер О.Б. Из истории магдебургского городского права. URL: https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/167101/1/Келлер_4_2013-038-042.pdf

109. Келлер О.Б. Распространение средневекового немецкого права на землях Центральной и Восточной Европы в XIII–XVIII вв. : автореф. дис. ... д-ра истор. наук. Минск, 2015. 40 с.

110. Кириченко Ю.М. Адміністративно-правові засади діяльності міського голови : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2007. 20 с.

111. Кириченко Ю.М. Система місцевого самоврядування України: теоретичне визначення поняття та основних елементів. *Наше право*. 2010. № 2. Ч. 2. С. 28–32.

112. Кистяковский А.Ф. Очерк исторических сведений о своде законов, действовавших в Малороссии, под. заглавием: Права, по которым судится Малороссийский народ. К. : Университет. тип., 1879. 114 с.

113. Кількість адміністративно-територіальних одиниць за регіонами України на 1 січня 2021 року. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/ds/ator/ator2020_u.htm

114. Кісловський А.В. Метод моделювання у статутній нормотворчості українських міст. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 1. Ч. 2. С. 117–122.

115. Кісловський А.В. Стадії нормотворчого процесу щодо статутів територіальних громад міст в Україні. *Jurnalul Juridic Național : teorie și practică*. 2019. № 1. Том 1. С. 46–49.

116. Кісловський А.В. Розробка та прийняття статутів територіальних громад міст в Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра філософії. Запоріжжя, 2020. 244 с.

117. Клімова Г.П. Міське самоврядування в Україні: історія і сучасність. *Державне будівництво та міське самоврядування*. 2004. № 8. С. 80–89.

118. Ключковський Ю.Б. Концепція територіальної громади в умовах муніципальної реформи. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості : Тези доповідей Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2019 р.). К. : ТОВ «Ві Ен Ей Прес», 2019. С. 88–91.

119. Ковалинский В. Магдебургия Киева: обязанности, запреты и колонна с яблоком. URL: https://www.weekend.today/spectemy/kievskaja-starina/magdeburgija-goroda-kieva_arhiv_art.htm

120. Коданева С.И. Британская конституционная реформа: региональный аспект. Аналитический обзор / РАН. ИНИОН. Центр-социал. науч.-информ. исслед. Отд. правоведения. М., 2005. 112 с.

121. Коданева С.И. Политическая регионализация в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: конституционная реформа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 22 с.

122. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. Я.Ю. Кондратьєва. К. : Юрінком Інтер, 2003. 464 с.

123. Кондрацька Н.М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 24 с.

124. Кондрацька Н.М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2016. 236 с.

125. Конотопцев О.С. Доцільність існування представницьких органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_2_5

126. Конотопцев О.С. Доцільність існування районів у місті. Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю

(3 квіт. 2009 р., м. Львів) : у 2 ч. / за наук. ред. В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. Ч. 1. С. 66–69.

127. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М. : Норма, 2007. 896 с.

128. Конституционное право зарубежных стран : учебник / под ред. А.Р. Крусян, Д.Я. Гараджаева, Н.В. Мишиной. Харьков : Право, 2015. 848 с.

129. 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.

130. Конституційне право зарубіжних країн. Том 1 : Загальна частина / під ред. д.ю.н., проф. Н.В. Мішиної та доц. В.О. Міхальова. Дніпропетровськ : Середняк ТК, 2014. 340 с.

131. Конституційне право зарубіжних країн. Том 2 : Особлива частина / під ред. д.ю.н., проф. Н.В. Мішиної та доц. В.О. Міхальова. Дніпропетровськ : Середняк ТК, 2014. 336 с.

132. Конституційне право України : підручник; за заг. ред. Т.М. Слінько. Харків : Право, 2020. 592 с.

133. Конституція (Основний Закон) Української РСР 1937 року. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>

134. Конституція (Основний Закон) Української РСР 1978 року. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>

135. Конституція Західно-Української Народної Республіки (Проект Станіслава Дністрянського) 1920 року. URL: <https://constituanta.blogspot.com/2012/08/1920.html>

136. Конституція України 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

137. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>

138. Конституція Української СРР 1929 року. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html>
139. Корнієнко М.І. Районні у містах ради як конституційний інститут. *Право України*. 2011. № 2. С. 201–207.
140. Кравец І.А. Формирование российского конституционализма: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. 584 с.
141. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посіб. К. : «Арарат-Центр», 2001. 176 с.
142. Кравченко В.В., Бедрій Р.Б., Гірняк В.О. Муніципальне право України у визначеннях та схемах : навчальний посібник. Вінниця : ТОВ «ТВОРИ», 2019. 144 с.
143. Крусян А.Р. Конституционные принципы взаимодействия местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине. *Актуальні проблеми держави та права*. Випуск 6. Ч. 1. С. 157–165.
144. Крылов Б.С. Государственный строй Великобритании. М. : Госюриздат, 1957. 82 с.
145. Кузнецов А.А. Конституционно-правовые аспекты развития местного самоуправления в Российской Федерации в свете Европейской Хартии местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 307 с.
146. Куйбіда В.С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 20 с.
147. Курочкин В.И. Местное самоуправление в городах-мегаполисах: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 26 с.
148. Курочкин В.И. Местное самоуправление в городах-мегаполисах: теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. URL: <https://www.dissercat.com/content/mestnoe->

samoupravlenie-v-gorodakh-megapolisakh-teoretiko-pravovoe-issledovanie

149. Куфакова Н.А. Местное управление в буржуазных странах и странах, освободившихся от колониальной зависимости. М. : ун-т дружбы народов им. Патриса Лумумбы. Каф. теории и истории госуд. и права, 1969. 102 с.

150. Кучабський О. Великі міста та агломерації в системі адміністративно-територіального устрою України. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 1 (4). С. 130–139.

151. Лазор О.Д., Лазор О.Я., Чемериз А.О. Територіальна організація влади в Україні : навч. посіб. К. : Дакор, 2007. 576 с.

152. Лапшина И.Е. Местное управление в механизме публичной власти Великобритании : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 24 с.

153. Левенець А.В. Муніципальні права людини в Україні. *Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління*. 2014. Т. 1. Вип. 2/2. С. 189–196.

154. Луценко П.П. Особливості становлення інституту місцевого самоврядування в європейських країнах. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4. С. 1–9. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-4/doc/3/05.pdf>

155. Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Х. : Модель всесвіту, 2001. 224 с.

156. Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія. Х. : Одиссей, 2006. 352 с.

157. Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації : автореф. дис... канд. юрид. наук. Х., 1998. 17 с.

158. Любченко П.М. Права і свободи людини у сфері місцевого самоврядування: проблеми правового регулювання

та реалізації. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15093/1/Lubchenko_57-70.pdf

159. Магновський І.Й. Правові особливості статусу міста як складового елементу системи адміністративно-територіального устрою України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 2. С. 1–9. http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/02_2009/09mijauu.pdf

160. Малахов В.П. Образ города в современном гуманитарном дискурсе: некоторые проблемные направления. Образ міста в контексті історії, філософії, культури : Києвознавчі читання. К. : ПАРАПАН, 2005. С. 16–18.

161. Малахов В.П. Право в его универсальности, особенности и конкретности : моногр. М. : Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2005. 241 с.

162. Малиновский А.А. Методология сравнительного правоведения. *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина*. 2019. № 3. С. 9–24.

163. Мальчин Ю.М., Чумак В.А. Історія місцевого самоврядування України : навч. пос. Під загред. Спулбер Діани, Горбоного А.Ю., Халецької А.А. Вид. 3-тє. К. : АМУ, 2017. 88 с.

164. Марцеляк О.В. Запровадження в Україні регіональних омбудсманів як фактор успішності муніципальної реформи в Україні у сфері захисту прав людини. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості : Тези доповідей Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2019 р.). К. : ТОВ «Ві Ен Ей Прес», 2019. С. 30–33.

165. Мельничук О.С. Міська правова система в Україні : загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2016. 36 с.

166. Мельничук О.С. Міська правова система в Україні : загальнотеоретичне дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2016. 400 с.

167. Местные органы в политической системе капитализма. М. : Изд-во «Наука», 1985. 193 с.

168. Михайлишин Л. Моделі організації місцевого управління: порівняльний аналіз. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2008. Вип. 1. С. 1–11. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/L.%C2%A0Mykhaylyshyn.pdf

169. Мишин А.А. Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. М. : Юридическая литература, 1976. 280 с.

170. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для вузов. Изд. 16-е, стер. Москва : Юстицинформ, 2010. 559 с.

171. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М. : Изд-во «Белые альвы», 1996. 350 с.

172. Мишина Н.В. Государственное право зарубежных стран. Курс лекций / Н.В. Мишина, В.А. Михалев, В.А. Курагин, Д.Е. Волкова. К. : Юринком Интер, 2012. 416 с.

173. Мишина Н.В. Муниципальное управление в США и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии : сравнительно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Одесса, 2002. 226 с.

174. Міста з районним поділом. Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

175. Місьцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2014. 128 с.

176. Мішина Н.В. Графічні зображення як засіб наглядного наведення статистичних фактів у конституційно-правових дослідженнях. Розвиток методології сучасної юриспруденції : матер. Третьої Міжнар. наук. конф., присвяч. пам'яті професора

О.В. Сурілова (м. Одеса, 12 квітня 2013 р.) / відп. ред. Ю.М. Оборотов. Одеса : Фенікс, 2013. С. 189–193.

177. Мішина Н.В. Гарантії місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2017. № 10. С. 81–89.

178. Мішина Н.В. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления в Украине и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. Проблемы права на зламі тисячоліть. Матеріали міжнародної наукової конференції : Наукове видання. Дніпропетровськ, ІМА – прес, 2001. С. 133–135.

179. Мішина Н.В. Деякі можливості вдосконалення функціонування органів місцевого самоврядування в Україні на матеріалах практики Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії. *Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць*. Одеса : Юридична література, 2001. Вип. 11. С. 213–215.

180. 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.

181. Мішина Н.В. До питання про класифікацію територіальних мікроколективів. *Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління*. 2006. № 2. С. 224–230.

182. Мішина Н.В. Муніципальне управління в столиці Великобританії – Лондоні. *Юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 260–265.

183. Мішина Н.В. Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії : порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2002. 20 с.

184. Мішина Н.В. Муніципальне управління у Великому Лондоні. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Т. 3. Одеса : Юридична література, 2004. С. 237–244.

185. 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.

186. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація територіальних мікроколективів. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Том XXVII. Одеса, 2020. С. 78–84.

187. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Том XX VI. Одеса, 2020. С. 81–89.

188. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення та середовище проживання. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 2. <http://www.academy.kiev.ua/ej4/txts/REGIONALNE/06mnvnjs.pdf>

189. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : дис. ... д-ра юр. наук. Одеса, 2009. 595 с.

190. Мішина Н.В. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова» в Україні та в США. *Юридический вестник*. 2001. № 1. С. 124–127.

191. Мішина Н.В. Податок місцевої ради в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії. *Актуальні проблеми держави і права : Зб. наук. праць*. Одеса : Юридична література, 2002. Вип. 16. С. 237–240.

192. Мішина Н.В. Проблеми доктринального супроводження розвитку конституційної юстиції в Україні. *Вісник Конституційного Суду України*. 2015. № 4. С. 122–126.

193. 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.

194. Мішина Н.В. Реформа по підвищенню ефективності функціонування органів місцевого самоврядування Сполученого

Королівства Великої Британії та Північної Ірландії. *Актуальні проблеми держави і права* : Зб. наук. праць. Одеса : Юридична література, 2001. Вип. 12. С. 184–186.

195. Мішина Н.В. Роль комісій місцевих рад у підвищенні ефективності рішень ради: Україна та зарубіжний досвід. *Актуальні проблеми державного управління* : Зб. наук. праць. Одеса, 1999. Вип. 2. С. 153–157.

196. Мішина Н.В. Статистичний метод у конституційному праві. Питання удосконалення методології сучасної юриспруденції : тези Другої Міжнар. наук. конф., присвяч. пам'яті професора О.В. Сурілова (м. Одеса, 30–31 березня 2012 р.) / за заг. ред. Ю.М. Оборотова. Одеса : Фенікс, 2012. С. 140–141.

197. 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.

198. Москальчук К.М. Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 20 с.

199. Москальчук К.М. Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 227 с.

200. Москальчук К.М. Нове законодавство про службу в органах місцевого самоврядування. *Юридичний вісник*. 2012. № 1. С. 52–57.

201. Музиченко П.П. Історія держави і права України : навч. посіб. 4-те вид., стер. К. : Знання, 2003. 429 с.

202. Назарко А.Т. Городское самоуправление в системе публичной власти Украины. *Legea și viața*. 2014. № 2. С. 92–96.

203. Назарко А.Т. Конституционно-правовое понятие города. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць. О. : Астропринт, 1999. Вип. 6. Ч. I. С. 166–172.

204. Назарко А.Т. Міське право в Україні: питання формування та інституціоналізації. Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 30 листопада 2012 р.) : у 2 т. Т. 1 / відп. за вип. д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін ; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». О. : Фенікс, 2012. С. 350–352.

205. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 26 с.

206. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 224 с.

207. Назарко А.Т. Система місцевого самоврядування великих міст. *Юридичний вісник*. 2013. № 2. С. 37–42.

208. Назарко А.Т. Система міського самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики. Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. ювілею акад. С.В. Ківалова (16–17 травня 2014 р., м. Одеса) : у 2 т. Т. 1 / відп. ред. В.М. Дрьомін. О. : Юрид. л-ра, 2014. С. 155–157.

209. Недбайло П.Е. Методологические проблемы советской юридической науки. Методологические проблемы советской юридической науки : материалы науч. конф. Киев, 22 окт. 1964 г. К. : Наукова думка, 1965. С. 7–36.

210. Ноздрачёв Е.В. Концепция деволюции в новейшей истории Великобритании. *Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки*. 2015. № 5. С. 55–58.

211. Обговорення та пропозиції до Проекту змін до Конституції в частині децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/constitution>

212. Оборотов Ю.М. Місцезрозвиток в основі апологізації українського права. *Право України*. 2011. № 8. С. 142–151.

213. Олейников О.В. Разграничение полномочий в структуре органов местного самоуправления Российской Федерации. Краснодар, 2005. 234 с.

214. Онищук Г.І. Міський комплекс України: теорія та практика розвитку : автореф. дис. ... док. екон. наук. К., 2002. 38 с.
215. Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах : учебное пособие для магистров / А.С. Чуева, П.М. Курдюк, И.Н. Иваненко. Краснодар, 2013. 94 с.
216. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. *Місьцеве і регіональне самоврядування України*. 1995. Вип. 1–2(10–11). С. 67–75.
217. Орловская Е.И. Грамоты на магдебургское право как источник общеземского права Беларуси XVI века. Арлоўская А.І. Граматы на Магдэбургскае права як крыніца агульназемскага права Беларусі XVI ст. Статут Вялікага княства Літоўскага 1529 года – падмурак развіцця беларускай дзяржаўнасці і канстытуцыйналізму: да 480-годдзя прыняцця : сб. науч. тр. / БГУ, юрид. фак.; редкол. С.А. Балащенко [и др.]. – Минск : РИВШ, 2009. С. 84–87.
218. Орловський О.С. Проблемні питання скликання і проведення загальних зборів громадян за місцем проживання. *Збірник наукових праць НАДУ при Президентіві України*. 2009. Вип. 2. С. 143–161.
219. Орловський О.С. Регулювання форм локальної демократії статутами територіальних громад. *Юридичний вісник*. 2009. № 2. С. 24–30.
220. Осауленко С.В. Конституційне право на свободу об'єднання у політичні партії : дис. ... д-ра юрид. наук. Ужгород, 2020. 457 с.
221. Осауленко С.В. Реалізація конституційного права на об'єднання у політичні партії в Україні на місцевому рівні. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні : збірник тез VI Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 грудня 2017 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2017. С. 77–79.
222. Основи місцевого самоврядування : наук.-практ. посіб. / авт. кол. за заг. ред. В.М. Олуйка. Хмельницький : ЦППК, 2008. 730 с.

223. Павлов І. Доцільність формування районних у місті рад: аналіз підходів. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04\(7\)/10pivrap.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04(7)/10pivrap.pdf)

224. Панасюк С.А. Муніципальні права людини: питання якісної імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. URL: https://www.researchgate.net/publication/322385658_Municipalni_prava_ludini_pitanna_akisnoi_implementacii_principiv_Evropskoi_hartii_miscevogo_samovraduvanna

225. Перфильева Н.С. Развитие местного самоуправления в Великобритании в конце XX – начале XXI веков : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 21 с.

226. Перфильева Н.С. Развитие местного самоуправления в Великобритании в конце XX – начале XXI веков : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 151 с.

227. Платон. Собрание сочинений в 4 т. : Т. I / Общ. ред. А.Ф. Лосева и др.; Авт. вступит. статьи А.Ф. Лосев; Примеч. А.А. Тахо-Годи; пер. с древнегреч. М. : Мысль, 1990. 860 с.

228. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальций Ю.Ю. Муніципальне право України : підручник. 2-ге вид. доп. К. : Правова Єдність, 2009. 720 с.

229. Полякова Н.Н. Эволюция местного самоуправления в Великобритании. *Право и управление*. XXI век. 2011. № 2. С. 26–32.

230. Пояснювальна записка до Проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», реєстраційний номер 2217-а від 15 липня 2015 р. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=351886>

231. Пояснювальна записка до Проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», реєстраційний номер 2598 від 13 грудня 2019 р. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67644&pf35401=514406>

232. Пояснювальна записка до Проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», реєстраційний номер 2598-а від 27 грудня 2019 р. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67644&pf35401=516282>

233. Пояснювальна записка до Проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)», реєстраційний номер 4178 від 26 червня 2014 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf35401=305854>

234. Привалова Л.В. Правовая природа и правовой статус представительного органа муниципального образования в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 22 с.

235. Привалова Л.В. Правовая природа и правовой статус представительного органа муниципального образования в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 210 с.

236. Прилепа Н.В. Сучасна система місцевого самоврядування в Україні. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні : збірник тез VII Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 грудня 2018 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2018. С. 53–57.

237. Про бюджетну систему Української РСР : Закон Української РСР від 5 грудня 1990 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/512-12>

238. Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 140–143 Конституції України : Ухвала Конституційного Суду України від 13 липня 1999 року № 36-у/99. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v036u710-99>

239. Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з набранням чинності Законом України «Про державну підтримку

кінематографії в Україні» : Закон України від 3 жовтня 2019 року.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/164-20>

240. Про внесення змін до деяких законів України щодо транс-кордонного співробітництва : Закон України від 4 вересня 2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2515-19>

241. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» : Закон України від 15 березня 2007 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749-16>

242. Про внесення змін до статей 26 та 50 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» : Закон України від 21 квітня 2005 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2554-15>

243. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листопада 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>

244. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 липня 1991 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>

245. Про Державний бюджет України на 2007 рік: Закон України від 19 грудня 2006 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/489-16>

246. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 28 грудня 2007 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/107-17>

247. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

248. Про економічну самостійність Української РСР : Закон Української РСР від 3 серпня 1990 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-12>

249. Про місто-герой Севастополь : Проект Закону України реєстраційний номер 3187-1 від 21 березня 2006 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2

250. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

251. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 26 березня 1992 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2234-12>

252. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування : Закон Української РСР від 7 грудня 1990 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>

253. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 року. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 254.

254. Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

255. Про прийняття за основу Проекту Закону України про місто-герой Севастополь : Постанова Верховної Ради України від 19 травня 2005 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2580-15>

256. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. Ст. 1167.

257. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>

258. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 року. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 11. Ст. 79.

259. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», реєстраційний номер 2217 від 1 липня 2015 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf35401=306694>

260. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», реєстраційний номер 2217-а від 15 липня 2015 р. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=351848>

261. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», реєстраційний номер 2598

від 13 грудня 2019 р. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67644&pf35401=514377>

262. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», реєстраційний номер 2598-а від 27 грудня 2019 р. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67644&pf35401=514377>

263. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)», реєстраційний номер 4178 від 26 червня 2014 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf35401=305850>

264. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)», реєстраційний номер 4178-а від 7 липня 2014 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf35401=306694>

265. Пронкин С.В. Уэльс: долгий путь к деволюции. Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2016. № 4. С. 155–168.

266. Пшенко О.Ю., Пшенко А.Г. Формирование модели местного самоуправления в Великобритании (исторический аспект). *Историческая и социально-образовательная мысль*. 2014. № 6-1. С. 88–91.

267. Рабінович П.М. Герменевтика і правове регулювання. *Вісник Академії правових наук України*. 1999. № 2. С. 61–70.

268. Рабінович П. Проблеми трансформації методології вітчизняного правознавства: досягнення, втрати, перспективи. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. № 4. С. 3–14.

269. Рабінович П., Савчук Н. Офіційне тлумачення законодавства: герменевтичний аспект. *Право України*. 2001. № 11. С. 22–25.

270. Регламент Краматорської міської ради VII скликання. URL: <https://krm.gov.ua/reglament-roboty-miskoyi-rady/>

271. Регламент Обухівської міської ради Київської області восьмого скликання. URL: <https://obcity.gov.ua/miska-vlada/miska-rada/reglament-miskoi-radi/>

272. Регламент Харківської міської ради 8 скликання. URL: <https://www.city.kharkov.ua/uk/gorodskaya-vlast/gorodskoj-sovet/reglament.html>

273. Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. Справочник. М. : Юридическая литература, 1993. 256 с.

274. Ровинська К.І. Магдебурзьке право як підґрунтя формування місцевого самоврядування на території України. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 257–263.

275. Романовская О.В. КВАНГО (QUANGO) – правовая модель повышения эффективности государственной власти. *Вестник Поволжского института управления*. 2018. Т. 18. № 5. С. 37–45.

276. Романюк А. Ліквідація районних рад у м. Львові у 1994–1995 рр.: причини і наслідки. Матеріали круглого столу «Чи потрібні Харкову районні ради?», м. Харків, 19 листоп. 2009 р. URL: <http://old.city.kharkov.ua/documents/40160.doc>

277. Саидов А.Х. Сравнительное правоведение и источники права. *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина*. 2016. № 3. С. 25–38.

278. Саидов А.Х. Сравнительное правоведение и юридическая география мира. М. : Ин-т г-ва и права РАН, 1993. 150 с.

279. Саламова П.А. Специфика реформы местного самоуправления Великобритании в контексте региональной политики конца XX – начала XXI века. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки*. 2006. № 3. С. 69–72.

280. Саликов Д.Х. Институт шерифов в системе местного управления средневековой Англии. *Вестник Челябинского государственного университета*. 2015. № 23. С. 97–101.

281. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування. Одеса : ОФ УАДУ НАДУ, 2001. 380 с.

282. Семенченко Ф.Г. Роль місцевого самоврядування у формуванні системи демократичного правління. Державне управління та місцеве самоврядування : тези XI Міжнар. наук. конгресу, 24 березня 2011 р. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. С. 84–86.

283. Система державного управління Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії: досвід для України / уклад. П.І. Крайнік; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка. К. : НАДУ, 2011. 48 с.

284. Скакун О.Ф. Принцип единства логического и исторического методов в сравнительном правоведении. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия: Юридические науки*. Т. 20. № 1. 2007. С. 3–21.

285. Скопненко Ю. Місцеве самоврядування в місті Києві: конституційні аспекти реформування. *Віче*. 2013. № 2. С. 19–22.

286. Статут територіальної громади міста Бердянська. URL: http://bmr.gov.ua/fileadmin/documentation/inf-komunik.resursi/2017/Statut_teritor_gromadi_mista.pdf

287. Статут територіальної громади міста Житомира. URL: <http://zt-rada.gov.ua/files/upload/sitefiles/doc1501491397.pdf>

288. Статут територіальної громади міста Івано-Франківська. URL: <http://www.mvk.if.ua/rizn/21729>

289. Статут територіальної громади міста Кузнецовськ Рівненської області. URL: <http://varash.rv.gov.ua/component/documents/5614:rischrada391-2016>

290. Статут територіальної громади міста Лозова. URL: <http://www.lozovarada.gov.ua/stgml.html>

291. Статут територіальної громади міста Луцька. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/pages/city-charter>

292. Статут територіальної громади міста Миколаєва. URL: <https://mkrada.gov.ua/content/statut-mista.html>

293. Статут територіальної громади міста Суми. URL: <https://www.smr.gov.ua/en/dokumenti/statut-mista.html>

294. Статут територіальної громади міста Харків : затверджений Рішенням Харківської міської ради від 4 липня 2007 р. № 121/07. URL: <http://www.city.kharkov.ua/uk/dokumenty/ustav-territorialnoj-gromadyi.html>

295. Стренковский С.П. Дореволюционная Российская историография городского самоуправления Беларуси в XIV–XVIII вв. *Теория и практика общественного развития*. 2010. № 4. С. 247–252.

296. Тарахонич Т.І. Людиноцентризм у праві та у правовому регулюванні: реалії сьогодення. *Альманах права*. 2017. Вип. 8. С. 281–284.

297. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. К. : Заповіт, 1997. 187 с.

298. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

299. Токвиль А. Демократия в Америке. М. : Прогресс, 1992. 554 с.

300. Транин А.А. Административно – территориальная организация капиталистического государства. М. : Наука, 1984. 145 с.

301. Третій (III) Універсал Української Центральної Ради від 7 (20) листопаду року 1917. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html>

302. Трофимова И.Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран). URL: http://ars-administrandi.com/article/Trofimova_2011_2.pdf

303. Тупіцин В.М. Організаційне забезпечення діяльності представницького органу місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд.наук з держ. управління. Дніпропетровськ, 2015. 24 с.

304. Тупіцин В.М. Організаційне забезпечення діяльності представницького органу місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. наук з держ. управління. Дніпропетровськ, 2015. 247 с.

305. 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.

306. У справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум»: Рішення Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 року № 4-п/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18>

307. У справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України: Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10>

308. У справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад): Рішення Конституційного Суду України від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02>

309. У справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно

повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій): Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>

310. У справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) : Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>

311. У справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) : Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року № 7-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99>

312. Утвенко В.В. Теорія та історія місцевого самоврядування : навч. посібник. К. : ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. 234 с.

313. Федоренко В.Л. Конституційне право України : підручник. К. : Видавництво Ліра-К, 2016. 616 с.

314. Федоренко В.Л. Столиця України – місто-герой Київ: поняття, адміністративно-територіальний устрій і функції (частина друга). *Публічне право*. 2013. № 1. С. 6–12.

315. Фрицький О.Ф. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України та подальший розвиток місцевого самоврядування. Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права :

сб. науч.-практ. статей / составление, предисловие и общ. ред. М.Ф. Орзих. О. : Юрид. л-ра, 2007. С. 57–64.

316. Харвей Дж., Худ К. Британское государство. М. : Изд. иностр. лит., 1961. 388 с.

317. Хохрякова І.В. Досвід організації управління у містах з районним поділом в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 7–8. С. 103–112.

318. Хрестоматія з історії держави і права України / В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький ; за ред. В.Д. Гончаренка : У 2-х т. К. : Ін Юре, 1997. Т. 1. 464 с.

319. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2004. 20 с.

320. Чапля О.В. До питання диференціації організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні. Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вишеградської четвірки : тези доп. та наук. повідомл. Сучасн. наук.-практ. конф. (м. Харків, 21–22 жовтня 2016 р.). Х. : Право, 2016. С. 252–255.

321. Чапля О.В. Різновиди організаційних форм міського самоврядування в США. Сучасні междисциплінарні дослідження: правова урбаністика. Матеріали Науково-практичної інтернет-конференції. 26 грудня 2016 р., м. Одеса. С. 116–119. URL: http://onua.edu.ua/downloads/nauka/2016_12_26-konf-tgp.pdf

322. Четвертий (IV) Універсал Української Центральної Ради від 9 січня 1918 року. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-4.html>

323. Чиркін А.С. Конституційні засади організації місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 24 с.

324. Чумакова О.В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу : дис. ... канд. наук з держ. упр. Дніпропетровськ, 2008. 200 с.

325. Чуп І. Формування представницьких органів місцевого самоврядування базового рівня в Україні: ретроспективний аспект. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 4. С. 205–209.

326. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2009. 20 с.

327. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні : моногр. Кременчук, 2010. 156 с.

328. Швандерова А.Р. Сравнительный метод в изучении истории права и государства в теоретическом наследии М.М. Ковалевского, П.Г. Виноградова и Ф.В. Тарановского. *Философия права*. 2017. № 1. С. 12–17.

329. Шеин С.А. Политическая стратегия современных британских консерваторов в процессе политико-институциональной трансформации Соединенного Королевства : дис. ... канд. полит. наук. Пермь, 2016. 234 с.

330. Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2005. 19 с.

331. Шкабаро В.М. Місто в системі адміністративно-територіального устрою України. *Держава і право. Збірник наук. праць. Юридичні і політичні науки*. 2002. Вип. 18. С. 115–118.

332. Штефан В.С. Законодавчий аспект закріплення критеріїв класифікації міських населених пунктів. *Теорія і практика правознавства : електрон. фахове вид. Нац. юрид. ун-ту ім. Ярослава Мудрого*. 2015. Т. 1. № 7. URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/63332>

333. Штефан В.С. Место и роль городских агломераций и мегаполисов в системе территориального устройства государства. *Вісн. Нац. ун-ту «ЮАУ ім. Ярослава Мудрого»*. Серія: Економічна теорія та право / редкол. : А.П. Гетьман та ін. Х. : Право, 2014. № 3(18). С. 229–239.

334. Штефан В.С. Міські агломерації як феномен територіального устрою України. Удосконалення місцевого самоврядування

в аспекті конституційної реформи : зб. наук. ст. та тез повідомл. за матеріалами міжнар. наук.-практ. конф., м. Полтава, 27 черв. 2013 р. / редкол. С.Г. Серьогіна та ін. Полтава : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2013. С. 168–169.

335. Штефан В.С. Правовий статус міських населених пунктів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 21 с.

336. Штефан В.С. Правовий статус міських населених пунктів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 206 с.

337. Штефан В.С. Проблеми правового забезпечення повноважень органів публічної влади у сфері регулювання відносин щодо міських населених пунктів. Цінності сучасного конституціоналізму. V Тодиківські читання : зб. тез наук. доп. і повідомл. міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (28–29 верес. 2012 р.) / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана ; Нац. ун-т «ЮАУ ім. Ярослава Мудрого». Х. : Права людини, 2012. С. 199–201.

338. Щебетун І.С. Модель місцевого самоврядування: поняття, взаємозв'язок з концепцією та системою місцевого самоврядування. *Правничий часопис Донецького університету*. 2013. № 1. С. 67–74.

339. Юдина А.В. Объекты, цели и уровни сравнительно-правовых исследований. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки*. 2014. № 1. С. 129–134.

340. 2011 rural/urban classification. URL: <https://www.ons.gov.uk/methodology/geography/geographicalproducts/ruralurbanclassifications/2011ruralurbanclassification>

341. Baker C. Cities, towns and villages: Trends and inequalities. URL: <https://commonslibrary.parliament.uk/trends-and-inequalities-in-cities-towns-and-villages/>

342. Baker C. City & Town Classification of Constituencies & Local Authorities. URL: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8322/>

343. Cities and Local Government Devolution Act 2016. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/1/contents>

344. City of London (Ward Elections) Act 2002. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukla/2002/6/contents/enacted>

345. City status in the United Kingdom. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/City_status_in_the_United_Kingdom

346. Coronavirus Act 2020. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/contents>

347. Dhillon K. England's few elected mayors score highly on accountability. URL: http://www.citymayors.com/politics/uk_electedmayors2.html

348. Greater London Authority Act 1999. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/section/348>

349. Greater Manchester Authority. URL: https://www.manchester.gov.uk/downloads/download/6987/our_organisation_structure

350. Housing Act 2004. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/34/contents>

351. Karn N. Centralism and Local Government in Medieval England: Constitutional History and Assembly Politics, 950–1300. *History Compass*. 2012. # 10. P. 742–751.

352. Kemp R. Directly elected mayors are not an effective model for England. URL: http://www.citymayors.com/politics/uk_mayors_anti.html

353. Leicester City Council Constitution. URL: <https://www.leicester.gov.uk/your-council/how-we-work/our-constitution/>

354. Liverpool City Council's Constitution. URL: <http://councillors.liverpool.gov.uk/ecSDDisplay.aspx>

355. Local Government Act 1972. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents>

356. Local Government Act 1999. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/27/>

357. Local Government Act 2000. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000>

358. Local Government Act 2010. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/35/contents>

359. Local Government and Public Involvement in Health Act 2007. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/28/contents>

360. Localism Act 2011. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted>

361. Mayor and Cabinet of City of Bristol. URL: <https://www.bristol.gov.uk/how-council-decisions-are-made/the-mayor-and-cabinet>

362. Mayor of Liverpool. URL: <https://liverpool.gov.uk/council/councillors-and-committees/mayor-of-liverpool/>

363. McClatchey C. Why do towns want to become cities? URL: <https://www.bbc.com/news/magazine-13841482>

364. Municipal Government in the United Kingdom. Office for National Statistics. URL: <https://www.ons.gov.uk/>

365. Remote Meetings Procedure Rules. URL: <https://www.leicester.gov.uk/media/186648/remote-meetings-procedure-rules-2020.pdf>

366. Tait J. Medieval English Borough: Studies on Origin and Constitutional History. Manchester : Manchester University Press, 1968. 372 p.

367. The City of London. Research and statistics FAQ. URL: https://www.cityoflondon.gov.uk/Corporation/LGNL_Services/Business/Business_support_and_advice/Economic_information_and_analysis/Research+and+statistics+FAQ.htm

368. The Local Government (Best Value Authorities) (Power to Trade) (England) Order 2009. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2009/2393/article/2/made>

369. The Local Government (Best Value) Performance Indicators and Performance Standards (England) Order 2005. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2005/598/contents/made>

370. The Police Authorities (Best Value) Performance Indicators Order 2008. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2008/659/contents/>

НОТАТКИ

Наукове видання

НЕСТОР Віталій Романович

**САМОВРЯДУВАННЯ У МІСТАХ УКРАЇНИ
ТА СПОЛУЧЕНОГО КОРОЛІВСТВА ВЕЛИКОБРИТАНІЇ
І ПІВНІЧНОЇ ІРЛАНДІЇ:
КОНСТИТУЦІЙНО-ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

Монографія

Верстка	<i>Ю. Ковальчук</i>
Обкладинка	<i>А. Юдашкіна</i>
Технічне редагування	<i>Т. Шутова</i>



Підписано до друку 03.03.2025 р. Формат 60х84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Droid. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 22,55. Наклад 300.
Замовлення № 071м-0925.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавництво «Юридика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефони: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@juridica.od.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7653 від 18.08.2022 р.