

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 відбувалася 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 сходить 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 збиралося 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-