



УДК 342.4

**Н. Мішина,**доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ В СТОЛИЦІ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ – ЛОНДОНІ

Наразі важливим питанням, яке вирішується у процесі муніципальної реформи в Україні, є питання організаційно-правової форми управління в населених пунктах. Водночас дедалі вагомішою стає роль міст у житті держави та суспільства. Поняття «глобальне місто» поки що навряд чи можна застосувати до якого-небудь з українських міст. Але й українські міста приділяють значну увагу підвищенню своєї конкурентоздатності порівняно із закордонними містами, наприклад як центри туризму, дозвілля тощо.

У зв'язку із цим велике значення має наукове забезпечення відповідних процесів. При цьому на особливу увагу заслуговує питання індивідуалізації організаційно-правових форм управління містами. Слід зазначити, що це сприятиме їх конкурентоспроможності, в тому числі, й тому, що надасть можливість підкреслити свої, індивідуальні особливості. Поки що їх можливо підкреслити лише в статутах територіальних громад. Причому лише в деяких проектах статутів та статутах територіальних громад ці особливості розкриваються детально (дивись, наприклад, [1]).

Найбільше особливостей із точки зору місцевого самоврядування в кожній державі має саме столиця. Тому доцільно наслідувати приклади столичних міст щодо того, як індивідуалізувати місцеве самоврядування. Водночас, вивчаючи місцеве самоврядування в зарубіжних країнах, вчені досить часто не зупиняються на особливостях місцевого самоврядування столиць або дуже коротко розкривають їх.

Ціллю статті є проаналізувати місцеве самоврядування у столиці Сполученого

Королівства Великої Британії і Північної Ірландії – Лондоні. Слід зазначити, що комплексна реформа муніципального управління в Сполученому Королівстві 1990–2000-х років істотно вплинула на муніципальне управління в Лондоні. Викладене обумовлює вибір теми статті та її актуальність. Сучасних українсько- та російськомовних досліджень муніципального управління в Сполученому Королівстві небагато. Тому основою стислого огляду сучасного муніципального управління в Лондоні є переважно нормативні акти, на яких базувалися вищезгадані зміни, та матеріали практики.

Станом на 01 січня 2003 року в Лондоні проживало приблизно 8 630 осіб. За своїм статусом Лондон є місто: з уведенням християнства у VII сторіччі в Лондоні оселився єпископ, що дало адміністративно-територіальній одиниці право офіційно іменуватися «city» («civitas») [2, с. 357]. За адміністративно-територіальним поділом Лондон складається з 33 частин: 32 бургів (borough) та Сіті Лондон – найбільш старої частини Лондону. Муніципальне управління в Лондоні є дволанковим: свої муніципальні органи мають Сіті та бурги, крім того, функціонує група муніципальних органів Великого Лондону (мер та Асамблея Лондону, Рада транспорту Лондону, Метрополітенська поліцейська рада, Рада з протипожежного планування, Агенція з розвитку Лондону як бізнес-центру).

У Сіті Лондон (Корпорації Лондон) муніципальне управління здійснюється згідно з древніми хартіями, воно є незмінним протягом кількох століть [3]. Щодо впроваджених цими хартіями му-

ніципальних органів та посадових осіб, то функції деяких із них трансформувалися згідно з вимогами часу (наприклад, муніципальна рада Сіті), інші ж на сучасному етапі мають переважно представницькі функції (наприклад, олдермени, як члени Журі олдерменів, працюють в комітетах муніципальної ради, діють як керівники та скарбники в закладах освіти, поліклініках, благодійних установах).

Муніципальна рада Корпорації Лондон обирається щорічно особами, які мають право голосу згідно з вимогами відповідних актів чинного законодавства. Корпорацію Лондон очолює Лорд-мер [4], який щорічно обирається на цю посаду Асамблеєю всіх членів лондонських гільдій; у голосуванні мають право брати участь близько 26000 осіб – у Лондоні існує більше 100 гільдій, включаючи професійні асоціації представників сучасних професій. Гільдії також беруть участь у благодійній діяльності, засновуючи заклади освіти та фінансуючи їхню діяльність.

Кандидат на посаду Лорд-меру має попередньо займати посади олдермену та шерифу (шерифи обираються в тому ж порядку, що й Лорд-Мер, та допомагають йому виконувати його обов'язки) [5]. Як голова Корпорації Лондону, Лорд-мер очолює Журі олдерменів та Журі муніципальної ради; виконує церемоніальні функції, очолює або є членом багатьох громадських та благодійних організацій, пропагує Лондон як провідний міжнародний фінансовий центр, підвищує роль Сіті в національній економіці [6].

Щодо бургів Лондону, то їхнє муніципальне управління не має особливостей і здійснюється так само, як муніципальне управління всіх інших територіальних колективів (крім приходів, Сіті Лондон та Великого Лондону). «Система комітетів» була замінена Актом Парламенту Сполученого Королівства «Про муніципальне управління» від 20 липня 2000 року (Local Government Act 2000). У ньому було закріплено три організаційних форми,

які могли обрати для себе органи місцевого самоврядування [7]. Вони були створені на основі існуючих у світовій практиці основних організаційних форм місцевого самоврядування (рада – мер, рада – керуючий, комісійна форма).

Організаційна форма «мер, що обирається безпосередньо населенням, та кабінет»: кабінет складають два або більше членів ради, які призначаються мером членами кабінету. Кабінет може бути однопартійним чи коаліційним. Члени кабінету одноособово приймають рішення з питань, які віднесені до їхньої компетенції та належать до сфери діяльності, яку вони координують. До компетенції мера входить роль політичного лідера територіального колективу, який розробляє та пропонує раді на затвердження політику розвитку.

Організаційна форма «кабінет із лідером»: лідер обирається радою з-поміж її членів, кабінет призначається лідером або радою з-поміж членів ради. Кабінет може бути однопартійним чи коаліційним. Організаційна форма схожа на модель «мер, що обирається безпосередньо населенням, та кабінет», за винятком того, що лідер (іноді його називають мером, який обирається непрямым шляхом) спирається на підтримку членів ради, а не громади; лідер зміщується з посади радою. Повноваження лідеру є аналогічними повноваженням меру з розглянутої вище організаційної форми.

Організаційна форма «мер, що обирається безпосередньо населенням, та менеджер ради»: менеджер є посадовою особою, він призначається на посаду радою. Роль мера в цій моделі – «переважно впливати, здійснювати керівництво та лідерство, а не приймати рішення» [8].

Середня чисельність муніципальної ради бургу становить близько 60 осіб (наприклад, до складу муніципальної ради бургу Мертон входить 60 осіб [9], до муніципальної ради бургу Грінвіч – 54 [10]).

З 1985 до 2000 року Лондон не мав органу муніципального управління за-



гальної компетенції, повноваження якого поширювалися б на всю його територію; функціонували лише ради бургів і Сіті та численні (від 17 до 80) муніципальні органи спеціальної компетенції, роботу яких ставало дедалі важче скоординувати [11, р. 123]. У 1998 році в межах започаткованої урядом лейбористів реформи муніципального управління було проведено референдум, на якому більшість лондонців підтримало пропозицію створення органів муніципального управління загальної компетенції, повноваження яких поширювалися б на всю територію сіті, а саме обрання Асамблеї та меру Лондону.

У 2000 році муніципальне управління Великого Лондону (Greater London Authority) зазнало істотних змін: було обрано мера та Асамблею Лондону. Їхня основна мета – сприяти економічному розвитку та добробуту, займатися соціальним розвитком та охороною навколишнього середовища Лондону [12]. Перше голосування за членів Асамблеї та мера Лондону було проведено 4 травня 2000 року. Надалі мешканці Лондону, яким на день проведення голосування виповнилося 18 років, якщо вони є громадянами або однієї з держав Співдружності, або Республіки Ірландія, або громадянами Європейського Союзу [12], обирають раз на чотири роки мера за мажоритарною системою, Асамблею – за змішаною системою.

Організаційна форма муніципального управління у Великому Лондоні не має аналогів у цій державі, її обрав Парламент Сполученого Королівства. Компетенція між мером та Асамблеєю розподіляється таким чином, що мер є «слабким». Але, на відміну від «системи комітетів», мер є «слабким» не тому, що в нього відносно небагато повноважень, а тому, що його дії та рішення перебувають під постійним контролем Асамблеї.

Мер розробляє, переглядає та організовує реалізацію стратегічних планів у сфері благоустрою сіті; затверджує бюджет для групи муніципальних органів Великого Лондону; здійснює пред-

ставницькі функції; планує та спрямовує політику сіті щодо надання життєво необхідних послуг (транспорт, поліція, протипожежна безпека, економічний розвиток, мистецтво та культура, стратегічне планування). Мер очолює Раду транспорту Лондону та Агенцію з розвитку Лондону, призначає кількох членів Метрополітенської поліцейської ради за рекомендацією Асамблеї, та членів Ради з пожежної безпеки – за рекомендацією Асамблеї та бургів [13].

Основний контроль за діяльністю мера здійснює Асамблея – своєрідний форум, який вивчає пропозиції меру, контролює його рішення і дії, виконання ним своїх функцій [14]. Асамблея перевіряє дії мера через комітети розслідувань, контролює бюджетний процес та видатки бюджету; може вносити зміни до бюджету, якщо за це проголосує 2/3 членів Асамблеї; 10 разів на рік проводить зустрічі з мером, на яких члени Асамблеї ставлять йому запитання стосовно виконання їм своїх повноважень; щорічно заслуховує звіт меру; може вести розслідування з питань, важливих для лондонців.

Муніципальні органи Сіті та кожного з 32 бургів відповідають переважно за надання послуг: за освіту, соціальні послуги, планування (крім стратегічного), захист прав споживачів, парки, сади тощо. Корпорація Лондону додатково відповідає за економічний розвиток Сіті, за утримання мостів через Темзу, деяких музеїв, аеропорту та річкового порту.

В Акті «Про муніципальне управління Великого Лондону» є і переліки повноважень меру та Асамблеї, і перелік питань, які не належать до їхньої компетенції. Крім того, мер та Асамблея, готуючи рішення, проводять попередні консультації з відповідними органами, а після прийняття рішення надсилають його копію цим органам та обов'язково радам кожного з бургів та Сіті [12].

Органи муніципального управління Великого Лондону не отримують податок місцевої ради напряму від платників. Ради бургів і Сіті, встановлюючи

ставки цього податку, враховують потреби і муніципальних органів Великого Лондону, а потім передають їм відповідну частину грошових коштів.

**Висновки** з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. У 2000 році муніципальне управління Великого Лондону зазнало істотних змін: було обрано мера та Асамблею Лондону. Поки що реформа оцінюється як ефективна, ніяких змін до впроваджені організаційно-правової форми муніципального управління не вноситься. Уявляється, що подальше спостереження за ефективністю результатів проведеної реформи є перспективними.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, муніципальне управління, організаційно-правова форма місцевого самоврядування, міське самоврядування, муніципальне управління у Лондоні.

*У статті розглянуто сучасне муніципальне управління у столиці Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії – Великому Лондоні. У 2000 році муніципальне управління Великого Лондону зазнало істотних змін: було обрано мера та Асамблею Лондону. Поки що реформа оцінюється як ефективна, ніяких змін до впроваджені організаційно-правової форми муніципального управління не вноситься. Актуальність вивчення лондонського досвіду полягає в тому, що це сприятиме, по-перше, врахуванню історичних традицій при формуванні організаційно-правової форми місцевого самоврядування населеним пунктом, а по-друге, вказує на можливість індивідуалізації місцевого самоврядування у ньому.*

*В статье рассмотрено современное муниципальное управление в столице Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии – Большом Лондоне. В 2000 году муниципальное управление Большого Лондона претерпело существенные изменения: были избраны мер и Ас-*

*самблея Лондона. Пока что реформа оценивается как эффективная, никаких изменений во введенную организационно-правовую форму муниципального управления не вносится. Актуальность изучения лондонского опыта заключается в том, что это, во-первых, может способствовать учету исторических традиций при формировании организационно-правовой формы местного самоуправления в населенном пункте и, во-вторых, указывает на возможность индивидуализации местного самоуправления в нем.*

*The article considers the current municipal administration in the capital of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland - Greater London. In 2000, the municipal administration of the Greater London has undergone significant changes were elected to the Assembly and Mayor of London. So far, the reform is referred as effective, no changes in the introduction of organizational and legal form of municipal government were introduced. The relevance of the study of the London experience is that it can contribute, first of all, taking into account historical traditions in the formation of the legal form of local government in the village, and secondly, indicates the possibility of individualization of the local government there.*

#### **Література**

1. Орзих М. Ф. Конституционное право Украины : учебно-методическое пособие. Часть III. Выпуск 1: Проект Устава территориальной громады города Одессы / М. Ф. Орзих. – Одесса : Астропринт, 1999. – 52 с.
2. Берман Г.Дж. Западная традиция права: эпоха формирования / Г. Дж. Берман ; пер. с англ. – 2-е изд. – М. : Изд-во МГУ; Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1998. – 624 с.
3. City of London [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.london.gov.uk/>.
4. Lord Mayor of the City of London [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cityoflondon.gov.uk/lordmayor/index.htm>.



5. *Governing of the City of London* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.cityoflondon.gov.uk/about\\_us/governing/governing.htm](http://www.cityoflondon.gov.uk/about_us/governing/governing.htm).
6. *Lord Mayor of the City of London: Functions* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.cityoflondon.gov.uk/business\\_city/lordmayor/index.htm](http://www.cityoflondon.gov.uk/business_city/lordmayor/index.htm).
7. *Explanatory Note: Local Government Act 2000* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hmsso.gov.uk/acts/en/2000en22.htm>.
8. *Modern Local Government In Touch With the* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.local-regoin.detr.gov.uk/lgwp/1.htm>.
9. *Members of Merton Borough Council* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.merton.gov.uk/council/index.asp>.
10. *The London Borough of Greenwich* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.greenwich.gov.uk/Greenwich/YourCouncil/VotingElections/GuideElections.htm>.
11. *Byrne T. Local Government In Britain. Everyone's Guide to How It All Works/ T. Byrne.* – London, Penguin Books, 2000. – 794 p.
12. *Greater London Authority Act 1999* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hmsso.gov.uk/acts/acts1999/19990029.htm>.
13. *Greater London Authority – Frequently Asked Questions* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.london.gov.uk/help/faq.jsp>.
14. *The London Assembly election* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.londonelects.org.uk/assembly/index.html>.