

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ УКРАЇНИ

Київський Національний університет ім.Тараса Шевченка

На правах рукопису

**Мармазов** Василь Євгенович

**Система місцевого управління у Великобританії**

**(історико-теоретичне дослідження)**

12.00.01 - теорія та історія держави та права;

історія політичних і правових вчень

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

дисертація на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Київ - 1995



34  
09.001  
Робота виконана на ка  
Київського Національного у

**Науковий керівник** - доктор політичних наук, кандидат  
юридичних наук **В. М. Якушик**.

**Офіційні опоненти** - доктор юридичних наук,  
професор **А. О. Селиванов**;  
- кандидат юридичних наук  
**М. П. Стеценко**

**Провідна організація (установа)** - Інститут держави і права  
ім.В.М.Корецького НАН України.

Захист відбудеться "\_\_\_" \_\_\_\_\_ 199\_\_ року о "\_\_\_"  
годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.068.18.17 при  
Київському університеті ім.Тараса Шевченка за адресою: Київ-17,  
вул.Володимирська,60, Головний корпус, ауд.\_\_\_\_\_.

З дисертаційною роботою можна ознайомитися в бібліотеці Ки-  
ївського університету.

Автореферат розіслано "\_\_\_" \_\_\_\_\_ 199\_\_ року.

ЛНБ ім. В. Стефаніка  
АН України

Вчений секретар спеціалізованої  
ради доктор юридичних наук

**Н. С. Кузнєцова**

## I. Загальна характеристика роботи

Актуальність дослідження. Демократизація політичної системи нашого суспільства, розвиток народного самоврядування є одним з найважливіших засобів досягнення суспільством нового якісного стану, який відповідає сучасним потребам і реаліям. Самоврядування народу є одночасно і метою широкомасштабних економічних, політичних, соціально-культурних перетворень і найдійовішим інструментом їх здійснення, і бажаним станом громадянського суспільства й державності України, процесом їх постійної прогресивної зміни. Практичні політичні й законодавчі заходи в цій галузі повинні спиратися на теоретико-методологічну концепцію самоврядування.

Врачування вітчизняних історичних традицій, світового досвіду є необхідною умовою розвитку місцевого самоврядування. Цей інститут "як невід'ємна частина національної структури, є найбільшчим до громадян рівнем управління, а тому перебуває в кращому становищі як в плані заохочення їх до прийняття рішень, що стосуються умов їхнього життя, так і у використанні їх знань та можливостей в ім'я прогресу"<sup>1</sup>.

Процесові прискорення пошуків найбільш ефективних і прийнятних для України форм самоврядування сприяло б використання наявних у світовій практиці перевірених багатовіковим досвідом форм самоврядування.

Саме тому закономірним є звернення до досвіду становлення й розвитку системи місцевого управління в Британії - батьківщині класичних муніципальних форм. Тут склався тип місцевого самовря-

---

<sup>1</sup> Всесвітня Декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. Вип.1-2 (6-7). - Київ, 1994. - С.65.

дування, що одержав назву англосаксонського. Одна з характерних рис цієї системи - відсутність на місцях повноважних представників уряду, що опікуються місцевими виборними органами.

Питанням становлення й розвитку сучасної моделі місцевого самоврядування Великобританії присвячено багато праць, опублікованих англійською, німецькою та французькою мовами (деякі перекладено на російську мову) ще на межі XIX-XX ст. У працях М.Вотье, І.Редліха, Е.Поррита, С.Лоу, К.Смелле, К.Ліндемана, П.Ашлея знайшли своє відбиття практично всі факти, що так чи інакше стосуються місцевого управління Великобританії<sup>1</sup>. Однак для інших праць, багатих на фактичний матеріал, водночас характерна відсутність аналізу причин ряду важливих політико-правових подій. Наше дослідження ставить своїм завданням перерахувати всі більш чи менш значні факти з історії місцевого управління, обить наголос на аналізі причин найважливіших з них, а також на тенденціях розвитку місцевого управління в конкретні періоди його історії.

Дослідження місцевого управління у Великобританії набуло особливого значення у зв'язку з численними нововведеннями в галузі організації та діяльності місцевих інститутів, що почалися в 1972 р. Це питання було предметом досліджень А.Александрера, П.Річардса, К.Пірса та інших.<sup>2</sup> У радянській юридичній літературі монографічне дослідження головних аспектів системи британського

---

1 Вотье М. Местное самоуправление Англии. - СПб., 1910; Редлих И. Английское местное управление. - Т.1. - СПб., 1907; Поррит Э. Современная Англия Права и обязанности ее граждан. - М., 1937; Лоу С. Государственный строй Англии. - М., 1910; Линдеман К. Новейшие течения в английском городском самоуправлении. - СПб., 1898; Ашлей П. Местное и центральное управление. - СПб., 1910; Smellie K. The History of Local Government. - L., 1946.

<sup>2</sup> Alexander A. The Politics of Local Government in the United Kingdom 1945-1980. L., N.Y., 1982; Richards C. The Machinery of Change in Local Government 1888 - 1974. - L., 1980.

місцевого управління було здійснене Г.В.Барабашевим до реорганізації його 70-х рр.<sup>1</sup> Після реформи 1972-74 рр. система англійських місцевих інститутів неодноразово вивчалася радянськими державознавцями, проте або як один з аспектів при дослідженні англійської держави взагалі<sup>2</sup>, або місцеве управління Великобританії розглядалося поряд із місцевими органами інших країн, причому під певним кутом зору<sup>3</sup>. Помітна праця, присвячена місцевому управлінню - колективна монографія "Місцеві органи в політичній системі капіталізму", стосовно Англії дає докладний опис фактичного матеріалу. Проте, зі організації та діяльності місцевих інститутів, що почалися в напевно, праця не ставить перед собою завдання аналізу наведених фактів. Далі, система місцевого управління Великобританії зазнала значних змін у деяких сферах управління, які не відображено (й не могло бути відображено) в праці. Це, зокрема, стосується законопроектів і планів уряду, розроблених протягом останніх десяти років. Ці проекти, поряд із законодавством, прийнятим у 70-80-ті рр., здійснюють серйозний вплив на становище й роль органів місцевого управління в політичній системі Великобританії. Таким чином, виникла потреба ще раз звернутися до місцевого управління цієї країни з метою аналізу описаних в радянській літературі реформ у цій галузі, а також для того, щоб поповнити брак інформації про останні зміни в місцевих інститутах британської системи управління.

---

<sup>1</sup> Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). - М., 1971.

<sup>2</sup> Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. - М., 1984.

<sup>3</sup> Местные органы в политической системе капитализма. - М., 1985.  
Баранчиков В.А. Муниципальные органы Великобритании. - М., 1990.

**Мета роботи** - комплексне вивчення системи місцевого управління у Великобританії, яке включає основні етапи становлення й розвитку сучасної моделі місцевого управління в цій країні, характер і політичну спрямованість останніх реформ у цій системі, характеристику діючих інститутів місцевого управління, їх організації та спосіб функціонування, а також питання взаємовідносин центрального й місцевого управління.

**Методологічна й джерелознавча база дослідження.** Розв'язуючи поставлене завдання, автор застосував такі наукові методи: історико-порівняльний, системно-структурний, формально-логічний та ін.

Сформульовані в дисертації теоретичні й практичні рекомендації базуються на роботах учених, які досліджували основні теоретичні положення про природу й сутність місцевого самоврядування, висунуті й обґрунтовані в працях А.Токвіля, Л.Штейна, Р.Гнейста, К.Лабанда, Ю.Панейка. Використовувалися також роботи сучасних авторів з історії та теорії самоуправління: І.Бутка, В.Кампо, М.Корнієнка, А.Селиванова, В.Шаповала, Л.Юзькова, В.Якушика Г.Барабашева, В.Бараңчикова, Н.Крилової, Т.Міннекес, А.Траніна. Розглянуто державно-правову літературу англійською мовою. У дисертації використано нормативні акти парламенту Великобританії, рекомендації міністерств з питань місцевого управління, матеріали роботи комісій з місцевого управління, судові рішення.

**Наукова новизна дослідження.** Дисертація становить собою дослідження сучасної системи місцевого управління у Великобританії, починаючи з періоду її становлення і закінчуючи змінами, внесеними до цієї системи у 1985-86 рр. У роботі вперше докладно розглядається вплив факторів партійно-політичного характеру на місцеве управління, узагальнено результати впливу законодавчих заходів на

місцеве управління, дано детальний аналіз, систематизацію видів і форм контролю уряду над місцевими органами.

Новизна дослідження знаходить відображення в положеннях, що виносяться на захист.

1. Англія є батьківщиною такого управління на місцях, головною особливістю якого є вимога самостійності громад та більш значних спільностей людей, що історично склалися, в управлінні місцевими справами в межах законів, але без втручання центральної державної адміністрації та її чиновників на місцях.

2. Становлення сучасної системи місцевого управління у Великобританії почалося через тривалий час після перемоги буржуазної революції в країні - лише в 30-х рр. XIX ст. В галузі місцевих органів процес перетворень може бути схарактеризовано як процес "муніципалізації" - не лише тому, що перетворення почалися з встановленням нової системи управління містами, але й тому, що система муніципалітетів послужила зразком для реорганізації неміських місцевих органів.

3. Створена у XIX ст. система місцевого управління у Великобританії виявилася неспроможною повністю задовольнити потреби індустріального суспільства, у зв'язку з чим ця система в XX ст. постійно "оновлювалася". Незважаючи на те, що система XIX ст. прийшла на зміну системі місцевих органів ad hoc, у другій половині XX ст. стала набувати сили тенденція до створення великого числа органів. ad hoc для управління тими чи іншими місцевими справами.

4. До другої половини XX ст. необхідність здійснення загальної реформи місцевого управління була визнана обома "головними" партіями Великобританії, але жодна з цих партій пропонувала такий варіант реформи, який повинен був принести їй політичний виск.

5. Усупереч намаганням сприяти розширенню самостійності місцевих органів, контроль центральної влади над місцевим управлінням після реформи 70-х років фактично ще більше посилювався.

**Практична значимість роботи:**

1) у законодавчій роботі - висновки дисертації можуть бути використані в процесі подальшого удосконалення законодавства України про місцеве самоврядування;

2) у навчальному процесі - положення дисертації можуть бути використані при підготовці відповідних розділів підручників і навчальних посібників.

3) у науково-дослідній діяльності - частина сформульованих у дисертації положень може служити базою для подальшого наукового дослідження теорії та історії європейського місцевого самоврядування і муніципального права.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення й висновки дисертації знайшли відображення в чотирьох публікаціях автора, обговорювалися на засіданнях кафедри теорії та історії держави і права Київського університету ім. Тараса Шевченка, науковому семінарі з проблем порівняльного місцевого управління в Лондонській Школі економіки та політичних наук (січень-квітень 1993, січень-травень 1994 рр.). Матеріали дисертації використано під час проведення занять з курсу "Історія держави і права зарубіжних країн" та "Політологія" для студентів юридичного факультету Київського університету.

Структурно дисертація складається зі вступу, трьох глав, які охоплюють сім параграфів, висновків, списку літератури, додатків.

## II. Зміст роботи

У "Вступі" обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначається мета, завдання, методологічна й емпірична база дослідження, формулюються положення, які виносяться на захист, розкривається практична значимість роботи, а також характер пробації результатів дослідження.

**Глава 1** "Теоретико-методологічні основи місцевого самоврядування" присвячена концептуальним проблемам місцевого самоврядування в Британії.

Сьогодні, коли колективна думка про місцеве самоврядування більш-менш сформувалася та знайшла своє втілення в таких документах, як Всесвітня Декларація про місцеве самоврядування та Європейська Хартія про місцеве самоврядування<sup>1</sup>, можна стверджувати, що основна його суть полягає в гарантованому законом праві територіальних спільностей громадян та їх органів вирішувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах населення.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, таким чином, є територіальні спільності громадян. В різних країнах вони називаються по-різному: громади, общини, комуни, муніципалітети, територіальні колективи. Ця остання назва нам видається найбільш сучасною.

Органами територіальних колективів (органами місцевого самоврядування) є, як правило, ради чи інші подібні їм колегіальні органи (збори, асамблеї), що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування.

<sup>1</sup> Див.: Місцеве та регіональне самоврядування України. - 1994. - N 1-2.

Саме ці органи в переважній більшості країн світу є основним носієм повноважень самоврядування, головною формою самоорганізації територіальних колективів громадян.

Ради, як про це зазначається в Європейській Хартії про місце самоврядування, можуть мати підлеглимі їм виконавчі органи. В одних країнах ці органи входять до системи місцевого самоврядування разом з радами як їх виконавчі органи, в інших же - як відносно самостійні органи місцевого самоврядування, керівники яких обираються безпосередньо громадянами відповідних територіальних одиниць, тобто самими громадянами, територіальними колективами<sup>1</sup>.

Суть місцевого самоврядування можна зрозуміти до кінця лише розібравшись в тих дискусіях, які ведуться навколо питання про джерело та природу цієї влади, яка здійснюється територіальними колективами громадян та тими органами, які вони обирають.

Продовжують існувати та справляти свій вплив на практику державотворення дві основні теорії місцевого самоврядування: громадська і державна.

Прихильники громадської теорії місцевого самоврядування схильні розглядати територіальний колектив (громаду) та його органи як джерело і суб'єкти такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, так званою "муніципальною владою".

В основі державної теорії місцевого самоврядування лежить ідея децентралізації державної влади, залучення територіального колективу (громади) та його органів служити державі, брати на себе виконання частини функцій і повноважень державної влади.

---

<sup>1</sup> Про органи місцевого самоврядування та їх різні модифікації див. докладніше: Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. - М., 1992.

Не дивлячись на весь зовнішній її демократизм, громадська теорія місцевого самоврядування не витримує критики з позиції сучасних уявлень про те, якою повинна бути демократична держава та як повинна бути розподілена в ній влада в центрі і на місцях.

По-перше, ця теорія є досить архаїчною. Адже практичний матеріал для неї виник ще в середні віки, коли з'явилися міста з їх відвойованими чи купленими у феодалної держави вольностями та становим самоврядуванням. Дух і традиції цих вольностей ідеологи буржуазних революцій сполучили потім з концепцією представницького правління в центрі та автономією місцевих громад, права яких, як і права окремої особи, визнавалися ними природними і невід'ємними. І хоч пізніше ця ідея не отримала поширення та прийшла у суперечність з теорією суверенітету народу як єдиного джерела державної влади, все ж таки виникла наука про четверту владу у державі, яка не належить державі<sup>1</sup>.

По-друге, ніде в світі місцеве самоврядування в тому вигляді, як воно уявляється прихильникам громадської теорії, не існує, бо його соціальна основа - громада, з її звичаєвим правом та становими корпоративними інтересами давно припинила своє існування, а, якщо і збереглася, то тільки на рівні невеликих поселень сільського типу, до того ж в тих країнах, де ще живуть традиції і звичаї минулих епох.

По-третє, прихильники громадської теорії місцевого самоврядування, хочуть вони того чи ні, але концептуально виправдовують ті прояви місцевого егоїзму, які ще мають місце в житті кожної країни, і нашої зокрема, особливо ж в періоди політичної та еко-

---

<sup>1</sup> Див.: Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. - С. 24, 81, 84, 85; Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. - М., 1971. - С. 10.

номічної нестабільності. Адже наявність так званих "природних" і невід'ємних прав" в свідченням не стільки автономії, скільки певного "суверенітету" територіального колективу та його органів. А це вже небезпечно для держави.

Ось чому державна теорія місцевого самоврядування є більш життєвою і досить поширеною в теорії і практиці державотворення, починаючи з минулого століття. Наведемо коротко тут найбільш характерні докази прихильників цієї теорії. Державну теорію місцевого самоврядування визнає сьогодні переважна більшість теоретиків.

Певною модифікацією громадської і державної теорії місцевого самоврядування є так звана громадсько-державна теорія.

Згідно з цією теорією органи місцевого самоврядування є незалежними від держави тільки в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а в сфері політичній розглядаються як органи держави, які виконують її функції і повноваження. Відповідно до цього і ті справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, дуже часто поділяються на так звані "власні" і "делеговані". Якщо при вирішенні власних справ, на думку прихильників цієї теорії, органи місцевого самоврядування мають діяти незалежно і самостійно від державних органів, дотримуючись тільки закону, то при вирішенні "делегованих" під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів.

Поєднання в особі виборних органів місцевого самоврядування функцій місцевого самоврядування з функціями державного керівництва на місцях, визначення їх в якості органів з "подвійною" чи "двоединою" політико-правовою природою, або теорія так званого муніципального дуалізму досить поширена в британській літературі.

Вона мала своїх прихильників і в Радянському Союзі, а також в наш час, в державах, які виникли внаслідок його трансформації, зокрема в Україні.

Глава 2, яка складається з трьох параграфів, присвячена проблемі становлення сучасної системи місцевого управління у Великобританії, а також її розвитку до 70-х рр. XX століття. Формування системи місцевого управління у Великобританії почалося з реформи управління містами. На початок XIX ст. у країні існувало близько 285 міст, які користувалися правами корпорацій. Членами таких корпорацій вважалися тільки "вільні городяни", що становили досить вузьке коло осіб. Органи корпорації були самовиборними і не піклувалися про потреби всього міста. Поступово цілий ряд міських справ було передано у відання органів ad hoc - комісарів у питаннях удосконалень, шляхових гасстав, комісій з каналізації, дренажної системи, освітлення та ін.

Акт 1835 р. скасував усі привілеї, що базувалися на статусі "вільних городян", і визнав членами міської общини всіх жителів, що відповідали майновому і деяким іншим цензам. Усі справи з управління містом було передано виборним радам. На вимогу палати лордів до складу ради було виключено короптованих членів - оддерменів. Згідно з Актом 1835 р., для отримання нового статусу муніципального міста недостатньо було мати королівську хартію про інкорпорації, а вимагалось ще або визнання міста інкорпорованим у самому Акті 1835 р., або поширення на населений пункт цього статусу пізніше у відповідності з процедурою, визначеною законом. Таким чином, було закладено основи статутної організації місцевих інститутів. Новим муніципальним містам було надано можливість діяти самостійно як стосовно уряду, так і стосовно адміністрації одиниць, до яких вони належали в територіальному плані.

Прийняття Акту 1835 р. не можна не пов'язувати з реформою виборів у парламент, здійсненою трьома роками раніше. Поширення виборчих прав на все міське населення в 1832 р. настійливо вимагало подібного розширення політичних можливостей цього прошарку на місцевому рівні. Сільські території і після 1835 р. зберегли колишню систему вирішення питань місцевої адміністрації мировими суддями. Оскільки ця система не могла задовольнити запитів індустріального суспільства, що розвивалося, парламент намагався розв'язати місцеві проблеми, запроваджуючи в доповнення до мирових суддів органи одноцільового призначення: органи охорони здоров'я та санітарії, шкільні ради, органи управління освітленням, прибиранням вулиць, шляховим будівництвом і т.п. Період розвитку місцевого управління з 1835 по 1888 рр. часто називають періодом "органів влади ad hoc". Велике число подібних органів не впорядкувало справу здійснення місцевого управління, а навпаки, спричинило ситуацію, названу "хаосом органів влади, територій і податків". Це хаотичне нагромадження органів влади було ліквідоване в кінці XIX ст.

Поштовхом до реформи стала нова реорганізація виборчого права, що надала політичні права середнім верствам сільського населення. Законами 1888 р. і 1894 р. було радикально змінено систему місцевого управління сільських територій. Управління в графствах, замість мирових суддів, стали здійснювати виборні ради, створювані за зразком міських муніципалітетів. У 1894 р. подібні ради запроваджено в округах. Тоді ж "приходи" (напівсвітські, напіврелігійні зібрання парафіян) поступилися адміністративними правами новим світським зібранням і радам парафій. Цей процес інколи називають "муніципалізацією" місцевого управління.

Деякі радянські автори (Г.Варабашев, В.Баранчиков) відносять ради графств, округів до категорії муніципалітетів, інші (В.Стародубський, К.Ліванцев, В.Рижиков) вважають, що у Великобританії тільки міста мають муніципальний статус. Другу точку зору традиційно відстоюють і англійські дослідники. Слід відзначити, що на таких самих засадах базується й англійське законодавство, оскільки лише закони, що стосуються виключно питань міського управління, мають назву Актів про муніципальні корпорації (наприклад, Акти 1835 і 1882 рр.), тоді як законодавчі акти, що стосуються всіх інших адміністративних одиниць, називаються просто Актами про місцеве управління. Таким чином, вислів "муніципалізація місцевого управління" означає лише те, що нові ради було створено за зразком муніципальних рад.

Законодавство 80-х рр. внесло зміни і в систему управління містами. По-перше, за зразком інших графств було побудоване управління на території столиці країни - Лондона. По-друге, Акт 1888 р. створив на території найбільших міст нову одиницю управління - місто-графство. Рада міста-графства мала широке коло повноважень, подібних до повноважень рад графств, і користувалася адміністративною незалежністю від графства. Водночас закон дещо зменшив самостійність невеликих міст. Таким чином, правове становище міста залежало від чисельності населення. Законодавство 80-90 рр. XIX ст. завершило процес формування нової системи місцевого управління.

Ця система одразу зазнала змін. З утворенням монополій в розвитку індустріального суспільства настав етап, що характеризується прогресом промисловості й зростаючим втручанням держави в питання соціально-економічного характеру. Наслідком цього була

урбанізація населення країни й тенденція до централізації в розв'язанні питань місцевого управління.

Урбанізація населення спричинила серйозні наслідки для системи місцевого управління. По-перше, виникла необхідність розширення міських територій. Ради міст-графств захоплювали нові території та вилучали з-під юрисдикції рад графств значну кількість населення й майна. Це неминуче призвело до конфліктів між органами влади графств і міськими органами влади. У парламенті часто порушувалося питання про збільшення мінімуму населення, необхідного для пошукача статусу графства. За 50 років цей мінімум виріс більше, ніж удвічі - з 45-50 тис. жителів до 100-125 тис. осіб. Усі "напівааходи", ужиті парламентом, не могли ліквідувати конфліктів між міськими та сільськими органами влади. По-друге, внаслідок урбанізації виникла проблема управління у великих міських агломераціях, що мали в Англії назву конурбацій. Першим виснаженням існування цієї проблеми було створення в 1921 р. комісії для вивчення проблем однієї лише столичної агломерації, пізніше, в 40-50-ті рр., численні комітети й комісії констатували, що єдине управління необхідне й на території інших агломерацій. Проте законодавчі заходи довго не уживалися. Тільки в 1963 р. Акт про управління Лондоном запровадив єдину адміністративну владу на території Великого Лондона. Це рішення переслідувало не лише адміністративні, але й політичні цілі: закон, розроблений урядом консерваторів, мав на меті скасування ради графства Лондон, оскільки в ній тривалий час панувала партія лейбористів. По-третє, урбанізація населення спричинила необхідність перегляду кордонів адміністративних одиниць. Незважаючи на численні дослідження в цьому напрямку, відчутні результати принесла тільки робота комісії 1959 р. Однак лейбористський уряд виходив з того, що для реформ потрібні винят-

кові обставини, і серйозна реорганізація територій не була здійснена.

Тенденція до централізації розв'язання питань місцевого управління серйозно вплинула на коло повноважень місцевих органів влади й на їхні взаємовідносини з іншими органами. Перше, зокрема, виразилося в "заморожуванні" компетенції рад. Більше того, відбувалося відчутне скорочення повноважень місцевих органів на користь нових одноцільових органів і регіональних владних органів, причому й ті й інші, на відміну від спеціалізованих органів ХІХ ст., повністю чи переважно призначалися міністрами.

Таким чином, до 60-х рр. ХХ ст. нагромадилося багато питань, розв'язати котрі могла лише реформа системи місцевого управління.

Необхідність реформи, покликаної утворити структуру місцевого управління, адекватну до нових умов життя суспільства, перерозподілити функції між місцевими органами й змінити відношення між центральною владою та місцевими органами, була вислана в працях багатьох британських державознавців і доповідях офіційних комісій, створюваних урядом з метою вивчення стану справ у галузі місцевого управління. Поступово визначили своє ставлення до того, що і як необхідно змінити в сфері місцевого управління і дві головні партії Великобританії.

Позиція лейбористської партії у ставленні до реформи місцевого управління знайшла відбиття в пропозиціях комісії Редкліфф-Мода, утвореної лейбористським урядом у 1966 р. Більшість членів цієї комісії рекомендувала зробити основною ланкою місцевого управління 58 "унітарних" всецільових органів влади, які будувалися б у відповідності до моделі міського управління й, по суті, становили б собою розширення міських територій за рахунок графств. Подібну модель "міст-регіонів" запропонував і член комі-

сії, що "не приєднався". "Провінційним" радам і "місцевим" радам, передбаченим цими проектами, не надавалося більш-менш значної ролі в місцевому управлінні. Уряд лейбористів підтримував рекомендації комісії з деякими уточненнями щодо доцільності скорочення числа "унітарних" органів влади й відстрочки запровадження "провінційних" рад.

Уряд консерваторів, що прийшов до влади у 1970 р., категорично відмовився від "унітарної" моделі. Позиції консервативної партії у питанні про реформу місцевого управління були викладені в Білій книзі 1970 р. Пропонувалося скоротити число місцевих органів влади, але не до такої міри, як мали на увазі лейбористи, і всю систему місцевих інститутів побудувати за двоступеневим зразком. Проект консерваторів розглядав графство як основну одиницю управління на місцях. Ліквідувати конфлікти між міськими й сільськими органами влади консерватори планували шляхом підпорядкування перших другим. Недивлячись на те, що органи влади міст-графств, за загальним визнанням, були найефективнішими з усіх місцевих органів, консерватори прирекли їх на знищення, виходячи виключно з того, що більшість міських територій контролювалася їх політичними противниками.

Проблема реорганізації управління конурбаціями, на перший погляд, не викликала неугоджень між партіями: і комісія Редкліфф-Мода і Біла книга консерваторів вважали за необхідне існування єдиної системи управління на цих територіях, побудованої за двоступеневим зразком. Але проект консерваторів відчутно зменшив кордони конурбацій на користь оточуючих графств.

Істотні розбіжності між партіями виявилися й у питанні розподілу функцій. Комісія Редкліфф-Мода згрупувала їх в "особисті" служби та служби навколишнього середовища, але висловилося на ко-

ристь підпорядкування їм тих і інших одним радам "унітарних" одиниць. Уряд консерваторів на словах визнав взаємозв'язок "особистих" служб, але насправді поділив їх між двома рівнями управління, причому більшість "особистих" служб було доручено не округам, а графствам.

Тільки на словах консерватори погодилися й з необхідністю змінити відношення між центральним і місцевим управлінням. Висловивши в Білій книзі ідею "партнерства" між центром і місцевими органами як необхідної форми відношень, уряд не розробив жодних заходів для реалізації такої форми.

Саме пропозиції консерваторів було покладено в основу реформи, що втілювалася в Акті про місцеве управління 1972 р. для Англії та Уельсу й аналогічному Акті 1973 р. для Шотландії.

Відповідно до реформи 70-х рр., територію Англії та Уельсу, за винятком конурбацій, розділено на 53 графства, всередині котрих утворено 369 округів. У Шотландії утворено 9 областей, що складаються з 53 округів, а також іще 3 острівних області, які не мають поділу на округи. Нижня ланка управління, як і раніше, складається з рад і зібрань парафій (общин). Незважаючи на реорганізацію, численні органи влади, як і раніше, не мали достатніх ресурсів для виконання своїх завдань, залишилися значними відмінності в розмірах органів влади одного рівня. На території конурбацій, відповідно до Акту 1972 р., було утворено 6 "метропольних" графств і 36 "метропольних" округів. Оскільки уряд консерваторів передбачав, що "метропольні" графства будуть контролювати їхні політичні противники, він одразу спробував зробити їх якомога більш обмеженими щодо території та повноважень. Але й у такому обмеженому вигляді вони невдовзі стали настільки політично негнучкими для консервативного уряду, що закон 1985 р. ліквідував

ради всіх "метропольних" графств, а також раду Великого Лондона. Згідно з твердженнями уряду, їхні права успадкують ради округів, але насправді значний обсяг повноважень передано спеціалізованим органам та урядовим департаментам.

Реформа 1972-74 рр. не покращила систему місцевого управління в галузі стосунків між різними місцевими органами влади. Цьому заважав нечіткий розподіл функцій між ланками системи, неувага законодавства до таких форм стосунків, як спільні комітети, асоціації місцевих органів влади.

**Глава 3.** "Сучасна організація місцевого управління у Великобританії" складається з двох параграфів. Глава присвячена порядку формування та діяльності органів місцевого управління, їх повноваженням та фінансовій базі по діючому законодавству.

Реорганізація 70-х років внесла зміни в порядок організації рад. Зокрема ліквідовано інститут олдсменів, скорочено практику "подвійного членства". У дисертації показано, що головна роль у розв'язанні місцевих питань лише теоретично належить раді, а практично рада часто лише затверджує рішення, прийняті її комітетами. Законодавство про місцеве управління дозволяє комітетам приймати остаточне рішення, яке не має права скасувати навіть уся рада. Наявність такого права у галузевих і функціональних комітетів відрізняє британську систему місцевого управління з-поміж систем багатьох інших європейських країн. Іншою відмінністю є те, що місцеві ради не формують зі свого середовища виконавчих органів. Упродовж останніх років завдання координації роботи різноманітних комітетів узяв на себе новий комітет політики й ресурсів, котрий, на відміну від інших комітетів, часто будувався на однопартійній основі. Після реорганізації 70-х рр. значною мірою зміцнилося становище чиновників місцевого управління. Цьому спри-

яло запровадження посади старшого адміністратора, що має широкі права щодо координації діяльності відділів місцевого апарату, а також довів делегувати посадовим особам деякі повноваження ради. Новим в організації місцевого управління було запровадження у 1974 р. посади комісара у справах адміністрації (місцевого омбудсмена).

За даними дослідження, здійсненого британським урядовим комітетом, багато виборців не уявляють собі, які служби здійснюються місцевими органами. Це значною мірою пояснюється незадовільним станом самої схеми розподілу місцевих служб. Однак не можна сказати, що цю схему було суттєво покращено в процесі реорганізації. Чіткому розподілові функцій заважає право одного органу влади покласти свої обов'язки з окремих напрямків діяльності на іншу раду, деякі функції зазначеного в законодавстві як загальні для різних рівнів управління. Ефективному виконанню місцевих завдань перешкоджає й те, що безпосередньо пов'язані з потребами населення "особисті" служби знаходяться переважно у віданні рад графств. Уряд явно не зацікавлений у посиленні впливу місцевої влади на населення, оскільки обсяг повноважень рад помітно скоротився. Обов'язки щодо скорони здоров'я та водопостачання передано спеціальним регіональним радам, а в 1987 р. визнано за доцільне вилучити з відання місцевих органів середні школи й навіть питання соціального характеру.

Скорочення сфери місцевих служб безпосередньо відбивається також на фінансах рад. Загалом значення власних джерел прибутків місцевого управління помітно зменшилося серед них. Найбільшу частку складають місцеві податки. Традиційно вони визначаються згідно з обсягом коштів, необхідних раді наступного фінансового року, а отримана сума, за винятком коштів з інших джерел, розпо-

діляється між платниками податків відповідно до оцінки власності, що їм належить. З огляду на те, що ця система неодноразово критикувалася, останнім часом все частіше висловлювалися ідеї введення інших форм оподаткування - прибуткового податку, податку з продажу, а уряд тоді запропонував запровадити податок на кожного виборця. Крім того, уряд має намір скоротити внесок промислових і торгових компаній у місцеві фінанси шляхом стягання податку з цих компаній централізованим порядком. Подібні проекти не можуть не послабити фінансову базу місцевих органів влади.

Податки давно перестали бути "приватною справою" рад, оскільки в 1980-84 рр. уряд заборонив місцевим органам влади стягати додатковий податок, а також отримав право встановлювати верхню межу в суми податку, що стягається окремими "марнотратними" органами влади, а також усіма місцевими органами. Обмеження фінансових можливостей місцевих органів влади посилює їхню залежність від дотацій уряду. Запроваджена законодавством 1980 р. "блокова" дотація, що ґрунтується на оцінці урядом вірогідних потреб місцевих рад, разом із виробленим пізніше механізмом позбавлення дотацій як усіх органів місцевого управління, так і окремих органів влади (порядком покарання), завдали величезного збитку самостійності місцевих органів. Дослідники відзначають зв'язок фінансових проблем із політичними, підкреслюючи, що за існування нової системи більше коштів перепадає консервативним радам.

Фінансовий контроль часто трактують як різновид адміністративного, проте в силу специфіки його об'єкта, він володіє різноманітними засобами впливу, і дисертант вважає за доцільне розглядати його як самостійний вид контролю. Методи фінансового контролю застосовуються у двох напрямках: одні впливають на прибутки місцевих органів влади, а через інші здійснюється контроль над

витратами. До перших належить санкціонування заїмів, а також контроль над податками та іншими місцевими джерелами прибутків, до інших - методи контролю над загальним рівнем затрат місцевого управління та витратами на конкретні служби, а також система дотацій і ревізії. Санкціонування заїмів раніше охоплювало всі випадки звертання для одержання позики. У 1971 р. було встановлено, що кожний випадок заїму на витрати в "ключовому секторі", як і раніше, потребує санкції міністра, а на схеми, що "визначаються на місці" (менш важливі), дається єдина санкція. Може видатися, що правила 1971 р. розширили сферу вільного розгляду на місцях, проте для їхньої реальної оцінки слід мати на увазі, що загальний рівень таких затрат і кожний захід, який належить до списку схем, що "визначаються на місці", залежать від урядових департаментів.

Могутніми засобами володіє уряд щодо контролю над податками. До них належать встановлені законодавством на початку 80-х рр. ліміти на збільшення суми податків, заборона стягати додатковий податок, надання урядом Актом 1984 р. права фіксувати верхню межу суми податків, що стягаються тим органом влади, чії затрати воно вважає надмірними, а також права встановити межу суми податків, що стягаються місцевими органами влади всієї країни. Контроль уряду поширюється на прибутки місцевих органів від плати за житло й послуги, які вони надають. У деяких випадках уряд через суд вимагав збільшити орендну плату за житло, що належало раді. Контролюючи не лише ставки оплати послуг, але також і їхній обсяг, уряд неодноразово добивався скорочення числа місцевих служб.

У 70-ті рр. уряд через витратні завдання почав диктувати місцевим органам розмір витрат. Ще раніше контроль над затратами місцевих органів здійснювався через дотації. Уже в процесі визначення суми дотації уряд здійснює оцінку на свій розсуд майбутніх

витрат місцевого управління. Крім того, уряд має право вилучати або скорочувати дотації з'яому місцевому управлінню, а на основі Акту 1981 р. - також і окремим радам, що перевищили свої витратні завдання або не досягли належного рівня виконання служб.

Витрати рад перевіряються після їхнього здійснення шляхом ревізії рахунків. Згідно з Актом 1972 р., рахунки місцевих органів влади можуть перевіряти не тільки окружні ревізори, призначені міністром, але й так звані "схвалені" ревізори, які, на відміну від перших, не мають права самостійно звернутися до суду. Акт не надає ревізорам права самим вимагати відшкодування виними у марнотратстві чи аловживанні особами витрат, але необхідність звертання до суду не дуже ускладнює справу.

У 1975 р. фінансовий контроль поповнився таким новим засобом, як контроль через Консультативну раду з фінансів. Оскільки в роботі цієї ради брали участь представники місцевих органів, державознавці звичайно не вважають його засобом урядового контролю, хоча навіть представник державної скарбниці вигнав, що за допомогою ради скарбниці відродила контроль над плановими затратами місцевого управління.

Специфічною рисою англосаксонської системи права є вплив на місцеве управління через судові рішення. У широкому сенсі він охоплює всі випадки судового розгляду, які стосуються місцевих органів. Засобом центрального контролю є лише ті судові рішення й накази, ініціаторами яких є представники урядових департаментів. Тому цей вид контролю точніше було б назвати не судовим, а скоріше контролем через суди. Добиваючись видачі судами певних наказів, уряд здійснює вплив не лише на неправомірні, але також і на "нерозумні й нерациональні", з його точки зору, рішення місцевих органів влади.

У "Бисновках" узагальнюються результати дисертаційного дослідження, а також формулюються пропозиції щодо використання досвіду самоврядування в Британії для вдосконалення законодавства про місцеве та регіональне самоврядування в сучасній Україні.

У "Додатках" містяться схеми, що відображають еволюцію системи місцевих органів влади в Британії, а також структуру британської адміністративної системи.

Основні положення дисертації викладені у таких публікаціях автора:

1. Територіальний статус Канади у XVIII ст. // Вісник Київського університету. Юридичні науки. Вип. 27 - Київ, 1986. - с. 86-90.

2. Економічна самостійність місцевих Рад народних депутатів. // Вісник Київського університету. Вип. 3. - Київ, 1991. - с. 54-59 (у співавторстві).

3. До питання про типологію місцевого самоврядування // Теми доп. Республ. наук. - практ. конф. "Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній Українській правовій державі". - Львів, 1991. - с. 29-30.

4. Природа місцевого самоврядування // Теми доп. наук. - практ. конф. "Проблеми реформування державної влади: Конституційний та управлінський аспект". - Київ, 1995. - с. 112-113.

Мармазов В. Е.

Система местного управления в Великобритании (историко-правовое исследование).

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01. - теория и история государства и права; история политических и правовых учений.

Киевский Национальный университет им. Тараса Шевченко, 1995.

На основе анализа нормативно-правовых актов, архивных источников и специальной литературы исследуется процесс становления и юридические механизмы функционирования органов местного управления в Британии. Рассматриваются также основные направления деятельности этих органов на современном этапе. Определяется их место и роль в политической системе Великобритании середины XIX-конца XX веков.

Marmazov V.Ye. The System of Local Government in Britain: historical and legal analysis.

Dissertation for the research degree of the Candidate of legal Science, speciality 12.00.01 (theory and history of state and law; history of political and legal ideas). Kiev Shevchenko University, 1995.

The process of formation of the local government in Britain, as well as the mechanism of its functioning is being analysed on the basis of thorough research of legal acts, documents from archives and special reading. The dissertation is focused on the main principals of local government present activities. It defines its place and role in the British political system in mid 19th - end of 20th century.

Ключові слова: місцеве управління, рада, графство, муніципалітет, акт парламенту, компетенція, делеговані повноваження.



AB 23444  
AB 33.447

Киевский университет  
на основе изучения конституции, права, гражданского общества  
и социальной структуры государства в процессе становления и  
кризиса монархической конституции в рамках местного управления  
в Англии. Рассмотрением также является история деятельности  
этих органов на современном этапе. Рассмотрением их места  
и роли в политической системе Великобритании периода XIX-XX  
вв. также.

Матрица 1.16. The System of Local Government in British  
historical and legal analysis.

Abstract for the research paper of the Candidate of  
Legal Science, specialty 12.02.01 Theory and history of state  
and law: history of political and legal thought. Kiev Shevchenko  
University, 1998.

The process of formation of the local government in  
England, as well as the evolution of its administrative system, is being  
analyzed on the basis of historical research of legal acts,  
and administrative acts and regulations. The research is to  
explore the main principles of local government system  
formation, its place and role in the British  
political system in mid 19th - end of 20th centuries.

Зам. N 20 тир. 120 ВПЦ. "Київський університет"

Б. Шевченка, 14. 1995 р.

Київський університет, редакція газети, вулиця  
Київська, 14, м. Київ, Україна