

до правопорядку. Специфічним засобом правопорядку є закон. Закони займають чільне місце в системі нормативних актів держави, що забезпечують права і свободи людини і громадянина. Під законами розуміються всі нормативно-правові акти, що виходять від нормотворчих органів держави. Як правило, закон являє собою загальне правило, розраховане на необмежене число випадків. Він визначає правове положення індивіда, регулює життєві відносини і підпорядковує їх одну одній. Говорячи про закони як нормативно-правові акти загального характеру, що виходять від держави, треба сказати і про обов'язок всезагального додержання всіх законодавчих актів, а не тільки законів. І в цьому розумінні правова держава є державою закону. Особливу роль при цьому відіграє конституція як основний закон, що має найвищу юридичну силу і слугує правовою основою для всієї правотворчої і правозастосовної діяльності в державі. Закони повинні бути правовими, відповідати Конституції. Таким чином, у державі діє презумпція правового характеру законів і, зокрема, презумпція конституційності законів. Якщо ж влада своїми законами грубо порушує права людини, то підвладні можуть реалізувати своє природне право на громадянську непокору аж до повстання.

#### Література

1. Шаповал В. М. Теоретичні проблеми реалізації норм Конституції України // Право України. — К., 1997. — № 6. — С. 4.
2. Персесянц В. С. Філософія права. — М., 1997. — С. 378.
3. Заєць А. П. Правова держава в Україні: концепція і механізми реалізації: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — К., 1999. — С. 17–18.
4. Персесянц В. С. Філософія права. — М., 2000. — С. 32–34.
5. Кравець І. Российская Конституция и проблемы эффективности ее реализации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. — 2002. — Спец. вып. № 4 (45). — С. 66.
6. Там само.
7. Марчешко М. Н. Общая теория государства и права. — М., 2001. — С. 189.

УДК 352(421)

**Н. В. Мішина,**

*канд. юрид. наук, асистент кафедри конституційного права ОНЮА*

#### ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В ЛОНДОНІ

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Формулювання цілей статті. Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. На сучасному етапі в Україні триває муніципальна реформа, яка є органічною частиною адміністративної реформи. Концепція адміністративної реформи передбачає, що головним завданням муніципальної реформи є усунення**

недоліків, які істотно впливають на здійснення управлінської діяльності. При проведенні реформи, при її законодавчому забезпеченні особлива увага приділяється вивченню, аналізу, узагальненню і впровадженню кращого вітчизняного та міжнародного досвіду у сфері розвитку місцевого самоврядування [1].

Вивчаючи місцеве самоврядування в зарубіжних країнах досить часто не зупиняються або дуже стисло розкривають його особливості стосовно столичних міст. Не є винятком і Лондон. Крім того, комплексна реформа муніципального управління в Сполученому Королівстві 1990–2000-х рр. істотно вплинула на муніципальне управління в Лондоні. Викладене обумовлює вибір теми статті та її актуальність.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.** Сучасних українсько- та російськомовних досліджень муніципального управління в Сполученому Королівстві небагато. Тому при наданні стислого огляду сучасного муніципального управління в Лондоні використовуються переважно нормативні акти, на яких базувалися вищезгадані зміни, та матеріали практики.

Станом на 1 січня 2003 р. в Лондоні проживало приблизно 7 200 000 осіб. За своїм статусом Лондон є місто — з введенням християнства у VII ст. в Лондоні оселився єпископ, що дало адміністративно-територіальній одиниці право офіційно іменуватися «city» («civitas») [2]. За адміністративно-територіальним поділом Лондон складається з 33 частин: 32 бургів (borough) та Сіті Лондон — найстарішої 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 проти-пожежного планування, Агенція з розвитку Лондону як бізнес-центру).

В Сіті Лондон (Корпорації Лондон) муніципальне управління здійснюється згідно з древніми хартіями, воно є незмінним протягом кількох століть [3]. Щодо впроваджених цими хартіями муніципальних органів та посадових осіб, то функції деяких з них трансформувалися згідно з вимогами часу (наприклад, муніципальна рада Сіті), інші ж на сучасному етапі мають переважно представницькі функції (наприклад, олдермени, як члени Жюри 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 26 000 осіб — у 2003 р. в Лондоні існувало 103 гільдії, 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 і Лорд-Мер, та допомага-

ють йому виконувати його обов'язки) [5]. Як голова Корпорації Лондону, Лорд-мер очолює Жюрі олдерменів та Жюрі муніципальної ради; виконує церемоніальні функції, очолює або є членом багатьох громадських та благодійних організацій, пропагандує Лондон як провідний міжнародний фінансовий центр, підвищує роль Сіті в національній економіці [6].

Щодо бургів Лондону, 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 р. (Local Government Act 2000). В ньому було закріплено три організаційних форми, які могли обрати для себе органи місцевого самоврядування [7]. Вони були створені на основі існуючих у світової 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. У компетенцію мера входить роль політичного лідера територіального колективу, який розробляє та пропонує раді на затвердження політику розвитку.

Організаційна форма «кабінет з 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 у цієї 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 р. Лондон не мав органу муніципального управління загальної 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]. У 1998 р. в рамках започаткованої урядом лейбористів реформи муніципального управління було проведено референдум, на якому більшість лондонців підтримало пропозицію створення органів муніципального управл-

іння загальної компетенції, повноваження яких поширювалися б на всю територію ситі, а саме — обрання Асамблеї та мера Лондону.

В 2000 р. муніципальне управління Великого Лондону (Greater London Authority) притерпіло 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 р. 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 [13] обирають раз на чотири роки мера за мажоритарною системою, Асамблею — за змішаною системою.

Організаційна форма муніципального управління у Великому Лондоні не має аналогів в 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 знаходяться під постійним контролем Асамблеї.

Мер розробляє, переглядає та організовує реалізацію стратегічних планів у сфері благоустрою ситі; затверджує бюджет для групи муніципальних органів Великого Лондону; здійснює представницькі функції; планує та направляє політику ситі щодо надання життєво необхідних послуг (транспорт, поліція, проти-пожежна 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 [14].

Основний контроль за діяльністю мера здійснює Асамблея — своєрідний форум, який вивчає пропозиції мера, контролює його рішення і дії, виконання ним своїх функцій [15]. Асамблея перевіряє дії мера через комітети розслідувань, контролює бюджетний процес та видатки бюджету; може вносити зміни до бюджету, якщо за це проголосують 2/3 членів Асамблеї; 10 разів на рік проводить зустрічі з мером, на яких члени Асамблеї ставлять йому запитання стосовно виконання ним своїх повноважень; щорічно заслуховує звіт мера; може вести розслідування з питань, важливих для лондонців.

Муніципальні органи Ситі 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 Ситі, за утримання мостів через Темзу, деяких музеїв, аеропорту та річкового порту.

В Акті «Про муніципальне управління Великого Лондону» є і переліки повноважень мера та Асамблеї, і перелік питань, які не відносяться 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 [16].

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 напрямку.** В 2000 р. муніципальне управління Великого Лондону терпіло істотних змін: було обрано мера та Асамблею Лондону. Представляється, що спостереження за ефективністю результатів проведеної реформи є перспективними.

#### *Література*

1. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30.08.2001 р. // *Голос України*. — 2001. — 12 верес.
2. Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования: Пер. с англ. — 2-е изд. — М.: Изд-во МГУ: Издат. группа ИИФРА-М-ИОРМА, 1998. — С. 357.
3. City of London // <http://www.london.gov.uk/>.
4. Lord Mayor of the City of London // <http://www.cityoflondon.gov.uk/lordmayor/index.htm>.
5. Governing of the City of London // [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 // [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 // <http://www.hmso.gov.uk/acts/en/2000en22.htm>.
8. Modern Local Government In Touch With the People // <http://www.local-regoin.detr.gov.uk/lgwp/1.htm>.
9. Members of Merton Borough Council // <http://www.merton.gov.uk/council/index.asp>.
10. The London Borough of Greenwich // <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. — London, Penguin Books, 2000. — P. 123.
12. Greater London Authority Act 1999 // <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1999/19990029.htm>.
13. Greater London Authority Act 1999. Там само.
14. Greater London Authority — Frequently Asked Questions // <http://www.london.gov.uk/help/faq.jsp>.
15. The London Assembly election // <http://www.londonelects.org.uk/assembly/index.html>.
16. Greater London Authority Act 1999. Там само.