Ю. А. МОМОНТ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЬКОГО УПРАВЛІННЯ МІСТА ЛОНДОНА

Розглядаються процес становлення сучасної системи міського управління Лондоном, правовий статус окружних рад міста Лондона, а також сучасні зміни в системі міського управління Лондоном.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, управління великим містом, міське управління Лондоном, внутрішня організація управління Лондоном.*

Рассматриваются процесс становления современной системы городского управления Лондоном, правовое положение окружних советов города Лондона, а также современные изменения в системе городского управления Лондоном.

Ключевые слова: *местное самоуправление, управление большим городом, городское управление Лондоном, внутренняя организация управления Лондоном.*

This work reveals the process of formation and development of the modern London government system, legal status of London borough councils, as well as modern changes in London government system.

Key words: *local self-government, city government, London government, internal structure of London government.*

Лондон є одним з найбільших у світі мегаполісів, що здійснює значний вплив на політичне, економічне та соціальне життя країни. Як центру загальноєвропейського значення, йому притаманні розгалужена державно-муніципальна структура влади та специфічне управління.

Столиця Великобританії до 1986 р. мала двоступеневу систему управління, яка відрізнялася своєю оригінальністю та неповторністю[1]. Відповідно до Акту про місцеве управління Лондоном (London Government Act) 1963 р., місцеве управління в місті здійснювалося, з однієї сторони, радою Великого Лондона, а з іншої – радами 32-х лондонських округів – бороу (boroughs) та Сіті Лондона. Крім цього, існував ряд органів, що здійснювали управління службами поза межами Лондона, але які мають пряме відношення до місцевих органів влади – Управління лондонського порту, Управління з охорони Темзи, Управління лондонським пасажирським транспортом та столична муніципальна поліція. Органи місцевого управління в Лондоні організовані по-різному[2], а законодавство про місцеве управління «внутрішнього Лондона» міститься в різних серіях статутів зі своїми специфічними деталями. Регіон Великого Лондона набагато більший від того району, що до 1963 р. очолювався радою Лондонського графства, тому що сфера управління Лондоном, відповідно до законодавства, поширюється і на сусідні графства.

Реформування системи управління Великим Лондоном розпочалось ще в 1965 р. До цього часу на просторі єдиної міської конгломерації діяли органи влади властиво Лондонського графства, 4-х інших графств та 3-х міст-графств, територію яких зайняла велика столиця. Не складно представити наслідки одночасного функціонування на одному просторі 8-ми незалежних органів влади. Головним

© *МОМОНТ Юрій Анатолійович* – викладач Міжнародного Соломонового Університету

нововведенням тоді було створення єдиної ради Великого Лондона, яка стала вищим рівнем управління. Нижчий рівень представляли 32 лондонських округи – бороу та Сіті, які зберегли свою адміністративну унікальність.

Рада Великого Лондона (Great London Council) споконвічно була організована аналогічно до ради графства і складалася зі 100 чоловік, 17 з яких повинні бути олдерменами. Повноважень у Ради Великого Лондона менше, ніж у звичайної ради графства. Вона відповідала в основному за роботу транспорту, пожежну безпеку, каналізацію та санітарні служби. Повноваженнями у галузі освіти, соціального забезпечення та охорони здоров'я вона не наділялась. Житловим будівництвом вона відала разом з лондонськими окружними радами. Рада Великого Лондона відповідала за підготовку плану розвитку регіону Великого Лондона, а окружні ради міста здійснювали контроль за його розвитком і дотриманням законодавства про планування.

Окружні ради Лондона (borough councils) аналогічні радам округів і складаються з виборних радників, які зі свого числа обирають мера. Окружні ради Лондона наділені в основному такими ж повноваженнями, якими володіють ради округів: вони здійснюють контроль за розвитком мегаполіса, охороною здоров'я та соціальним забезпеченням, очисними спорудами (але не за їхнім розташуванням, цим займається рада Великого Лондона), бібліотеками, парками (більшість культурних місць відпочинку в місті перебуває у підпорядкуванні ради Великого Лондона). Крім цього, вони виконують функції податкових органів.

В адміністративно-територіальній організації Лондона варто розрізняти три ланки: Лондон-Графство, Великий Лондон і Лондон-Сіті.

Історичний лондонський район – Сіті (займає 1 кв. милю в центрі столиці) управляється Корпорацією лондонського Сіті і є неповторним явищем в організації найбільших міст світу. Його історія, устрій і повноваження відрізняються від будь-якого іншого органу місцевого управління. Сіті - не тільки частина території Лондона, але й символ великого фінансового капіталу всієї Англії, уособлення британського імперіалізму, центр найбільших банків. На відміну від усього мегаполіса, цей район протягом століть залишався без яких-небудь змін. Статус Сіті був оголошений історичною аномалією ще в 130 рішеннях Королівської комісії в 1837 р.[3]

Управління центральним округом столиці досить своєрідне. У Акті про управління Лондоном 1963 р. та у Акті про місцеве управління 1972 р. мало говорилося про Сіті, тому управління ним залишилося майже без змін. Лише його повноваження, подібні до тих, котрими володіє лондонський округ, були обмежені. Корпоративним органом Сіті є «мер, громада та мешканці Сіті Лондона». Структурно даний орган складається із трьох «палат»:

1) Палата «Коммон-Холл» складається з лорда-мера, двох шерифів, 26 олдерменів і ліверменів компаній Сіті;

2) Палата олдерменів складається з олдерменів, які обираються довічно;

3) Палата загальної ради (Загальна рада) складається з лорда-мера, олдерменів та 159 загальних радників, які обираються щорічно місцевими платниками податків (власниками банків та підприємств, розташованих у Сіті). Загальна рада – основний орган управління Сіті Лондона. Його виборні члени обирають лорд-мера Сіті[4].

Корпорація діє протягом століть через збори (ради), на кожних з яких головує Лорд-мер Лондона. Рада олдерменів (olderman) – єдиний приклад другої палати

муніципальної ради, який зберігся в Англії. Олдермен, що обирається на основі парламентських списків з-посеред найбільш впливових людей Сіті, зберігав цей пост довічно і як наслідок мав величезний вплив на розвиток громадського управління.

Лорд-мер зберігає за собою ряд традиційних повноважень і діє як найпочесніший громадянин при виконанні церемоніальних, 131 громадських і традиційних функцій. Корпорація виконує в Сіті звичайні функції ради бороу в інших районах столиці, а також за допомогою лорд-мера, ряд особливих дипломатичних повноважень, пов'язаних з історією і традиціями Сіті. Сіті також має власну муніципальну поліцію.

В Англії та Уельсі кожна окружна рада має право звернутися за Королівською хартією для одержання статусу бороу. Деякі округи, як міські, так і сільські, іменуються містами (boroughs, cities, towns). Це данина історичному минулому окремих населених пунктів: право називатися містом надається королівським указом і надає право на власний герб та інші символи, але не відображається на структурі та повноваженнях місцевих органів влади. За межами Лондона в Англії й Уельсі за всю історію британської державності статус бороу одержали 172 округи. Статус Сіті, із правом називати мера лорд-мером або без такого, можна одержати за допомогою Королівського патенту. У Лондоні цим статусом володіють Сіті Лондона та Вестмінстер, за межами Лондона 50 округів мають такий статус, 22 з них має лорд-мерів. До статусу Сіті ставляться з особливою повагою, і факти одержання цього статусу рідкісні та бувають лише в особливих випадках. Статус Сіті або бороу має значення лише для церемоніальних цілей, а не для адміністративних функцій, які здійснює рада.

У ході муніципальних реформ на підставі Акту 1985 р. про місцеве управління з 1 квітня 1986 р. була скасована рада Великого Лондона. Одночасно в Лондоні засновувалися 32 унітарних органи місцевого управління, в повноваження яких входили всі питання місцевого значення.

Діяльність столичних «бороу» стала координуватися спеціальною комісією, якою керував один з міністрів. Функції ради Великого Лондона були передані частково лондонським районам, частково (транспорт і територіальне планування) - урядовим установам.

Відповідно до Акту про місцеве управління 1972 р., органи місцевого управління самостійно визначають свою внутрішню структуру. Результатом впливу місцевих звичаїв і традицій є розходження у внутрішній організації органів місцевого управління по країні. У зв'язку із цим більшість муніципальних утворень Великобританії сьогодні відходять від традиційної структури внутрішньої організації. Варіанти в організаційній структурі та кількості комітетів є продуктом різних політичних та адміністративних ідей щодо ефективних форм організації місцевого управління[5]. Подібні розбіжності можуть бути наочно продемонстровані на прикладі лондонських бороу Саутварк і Харингей.

Лондонське бороу Саутварк має 6 комітетів, кожному з яких відповідає департамент. Існує 4 комітети та відповідні департаменти: освіта та організація дозвілля, соціальне обслуговування, будівництво, охорона навколишнього середовища. П'ятий комітет і відповідний департамент здійснює повноваження в сфері забезпечення безпосередньої діяльності органів місцевого управління, наприклад, регулювання дорожнього руху, прибирання вулиць, а також питання передачі окремих муніципальних служб приватним організаціям. І, нарешті, комітет

зі стратегічного планування (і відповідний департамент) відіграють роль координатора діяльності інших комітетів. Такий координаційний комітет звичайно є у всіх муніципальних утвореннях, хоча часто називається комітетом політики та ресурсів, як, наприклад, у лондонському бороу Харингей.

Округ Харингей також обрав структуру формування органів місцевого управління відповідно до основних повноважень, хоча в цьому випадку більшою мірою повноваження передані не департаментам, а директоратам.

Однак, на відміну від Саутварка, Харингей створив об'єднаний департамент житлового будівництва та соціальних послуг, у зв'язку з необхідністю тісної координації в цих сферах. Харингей також розділив сфери, у яких місцеве управління працює на контрактній основі і має власне технічне і організаційне забезпечення. Крім того, Харингей виділив спеціальний комітет для координації політики вирівнювання та комітет, відповідальний за Олександрівський Палац, що ввійшов у сферу компетенції Харингея після ліквідації ради Великого Лондона.

Реформа міського управління із самого початку викликала яскраво виражену негативну реакцію населення столиці. Громадськість вбачала тут політичне підґрунтя, прагнення уряду консерваторів зруйнувати центри впливу лейбористів, що мали сильні позиції в міських конгломераціях, і пророкувала нові зміни в організації місцевої влади у випадку зміни правлячої партії. Цей прогноз виправдався.

Відповідно до рішення, прийнятого жителями Лондона на референдумі, що відбувся 7 травня 1998 р., з 2000 р. на території лондонської агломерації знову засновується єдиний представницький орган – збори Великого Лондона (Great London Assembly), що має майже ті ж повноваження, що й рада Великого Лондона в період її існування. Цей так званий «уряд» Великого Лондона вирішує питання, що стосуються всього міста та координує роботу муніципалітетів кожного району. Основна мета цієї реформи, як і раніше при створенні Ради Великого Лондона, полягала в забезпеченні вдосконаленої системи стратегічного управління в таких сферах, як освіта і транспорт, на всій території лондонської агломерації, однак сфера освіти піддалася значному реформуванню.

Сучасною характерною рисою місцевого управління є право різних органів вступати в асоціації. Вони періодично проводять конференції та збори, де обмінюються ідеями і обговорюють питання, які, на їхню думку, мають потребу в законодавчій реформі або особливій увазі з боку уряду. Традиційно міністри Корони проводять попередні консультації з членами асоціацій органів місцевого управління, перед тим як віддати розпорядження про застосування нового законодавства або передати які-небудь повноваження. Асоціації, так само як і профспілки, часто жадають від уряду задоволення вимог своїх членів. Посилення асоціацій місцевих органів влади, можливо, веде до загострення відносин між різними видами органів, однак ці асоціації, як показала практика 1980–1990-х рр., надзвичайно корисні, як джерело рекомендацій щодо реформи законодавства та адміністративних методів.

Система управління Великого Лондона перетерпіла й інші істотні зміни: кардинальним нововведенням є введення посади мера Великого Лондона. Ця посадова особа, уперше обрана в 2000 р., очолює виконавчу владу агломерації – саме по лондонській моделі, з відзначеними варіаціями, повинні управлятися й інші міські території. Мер Великого Лондона має такі власні повноваження, як управління міським транспортом; територіальне планування; економічний розви-

ток; охорона навколишнього середовища; управління муніципальною поліцією; пожежною охороною; культурою, спортом, засобами масової інформації.

Мер обирається строком на чотири роки та володіє більшими повноваженнями, ніж збори Великого Лондона. Так, збори не мають права відхилити запропонований мером проект бюджету. Єдина можливість – винести на голосування альтернативний бюджет, що повинен бути прийнятий не менше ніж двома третинами депутатів Зборів Великого Лондон[6].

На даний час Великий Лондон складається із тридцяти двох муніципальних одиниць і окремо виділеного центра – Сіті (the City of London), при цьому кожен з муніципалітетів відповідає за свою територію. Органи місцевого управління організовують практично все, що стосується благоустрою територій, підтримки порядку та соціального забезпечення населення, але їм не підлегла муніципальна поліція Лондона і громадський транспорт.

Рада Великого Лондона є одним з найбільших органів місцевого управління у світі. Перші вибори в уряд Великого Лондона та лондонського мера пройшли в травні 2000 року і проходять кожні чотири роки.

Відзначимо, що при підрахунку голосів на виборах нового уряду Великого Лондона в 2000р. використалися сучасні комп'ютерні технології. У порівнянні з іншими країнами британці тривалий час неохоче йшли на експерименти із застосуванням новітніх технологій, коли це стосувалося виборів. Недавно ситуація змінилася – останні роки обговорюється можливість організації голосування в зручних громадських місцях, наприклад у магазинах, наскільки б незвичайним це не здавалося. Однак подібне на те, що загальні вибори в Британії у найближчому майбутньому залишаться традиційними

Таким чином, на підставі викладеного, можна зробити висновок, що в управлінні столицею Великобританії відбулася великомасштабна децентралізація влади: майже всі основні повноваження були передані вперше затвердженому мерові всього лондонського мегаполіса.

Відзначимо, що в результаті урбанізації Лондон давно перетворився у велику агломерацію, що представляє собою сукупність власного міста і прилеглих до нього міських передмість, а також прилеглих невеликих міст, об'єднаних різними (у першу чергу, економічними) зв'язками.

У рамках подібної агломерації традиційно діє безліч різних, незалежних один від одного органів управління, у результаті чого проведення злагодженої політики в рамках ареалу робиться практично неможливим. Важливим завданням при цьому є регулювання масштабів росту міської агломерації, процесів розвитку міських передмість.

Розподіл місцевої громади на ряд автономних територіальних одиниць ускладнює фінансування та відповідно розвиток широкомасштабної інфраструктури мегаполіса. Відсутність підходу до агломерації як до єдиного цілого, а також механізмів перерозподілу засобів з урахуванням інтересів усього району визначає так званий феномен територіальної невідповідності ресурсів і потреб. Багато муніципальних органів прагнуть надавати населенню максимально широкий спектр послуг, що часом приводить до дублювання окремих служб та нераціональної витрати ресурсів.

Зазначена проблема, частково вирішується шляхом реформування системи місцевого управління, зокрема передачі цілого ряду муніципальних функцій, служб і повноважень органів місцевого управління приватним організаціям, про що йшла мова вище.

Розглянувши і проаналізувавши зміни в організації міського управління у Великому Лондоні, можна зробити деякі узагальнення і висновки.

3.1. Розширення та поглиблення проблем розвитку великого міста вимагає формування оптимальної багаторівневої структури міської влади, що забезпечує гармонійне функціонування всього комплексу міського господарства і соціальної сфери.

Вивчивши реформування внутрішньої структурної організації лондонської агломерації, ми маємо чітку картину того, як сьогодні у столиці Великобританії при відсутності певної єдності існують проблеми розподілу влади між муніципалітетами різних районів, інтереси яких часто не співпадають.

Децентралізація влади та обрання мера Великого Лондона вирішують одні питання, але й відразу створюють нові. Можна заперечити той факт, що посилення демократичного контролю над місцевою владою і забезпечення її легітимності покращує якість управління. Самі демократичні інститути влади є поки не найкращими виконавцями, а тому вони можуть бути втягнені у вирішення власних проблем і не визнавати свою відповідальність перед громадянами.

3.2. Досвід столиці Великобританії є корисним для України у першу чергу тим, що він дає змогу прослідкувати розвиток двох протилежних тенденцій у міському управлінні Лондона – від заснування незалежних унітарних міських округів, до повноважень яких включали всі питання місцевого значення, – до створення гнучкої моделі управління містом, шляхом відтворення поруч з цими органами загальноміських органів влади та посади мера міста, що, на нашу думку, є найбільш прийнятним. Важливо звернути увагу і на той факт, що регулювання правового статусу міських агломерацій є значно ефективнішим, коли воно є частиною регіональної політики, а не програмою, що існує автономно.

В цілому ж, при застосуванні будь-якого зарубіжного досвіду в Україні слід враховувати місцеву специфіку, у першу чергу, історичного розвитку, а також політичні та економічні реалії сьогодення.

1. *Гарнер Д.* Великобритания: Центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1984. – С. 301–307. **2.** *Byrne T.* Everyone's guide to how it all works. Penguin Books, 1981. – P. 93. **3.** *Баранчиков В.А.* Муниципальные органы Великобритании. – М.: ИНИОН РАН, 1990. – С. 21. **4.** *Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.* Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001. – С.70–72. **5.** *Atkinson H., Wilks-Heeg S.* British Local Government since 1979: the end of an era. – Sheffield Hallam University, 1997. – P. 49–50. **6.** *Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.* Цит. работа. – С. 71.