

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-4.2>

В. Р. Нестор,
кандидат юридичних наук

ЗАРОДЖЕННЯ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СПОЛУЧЕНОМУ КОРОЛІВСТВІ

Метою статті є дослідження зародження міського самоврядування у містах Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії.

Доведено, що аналогічна української ситуація мала місце у Сполученому Королівстві: до певного етапу історичного розвитку міські населені пункти існували, однак вони не мали такого міського самоврядування, яке було б цікавим у сучасних умовах для дослідників цього питання. Лише Норманське завоювання змінило цю ситуацію. Таким чином, якщо на українські середньовічні міста впливало німецьке міське право, то на британські – французьке міське право.

Ознайомлення з історичними документами та працями відомих учених дає підстави дійти висновку, що нормани сприяли утворенню міських населених пунктів, тому що їм так було легше утримувати владу на Британській островах. Поширити вплив на міський населений пункт було більш ефективно, ніж на сільській, адже менші зусилля приводили до кращих результатів щодо охопленої кількості людей. Норманське захоплення принесло централізовану публічну владу, більш жорстку ієрархію органів публічної влади з підпорядкуванням нижчестоящих органів вищестоящим.

Варто підкреслити, що таку саму політику «урбанізації» англійські монархи проводили децю пізніше щодо територій Уельсу, Шотландії.

Ознайомлення з британськими хартіями міста дає підстави стверджувати, що вони мають менший інтерес для сучасних дослідників, ніж магдебурзькі та хелмінські міські хартії, тоді як магдебурзькі та хелмінські хартії були пов'язані з наданням місту права на самоврядування переважно стосовно організаційної (та, відповідно, функціональної), британські міські хартії були найбільш цінними тим, що гарантували звільнення від одного чи кількох видів податків та зборів. Наприклад, якщо у континентальних європейських містах, відповідно до хартії, городяни могли самостійно формувати міський суд, то у британських містах (в усіх без винятку) функціонували королівські суди. Лише поодинокі місцеві населені пункти мали право обирати суддю (justice), який розглядав кримінальні справи (усі інші судді призначалися монархом). Позиція шерифа також завжди заміщувалась монархом.

Ключові слова: міське самоврядування, місцеве самоврядування, місто, міська територіальна громада, територіальна громада, публічна влада.

V. R. Nestor. City government in the United Kingdom: the beginnings

The aim of the article is to study the emergence of urban self-government in the cities of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

A significant number of researchers have addressed and continue to address historical issues related to the emergence and development of local self-government in general and urban self-government in particular. Local self-government in the studied states is no exception.

Despite the fact that issues of local self-government have been in the spotlight for a long time, they are mostly studied in general in relation to the level of settlements, or in relation to the level of districts, regions. It is noteworthy that in the Ukrainian legal literature quite a few works are devoted exclusively to urban self-government.

It is proved that a similar Ukrainian situation took place in the United Kingdom – before a certain stage of historical development, urban settlements existed, however, they did not have such urban self-government, which would be interesting in modern conditions for researchers on this issue. And only the Norman Conquest changed this situation. Thus, if the Ukrainian medieval cities were influenced by German city law, the British – French city law.

Acquaintance with historical documents and works of famous scholars gives grounds to conclude: the Normans contributed to the formation of urban settlements because it was easier for them to retain power in the British Isles. Extending the impact to the urban settlement was more effective than to the rural one – less effort led to better results in terms of the number of people covered. The Norman Conquest brought centralized public power, a stricter hierarchy of public authorities with the subordination of lower bodies to higher ones.

It is worth emphasizing that the same policy of “urbanization” was pursued by the English monarchs somewhat later in relation to the territories of Wales and Scotland.

Familiarity with the British charters of the city gives grounds to assert: they are of less interest to modern researchers than the Magdeburg and Helminth city charters. While the Magdeburg and Helminth charters were concerned with giving the city the right to self-government, mainly in terms of organization (and therefore function), the British city charters were most valuable in guaranteeing exemption from one or more taxes and fees. For example, if in continental European cities, according to the charter, citizens could form a city court on their own; in British cities – in all without exception – there were royal courts. And only a few local settlements had the right to elect a judge (justice), who considered criminal cases (all other judges were appointed by the monarch). The position of sheriff has also always been replaced by the monarch.

Key words: city government, local government, city, city territorial community, territorial community, public authority.

© В. Р. Нестор, 2020

Постановка проблеми. Значна кількість дослідників зверталась та продовжує звертатись до історичних питань, пов'язаних з появою та розвитком місцевого самоврядування загалом та міського самоврядування зокрема. Не є винятком місцеве самоврядування у досліджуваних державах.

Незважаючи на те, що питання місцевого самоврядування перебувають у полі зору доволі давно, вони здебільшого досліджуються загалом щодо рівня населених пунктів або щодо рівня районів, областей. Присвячує увагу те, що в українській юридичній літературі доволі небагато праць присвячено виключно міському самоврядуванню.

Традиційним є підхід, відповідно до якого слід спочатку звернути увагу на історію досліджуваного інституту, а вже потім аналізувати сучасні проблеми та виклики сьогодення. У такому разі дуже часто для їхнього подолання можна звернутися до національного історичного досвіду. Перевагами такого підходу буде, по-перше, те, що цей досвід вже апробований саме у цій державі, по-друге, те, що є можливість ретельно перевірити усі переваги та недоліки такого досвіду. Звернення до національних нормативних документів, публікацій вітчизняних учених, матеріалів мас-медіа не є утрудненим ані з точки зору мовного бар'єру, ані з точки зору доступу до цих джерел інформації.

З точки зору порівняльного дослідження міського самоврядування в Україні та Сполученому Королівстві щодо останнього мають інтерес ті ж самі періоди, що й в українській національній історії, а саме зародження міського самоврядування та поява місцевого самоврядування у його сучасному розумінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання міського самоврядування у Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії у порівняльному контексті з Україною поки що не аналізувалися. Щодо питань компаративного дослідження місцевого самоврядування у цих країнах загалом, то воно розроблялось лише професоркою Н.В. Мішиною [1–3]. Однак вона не публікувала праці, присвячені історії міського самоврядування у цій країні.

Мета статті полягає у дослідженні зародження міського самоврядування у містах Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії.

Виклад основного матеріалу. Перший період у Сполученому Королівстві – зародження міського самоврядування – має істотні відмінності від аналогічного українського періоду.

В юридичній літературі склалась думка про те, що «англо-американська модель місцевого самоврядування походить з місцевих громад та парафій, а також з міст середньовічної Англії, управління якими «вбудовувалось» в державну вертикаль управління країною» [4, с. 8]. Відомий дослідник сім'ї загального права Г.Дж. Берман підкреслив, що «у європейському Середньовіччі було закладено основи індивідуалізму, автономії особистості, поваги до життя людини, її здоров'я і гідності, було проголошено напрям на забезпечення свободи та рівності у суспільстві, – іншими словами, сформульовані основні цінності сучасної західної цивілізації» [5, с. 336]. Не є винятком і Сполучене Королівство.

Слід зауважити, що, на відміну від більшості інших європейських країн, магдебурзьке, хелмське право не здійснило впливу на міське управління у Сполученому Королівстві. О.Б. Келлер підкреслює справедливість цього твердження, зазначаючи, що «магдебурзьке міське право – надбання загальної європейської спадщини, яке об'єднує велику частину сучасних держав старого континенту» [6, с. 24].

У працях цієї відомої білоруської дослідниці проблем німецького міського права є посилення на надзвичайно цікаві факти, які свідчать про те, що магдебурзьке право не було б чужорідним для Сполученого Королівства з джерельної точки зору, оскільки багато в чому спиралось на судові прецеденти. О.Б. Келлер, досліджуючи джерела магдебурзького права, запропонувала вважати, що «тлумачення змісту магдебурзького права можливо <...> лише під час звернення до конкретних судових рішень або зібрань вироків суду, посланих безпосередньо з Магдебурга в інші міста або таких, що з'явилися за межами власне Магдебурга. Йдеться як про юридичні ради шеффенів міста Магдебурга, так і про ради шеффенів інших міст, що судили за Магдебурзьким правом – перш за все це суди шеффенів міст Лейпцига і Галле. З судових рішень дрезденських шеффенів і шеффенів міста Дона також можна отримати чітке уявлення про зміст Магдебурзького права» [7, с. 41].

Варто нагадати, що в українських містах до впровадження німецького міського права у кількох його різновидах (магдебурзьке, хелмінське) фактично не було настільки прогресивного міського самоврядування, яке б нагадувало за своєю системою та самодостатністю управління державою. Також у цьому контексті слід наголосити на тому, що «магдебурзьке та хелмінське право за сутністю було міським правом. Міське право існувало і пізніше, за часів знаходження частин сучасної території України у складі Австро-Угорської та Російської імперій, хоча воно не було настільки розвиненим, як магдебурзьке та хелмінське право. І лише за часів радянської влади місцеве самоврядування у більшості сіл, селищ та міст було уніфіковано, що призвело до зникнення міського права» [8, с. 80].

Аналогічна ситуація була у Сполученому Королівстві, адже до певного етапу історичного розвитку міські населені пункти існували, однак вони не мали такого міського самоврядування, яке було б цікавим у сучасних умовах для дослідників цього питання. Лише Норманське завоювання змінило цю ситуацію. Таким чином, якщо на українські середньовічні міста впливало німецьке міське право, то на британські – французьке міське право.

Дослідники історії держави і права зарубіжних країн свідчать про те, що «до епохи нормандського завоювання Англії в країні склалося місцеве управління, яке не відрізнялося від місцевого управління в державах ранньофеодальної Європи. Центральна влада не могла в той час утримувати розгалужений державний апарат на місцях, тому передавала завдання внутрішнього управління самоврядним групам, здійснюючи за ними нагляд» [9, с. 97].

До нормандського завоювання територія південної частини Британських островів була поділена на графства, кожне з яких очолював старійшина. Велике значення мала й така посадова особа, як шериф, крім того, функціонували суди графств. Графства мали сільську структуру (міські населені пункти були відсутні), а для оподаткування і самоврядування кожні 10 домогосподарств утворювали групу (в межах якої збирали «десятину», ухвалювали рішення з важливих питань на загальних зборах), а кожні 10 груп – сотню. Сотні об'єднувались у графства. Цей уклад життя був сільським, феодальним та характеризувався як надзвичайно децентралізований з точки зору здійснення місцевого самоврядування зокрема та державного управління загалом.

Варто додати, що ще одна причина того, чому згадані вище адміністративно-територіальні одиниці середнього рівня (ланки) отримали назву сотні, полягала у тому, що в разі оголошення мобілізації кожна з таких одиниць мала представити для королівської армії 100 військових. З часом повноваження сотні ускладнялися та ставали все більш ґрунтовними. Так, проводились зібрання сотні (*hundred-gemt, hundred-moot*, формально у них могли брати участь усі жителі відповідної території, фактично на зібрання приходили та приймали рішення лише найбільш заможні жителі), згодом вони були замінені зібраннями представників (тенів). Кожна сотня скликала такі зібрання у кількості 12 представників. Поступово зібрання тенів отримали фіскальні, а згодом і судові повноваження. Організацію скликання та проведення таких зборів здійснював старійшина (*hundreds-ealdor, hundred-man*), який виступав на них головуючим.

Аналогічні зібрання проводились у графствах. Скликання, організацію та проведення зібрання представників забезпечували олдермен та його помічник (шериф). Олдермен обирався зборами представників сотен графства, а шериф призначався монархом, тому з часом шериф замінив олдермена, отримавши додатково до своїх усі повноваження цієї посадової особи.

Ознайомлення з історичними документами та працями відомих учених дає підстави дійти висновку, що нормани сприяли утворенню міських населених пунктів, тому що їм так було легше утримувати владу на Британських островах. Поширити вплив на міський населений пункт було більш ефективно, ніж на сільський, адже менші зусилля приводили до кращих результатів щодо охопленої кількості людей. Нормандське захоплення принесло централізовану публічну владу, більш жорстку ієрархію органів публічної влади з підпорядкуванням нижчестоящих органів вищестоящим.

Варто підкреслити, що таку саму політику «урбанізації» англійські монархи проводили дещо пізніше по відношенню до території Уельсу.

Відомий британський історик, дослідник ретроспективи міського самоврядування у Сполученому Королівстві Дж. Тейт відзначив, що «результатом Завоювання¹ є справжній початок свідчень про муніципальну історію. Ми не маємо інформації щодо статусу донормандського міста, а тим більше жодної документації, судової чи адміністративної, на ту дату. Для цих останніх, справді, нам доведеться почекати до пізніших років XII століття, але з першого заснування нової династії зростає потік хартій» [10, с. 341]. У цьому узагальненні міститься важлива інформація щодо того, що, як і у Континентальній Європі, на Британських островах міста мали свої права самоврядування, уміщені у хартії.

Дослідники свідчать про те, що найбільша частина хартій міським населеним пунктам була дарована королем Іоанном Безземельним, який таким чином прагнув поповнювати власну казну. Саме у цей період отримав хартію Лондон, а також такі старі міські населені пункти, як Вінчестер, Херефорд, Іпсвіч. Ці хартії збереглися, а історики, порівнюючи їхній зміст, говорять про те, що більшість положень цих документів є ідентичною. Проте кожне місто під час отримання (у випадку з Іоанном Безземельним – під час придбання) хартій налягало на включенні до цього документа тих важливих положень, які були актуальними для міського розвитку. Ці положення стосувались питань оподаткування, розвитку військових загонів, можливостей застосування озброєних формувань, розвитку торгівлі, розширенню кордонів міського населеного пункту тощо.

Слід підкреслити, що у ці часи не було такої адміністративно-територіальної одиниці, як «сіті». Міські населені пункти були представлені бургамі й таунами. Як бурги, так і тауни мали королівський дозвіл на функціонування ринку (цей дозвіл видавався окремо від хартії), а розрізнялись ці адміністративно-територіальні одиниці за кількістю населення: бурги мали меншу кількість мешканців порівняно з таунами. Точних цифр та показників у законодавстві чи судових прецедентах тих часів закріплено не було, хоча історичні документи свідчать про численні спроби монархів впорядкувати це питання шляхом його регламентації у своїх документах (актах).

Дослідники-історики зазначають, що «вже у IX та особливо у XII столітті отримали значне поширення ярмарки (Вінчестерська, Стенформська, у Йорку тощо), які відвідувались купцями не тільки з Франції, але

¹ Нормандського завоювання – В. Н.

й з Італії, Німеччини та інших країн <...> З ростом міст як економічних центрів формувалася і прошарок жителів міст. Найбільш значущі міста Британії були розташовані у королівському домені, тому жодне з англійських міст не змогло добитися самоуправління, міста були вимушені задовольнятися лише окремими економічними і фінансовими привілеями та частковим самоврядуванням, яке оформлювалось королівськими хартіями <...> За гроші вони часто придбавали права самоуправління та суду, яке обмежувало втручання королівських посадових осіб у справи міста» [11, с. 23].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Ознайомлення з британськими хартіями міста дає підстави стверджувати, що вони мають менший інтерес для сучасних дослідників, ніж магдебурзькі та хелмінські міські хартії. Тоді як магдебурзькі та хелмінські хартії були пов'язані з наданням місту права на самоврядування переважно в організаційному аспекті (та, відповідно, функціональному), британські міські хартії були найбільш цінними тим, що гарантували звільнення від одного чи кількох видів податків та зборів.

Наприклад, якщо у континентальних європейських містах, відповідно до хартії, городяни могли самостійно формувати міський суд, то у британських містах (в усіх без винятку) функціонували королівські суди. Лише поодинокі місцеві населені пункти мали право обирати суддю (*justice*), який розглядав кримінальні справи (усі інші судді призначалися монархом). Позиція шерифа також завжди заміщувалась монархом.

Список використаних джерел:

1. Мішина Н.В. Територіальні громади та об'єднані територіальні громади в Україні. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2019. Т. 24. С. 75–80.
2. Мішина Н.В. Актуальні проблеми викладання муніципального права в Україні. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2016. Т. 15. С. 161–167.
3. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права* : збірник наукових праць. Вип. 22. Одеса : Юридична література, 2004. С. 229–233.
4. Гураль П.Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах : навчальний посібник. Львів : Каменяр, 2017. 147 с.
5. Берман Г.Дж. Западная традиция права / пер.с англ. 2-е изд. Москва : Инфра-М ; Норма, 1998. 624 с.
6. Келлер О.Б. Из истории городского права, правовых семей и сборников средневековой Германии. *Известия Гомельского государственного университета имени Ф. Скорины*. 2015. № 1 (88). С. 24–30.
7. Келлер О.Б. Из истории магдебургского городского права. URL: https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/167101/1/Келлер_4_2013-038-042.pdf.
8. Ідесіс І.В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2016. 222 с.
9. Саликов Д.Х. Институт шерифов в системе местного управления средневековой Англии. *Вестник Челябинского государственного университета*. 2015. № 23. С. 97–101.
10. Tait J. *Medieval English Borough: Studies on Origin and Constitutional History*. Manchester : Manchester University Press, 1968. 372 p.
11. История стран Западной Европы : в 2 ч. Ч. 1 : Великобритания. Германия : учебник для академического бакалавриата. Москва : Юрайт, 2019. 356 с.