

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

На правах рукопису

НАЗАРКО АРКАДІЙ ТИМОФІЙОВИЧ

УДК: 342.553:316.422(477)

МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Спеціальність 12.00.02 - конституційне право; муніципальне право

ДИСЕРТАЦІЯ

на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Науковий керівник :

Пережняк Борис Аркадійович

кандидат юридичних наук,

професор

Одеса – 2015

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	11
1.1. Міське самоврядування: історико-теоретичні підстави виокремлення та сучасний стан досліджень.....	11
1.2. Основні етапи становлення і розвитку міського самоврядування в Україні.....	20
1.3. Міське самоврядування в системі публічної влади України.....	42
Висновки до першого розділу.....	63
РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	65
2.1. Нормативно-правове регулювання міського самоврядування.....	65
2.2. Територіальні, організаційні та матеріально-фінансові основи міського самоврядування	83
2.3. Гарантії міського самоврядування.....	102
Висновки до другого розділу.....	118
РОЗДІЛ 3. СИСТЕМА МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ІНСТИТУЦІЙНА ТА ФУНКЦІОНАЛЬНО-КОМПЕТЕНЦІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА.....	121
3.1. Система міського самоврядування: поняття та зміст.....	121
3.2. Територіальна громада міста як первинний суб'єкт міського самоврядування.....	132
3.3. Представницькі органи міського самоврядування: порядок формування та компетенція.....	154
3.4. Виконавчі органи міських рад: особливості структури та організації діяльності.....	176
Висновки до третього розділу.....	190
ВИСНОВКИ.....	193
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	198

ВСТУП

Актуальність теми. Процеси політико-правового реформування держави і суспільства зумовлюють необхідність вдосконалення територіальної організації влади, державного управління та місцевого самоврядування. Розбудова в Україні дієвої відповідальної влади значним чином обумовлена запровадженням ефективної системи місцевого самоврядування. Найбільш виражено процеси становлення і розвитку місцевого самоврядування відбуваються у містах України, адже на міському рівні територіальної організації інтенсифікується процес становлення громадянського суспільства, виникають та функціонують демократичні інститути безпосередньої та представницької демократії, створюються реальні передумови впливу громадян на владні структури. Особливості організації місцевого самоврядування у містах детерміновані різноманітним політико-правовим, економічним, соціокультурним факторів, історичних і інших місцевих традицій і відображаються в специфіці правового регулювання, структурі та функціях органів місцевої влади, їх відносинах з органами державної влади. Концептуальні положення державної політики повинні визначати не тільки загальні принципи організації місцевого самоврядування, але й особливості їх здійснення у містах України. Створення політико-правового простору, необхідного для урахування таких особливостей, забезпечує найбільш сприятливі умови для реалізації потенційних можливостей місцевого самоврядування та інтересів населення у містах України.

Актуальність дослідження правових основ міського самоврядування полягає в необхідності реформування цього інституту та забезпечення проведення муніципальної реформи, децентралізації влади та розмежуванні функцій і повноважень органів місцевого самоврядування з метою уникнення правових колізій та приведення законодавчої бази у сфері місцевого самоврядування у містах України до європейських стандартів. Суспільно-політичне значення проблеми впливає з необхідності формування моделей міського самоврядування, що відповідають інтересам населення. Практичний

аспект роботи виявляється у вдосконаленні правового регулювання особливостей організації міського самоврядування і розробці рекомендацій з оптимізації його реалізації.

Суттєвим внеском у дослідження міського самоврядування є дисертації В. С. Куйбіди «Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення», В. М. Шкабаро «Конституційно-правовий статус міста в Україні», М. П. Хонди «Конституційно-правовий статус столиці України - міста Києва». Але міське самоврядування розкривається в цих роботах з позицій або окремої категорії міст, або в контексті реалізації конституційного статусу міст в Україні. Незважаючи на значну кількість робіт за тематикою місцевого самоврядування, дослідженню особливостей розвитку міського самоврядування впродовж останніх років приділялася недостатня увага, відсутні комплексні дослідження публічної влади на міському рівні, цілісне уявлення про міське самоврядування з опублікованих праць почерпнути неможливо. Зазначене обумовило вибір теми та мету дисертаційного дослідження, її наукову новизну і практичне значення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження здійснено в рамках науково-дослідної роботи Національного університету «Одеська юридична академія» за темою «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» (державний реєстраційний номер 01106U000671) і безпосередньо пов'язане з комплексною науково-дослідною темою кафедри конституційного права «Конституційна модернізація та реформування в Україні» (2011–2015 рр.).

Мета й задачі дослідження. Метою дисертації є виявлення та наукове обґрунтування сутності та закономірностей розвитку міського самоврядування, вироблення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства.

Досягнення зазначеної мети зумовило необхідність вирішення наступних задач:

охарактеризувати основні теоретичні концепції та методологічні підходи щодо вивчення міського самоврядування;

визначити поняття і зміст міського самоврядування як складової публічної влади;

виокремити основні етапи становлення і розвитку міського самоврядування, показати специфіку сучасного етапу розвитку міського самоврядування в Україні;

розкрити конституційно-правову основу міського самоврядування шляхом аналізу норм Конституції України, поточного законодавства і статутів міст;

визначити територіальні, організаційні та матеріальні засади міського самоврядування;

надати функціонально-компетенційну характеристику органів міського самоврядування;

сформулювати та обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення законодавства про міське самоврядування в Україні.

Об'єктом дослідження виступає конституційно-правовий статус міста.

Предметом дослідження є міське самоврядування в Україні.

Методи дослідження. Дослідження здійснено на основі філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціально-наукових методів. Діалектичний метод наукового пізнання використовувався для з'ясування сутності міського самоврядування як конституційно-правового інституту, закономірностей та тенденцій його становлення, розвитку та вдосконалення (п.п. 1.2, 1.3, 2.2, 2.3). За допомогою системно-структурного методу досліджено інститут міського самоврядування України у взаємозв'язку і взаємозалежності його елементів, а також виявлено функції цього інституту (п. 1.3). Історико-правовий метод дозволив проаналізувати зміни в нормативно-правовому регулюванні міського самоврядування, етапи його інституціоналізації (п. 1.2, 2.1). Порівняльно-правовий метод став у нагоді при порівнянні функцій і повноважень органів міського самоврядування (п. 3.1, 3.2, 3.3). Конкретно-соціологічний метод використовувався для дослідження проблем, що виникають на етапі практичної реалізації правових приписів щодо організації та діяльності суб'єктів міського самоврядування – територіальної громади міста, органів місцевого

самоврядування (п.п. 3.1, 3.3, 3.4.). Формально-логічний метод сприяв розмежуванню та визначенню основних понять, юридичних конструкцій, конституційно-правових засад інституту міського самоврядування (п.п. 1.1, 1.3, 2.1, 2.2, 3.2).

Теоретичною основою дисертації послужили наукові розробки українських та зарубіжних авторів, серед яких: Ю.Ю. Бальцій, В.І. Борденюк, О.В. Батанов, Н.С. Бондарь, В.Д. Волков, М.П. Воронов, Р.К. Давидов, І.В. Дробуш, В.С. Журавський, В.М. Кампо, С.В. Ківалов, Д.А. Кокорєв, М.І. Корнієнко, В. В. Кравченко, В.С. Куйбіда, А.Р. Крусян, П. М. Любченко, Р.Т. Лютфалієв, О.Ю. Лялюк, Н.В. Мішина, М.П. Орзіх, О.С. Орловський, Б.А. Пережняк, В.Ф. Погорілко, О.В. Прієшкіна, М.О. Пухтинський, С.Є. Саханенко, П.М. Ткачук, Ю.М. Тодика, А.В. Томілов, О.Ф. Фрицький, Ю.О. Фрицький, М.П. Хонда, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, В.М. Шкабаро та ін.

Нормативно-правовою базою дисертаційного дослідження є: Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про столицю України - місто-герой Київ» та інші закони, підзаконні акти органів державної влади. Емпіричну основу дослідження становлять практика розгляду справ Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції, довідкові видання, матеріали засобів масової інформації.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим в Україні монографічним дослідженням конституційно-міського самоврядування в Україні, та зумовлених теоретичних і практичних проблем його вдосконалення і розвитку.

Результати проведеного дослідження відображені у таких нових положеннях і висновках, що виносяться на захист:

вперше:

виявлено особливості міського самоврядування як складової публічної влади України, що детерміновані територією дії, об'єктом, суб'єктним складом, механізмом реалізації;

охарактеризовано місце та роль міського самоврядування у структурі

конституційно-правового статусу міста як необхідного та системоутворюючого елементу;

визначено сутність міського самоврядування, що полягає у гармонійному поєднанні та взаємодії основних субстанціональних складових: 1) населення, 2) території міста, 3) публічно-самоврядної влади в процесі реалізації суспільних відносин міста з людиною, державою, органами державної влади та місцевого самоврядування та міжнародним співтовариством;

запропоновано розглядати територіальну основу міського самоврядування у двох аспектах – зовнішньому та внутрішньому;

удосконалено:

визначення поняття «міське самоврядування» як гарантованих Конституцією і законами України права і реальної здатності територіальної громади міста самостійно та під власну відповідальність вирішувати безпосередньо або через представницькі та інші органи місцевого самоврядування питання місцевого значення в межах закону та в інтересах територіальної громади;

аргументацію щодо необхідності підвищення ролі представницьких органів місцевого самоврядування – місцевих рад у механізмі здійснення функцій міста, з наданням їм права виступати від імені всього міста у суспільних відносинах;

пропозицію про встановлення на рівні статуту територіальної громади міста вичерпного переліку організаційно-правових форм, за допомогою яких територіальна громада здійснює міське самоврядування;

аргументацію щодо необхідності диференціації системи органів міського самоврядування в залежності від конституційно-правового статусу міста;

набули подальшого розвитку:

характеристика еволюції міського самоврядування на різних етапах становлення української державності, його обумовленість об'єктивними та суб'єктивними чинниками еволюції міста як населеного пункту, що впливали на цей процес, залежали від історичного, політичного, економічного, соціального і правового розвитку держави, а також від демографічних, культурних,

національних, географічних та інших факторів;

визначення змісту категорії “міська територія” як територіально-просторової основи міського самоврядування;

положення щодо сутності міської громади як специфічного суб’єкта міського самоврядування, її системоутворюючих ознак та особливостей міської громади, які необхідно враховувати у процесі формування органів міського самоврядування, органів самоорганізації населення у місті;

сформульовано :

пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в Україні, зокрема, щодо необхідності внесення змін до чинних законів щодо міського самоврядування та доцільності прийняття в імперативному порядку у кожному місті статуту територіальної громади.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки і рекомендації можуть бути використані у:

науково-дослідній сфері – як підґрунтя для здійснення подальших наукових досліджень проблем місцевого самоврядування та подальшої диференціації конституційно-правових інститутів;

правотворчій діяльності – при вдосконаленні законодавства, що регулює міського самоврядування в Україні;

правозастосовній діяльності – для єдності розуміння та застосування норм права для врегулювання суспільних відносин в сфері реалізації міського самоврядування;

навчальному процесі – при підготовці відповідних розділів підручників, посібників із конституційного права, викладанні навчальної дисципліни «Конституційне право України» та у науково-дослідній роботі студентів.

Апробація результатів дослідження. Положення і висновки дисертаційного дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія».

Результати дисертації оприлюднені у доповідях на міжнародних, всеукраїнських та міжвузівських науково-практичних конференціях, зокрема, на: 3-й звітній науковій конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів ОДЮА (м. Одеса, 28-29 лютого 2000 р.), 4-й (56-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького складу ОНЮА «Правові проблеми становлення та розвитку сучасної Української держави» (м. Одеса, 27-28 березня 2001р.), Науковій конференції молодих вчених «Конституція – основа державно-правового будівництва і соціального розвитку України» (м. Харків, 30 червня 2001 р. тези опубліковані), 5-й (57-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів ОНЮА (м. Одеса, 21-22 липня 2002 р.), 6-й (58-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів ОНЮА (м. Одеса, 22-23 квітня 2003 р., тези опубліковані); 7-й (59-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу ОНЮА (м. Одеса, 22-23 квітня 2004 р.), 8-й (60-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького складу і аспірантського складу ОНЮА (м. Одеса, 22-23 квітня 2005 р.); 9-й (61-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького складу і аспірантського складу ОНЮА (м. Одеса, 26 квітня 2006 р.), 10-й ювілейній звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу ОНЮА (м. Одеса, 27-28 квітня 2007 р.), Всеукраїнській науковій конференції «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 18-19 квітня 2008 р.), Міжнародній науковій конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу ОНЮА «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 5-6 червня 2009 р.), Міжнародній науковій конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу ОНЮА «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 21-22 травня 2010 р.), Міжнародній науковій конференції професорсько-викладацького складу Національного університету «Одеська юридична академія» «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 20-21 квітня 2012 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права» (м. Одеса, 30 листопада 2012 р.),

Міжнародній науково-практичній конференції «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.) Міжнародній науково-практичній конференції «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 16-17 травня 2014 р.).

Публікації. Основні положення і висновки дисертаційного дослідження викладено у 24 публікаціях, 9 з яких опубліковано в наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, в т.ч. 1 – у зарубіжному науковому виданні та в 15 тезах доповідей на наукових конференціях.

Структура дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають десять підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 224 сторінок, із них основного тексту 197 сторінок, список використаних джерел містить 287 найменування і розміщений на 27 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Міське самоврядування: історико-теоретичні підстави виокремлення та сучасний стан досліджень

В умовах становлення України як правової, демократичної, соціальної держави, де одним із головних інститутів влади є місцеве самоврядування, зростає значення наукових розробок, присвячених питанням підвищення ефективності та демократизації управління, організації та функціонування територіальних громад та органів, які вони утворюють. Суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням місцевого самоврядування у містах, є найважливішою складовою міського життя як предмету правового регулювання. Визначення поняття та особливостей місцевого самоврядування на рівні міст, виокремлення його інтегруючих ознак і елементів має важливе теоретико-практичне значення в реалізації пріоритетного напрямку соціально-економічної політики України щодо комплексного розвитку відповідних територій. Сьогодні цілком очевидним стає те, що система міського самоврядування повинна бути відроджена на новій основі та стати одним із фундаментальних принципів будівництва вітчизняних інститутів демократії. Ефективне функціонування місцевого самоврядування у будь-якій країні неможливе за відсутності правового забезпечення умов відповідної діяльності міського самоврядування.

Одним з основних напрямків конституційного реформування є визначення чіткої і обґрунтованої муніципальної політики, яка спирається на результати досліджень сучасних тенденцій, перспектив і наслідків урбанізації. Причому в основі цієї політики повинне бути закладено уявлення про місто як цілісну соціально-економічну систему, яка потребує чіткого правового статусу. Актуальність теми дослідження міського самоврядування як суспільно-політичного і правового явища обумовлена глобальними соціально-

політичними процесами, що характеризуються становленням нових форм самоорганізації і самоврядування в суспільстві. Історичний досвід свідчить, що в кризових умовах найкращі шанси на розвиток мають міста, наділені достатньою самостійністю для формування системи управління, заснованої на самоуправлінських засадах. Тому дослідження особливостей розвитку місцевого самоврядування в містах на сучасному етапі має важливе теоретичне і практичне значення для України.

Проблеми практичної реалізації місцевого самоврядування у містах України нерозривно пов'язані із теоретичним осмисленням феномену місцевого самоврядування, оскільки як законодавство, так і правозастосовна практика повинні мати відповідне теоретико-методологічне обґрунтування. Із цією метою використовується доктринальний підхід, який передбачає аналіз уявлень теоретиків і практиків місцевого самоврядування.

Природа міського самоврядування як об'єкта дослідження зумовлює необхідність застосування міждисциплінарного підходу до аналізу функціонування самоврядування на рівні міст, що передбачає вивчення історико-правових, доктринальних, порівняльних, формально-юридичних, міжнародно-правових аспектів міського самоврядування. Весь масив наукової літератури з проблематики міського самоврядування можна розподілити на три групи: дореволюційна література, література радянського періоду і сучасні роботи.

Протягом багатьох років філософи, історики, юристи, політологи, соціологи та інші вчені намагались вивчити і проаналізувати феномен міста, з'ясувати причини виникнення цього соціально-політичного, економічного та правового явища, визначити його правовий статус. У політико-правовій теорії зустрічаються різні концепції цього явища, тому науковий та практичний інтерес викликає аналіз з них, які відображають процес становлення і розвитку міст, еволюцію управління і процеси самоврядування в містах.

У дореволюційний період предметом спеціального вивчення в роботах науковців проблема міського самоврядування набуває лише з середини XIX ст.

[43; 60; 61]. Слід наголосити, що більшість дослідників міського самоврядування цього періоду розглядали міське самоврядування крізь призму урядової політики, вивчали правове становище міського населення та системи міського самоуправління виключно на основі законодавства, зосереджувалися на визначенні сутності поняття «самоврядування», ставили питання про межі компетенції органів міського самоврядування та взаємини з центральною владою.

Зусиллями прихильників «державної школи» у юриспруденції фактично був визначений шлях до визнання єдності загального і особливого у пізнанні місцевого самоврядування. Б.М. Чичерін, визначивши самоврядування як громаду, що представляє собою союз місцевих жителів в ім'я реалізації спільних інтересів, звернув особливу увагу на обґрунтування як загальних інтересів, так і інтересів жителів конкретної місцевості [274, с. 492]. М.М. Коркунов вважав, що місцеве самоврядування необхідно розглядати, з одного боку, як прояв системи підлеглого керування в межах здійснення державної влади, з іншого боку, він не заперечував і особливостей місцевого самоврядування, яке певною мірою самостійно представляє інтереси місцевого суспільства [112, с. 16].

Особливості розвитку місцевого самоврядування на цьому етапі в Україні досліджували видатні вчені, які, переважно були прихильниками державницької теорії місцевого самоврядування. Так, М. Драгоманов, основою концепції якого були «вільна громада», вільні договірні відносини між громадами та землями, міське самоуправління (автономія міст), побудовані на принципах локальної демократії, децентралізації та дебіюрократизації держави при повному визнанні самоуправних одиниць (громад, волостей, повітів, земель), кожна з яких має самостійність стосовно інших самоуправ, вважав самоврядування основою руху до справедливості [64, с. 43].

Протягом 30-х років ХХ ст. з'являються ґрунтовні дослідження видатних соціологів та філософів, у яких головна увага приділяється місту як особливому світу соціальних, економічних, техніко-організаційних, а також правових відносин, досліджено різні аспекти становлення і розвитку міст, міського

способу життя, співвідношення міста та сільських населених пунктів. Так, у працях А. Сміта та М. Вебера визначальним фактором виникнення міст визнається розвиток ринкових відносин. А. Сміт підкреслював той факт, що міста утворилися в результаті поділу праці, а оскільки можливість обміну приводить до поділу праці, міра останньої завжди має бути обмежена цією можливістю обміну, або, інакше кажучи, розмірами ринку [243, с. 20]. На думку М. Вебера необхідною ознакою міста слід вважати «ринок», наявність не спорадичного, а регулярного товарообміну усередині поселення як істотну складову доходів і задоволення потреб населення [31, с. 310].

Аналіз політико-економічних і правових аспектів місцевого самоврядування було здійснено в роботах Л.А. Веліхова та Ю. Панейка.

Визначаючи критерії відмежування одних адміністративно-територіальних одиниць від інших, Л.А. Веліхов, вважав, що «усі фінансові розрахунки та усі технічні настанови, починаючи від типів планування, будівництва, освітлення, засобів повідомлення і нарешті соціальною політикою, а також житлове забезпечення, оздоровлення та їх встановлення будуть значною мірою змінюватися в залежності від розмірів і призначення відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [32, с. 81]. Погоджуючись з тим, що можливості управління і захисту дуже часто залежать від кількості жителів у населеному пункті, слід підкреслити певну обмеженість такого підходу, який не враховує соціальні, економічні, етнічні, релігійні та інші характеристики населення.

Обґрунтовуючи подвійну природу походження місцевого самоврядування, Ю. Панейко, стверджував, що «...самоврядування є спертою на приписи закону zdecentralizovanoю державною адміністрацією, що виконується локальними органами, які ієрархічно не підпорядковані іншим органам і є самостійними в межах закону і загального правового порядку» [172, с. 127], що на думку прихильників цієї концепції підтверджує протиріччя, пов'язані з подвійним походженням влади будь-якого територіального утворення.

Важливим напрямом дослідження природи міського самоврядування є

історико-правовий аналіз зародження та розвитку міст та міського самоврядування. Досліджуючи процес зародження та розвитку статусу міст в Україні, сучасні дослідники зазначають питання, що потребують ґрунтовного вивчення: історичні аспекти правового регулювання взаємовідносин між містом та вищими органами державної влади, специфіка правового статусу міста та міського населення в різні історичні періоди - виокремлюють різну їх кількість. Як зазначає О. А. Гавриленко, звернення до античної філософії свідчить, що для давньогрецьких мислителів природа поліса, античної політії, що утворювався на відносно невеликому просторі, де населення нараховувало в середньому 40-50 тис. чоловік, іманентно була прикладом життєдіяльності місцевого співтовариства [46, с. 16]. Сучасні дослідники в такому полісі знаходять прообраз, аналогію й реальне втілення організаційних принципів місцевого самоврядування. Структура органів влади Херсонесу, Ольвії, Тіри, Боспорської держави в своїй основі була подібною до тієї, що сформувалася в інших еллінських полісах того часу, але водночас мала низку важливих специфічних рис, зокрема, ці держави є першими на території сучасної України, які мали виборний (але інколи також і такий, що визначався за жеребом), напівпрофесійний та спеціалізований за галузями управління державний апарат. Класичний поліс, який подолав локалізм родів і громад, показавши можливості міського самоврядування, засвідчував, що в його надрах виникли передумови переходу до державності з адміністративно-територіальним управлінням на новій основі, тим самим, місцева громада, виступаючи одночасно природним і штучним утворенням, зберігала в собі ознаки і соціальної спільноти, і політичного союзу.

Значне місце серед сучасних напрямів історико-правових досліджень посідає інститут магдебурзького права на теренах України [48; 96; 97]. Деякі аспекти предмету дисертації аналізуються вітчизняними істориками та правознавцями в процесі дослідження витоків міського самоврядування в українських губерніях у складі Російської імперії. В цих роботах без акцентування уваги на наслідках впровадження законоположень і роботи

самоврядних структур стверджується, що втіленням у життя Грамоти завершено уніфікацію самоврядування в українських містах, а Положенням 1870 р. залишено глибокий слід лібералізму при реформуванні монархії в конституційну республіку. З'явилася низка дисертаційних та монографічних досліджень, у яких вивчається практика формування самоврядних структур, соціальний склад гласних, напрямки діяльності, механізми взаємодії виборних управлінь з державною адміністрацією [10; 258].

У радянський час проблеми міського самоврядування вивчалися з позицій радянської державності, виходячи з того, що ідея місцевого самоврядування пов'язувалася з Радами, які були органами державної влади на місцях.

В радянській історичній літературі тривалий період часу бракувало спеціальних праць з історіографії міст. Характерне для російської і в тому числі української буржуазної науки нехтування історією міст було зв'язане з поширеним в дореволюційній історіографії поглядом на історію українського і російського народів, як таку, що розвивалася якимсь своїм, особливим, шляхом. Згідно з цією теорією, українські міста розглядалися як щось неповноцінне, відмінне від справжніх європейських міст. Загалом радянська історіографія міського самоврядування є незначною за обсягом, методологічно обмежена і переважно не становить значного наукового інтересу. Але низка наукових праць, у яких вивчено окремі аспекти проблеми міського самоврядування, зокрема, підготовка реформ міського самоврядування, особливості виборчої системи, функції міських самоврядних структур можуть бути використані і сьогодні з позицій вивчення позитивного історичного досвіду. Так, в монографії П. Зайончковського розглянуто організаційно-правові засади підготовки закону про міське громадське самоврядування від 1892 р. в Росії [77].

У дослідженнях В.А. Нардової висвітлюється муніципальна політика держави, а також проаналізовано міський виборчий процес в імперії за Міськими положеннями 1870 і 1892 рр. та становий склад громадських управлінь [158]. Історії розвитку українських міст у другій половині XVII ст. присвячено працю О.С. Компан [108]. У низці наукових праць висвітлено процес

становлення і функціонування міського самоврядування на прикладі окремих міст [57; 97; 100]. Досить цікавою є монографія В.Д Волкова, в якій було вперше запропоновано використання категорії статус до міста як адміністративно-територіальної одиниці та проаналізовано складові цього статусу, а також проблеми його реалізації [44].

У сучасній науковій літературі є окремі праці, що стосуються проблематики дисертаційного дослідження та містять різні теоретичні підходи щодо сфери здійснення міського самоврядування [23], організаційно-правових основ міського самоврядування [62; 136; 166; 167;]. Низку публікацій присвячено дослідженню організації управління конкретних міст, зокрема, міст Києва та Севастополя [145; 238; 242], великих, середніх, малих та монофункціональних міст [15; 20; 100; 161; 275].

Місто як цілісна соціально-правова система в суспільно-політичних науках розглядається як феномен сучасного суспільного розвитку [66], складова адміністративно-територіального устрою [55], складна суспільно-управлінська система [4; 120; 240]. Так, В.М. Бабаєвим здійснено концептуальний аналіз засобів та механізмів підвищення ефективності управління великим містом, а також феномена великого міста як складної соціально-економічної системи; розкривається зміст та пропонуються дійові механізми реального розв'язання основної суперечності в управлінні мегаполісом; аналізується система нормативно-методичного та документального забезпечення муніципального управління [4].

У дисертації та монографії С.Є. Саханенка, зокрема, визначено основні складові політичного управління містом – територіальну громаду, представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, політичні партії та громадські об'єднання, ЗМІ, інститут лідерства на міському рівні; сформовані основні підходи щодо технологій політичного управління містом в умовах самоврядування – політико-стратегічний підхід, лобізм, нормативне регулювання, зв'язки з громадськістю, консультування [240].

Важливим напрямом дослідження міського самоврядування є аналіз

особливостей побудови системи управління містами з районним поділом [113; 171], а також проблеми правового регулювання розвитку міських агломерацій та приміських зон великих міст [80; 149].

Першою монографічною роботою, яка присвячена аналізу конституційно-правових засад міського самоврядування, була дисертація В.С. Куйбіди, в якій проблеми міського самоврядування розкрито шляхом виявлення особливостей конституційно-правового статусу міст обласного значення, що, на думку вченого, значним чином впливає на організацію та здійснення місцевого самоврядування у цих містах [118, с. 3].

Досить близькими до предмету дисертаційного дослідження є наукові праці, присвячені питанням конституційно-правового статусу міста.

У дисертації В.М. Шкабаро проаналізовано національне законодавство, що визначає конституційно-правовий статус міста, акти муніципальної влади та міжнародно-правові стандарти організації та розвитку міста та міської демократії, зокрема, зазначено, що сутність конституційно-правового статусу міста оптимально розкривається виключно в механізмі врегульованих нормами права суспільних відносин міста з людиною, державою, органами державної влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування та міжнародним співтовариством, в результаті яких місто набуває певних прав та обов'язків, що виникають як природно, так і на підставі державних законодавчих актів та актів місцевого самоврядування [281, с. 15].

У дисертації М.П. Хонди зосереджено увагу на обґрунтуванні поняття та структури конституційно-правового статусу міста Києва, визначено особливості здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві, досліджено систему гарантій реалізації функцій та повноважень відповідних органів і посадових осіб місцевого самоврядування, органів та посадових осіб виконавчої влади у місті Києві [268, с. 4].

Вирішенню численних проблем міського самоврядування українських міст сприятиме вивчення і використання світового досвіду провідних європейських країн, де міське самоврядування існує вже не одне століття. З метою

запозичення кращих практик місцевого самоврядування, запровадження інноваційних технологій сучасними дослідниками вивчається досвід зарубіжних міст [28; 93; 127; 128; 280]. Так, у дисертації І.П. Шелепницької охарактеризовано систему місцевого самоврядування Республіки Італія, здійснено порівняльний аналіз окремих елементів сучасних систем місцевого самоврядування Республіки Італія та України; розкрито зміст правового статусу посадових осіб та органів місцевого самоврядування, проаналізовано систему управління містами-метрополіями та метрополійними зонами, що дозволило обґрунтувати необхідність утворення нової системи управління цими територіями та узагальнити проблеми, які пов'язані з: недостатністю повноважень, наданих комунальному рівню для міста-метрополії та неспроможністю провінційного рівня для метрополійної зони; остаточним визначенням та закріпленням за ними територій; набуттям значного власного досвіду щодо вирішення проблем великих територій і перетворенням їх на своєрідні експериментальні майданчики з пошуку нових ефективних форм управління, а також наявністю потужного асоціативного руху та безліччю наукових досліджень у цій сфері.

Таким чином, історико-теоретичну основу дослідження міського самоврядування за походженням становлять два блоки наукових праць: зарубіжні дослідження різних періодів з історії міського самоврядування, а також конституційної історії зарубіжних країн, та вітчизняні дослідження різних періодів з історії міського самоврядування України, а також конституційної історії України. За хронологією досліджень міського самоврядування слід виокремити три періоди, впродовж яких спостерігався підвищений інтерес до аналізу різних аспектів міського самоврядування: 1) дореволюційний (до жовтня 1917 р.); 2) радянський (жовтень 1917 р. - початок 90-х рр. минулого століття); 3) сучасний (з початку 90-х рр. минулого століття до теперішнього часу). Додатковим критерієм цієї періодизації є відмінність у теоретичних підходах і методологічних принципах вчених при здійсненні досліджень.

Незважаючи на значний масив спеціальної літератури, присвяченої питанням становлення і розвитку міст, спеціальних робіт, у яких досліджувалося б міське самоврядування в цілому, його становлення і розвиток немає, що, з одного боку, є проявом складності та багатоманітності феномену міського самоврядування, а з іншого - підтверджує актуальність та широту дослідницького проблемного поля. В юридичній науці не склалося єдиної думки щодо міського самоврядування як феномену суспільного буття, що зумовлює необхідність застосування міждисциплінарного підходу до аналізу природи та функціонування самоврядування на рівні міст.

1.2. Основні етапи становлення і розвитку міського самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування в Україні має давню історію. За часів Київської Русі (V — поч. XIII ст.) поділ князівств на адміністративні одиниці, на думку деяких вчених, не був чітким [146, с. 44]. У літописах згадуються волості і погости. Інші науковці вважають, що в адміністративному плані Київська Русь не була унітарною державою і утворювалася з відносно самостійних земель та волостей, слабо пов'язаних між собою в економічному відношенні [27, с. 36]. Волості об'єднувалися в землі, в яких головними були міста. Волостями і землями на праві родинної власності правили князі.

З найдавніших часів у кожній землі велику і визначну роль відігравали «городи». Це були центри, в яких здавна зосереджувалося політичне, економічне і суспільне життя. Перш за все городи в Київській Русі були центрами військової організації, в яких влада здійснювала заходи з оборони краю від зовнішніх ворогів. Стародавній поділ території Київської Русі був представлений у десятичних округах. Ціла земля становила собою тисячу (ідеальну), яку очолював тисяцький. Тисяцький мав титул воєводи і здійснював поліцейську, судову і фінансову функції. Ці старші городи і провінції поділялися на сотні і десятки з сотниками і десяцькими на чолі. Вони відали податковою і фінансовою системами. Так, Київ складався з тисячі дворів із подальшим

поділом на сотні і десятки [129, с. 133-134].

Отже, військова організація міст Київської Русі мала й адміністративний характер. Така система управління (виконавчої влади) на містах Київської Русі в історії отримала назву десяточна. Поступово її змінила двірсько-вотчинна система, яка мала приватно-публічний характер. Органом центрального управління був князь. На місцях визначну роль як представники центральної князівської влади відігравали посадники.

Із послабленням центральної князівської влади підвищується роль народних віче, на яких вирішувалися всі важливі справи життя міста. На народному віче нерідко вирішувалась доля князя та інших державних органів і посадових осіб [147, с. 9], а також рішення про управління, договори з князями та іншими землями, оголошувалися війни, укладався мир, робилися розпорядження про збір війська і захист країни тощо [112, с. 254].

Постанови віч «старшого города» (міста), тобто центральної громади землі, були обов'язковими для пригородів. У «Руській Правді» згадується стара адміністративна одиниця — вервь, яка об'єднувала людей територіальними зв'язками. Збори (сходи) верві (територіальних спільностей, громад) були органами самоврядування жителів кількох сіл чи інших населених пунктів. Ціла громада, все її населення керувалося в суспільних відносинах стародавніми правовими звичаями. Вервь у особі дорослого чоловічого населення захищала членів общини і представляла їх інтереси у взаємовідносинах з органами і посадовими особами державної влади та сусідніми общинами [146, с. 18]. Вервь мала також свою судову організацію, відому під назвою копного суду.

Самоврядні традиції існують в нашій державі ще з часів Київської Русі, коли вічева демократія розвивалася на основі звичаєвого права. Віче до якого входили старші представники від усіх сімей чи родів, було першим представницьким органом місцевого самоврядування на українських землях. Віче мало можливість обговорювати питання про укладення угод, організацію війська, критикувати або підтримувати дії князівських урядовців, обирати начальника народного ополчення. Його роль у суспільному житті Київської Русі

значно зростає одночасно з послабленням могутності влади київського князя у другій половині XI та протягом XII ст. [53, с. 56]. Але як інститут місцевого самоврядування в сучасному розумінні воно з'явилося у середні віки в містах, які вибирали для себе привілеї самоврядування - «магдебурзьке право».

Після розпаду Київської Русі на окремі землі на заході колишньої Київської держави виникає — Галицько-Волинське князівство, територія якого спочатку поділялася на тисячі та сотні, потім — на воєводства і волості, які очолювали відповідно воєводи і волостелі, яких призначав князь. У межах своєї компетенції вони володіли адміністративними, військовими, фінансовими та судовими повноваженнями [27, с. 57]. Центрами воєводств і волостей були міста. Міста територіально поділялися на сотні та вулиці, очолювані відповідними чиновниками. Містами управляли тисяцькі та посадники, яких теж призначав князь [90, с. 89]. Вони мали в своєму розпорядженні допоміжний адміністративний персонал, на який спиралися при виконанні обов'язків з управління підвладною територією. В общинах (селах) обиралися старости, які відали адміністративними та дрібними судовими справами у межах територій, якими вони управляли. В Галицько-Волинській державі існувало віче, яке скликалося князем. Однак віче не відігравало практично ніякої політичної ролі в житті міста і не мало значного впливу, як у часи існування Київської Русі.

Запровадження норм магдебурзького права починає поширюватися на українські міста починаючи з середини XIV ст.. Воно передбачало надання міській громаді права запровадити модель міського самоврядування на зразок управління німецьким містом Магдебургом і в деяких документах отримало назву саксонського або німецького права.

Важливим фактором у той час було впровадження в українські землі магдебурзького права, яке виникло у Німеччині і до XIII ст. поширилося в країнах Західної Європи, сприяло розвитку німецької колонізації в Східну Європу. Це право унормувало самостійність міст, їх самоврядування, економічний статус. У XIV - на початку XV ст. до загального процесу розповсюдження магдебурзького права долучилися українські міста: Сянок

(1339), Львів (1356), Кам'янець-Подільський (1374), Луцьк (1432), Житомир (1444) і найпізніше Київ (1494) [96].

Поширення магдебурзького права в Україні значно прискорилося після входження її земель до складу Великого Князівства Литовського та Королівства Польського. Наприкінці XIV ст. після проведення у Великому Князівстві Литовському адміністративної реформи територія держави поділялася на землі, воєводства, а вони, в свою чергу, — на повіти та волості. За правовим становищем у Великому Князівстві Литовському виділяли великокнязівські (королівські), приватновласницькі та церковні міста. Так, із 206 міст у Київському воєводстві було 46 королівських, 150 приватновласницьких і 10 церковних міст [146, с. 85].

Після входження українських земель до складу Великого Князівства Литовського елементи місцевого самоврядування, особливо в містах та містечках, отримали подальший розвиток у формі війтівства. Виникає досить складна система взаємовідносин між центральною владою, власниками міст та міськими громадами, зумовлена статусом конкретного міста. Міське самоврядування у формі війтівства набуває юридизації в Литовських статутах (1529, 1566, 1688 рр.), якими були узаконені міські віча. В містах, які знаходилися у приватному володінні, систему місцевого самоврядування визначав власник. У таких містах тих, що знаходилися в церковній власності, функціонувала замкова адміністрація, яку очолював призначений власником намісник, урядник, тіун тощо [121, с. 18-19].

Люблінською унією 1569 р., підписаною між Литвою і Польщею, було створено нову державу — Річ Посполиту. В цей період на території України було створено шість воєводств — Руське, Белзьке, Київське, Чернігівське, Подільське, Брацлавське [27, с.77-79]. Система управління містом не була однаковою в містах держави, оскільки більшість міст вже придбала магдебурзьке право. Відповідно до третього Литовського статуту стали розрізняти привілейовані міста, тобто міста з магдебурзьким правом, і такі, що цього права не мали. Магдебурзьке право надавалося місту Великим князем

Литовським або Королем Польським і оформлювалося так званими магдебурзькими грамотами, які відігравали роль хартій (статутів) західноєвропейських міст.

Місцевий устрій, обсяг прав місцевих органів залежали від характеру прав, окреслених у відповідному привілеї при наданні кожному конкретному місту магдебурзького права. Особливістю тогочасних міст слід вважати малочисельність їх населення, своєрідне поєднання міського і сільського укладів життя, ремісничої і торгівельної діяльності міщан із заняттям сільським господарством. Звідси магдебурзьке право в краї запроваджувалося в обмеженому вигляді: спочатку воно надавалося не всім міщанам, а лише колоністам, запрошеним переселенцям та привілейованим громадам (полякам, німцям), згодом його поширили на руську, вірменську та інші общини, досить часто власники і державні чиновники втручалися в міське самоврядування [91, с. 94].

Систему органів міського самоврядування (магістратів) у містах із повним магдебурзьким правом утворювали ради, які були представницькими органами влади, і лави — органи судової влади. Ради обиралися на один рік. Їх очолювали один або два бургомістри, які обиралися колегіями радників. Ради були не лише представницькими органами міської влади, а й судами із розгляду і вирішення цивільних справ. Лави як органи судової влади розглядали кримінальні справи міщан, їх очолював війт, що призначався королем, хоча в окремих містах дозволялось його обирати (наприклад у Києві). Війт вважався вищою посадовою особою в місті. На думку деяких авторів [43, с. 83], існувала і третя категорія міст (приватно-панські) до якої відносилися переважно села [96, с. 82]. Такі міста мали найменші права і одержували привілеї на устрій за магдебурзьким правом з волі та ласки здебільшого від свого пана-власника, який міг змінити або взагалі його скасувати.

Прискорило процес поширення магдебурзького права в українських містах їх входження до складу Великого Князівства Литовського та Королівства Польського. Великий князь Литовський чи Король Польський дарували містам

магдебурзьке право своїми грамотами, які мали ще назву «магдебурзька грамота» і на той час виконували функцію статуту міста. У деяких випадках, надавши місту магдебурзьке право, монарх вправі був переглянути власне рішення. Варто згадати історію м. Біла Церква. Одержавши в 1588 р. магдебурзьке право, жителі цього міста були позбавлені цього права вже в 1589 р.

У час Гетьманщини налічувалось всього 12 міст, які мали магдебурзьке право [100, с. 55]. Такі міста відзначались незалежною судовою системою та адміністрацією. За винятком Полтави, ці міста були розташовані на більш заселеній, традиційно урбанізованій Півночі. Вони мали добре організовану торгівлю, ремісники в них були організовані в цехи. Міський уряд наглядав за ремісничими й торговельними цехами, збирав податки, утримував поліцію та пожежників. У місті існував суд, до компетенції якого входило вирішення як цивільних, так і кримінальних справ.

Міста без магдебурзького права були, як правило, меншими, мали простішу структуру самоврядування та вужчу юридичну автономію. Там міське судочинство й адміністрацію здійснював козацький уряд. Розвиток місцевого самоврядування у цих містах сильно залежав від волі гетьманської влади. Показовою у цьому відношенні є положення Конституції Пилипа Орлика: «Силою цього Виборчого Акту ухвалюється, щоб столичне місто Русі Київ та інші міста України зберігали недоторканими й непорушними всі свої справедливі отримані закони та привілеї й це мусить у відповідний час обов'язково підтверджуватися гетьманською владою» [88, с. 42].

Правовим наслідком надання місту магдебурзького права стало виведення міста з під юрисдикції феодалів, воєвод і т.д. й запровадження власного органу міського самоврядування - магістрату, який складався із двох колегій — ради та лави. На раду покладалося виконання функцій адміністративного органу, на лаву — судового. Крім того, із запровадженням магдебурзького права пройшло скасування норм звичаєвого права. Відхід від сформованої локальної правової культури можна розцінювати по-різному, проте немає сумніву, що це об'єктивний історичний процес, який призвів до утворення та розвитку нових

політико-правових форм і методів організації держави та суспільства.

Одним із недоліків магдебурзького права було те, що воно не врегульовувало відносини, скеровані на розвиток централізованої унітарної держави, потреба якої на той час уже об'єктивно назріла. Керуючись нормами цього права, міська влада була неспроможна врегулювати повністю всі види суспільних відносин у галузі територіальної організації держави. І лише завдяки активній нормативній інтервенції центру було забезпечено оптимальне управління одночасно на рівні населеного пункту і рівні тих територій, які перебували в адміністративно-політичному підпорядкуванні міста.

Юридична природа магдебурзького права обумовлювалась дією правових доктрин, тогочасних уявлень про право та державу. Уточнення предмета та методів правового регулювання відповідних галузей права, формуванням нових інститутів права стало підставою подальшої трансформації положень магдебурзького права.

Зазначимо, що норми магдебурзького права врегульовували цивільно-правові, кримінально-правові, цивільно-процесуальні, кримінально-процесуальні, фінансові та інші види суспільних відносин. Тому лише незначна частина положень магдебурзького права стала базою для формування нового правового інституту — місцевого самоврядування.

Після входження України під протекторат Росії відповідно до ст. 10 Московських статей 1665 р. за царським указом у міщан було відібрано королівські привілеї на магдебурзьке право і передано їх до Малоросійського приказу. Пізніше деякі міста отримали царські жалувані грамоти на магдебурзьке право [270, с. 111]. Міста за своїм статусом поділялися на магістратські та ратушні. Магістратські міста, наприклад Київ, Чернігів, Полтава, Переяслав та інші, користувалися магдебурзьким правом, яке надавалося або підтверджувалося гетьманським правлінням і царським урядом. У XVII — XVIII ст. магдебурзьким правом користувалися вісімнадцять міст [89, с. 98]. Ратушні міста не користувалися магдебурзьким правом і залежали повністю від старшинської адміністрації. Всі посади в міському управлінні були

виборними, хоча кандидатів заздалегідь пропонували гетьманське правління чи полкова старшина. В цей період міста в Україні починають активно розвиватися. Наприкінці XVIII ст. кількість поселень міського типу досягло двохсот.

Після ліквідації гетьманства і втрати Україною свого автономного статусу в ряді міст України місцеве самоврядування зникло і було замінено домінальним управлінням нових феодальних володільців [10, с. 25-27]. В 1782—1783 рр. на українських землях Російською імперією вводиться новий адміністративно-територіальний, на відповідних українських територіях вводиться губернський поділ і російська система органів місцевого самоврядування, зокрема, міські думи [147, с. 11].

Губернії поділялися на повіти, повіти — на волості. Відповідно до цього поділу запроваджувалися органи місцевого самоврядування. У віданні генерал-губернаторів знаходилося управління декількома губерніями. В Україні в той час існувало три генерал-губернаторства: Київське (сюди входили Київська, Волинська, Подільська губернії), Малоросійське (Чернігівська і Полтавська губернії) і Новоросійсько-Бессарабське (Херсонська, Катеринославська, Таврійська губернії та Бессарабська область). Губернії очолював губернатор, який безпосередньо призначався імператором і наділявся вищою адміністративною, поліцейською, судовою, військовою і наглядовою за всіма місцевими установами владою. При губернаторі існувало губернське управління, до якого входили віце-губернатор, радники, прокурор, галузеві установи відповідних міністерств. У повітах призначений губернатором капітан-справник здійснював адміністративні, поліцейські і судові функції. В українських губерніях всього нараховувалося 85 повітів [89, с. 139]. Волості складалися із сіл. У волостях і селах існували свої органи місцевого самоврядування: у волостях — це представники сільських громад, селах — збори (сходки) дорослих членів громади.

У містах, що перебували у складі російських губерній, самоврядування розвивалося на основі декількох царських актів [158, с. 42]. Окремої уваги

заслуговують положення «Грамоти на права та вигоди містам Російської імперії» (21 квітня 1785 р.). Цим актом було визначено систему органів міського самоврядування та порядок її функціонування. За містом визнавалось право власності на землі, поля, сади й інші угіддя, як усередині міста, так і поза його межами. У наукових джерелах зазначається, що реформування місцевого самоврядування на території України, яким характеризується XIX-початок XX ст., охопило не тільки губернські міста, а і повітові [52]. Так, 23 грудня 1834 р. царем Миколою I було видано указ «Про перетворення управління міста Києва», який скасовував привілеї Магдебурзького права і в Києві почала діяти як орган місцевого самоврядування міська Дума, підґрунтям для створення якої стала «Жалувана грамота на права й вигоди містам Російської Імперії». Після проведення Земської реформи 1864 р. (Положення про губернські і повітові земські заклади) в губерніях і повітах діяли заклади земського самоврядування (земства), які відали освітою, охороною здоров'я, будівництвом доріг тощо.

Згодом функціонування місцевого самоврядування в містах Російській імперії здійснювалося на основі статей «Міського положення» (16 червня 1870 р.). На перших порах воно мало впроваджуватися в дев'яти губернських і прирівняних до них містах України. В інших містах реформа проводилася на розсуд міністра внутрішніх справ із врахуванням місцевих особливостей. Так, на Одесу дія цього положення з деякими змінами поширювалась за особливими Правилами, затвердженими 20 червня 1872 р., а на західні губернії — спеціальним законом від 29 квітня 1875 р.

Відповідно до Міського положення 1870 р. у містах було створено міські думи (розпорядчий орган) і міські управи (виконавчий орган), які практично нічим не відрізнялися від земських. Вони займалися благоустроєм міста, розвитком промисловості, міської торгівлі, охороною здоров'я, освітою, станом ринків. Однак, слід наголосити, що вони існували під старими назвами: міські думи й управи. Дума була виборним розпорядчим органом, а її виконавчим органом стала Управа. Спочатку Дума мала станово-представницький характер, а після Міського положення 1870 р. обиралася на основі майнового цензу, і її

очолював Голова [51]. Київська міська дума як орган місцевого самоврядування, відповідно до статті 55 Міського положення, виконувала ті самі функції, що й інші міські думи. До її компетенції відносилися питання благоустрою міста, завідування шкільними, медичними, благодійними справами, торгівлею тощо. Міське положення надавало міській Думі розпорядчі права, а також права наглядового та контролюючого органу місцевого самоврядування, що дозволяло діяти «в межах своєї компетенції», але все ж самостійно [260, с. 5-6].

Нове міське положення, введене в дію царським указом від 11 червня 1892 р., зберегло за міськими органами самоврядування весь комплекс питань, якими вони займалися раніше. Недоторканими залишилися і організація громадського управління [47, с. 18-26]. Однак у результаті проведення реформи докорінно змінився характер відносин між державною владою і думами, відбулося посилення вертикалі влади.

Держава підсилила опіку над самоврядуванням, скоротивши межі їх самостійності. З міського положення 1892 року зникло важливе поняття «міської громади», і з'явилося поняття – «міське поселення». У результаті «громадське» управління стало трактуватися як «казенне» управління (стаття 7), як одне з «адміністративних місць» (стаття 137) [282, с. 194].

Сутність нововведень полягала в тому, що місцеве самоврядування згідно реформи 1892 р. потрапило під контроль губернської адміністрації. Справа у тому, що в положенні 1892 р. було скасовано норму про те, що міське громадське управління «у межах своєї компетенції ... діє самостійно».

У статті 11, що визначала компетенцію губернатора, також було зроблене виправлення: замість норми, що надає губернаторові право спостерігати за законністю дій органів міського громадського управління, тобто пропонувала йому «стежити за правильністю і законністю» цих дій. Очевидно, що таке виправлення розширило повноваження губернатора стосовно міської думи. Усе це створювало умови для зміни відносин між урядом і місцевим самоврядуванням в сторону посилення адміністрування.

Органи міського самоврядування також перетерпіли деякі зміни.

Чисельність гласних піддалася скороченню у зв'язку з досить різким скороченням чисельності виборців. У відповідності зі статтею 56 у міських поселеннях, що мають не більш 100 виборців, у думі повинне бути не більш 20 гласних. Там, де число виборців більше 100, на кожні 50 виборців понад це число додається по 3 голосних доти, поки їхнє число не стане в столицях 160, у губернських містах з населенням більш 100000 людей і в м.Одесі – 80, інших містах – 60, в інших міських поселеннях – 40. Про вплив на чисельність виборців збільшення майнового цензу, свідчать дані, наведені Г.А. Шрейдером: «в Петербурзі було більш 21 тисячі виборців, тепер менш 8 тисяч, у Москві було їх більш 20 тисяч, тепер не набагато більше 7 тисяч, у Києві було 6890, тепер 291...» [282, с. 68].

Згідно положення 1892 р. за думою як і раніше залишилися розпорядчі функції, за управою – виконавчі, але разом з тим управа виявилася в більш вигідному положенні стосовно міської думи. Управа одержала новий статус – установи, цілком залежної від держави. Це виявилось, приміром, у тому, що Міське положення допускало можливість для виконавчого органу здійснювати повноваження розпорядчого органа: згідно статті 89, якщо чергові збори думи не відбудуться двічі через неприбуття необхідного числа гласних, то внесені до її розгляду доповіді управи надаються із її висновком губернаторові, і «ті з них, з якими він не матиме підстав не погодитися, направляються до виконання».

Адміністрування чиновницько-бюрократичного апарата відносно до міських дум як метод контролю їх діяльності закріплювався в новому положенні таким чином, що права міських голів, які головували в них, розширювалися: тепер міський голова міг власною владою у випадку незгоди знімати включені до порядку денного засідання думи питання. Раніше для цього було потрібно згода думи. Дума втрачала також права за порушення законності членами управи передати їх до суду. Подібне рішення тепер залежало від визначення губернських органів у міських справах. За законом 1892 р. дума могла лише просити про віддання членів управи до суду. Такий порядок передбачав більшу залежність членів управи від адміністрації, аніж від думи.

Якщо розглядати міське громадське управління 90-х рр. XIX в. у Росії та усі його установи з урахуванням доданих положень 1892 р. функцій і ступеня розподілу останніх, то необхідно звернутися до статті 62, яка підкреслює, що «...у коло предметів відомства громадського управління думі входить загальна розпорядча влада» [18, с.132].

Незважаючи на те, що після 1892 г. дума стала більш обмеженою у власній компетенції, вона все-таки в загальному відстояла свою колишню владу, у ній залишився центр впливу щодо міського керування. Практично ж виходило, що ця сама «загальна розпорядча влада» не так уже велика, а політика державного тиску на думу скоро зробила її зовсім номінальною.

Таким чином, за Міським положенням 1892 р. у порівнянні з положенням 1870 р. суттєво скорочувалося коло виборців, число гласних у думі було також зменшене, значно скорочувалося поле самостійних дій думи, помітно розширювалися рамки контролю за діяльністю органів міського громадського управління з боку губернської адміністрації. Усе це свідчить про те, що установи міського самоврядування були поставлені в більшу залежність від губернської адміністрації, яка мала можливість на власний розсуд впливати на муніципальну владу. Отже, реформа 1892 року не просунула російське суспільство до створення демократичної, правової держави.

Дещо інакше йшло становлення міського самоврядування на території України, що на той час входила до складу Австро-Угорщини. Так після 1772 р. австрійський уряд обмежив права багатьох міст Західної України. Більшість невеликих міст було переведено в ранг села, а їх мешканці стали кріпаками. Декретом австрійського імператора Йосифа II від 31 липня 1786 р. у Львові було скасовано магдебурзьке право.

Адміністративно-територіальний поділ західноукраїнських земель у складі Австрійської імперії і Угорщини, а згодом — Австро-Угорської держави, значно відрізнявся від поділу територій, які входили до складу Росії. Галичина була однією з губерній Австрійської держави, яку спочатку було поділено на шість циркулів у межах колишніх польських воєводств: Краківське, Сандомирське,

Люблінське, Червоноруське, Белзьке та Подільське. Воєводства, в свою чергу, поділялися на вісімнадцять дистриктів, потім (після ліквідації дистриктів у 1782 р.) — на вісімнадцять циркулів або округів. З 1786 р. Буковина входила до складу Галичини як дев'ятнадцятий циркуль, а в 1849 р. стала окремою провінцією. Очолювали циркулі старости, які вирішували всі адміністративні та поліцейські справи, здійснювали нагляд за торгівлею, промисловістю тощо.

Під час правління Марії-Терези у розвитку Східної Галичини відбулися значні зрушення. Патентом від 15 липня 1775 р. дозволялося розвивати промисли і торгівлю, надавалися пільги купцям, ремісникам незалежно від їх віросповідання, були ліквідовані приватні митні збори у містах тощо. Найважливіше значення для піднесення економіки Східної Галичини мав декрет від 13 травня 1784 р. про залучення ремісників з-за кордону для поселення їх у містах і містечках, яким надавалися значні пільги [121, с. 115].

Після запровадження австрійським урядом 1846 р. нового адміністративного поділу територію Галичини було поділено на 74 повіти, очолювані начальниками або старостами. Щодо органів управління на цій території, то поряд із органами державної адміністрації, які організовувалися центральною владою, у Галичині і на Буковині існували також органи крайового і місцевого самоврядування, які не відігравали серйозної ролі. Органами крайового самоврядування були крайові сейми (виборчі органи) і крайові комітети (виконавчі органи). Члени комітетів обиралися з числа депутатів сейму. Галицький сейм і комітет одночасно очолював намісник — маршалок, що призначався імператором. Намісниками з 1850 р. були виключно поляки.

Революційні події 1848 р. змусили австрійський уряд запровадити ряд демократичних змін у державі, у тому числі реформу місцевого самоврядування, яка сприяла підвищенню його ролі і значення в суспільному житті, 5 березня 1862 р. було видано державний закон про місцеве самоврядування. На його підставі у 12 серпня 1866 р. прийнято крайовий закон про громади, згідно з яким встановлювалось, що села, містечка й міста мають самоврядування. Відповідно до положень цього закону створювалися повітові

громади (гміни), територіальні межі яких збігалися з межами повітів. Органами повітової громади виступали повітова рада - керівний орган і повітовий комітат - виконавчий орган. Головою повітового комітату звичайно був повітовий староста (на свою посаду він заступав тільки після затвердження імператором). Повітові органи самоврядування перебували під повним контролем органів урядової адміністрації.

Крайові центри, наприклад, Львів у Галичині і Чернівці на Буковині, керувалися власними статутами [88, с. 230]. Міста і містечка поділялися на королівські (державні) та приватновласницькі. Великі міста поділялися на мікрорайони — обводи. Найнижчою ланкою цього поділу були домінії, які здійснювали найширший спектр місцевого самоврядування. Королівським містам надавалися значні привілеї. У приватновласницьких містах, на відміну від королівських, становище було значно складніше. Тут все вирішували власники міст, які урізали права жителів. Приватновласницьким містам доводилося виборювати право на розширення торгівлі, відкриття шкіл, побудову храмів, право мати значні місцеві капітали [281, с. 191].

Слід зазначити, що принцип австрійського самоврядування полягав не в залученні громадян у діяльність урядових органів, а в розчленуванні завдань і функцій державного управління й самоврядування. Крайовим законом було надано визначення поняття «членів громади» і «чужих». Членами громади вважалися: а) особи, які мають право приналежності до громади (приналежні до громади, громадяни); б) учасники, тобто особи, у яких право приналежності до громади з'являється внаслідок володіння нерухомістю в межах громади, або які, маючи власне підприємство, оплачують безпосередній податок у громаді» [96, с. 3]. Під цим кутом зору учасниками (членами) громади могли бути, крім фізичних осіб, також і юридичні особи (корпорації, товариства, заклади й фундації). Усі інші особи мали статус «чужих». Окремим розділом у законі регулювалося міське громадянство. Громадянами міста вважалися ті, кому громада міста надала право «горожанства» (громадянства). При цьому міська громада за видатні громадські заслуги могла надати почесне громадянство

фізичним особам, громадянам Австрійської держави. Громади сіл і містечок такого права не мали. Права громади представляла Рада громади та її виконавчий орган - Старшина громади.

Процес проведення міської реформи в Західній Україні розтягнувся на 14 років. Урешті-решт міське управління було реформовано у 135 містах і посадах, у 25 містах і посадах залишилося переформованим, у тому числі в усіх 8 приватно-власницьких містах Правобережної України [88, с. 314]. При реформуванні міського самоврядування передусім враховувалися інтереси уряду.

Незважаючи на певні обмеження міського самоврядування в умовах самодержавно-чиновницького і власницького свавілля, воно впродовж XV-XIX ст. відпрацювало і встановило свої механізми діяльності за європейськими стандартами, взяло на себе організацію управління містами та їх розбудови, відповідальність за збереження і розвиток комунальної власності й правопорядку, виступало гарантом дотримання громадянських прав міщанами. Указом імператора Миколи I магдебурзьке право було скасовано в Україні під владою Росії у 1831 р. (крім Києва до 1835 р.), в західноукраїнських землях у складі Австрійської імперії - у 1786 р. [87, с.45]. Це був відступ від західноєвропейських традицій міського самоврядування і означало повне підкорення міст самодержавними режимами, чиновницькою бюрократією, посилення азійського напрямку цивілізаційного розвитку.

Початок XX ст. є одним із найскладніших і найсуперечливіших з усіх попередніх періодів у становленні місцевого самоврядування в Україні. Це пояснюється тим, що в цей час проходила надзвичайно інтенсивна зміна систем органів публічної влади, що суттєво різнились за своєю політико-правовою природою. Особлива увага у цей період відводилась питанню правового регулювання органів місцевого самоврядування. Для українців на той час інститут місцевого самоврядування відіграв особливе значення. Міське самоврядування в Україні розглядалося як форма самовираження нації, яка прагне мати свою державу.

У положеннях II Універсалу Української Центральної Ради (20 листопада

1917 р.) вказується на необхідність «ужити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях». Провідні ідеологи, політики УНР не ставили за мету використати модель територіальної організації колишньої Російської імперії. Збагачена науковими дослідженнями професора М. Грушевського, Мала Рада - законодавчий орган, що діяв між сесіями Центральної Ради УНР 6 березня 1918 р. ухвалила закон, згідно з яким на місці старих губерній в УНР встановлювалося 30 нових адміністративно-територіальних одиниць - земель.

Відповідно до §1 Закону про поділ України на землі «... поділ України на губернії і уїзди...» було скасовано. Проте, положення цього параграфу не були втілені в життя, причину чого варто шукати у тексті §6. Виявляється, цей закон не був самодостатнім, а додатково потребував закону, за яким мали б врегульовуватися питання місцевого самоврядування й організації влади на рівні земель. Допоки не було прийнято новий закон, продовжувала існувати стара й вивірена система територіального поділу. Тому законодавство часів УНР орієнтувалося на губернську систему.

Окремий інтерес викликає порядок утворення губернських Народних Рад, до яких повітові та рівноправні їм Ради громад окремих міст посилають своїх представників. Рада, за проектом, мала формуватися терміном на один рік. В основі цієї системи стояла «громада», яка делегувала своєму представницькому органу право обрати представників до вищого органу Народної Ради. Додамо, що 1 листопада 1918 р. вийшло спеціальне розпорядження, згідно якого на всій території ліквідовувались усі старі органи місцевої влади і управління. Натомість, шляхом виборів рекомендувалось утворити нові органи публічної влади.

За Конституцією УНР від 29 квітня 1918 р. конституційний лад України мав базуватися на засадах децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування (ст. 5) [91, с. 112]. Ст. 26 Конституції закріплювала принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування: «Всякого роду справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад,

волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність, безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах вирішує Суд Української Народної Республіки». Проте ці конституційні положення не були реалізовані.

Після злуки 22 січня 1919 р. Української Народної Республіки і Західно-української Народної Республіки на українських землях колишньої Австро-Угорщини запроваджується губернсько-повітовий поділ території за моделлю УНР. У післяреволюційний період Україна існувала як унітарна держава і весь час тяжіла до федералізації [88, с. 101], за винятком періоду гетьманства, з поділом території відповідно до губернсько-повітової моделі.

У 20-30 рр. в Галичині та північно-західних українських землях теж спостерігався активний розвиток самоврядних інституцій. Про це свідчить хід підготовки та проведення виборів до громадських рад у 1927 р. Незважаючи на те, що ці території перебували під юрисдикцією польської держави, українське населення своєю активною участю змогло вплинути на результати виборів: у сільських громадах виборці обрали 53277 радних українського походження, у міських - 1055 [129, с. 3].

Принагідне зазначимо, що на той час місцеве самоврядування мало свої особливості як в Галичині, на Волині, Поліссі, чи Холмщині й Підляшшя. Зокрема у Східній Галичині правовий статус сільських громад визначався австрійським законом від 12 серпня 1866 р. «Про устрій громад і громадську виборчу ординацію» (зі змінами та доповненнями від 26 липня 1919 р.); законом від 26 липня 1919 р. «Про злуку двірських обшарів з громадами»; виконавчим розпорядженням міністра внутрішніх справ від 27 липня 1923 р. до закону від 26 липня 1919 р.; розпорядженням польської Ліквідаційної комісії від 23 листопада 1918 р. «Про введення до громадської виборчої ординації четвертого кола».

Самоврядування в містах визначалося положеннями закону від 13 березня 1889 р. «Про громадський закон для 30 більших міст» та закону від 3 липня

1896 р. «Про громадський закон для менших міст, містечок і більших громад». Міста Львів та Краків мали свої окремі статuti. Особливої уваги заслуговує раніш згадане розпорядження польської Ліквідаційної комісії від 23 листопада 1918 р. «Про введення до громадської виборчої ординації четвертого кола», положення якого поширювались і на міста.

Статус сільських громад Волині і Полісся визначався розпорядженнями генерального комісара східних земель «Про громадську самоуправу» (26 вересня 1919 р.) та «Про тимчасову виборчу ординацію до громадських зборів і рад» (25 червня 1919 р.). У містах керувалися розпорядженням генерального комісара східних земель «Про вибори до тимчасових міських рад» (25 червня 1919 р.) та «Про міський закон» (14 серпня 1919 р.). На підставі розпорядження від 25 червня 1919 р. було встановлено перелік міст, у яких проведення виборів було скасовано до 1927 р. В інших містах вибори можна було проводити вже з 27 червня 1919 р. Порядок проведення виборів у 1927 р. визначався розпорядженням від 25 червня 1919 р.

Сільські громади Холмщини й Підляшшя у своїй діяльності керувалися положеннями закону «Про громадську самоуправу» (12 лютого 1864 р.), декрету «Про утворення громадських рад» (27 листопада 1918 р.), виборчого регуляміну (регламентом) до громадських рад в сільських громадах бувшого Конгресового Королівства (1 червня 1927 р.). У містах керувалися декретом «Про вибори до міських рад на території бувшого Конгресового Королівства» (13 листопада 1918 р.), декретом «Про міську самоуправу» (4 лютого 1919 р.), розпорядженням міністра внутрішніх справ, яке містило виборчий регламент до міських рад (24 травня 1927 р.), та законом у справі зачислювання міських осель до міст (20 лютого 1920 р.). На території Волині, Полісся, Холмщини та Підляшшя діяв закон від 30 березня 1922 р. Його положення поширювались як на міські та сільські громади.

23 березня 1933 р. в Польщі прийнято закон, який вніс зміни в місцеве (сільське, міське та повітове) самоврядування. Він не скасував повністю усієї правової бази, на якій розвивалося місцеве самоврядування, а тільки деякі

закони. Зокрема, « Про громадський закон для менших міст, містечок і більших громад», який діяв на Галичині із 3 липня 1896 р. та австрійський закон «Про устрій громад і громадську виборчу ординацію» від 12 серпня 1866 р. Прийняті галицьким сеймом закони про сільське (1866 р.) та міське (1889 р.) самоврядування зберігали свою чинність із змінами та доповненнями внесеними пізнішими та вищеназваним законом [91, с.84].

Закон від 13 березня 1889 р. передбачав, що містечка, які мають понад 3000 мешканців, формують самостійні міські громади. Вищим органом самоврядування в містах визнавалася міська рада (*rada miejska*), а виконавчим органом — міська управа (*zarzand mieska*). На чолі міської управи стояв бурмістр, у містах, виділених із повітів, — президент. На посаду заступника бурмістра обирали віцебурмістра, президента міста – віце-президента.

Радянський період характеризується не послідовним ставленням до питання правового регулювання статусу місцевих органів влади. На початку цього періоду спостерігається визнання місцевого самоврядування як принципу й інституту права. На це зокрема вказує зміст звернення НКВС РРФСР від 24 грудня 1917 р. «Про організацію місцевого самоврядування» та його інструкція «Про права та обов'язки Рад». Та з часом місцеві ради набули виключно статусу «місцевих органів державної влади». Радянська теорія держави та права визначала Ради як основу політичної системи. Функції та компетенція Рад обумовлювалась соціальним замовленням однопартійної системи, яке не вписується у сучасне уявлення про механізми та форми прояву публічної влади. Проте у той час така модель конституційно-правових відносин повністю задовольняла радянського законодавця.

Конституція УСРР (14 березня 1919 р.), Конституція УСРР (15 травня 1929 р.), Конституція УРСР (30 січня 1937 р.), Конституція УРСР (20 квітня 1978 р.), вносячи не значні зміни, постійно підтверджували сформовану модель організації влади на місцях. Варто зауважити, що подальший розвиток місцевих Рад відбувався в напрямку все більшого їх підпорядкування місцевим партійним органам, які повністю визначали склад місцевих Рад, їх вплив на вирішення всіх

проблем місцевого життя.

На завершення шостого десятиріччя існування радянська система органів публічної влади в містах почала набувати нових організаційних форм. Спроба поєднати державне управління галузями народного господарства з розширенням ініціативи на місцях вилилася в Закон СРСР від 9 квітня 1990 р. №1417-1 «Про основні засади місцевого самоврядування та місцеве господарство в СРСР» [42]. Цим Законом в умовах радянської правової системи вперше юридичне було визнано місцеве самоврядування, як самоорганізацію громадян із метою вирішення безпосередньо або через органи, що ними обираються, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення й особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів та відповідної матеріальної та фінансової бази (ст. I).

«Центральна влада» намагалася відмежуватись від дріб'язкових питань місцевого життя, зосереджуючи свою увагу на вирішенні питань загальнодержавного значення. Примусивши місцеві органи самостійно приймати рішення, що стосувалися місцевого життя, центр одночасно переклав на них усю політико-правову відповідальність за ці рішення. Варто додати й те, що органи місцевого самоврядування почали нести відповідальність і за наслідки тих політичних та правових рішень, які попередньо були прийняті центральною владою й негативно позначилися на функціонуванні окремих територій.

Новий етап починається з прийняттям Декларації про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.) [39]. Через прийняття Закону УРСР від 7 грудня 1990 р. № 533-XII «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування в Україні» [40] (далі: Закон УРСР про місцеве самоврядування) та ряд інших законодавчих актів 1990-1995 рр. український законодавець здійснював пошук найбільш оптимальної моделі організації місцевої влади. Через скасування підпорядкування Рад народних депутатів і їх виконкомів по вертикалі, заснування інституту комунальної власності, виведення місцевих бюджетів з державного бюджету відбувалось поступове

перетворення органів місцевого самоврядування з державних органів у справді самоврядні інституції. В українській правовій системі України місцеве самоврядування починає відроджуватись як самостійний правовий інститут.

Закон України від 26 березня 1992 р. № 2234-XII «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [34] (далі: Закон України про місцеве та регіональне самоврядування) встановив, що органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські Ради народних депутатів, а регіонального самоврядування - районні та обласні Ради народних депутатів, і наділив їх певною компетенцією. Виконавчими органами міських, селищних, міських Рад залишилися виконавчі комітети, які формувалися відповідними Радами і були їм підзвітні.

Ради розглядали й затверджували бюджет, план соціально-економічного розвитку території, приймали звіти про їх виконання, виконували функції власника комунального майна, розпоряджалися землею. Вони мали право скасовувати рішення виконкому й розглядати будь-які питання, що відповідно до законодавства знаходились у віданні місцевого самоврядування. Виконавчий комітет відповідав перед виконавчим комітетом вищого рівня здійснення повноважень, делегованих державою. Однак на рівні областей, районів, міст Києва та Севастополя представницьку владу було реорганізовано. Вирішальні повноваження в місцевих справах при одночасному обмеженні повноважень обраних рад отримали призначувані Представники Президента України. Невідповідність прийнятих законів основним положенням Конституції України, дублювання функцій, нечітке їхнє розмежування призвело фактично до двовладдя.

Наступним етапом із реформування органів державної влади й самоврядування стало прийняття Законів України від 24 лютого 1994 р. № 3996-XII «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» [36] та Закону України від 3 лютого 1994 р. № 3917-XII «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [35]. Основний принцип самоврядування — його самостійність у межах своїх

повноважень — у цих законах зберігався. Однак недопрацьованим залишався механізм розподілу представницької й виконавчої функції.

28 червня 1994 року парламент вніс зміни до Закону України від 3 лютого 1994 року № 3117-XII «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [37]. На голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад та на очолювані ними виконавчі комітети покладалося здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади. Встановлювалася підзвітність і підконтрольність голів й виконкомів відповідним Радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади - Кабінетові Міністрів України, а також голові й виконавчому комітету Ради вищого рівня. Проте залишилися недоліки і прогалини й у цьому законі. По-суті, невизначеним залишився правовий статус місцевих органів влади й самоврядування. Якщо обласні, районні, Київська й Севастопольська міські Ради за цим Законом були одночасно органами самоврядування й органами державної влади, то потребувало пояснення до якої гілки державної влади належать ці органи.

Але в червні 1995 року внаслідок перерозподілу влади в державі згідно з укладеним між Верховною Радою України та Президентом України Конституційним Договором обрані населенням голови в областях і районах, а також в містах Києві та Севастополі підпорядковувалися Президентові України й отримали статус голів місцевих державних адміністрацій, створених замість виконкомів відповідних Рад. При цьому представницькі органи - Ради - знову втратили велику частину самоврядних повноважень, що належали їм за Законом України про місцеве та регіональне самоврядування.

Відповідно до Конституційного Договору Указом Президента України від 30 грудня 1995 р. № 1194/95 [38] головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад були делеговані повноваження державної виконавчої влади та встановлено відповідальність за невиконання або неналежне їх виконання перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України, а також відповідними головами державних адміністрацій.

Конституція України в розділі XI Конституції України «Місцеве самоврядування» закріпила місцеве самоврядування як право територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання в межах Конституції і Законів України. Конституційні положення були розвинуті у Законі України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [199]. Становлення його нової конституційно-правової природи обумовлювалось як внутрішньодержавними потребами так і пріоритетами зовнішньої політики. Задеклароване бажання інтеграції в ЄС, входження України до Ради Європи передбачало ратифікацію Україною цілої низки нормативно-правових актів. Одним із таких актів була Європейська Хартія місцевого самоврядування.

Як бачимо, місцеве самоврядування на українському ґрунті має глибокі історичні коріння. Самоврядні традиції спостерігалися на різних історичних етапах розвитку української державності. Зародившись у період вічової демократії, своє становлення вони отримали у період середньовіччя, для якого було характерним поєднання вітчизняних форм місцевого самоврядування з елементами західноєвропейської моделі. Однак на всіх етапах розвитку місцевого самоврядування його центральною ланкою залишався міський рівень, оскільки міста завжди були джерелом нових віянь і настроїв у суспільно-політичному житті України.

1.3. Міське самоврядування в системі публічної влади в Україні

Досліджуючи конституційно-правову природу місцевого самоврядування, можна зауважити наявність декількох самостійних аспектів, що розкривають суть місцевого самоврядування як комплексного політико-правового явища. Воно може розглядатись в якості засади конституційного ладу, тобто як основоположний принцип організації і здійснення влади в суспільстві і державі, як специфічну форму народовладдя, як самостійний правовий інститут і як

право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Переходячи до питання ролі та місця міського самоврядування в системі публічної влади, слід зауважити, що Україна є високоурбанізованою країною, адже хоча за офіційними даними в міських поселеннях нашої країни проживає 69,12% населення (на 1 січня 2014 р.) [273], цей показник не відображає реальних наслідків урбанізації, тому що спирається на формальну ознаку адміністративної реєстрації місця проживання громадян, адже за експертними оцінками, рівень урбанізованості України давно вже досяг 75%, тобто фактично країна за цим показником знаходиться в числі найбільш урбанізованих націй. Природно, що і всі проблеми і негативні наслідки урбанізації мають гострий прояв в Україні.

Правове забезпечення побудови системи органів управління в містах, визначення обсягу їх компетенції створюють для юридичної науки і практики низку теоретичних та практичних проблем. По-перше, процеси розвитку міста, що складаються у правовідносини не можуть забезпечуватися простими вертикальними адміністративними зв'язками. І чим крупніше місто, тим менш результативне таке управління, воно не забезпечує все різноманіття рішень, тому що вони найчастіше мають глобальний і неочевидний характер; по-друге, міське самоврядування, будучи, по суті, одним з найважливіших елементів конституційного ладу сучасної індустріальної держави, являє собою самостійну структуру, яка бере активну участь у реалізації функцій держави. Крім того, багато соціальних протиріч, що мають місце на рівні локальних територій, пов'язані з неврегульованістю правових питань взаємин центру і регіонів в сфері економічного розвитку територій, фінансової, соціальної, політичної і правозастосовної самостійності останніх.

Стосовно міст теоретичне осмислення процесу становлення принципово нового муніципального законодавства необхідно, насамперед, для досягнення реального балансу між центром, регіонами і містами як у сфері взаємодії органів представницької і виконавчої влади, так і в найскладнішому питанні

узгодження політичних позицій і економічних інтересів, з одного боку, центральної влади, а з іншого - її територіальних структур, що здійснюють свої функції в особливих, іноді характерних лише для даної території, соціально-економічних умовах і за місцевим укладом (національним, релігійним і т.ін.). У цьому зв'язку виникає проблема правового оформлення статусу великих, середніх і малих міст із погляду можливого ступеня їх самостійності у виборі форм і способів реалізації рішень, прийнятих на вищих рівнях влади, і узгодження цих рішень із місцевими економічними й соціально-політичними умовами.

Важливою теоретичною проблемою міського самоврядування в Україні є визначення його юридичної природи. Незважаючи на чітке віднесення Конституцією України питань місцевого значення до компетенції органів самоврядування, що не входять у систему органів влади, останні мають специфічні особливості, що зближують їх з органами державної влади. Відтак, для сучасної системи міського самоврядування характерні ознаки, що свідчать як про державну, так і про суспільну його природу.

Категорія «місто» як системоутворююча та первинна щодо міського самоврядування, може бути проаналізована з двох різних сторін. По-перше, різноманітність усередині цієї статусної сукупності настільки велика, що значним чином ускладнює процес правової ідентифікації. По-друге, ці адміністративно-територіальні одиниці дуже різні – від цілком реальних поселень до випадків, коли містом вважається або частина іншого поселення, або кілька окремих поселень, статус якого досить складно визначити. Українська практика це повністю підтверджує, зокрема, на територіях 64 міст обласного значення є ще 202 інші адміністративно-територіальні одиниці із своїми органами місцевого самоврядування [55, с.59].

Визначальним фактором інституціоналізації міського самоврядування є територіальна ознака, яка безпосередньо детермінує модель міського управління в залежності від конституційно-правового статусу конкретного міста або категорії міст. На сьогодні законодавчо визначено тільки конституційно-

правовий статус столиці - міста Києва - Законом України «Про столицю України - місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. [214], у якому відображено особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті відповідно до Конституції та законів України. Особливості функцій столиці України проявляються у тому, що вона є основним центром політичного життя держави [57, с. 3]. Територіальна громада Києва здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через міську раду, районні ради та їх виконавчі органи, але особливістю здійснення виконавчої влади в Києві є те, що міська та районні ради формують власні виконавчі органи на базі відповідних держадміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади [145, с. 7].

Правовий механізм, закріплений у Законі «Про столицю України — місто-герой Київ», на думку Ю. Скопненко, суперечить концепції поділу влади, закладений у Конституції України, а також принципам побудови відносин між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, визначеним в Основному Законі України, Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законі «Про місцеві державні адміністрації» [242, с. 20]. Центральною проблемою при цьому постає питання щодо розподілу повноважень між органами міського самоврядування та органами державної виконавчої влади, адже особливість столиці полягає в тому, що в одному муніципальному організмі поєднано багато складових і не розмежовано, в якій ситуації яка структура є відповідальною, зокрема Київський міський голова та голова Київської міської державної адміністрації. У більшості європейських країн це питання практично вирішене, бо чітко обрано критерій розмежування таких повноважень, яким є питання місцевого значення. Тобто державна влада вирішує питання державного значення, а місцеве самоврядування — місцевого. Чітке їх розмежування забезпечить відповідні механізми їх розв'язання навіть у разі виникнення конфліктів.

На сучасному етапі провідну роль відіграють територіальні громади міст — «мільйонерів» та великих міст, які належать до категорій міст державного та обласного значення. Водночас, внаслідок поляризації міського розселення

сформувалася розгалужена мережа малих міст, в яких умови діяльності територіальних громад та їх представницьких органів значно гірші, ніж громад у великих та середніх містах [73, с.11].

Говорячи про публічну владу, спробуємо виділити характерні особливості цього поняття, адже у наукових працях можна простежити два принципово відмінних підходи щодо природи публічної влади та її складу.

Представники першого виділяють наявність певного зв'язку органів місцевого самоврядування з державою і не вважають за доцільне включати їх до державного механізму. При цьому місцеве самоврядування відносять до структур громадянського суспільства, які мають автономне джерело походження і автономне існування [11, с. 10]. Публічна влада, як зазначає Б.П. Андресюк є правом на прийняття рішень щодо публічних справ та їх запровадження через вплив (управління) на соціальні, економічні, політичні процеси на певній території [3, с. 18]. Слушним в цьому сенсі є визначення державної влади в Україні, яке надає Ю.О. Фрицький. На думку вченого, державна влада в Україні, виходячи з її легітимності та підпорядкованості єдиному джерелу влади – народу, принципів верховенства права, розподілу влади, полягає в організації і функціонуванні всіх гілок влади, спрямованих на реалізацію завдань, функцій і повноважень згідно з загальнодержавними програмами, для досягнення мети Української держави – забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя [264, с. 7].

Представники іншого напрямку розглядають органи самоврядування як одну із ланок механізму держави, яка має функціональну близькість органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. При цьому місцеве самоврядування ні в якому разі не є компонентом апарату державної виконавчої влади. Методологічною підставою для подібних розбіжностей є подвійна природа місцевого самоврядування, яка проявляється в багатьох нормах Конституції і законах України, адже ретельний аналіз Конституції та законів України демонструє, що з одного боку, у системі місцевого самоврядування її складові елементи, згідно зі своєю соціальною природою, є автономними

інституціями, що незалежні від держави, з іншого, перебираючи частину державних функцій на себе, органи місцевого самоврядування у своїй діяльності реалізують повноваження, надані їм населенням, що мешкає на конкретній території. Подолати таку складну суперечливу природу походження інститутів місцевого самоврядування, яка випливає з Конституції України, на думку В. Шаповала, найкраще за допомогою використання поняття публічна влада, «єдиним джерелом якої є народ», а складовими цієї публічної влади є «державна влада і муніципальна влада, яку, відповідно, реалізують органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [278, с. 178].

У вітчизняній науці немає усталеного погляду на юридичну природу правосуб'єктності українського народу в сфері місцевого самоврядування. П.М. Любченко вважає, що сфера компетенції державної влади та місцевого самоврядування визначається народом, в свою чергу, місцеве самоврядування, виступає формою здійснення народного суверенітету та конституційним засобом обмеження державної влади [135, с. 17]. Відтак, правовідносини народовладдя у сфері місцевого самоврядування набувають особливого змісту і є формою участі жителів відповідної території у вирішенні місцевих справ. На думку, А.Р. Крусян слід розмежувати «народне» і «міське» самоврядування: народ розглядається як джерело влади, разом з тим він не є суб'єктом публічно-самоврядної влади, в свою чергу, територіальна громада не має суверенітету і тому місцеве самоврядування не може бути визнано формою народовладдя [116, с. 8-9].

Дослідження підстав, форм та методів впливу системи державної влади на місцеве самоврядування доволі повно представлені у вітчизняній науці. Зокрема, виокремлюється три групи методів державного впливу на місцеве самоврядування: 1) програмування, нормативно-правового регулювання, координації, інформування, методичного інструктування, кадрового забезпечення, матеріально-фінансового забезпечення, гарантування (властиві в рівній мірі періодам як становлення, так і стабільного його функціонування); 2) заснування первинних суб'єктів місцевого самоврядування, реєстрація статутів

територіальних громад, наділення як власними, так і делегованим повноваженнями (властиві здебільшого періоду становлення місцевого самоврядування та відбиває значення центральних органів державної влади в запровадженні системи місцевого самоврядування); 3) здійснення зворотного зв'язку - судовий захист місцевого самоврядування, контроль за здійсненням делегованих повноважень, застосування санкцій до органів і посадових осіб місцевого самоврядування [239, с. 19].

Сучасне законодавство владні відносини в місті поділяє на два види: 1) публічно-владні, де реалізуються форми безпосередньої демократії, і діють органи місцевого самоврядування, і 2) суспільно-владні, де здійснюється територіальне громадське самоврядування. І перші і другі владні відносини мають публічний характер, тому що їхній вплив поширюється на необмежене, тобто заздалегідь не визначене, коло осіб, що перебувають на території (частини території) міста, і об'єднання громадян у громади переслідує не приватний, а публічний інтерес. Одним із ключових ознак місцевої влади є її самостійність відповідно до ст.ст. 7, 140 Конституції України. Самостійність реалізується через установлену законом компетенцію, яка спрямована на забезпечення інтересів місцевого населення. Місцеву владу можна характеризувати як обмежену законодавством держави публічну, неполітичну, недержавну владу.

Владні повноваження реалізуються населенням як безпосередньо, так і через систему органів влади, створюваних населенням самостійно відповідно до закону та статуту територіальної громади міста. Влада місцевого самоврядування як одна з форм народовладдя ближче всього перебуває до громадянам держави (абзац сьомий преамбули, п. 3 ст. 4 Європейської хартії про місцеве самоврядування). Влада міста має спеціальний об'єкт управління – питання місцевого значення певного виду.

Міське самоврядування - це не просте об'єднання людей, що використовують механізм влади, але і певна територія, де здійснює місцеве самоврядування населення міста. Як уже було відзначено, для території міста, як частини загальнодержавної території, характерні не тільки специфічні

просторові критерії, але і багато інших, у тому числі державно-правовий режим, населеність і так далі.

Здійснюючи місцеве самоврядування в місті відповідно до чинного законодавства, населення має можливість максимально врахувати історичні, релігійні, національні та інші місцеві традиції. Однак норми права, що регулюють суспільні відносини із приводу міського самоврядування, повинні враховувати не тільки групові, індивідуальні інтереси населення міста, але і цінності правової держави, що закріплено у статтях 1, 3, 5, розділі 2 Конституції України.

Важливим аспектом розуміння міського самоврядування є визначення міста та його конституційного статусу. Слушною є думка, що статусний компонент (підсистема) міської правової системи має бути особливо ретельно аргументований, з огляду на те, що у склад суб'єктів пропонується включити міста, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, міські органи самоорганізації населення та городян [139, с. 154]. Причому наявність міста серед суб'єктів права не може обмежуватися лише здатністю реалізовувати суб'єктивні права та юридичні обов'язки, тобто мати міську правосуб'єктність, але й дає змогу вважати місто учасником конкретних суспільних правовідносин.

У юридичній літературі є різні точки зору щодо віднесення міста до суб'єктів права: одні суб'єктом права вважають саме місто як адміністративно-територіальну одиницю [169, с. 91-94]; інші відносять до суб'єктів права тільки орган державної влади який виступає в різних правовідносинах від імені міста [160, с. 131]. Послідовно відстоює позицію віднесення міста до суб'єктів права В.Д. Волков, який вважає суб'єктом права і місто, і міську Раду, що виступає від імені міста в різних правовідносинах [44, с. 47].

Розглядаючи систему суб'єктів конституційного права, О.О. Миронов відзначає, що після оформлення тієї або іншої частини території держави в адміністративно-територіальну одиницю, вона набуває можливості мати органи державної влади і управління, бути носієм прав і обов'язків, виступати в якості суб'єкта права. При цьому суб'єктом права є не просто територія, а саме

адміністративно-територіальна одиниця, певним чином організована. Адміністративно-територіальна одиниця - це не тільки географічне, але і політичне утворення, основу якого складає населення. Саме воно, формуючи органи влади і місцевого самоврядування, додає адміністративно-територіальній одиниці політичні риси і якості суб'єктів права [140, с. 79, 103].

Слід зазначити, що найбільш поширена категорія територіальних одиниць - міста мають розгалужену диференціацію залежно від кількості населення, що позначається на територіальній основі організації й діяльності місцевих рад таких міст. Положення «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» [177], яке на сьогодні є застарілим, передбачає міст республіканського (Автономної Республіки Крим), обласного, районного підпорядкування, з кількістю населення понад 1 мільйон, понад 50 тисяч та понад 10 тисяч відповідно. Конституція України додатково виділила міста загальнодержавного значення - Київ та Севастополь. Справедливою з цього приводу є думка В.М. Шкабаро про те, що за своїм обсягом правосуб'єктність міст не може бути однаковою, адже, безумовно, столиця і невелике місто у складі області не можуть мати однакового правового положення і для вирішення поставлених перед окремими містами завдань кожне з них повинно мати права і обов'язки різного обсягу та змісту і в неоднаковому наборі [281, с. 110]. Звідси можемо зробити висновок, що категорія, до якої належить місто, має безпосередньо впливати на статус тих органів, що утворені для управління ним, а значить, і місцевих рад. Таким чином, слід закріпити у законодавстві безпосередню залежність «територіальної основи організації і діяльності місцевих рад» від категорії, до якої належить місто, та можливість переходу з однієї категорії до іншої у разі зміни соціально-економічних показників розвитку.

На території міста як частині державної території діє державно-правовий режим, що відображає специфіку об'єкта правового впливу та відповідних засобів і методів. У широкому сенсі в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять

до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, вважаємо, що під «публічною владою» (або органами публічної влади), слід розуміти: будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів.

Аналіз конституційного статусу кожного міста має виходити із дослідження рівня виконуваних ним функцій. Існують різні підходи до класифікації функцій міста. За сферами діяльності міського самоврядування, тобто за об'єктами, функції можна поділити політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші функції.

Дещо по іншому бачить функції міста Я. Верменич, яка вважає, що основними з них є: 1) функція життєзабезпечення, яка включає в себе використання ресурсного потенціалу міста для задоволення життєвих потреб мешканців; 2) інтегративна функція, яка конкретизується у забезпеченні цілісності духовного простору, запровадження систем комунікації, легітимації цінностей і норм, сприйнятих міською громадою; 3) функція диференціації, яка реалізується в процесі регулювання соціально-професійної структури городян з визначенням статусу окремих груп; 4) владно-регулятивна виступає як поєднання механізмів управління і самоврядування; 5) охоронна функція, яка пов'язана із забезпеченням зв'язку поколінь шляхом збереження і підтримання у належному стані зосереджених у містах величезних культурних надбань [33]. На нашу думку, саме четверта функція найбільш повно відображає роль та місце міського самоврядування у системі публічної влади.

Аналіз поняття міського самоврядування підтверджує взаємозв'язок держави і місцевого самоврядування, їх однорідність за складовими елементами. Визначення елементів міського самоврядування з теоретичної і практичної точки зору важливо тому, що поєднання тріади (влада, територія, населення) дозволяє визначити вид самоврядної території та побачити, що муніципальна влада поширюється на всю територію і усіх людей, що населяють цю територію.

Виходячи з вищевикладеного, можна стверджувати, що міське самоврядування – це організація публічної влади особливої форми, що діє на всій території України та забезпечує населенню, яке проживає на території міста, вирішення питань місцевого значення з метою підвищення рівня життя і стійкого комплексного соціально-економічного розвитку території на основі цінностей правової держави, історичних, релігійних, національних і інших традицій у тісній взаємодії з органами державної влади.

Важливий аспект вивчення міського самоврядування виявляється у співвідношенні цього інституту із місцевим самоврядуванням взагалі, що дозволяє сформулювати визначення, виокремити основні ознаки та особливості міського самоврядування.

Сучасна правова доктрина місцевого самоврядування в основному підтверджує, що самоврядування поєднує в собі елементи державного та громадського начал. Щодо так званих «природних і невід’ємних прав» застерігає професор М.І. Корнієнко: їх наявність свідчить не стільки про автономію, скільки про певний «суверенітет» територіальної громади та її органів, а це вже небезпечно для цілісності держави [168, с. 31], віддаючи при цьому перевагу саме громадсько-державній теорії.

Прихильником теорії дуалізму є також інший відомий вчений в галузі конституційного права М.П. Орзіх, який акцентує увагу на тому, що саме синтез громадської та державної теорій самоврядування надасть конституційну можливість «входити в правові ворота», а не «трошити муніципальні огорожі», які безуспішно споруджені на місцях під впливом «революційної психології і суверенного бешкетування місцевих рад» [165, с. 68].

Серед численних об’єктних функцій міського самоврядування, які реалізуються міською територіальною громадою спільно з іншими суб’єктами місцевого самоврядування в містах, важливе місце мають політичні функції, які проявляються в забезпеченні громадянам конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами й у вирішенні місцевих справ. Вихідними позиціями при вирішенні питання щодо визнання політичної

функції місцевого самоврядування є визначення природи цього інституту.

В юридичній літературі подеколи політична функція цих органів розглядається як забезпечення участі населення у вирішенні питань місцевого значення, оскільки саме місцеве самоврядування покликане забезпечити самостійне вирішення населенням питань місцевого значення[11, с.135].

Реалізуючи політичну функцію, органи місцевого самоврядування тим самим забезпечують реалізацію громадянами — членами територіальних громад конституційного права брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнських та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції України). Тому слід чітко встановити фактичний зміст політичної функції та як вона реалізується в діяльності органів місцевого самоврядування. І.В. Дробуш, констатує існування двох протилежних підходів, згідно яких: 1) вся діяльність органів місцевого самоврядування є абсолютно політичною; 2) у діяльності органів місцевого самоврядування не має жодного політичного моменту, не погоджується з жодною з них, оскільки, на її думку, одні надто перевищують наявність політичного чинника, інші — його недооцінюють та вважає, що носієм політичної влади є не лише держава, а й інші утворення, зокрема органи місцевого самоврядування[65, с. 34].

В.Ф. Погорілко, виходячи зі змісту предмета конституційно-правового регулювання, вважає, що конституційне право регулює серцевину політичних відносин, які виникають безпосередньо в процесі здійснення народовладдя в Україні, що виступає у двох основних формах — безпосередньої і представницької демократії [109, с. 11].

О.В. Батанов відзначаючи, що «місцеве самоврядування - це аж ніяк не державницьке (у вузькому сенсі цього слова), а громадське явище, яке продукується соціальним середовищем», разом з тим визнає, що «у державно-організованому суспільстві місцеве самоврядування вплетене в тканину політико-адміністративних і соціально-економічних відносин і процесів, які відбуваються в державі» [12, с. 26]. Підтримуючи цю точку зору та взявши за

основу її обґрунтування, наведене в працях зазначених вище авторів, в контексті дослідження системи українського конституціоналізму, слід виходити з того з того, що «місцеве самоврядування в Україні — це самостійна, недержавна, місцева публічна (публічно-самоврядна) влада територіальних громад» [116, с. 358].

Ю.Ю. Бальцій підкреслює важливе місце політичні функції серед функцій міського голови та зазначає, що політична функція міського голови опосередкована і повністю співпадає з політичною функцією територіальної громади [7, с. 95]. Спільні політичні функції міської територіальної громади та міського голови спостерігаються і в забезпеченні проведення місцевого референдуму та реалізації його результатів (п. п. 12. п. 3 ст. 42 Закону України від 21 травня 1997 р.). Таким чином, міський голова, здійснюючи місцеве самоврядування на підвідомчій йому території, виконує певні функції політичного характеру, як одноосібно, так і у взаємодії з територіальною громадою та іншими суб'єктами місцевого самоврядування.

В юридичній літературі виникають суперечки і з приводу того, яка з функцій (політична чи економічна) має посідати перше місце серед інших функцій цих органів. Одні вважають, що першою має бути економічна, оскільки місцеве самоврядування передусім покликане забезпечити вирішення територіальною громадою питань місцевого значення, тобто створити сприятливі умови для економічного розвитку відповідної території. Інші, навпаки, вважають першою функцією — політичну. Стосовно співвідношення політичної та економічної функцій, які на думку багатьох вчених, поряд із правозахисною, є пріоритетними, можна висловити думку, що політична функція міського самоврядування є явищем іншого, більш високого рівня. В процесі діяльності суб'єктів публічної влади міста, первинний рівень складає визначення основних напрямів розвитку міського самоврядування в цілому та окремих його складових, що фактично є проявом саме політичної складової конституційно-правового статусу міста [152, с.27].

Важливими політичними функціями міського самоврядування є

представництво та захист інтересів територіальних громад як на державному, так і на міжнародному рівні, адміністративне керівництво відповідними територіальними одиницями та інші. Деякі міста виконують політичні функції, які притаманні ним постійно та є їх виключною прерогативою, наприклад, функції міст як політичних центрів держави - столичні функції (місто Київ, раніше - Харків) або як політичні центри автономної одиниці (Сімферополь в АРК), а є функції, які властиві ним тимчасово, — при проведенні певних політичних заходів (самітів у Ялті, переговорів глав держав у Севастополі). Конституційні норми відображають зростаючу роль міст у прийнятті політичних, юридичне змістовних рішень через систему органів місцевого самоврядування і шляхом їхньої причетності до нормотворчого процесу.

Міське самоврядування є найважливішим елементом політичної системи, ключовим інститутом громадянського суспільства, максимально наближеним до громадян рівнем публічної влади. Воно ґрунтується на полікорпоративності публічних інтересів, плюралістично орієнтованій системі цінностей, демократичних формах політичної організації і управління, широкій участі громадян у сфері муніципальної політики і ефективному контролю над діяльністю місцевої адміністрації.

Міське самоврядування як вид місцевого самоврядування має здійснюватися, виходячи з історичних та інших традицій населення відповідного міста, які відіграють важливу роль у муніципальних відносинах і повинні враховуватися при розробці статутів територіальних громад (ст. 19 Закону про МСВ [199]). При цьому, на локальному рівні у статутах деяких міст набуває нормативного закріплення саме інститут «міського самоврядування» (Івано-Франківськ, Львів, Нікополь та ін.) [249; 253; 255], а в інших замість терміну «міське самоврядування» використовується термін «місьцеве самоврядування (у) міста(і)...» (Дніпропетровськ, Запоріжжя та ін.) [246; 247]. Підтримуючи позицію щодо важливості забезпечення термінологічної визначеності, можна запропонувати запровадження узагальнюючого терміну «міське самоврядування» відносно структури місцевого самоврядування

конкретного міста на рівні локальних актів міст – статутів територіальних громад. Це буде сприяти врахуванню особливості кожного міста, підкреслюючи належність саме до міських населених пунктів.

Про особливу природу саме міського самоврядування свідчить і широке коло міжнародно-правових актів, які визначають особливості міста як адміністративно-територіальної одиниці, а також міського самоврядування. Наприклад, Європейська хартія міст (ЄХМ), яка ухвалена Радою Європи у Страсбурзі в 1992 р., визначає, що поняття «місто» все більше співвідноситься із самоврядною громадою. особливістю форми цього документу є те, що він містить не лише ЄХМ, але і Європейську декларацію прав міст. У ЄХМ закріплено права громадян європейських міст, зокрема у сфері міського управління, безпеки тощо. У ЄХМ присутній спеціальний розділ «Участь громадян, управління містами і містобудування», який напряду стосується проблем управління містом.

Таким чином, ЄХМ є фактично маніфестом нової урбаністики, який закладає керівні принципи, що дозволяють містам та їхнім мешканцям відповідати на сучасні виклики, що постають перед урбанізованим суспільством. У Європейській декларації прав міст, яка ухвалена 18 березня 1992 р. підкреслюється, що жителі міст Європи усвідомлюють власну відповідальність за стан міст та беруть на себе зобов'язання щодо забезпечення рівних прав усіх мешканців міст на правову безпеку, екологічну безпеку, роботу, житло, безпечний рух транспорту, охорону здоров'я, культуру, власне політичне життя, гармонійний розвиток тощо незалежно від статі, віку, релігії та ін.

У сучасній науковій юридичній літературі при дослідженні особливостей міського самоврядування виділяються інтегруючі ознаки міських поселень не тільки специфічного просторового характеру, але і тих, що мають позапростірний характер. На нашу думку, до складових міського самоврядування можна віднести: населення (обов'язковий колективний суб'єкт здійснення місцевого самоврядування), питання місцевого значення, що

стосуються безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення (об'єкт управління), і зміст діяльності по здійсненню місцевого самоврядування. До елементів конструкції поняття поселення, пов'язаним зі здійсненням місцевого самоврядування на міській території, можна, в свою чергу, віднести населену територію, зосереджену забудову, наявність меж і особливої ознаки саме міського поселення – переважну сферу праці більшості населення – промислове виробництво.

Найважливішим елементом у визначенні юридичної природи міста є чинна на даній території влада та встановлений правовий режим. На території міста здійснюються обидві форми політичної влади – державна та публічно-самоврядна, які є двома формами публічної влади. Тому, можна погодитися з думкою, що будь-яка територія держави об'єктивно являє собою просторові межі, на яких здійснюється політична влада і головним показником території, що дозволяє розрізняти її види, є існуючий на ній правовий режим (або механізм здійснення влади) [5, с. 21,33-34].

Слід зазначити, що міста мають різну здатність щодо рішення питань місцевого значення: у найкрупніших міст є значно більш потужний не тільки матеріально-технічний і економічний потенціал, а й адміністративний ресурс; в той же час можливості невеликих міст дуже обмежені, але при цьому, конституційно-правові засади побудови системи публічної влади міст України, незалежно від їх розміру, регулюються нормами одного закону про місцеве самоврядування, а функції, які вони повинні виконувати відповідно до закону про місцеве самоврядування, – тотожні. Підходи до правового регулювання місцевого самоврядування в містах, що використані в Україні недостатньо враховують названі вище класифікаційні критерії та характеристики, що відображається в підходах і до типології, і до правового регулювання особливостей організації місцевого самоврядування в великих містах.

До основних ознак публічної влади в місті, на нашу думку, слід віднести: спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій; функціонування через відповідні публічні інститути; легітимність; охоплення владою усіх осіб

на відповідній території; безперервність функціонування; обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території; функціонування у правових формах; можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень; право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету тощо. З прагматичної точки зору, міське самоврядування можна визначити як здійснювану спеціальними юридичними способами публічну діяльність жителів міст, спрямовану на вирішення питань місцевого значення, правовим результатом якої є встановлення, зміна або припинення правових відносин між суб'єктами права, що перебувають у містах.

Важливим міжнародним нормативно-правовим документом, що закріплює міжнародно-правові стандарти організації та розвитку місцевої демократії та функціонування місцевого самоврядування, є Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, яку було прийнято XXVII Конгресом Міжнародної Співки місцевої влади 26 вересня 1985 р. у м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія). Формулювання Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування значною мірою збігаються з положеннями Європейської Хартії місцевого самоврядування і у порівнянні з останньою є точнішими. Зміст статей Декларації носять, переважно, стверджувальний, а не рекомендаційний характер. Ця Декларація не є обов'язковою для виконання Україною, але становить значний інтерес і має певне значення при прийнятті внутрішньодержавних нормативно-правових актів. Прикладом імплементації цих міжнародно-правових норм може бути той факт, що багато положень Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування міститься у Хартії українських міст, прийнятої Асоціацією міст України в 1997 році.

Ратифікація Україною в 1997 році Європейської Хартії місцевого самоврядування зобов'язує Україну внести відповідні зміни до вже чинних законодавчих актів, а також, приймаючи нові акти, враховувати її положення. Місцеве самоврядування, відповідно до статті 3 ці акти означає право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину

державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і на користь місцевого населення. Але в нормі статті 140 діючій Конституції поняття місцевого самоврядування викладене інакше і корінним чином відрізняється від викладеного вище. Визначається воно як право територіальної громади - жителів сіла або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декілька сіл, селищ і міст - самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах визначених Конституцією і Законами України.

Однією з основних ознак публічної системи влади є те, що вона спирається на спеціалізований і нормативно встановлений апарат, який реалізує публічно-владні повноваження. З цього приводу А.А. Югов відзначає, що в рамках публічно-владної системи виділяються органи і посадові особи, які системно і скоординовано здійснюють управління різними сферами місцевих суспільних відносин [284, с. 54]. На думку М.А. Ігнатюка, муніципальні органи як суб'єкти, що реалізують муніципально-владні повноваження, не можуть являти собою «аморфну» сукупність органів, тому що реалізація владних повноважень вимагає наявності строго збалансованої й ієрархічно упорядкованої системи органів, що характеризується єдністю й диференціацією складових елементів. У силу цієї обставини, систему муніципальної влади можна визначити як чітко збалансовану й ієрархічно упорядковану систему органів, що здійснюють муніципальну владу [85, с. 6]. При цьому у кожному окремому місті складається власна структура органів міського самоврядування, яка відповідає певній моделі елементів системи місцевого самоврядування - представницького органу, виконавчого органу і вищої посадової особи. Слід наголосити, з моменту прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» проблеми раціоналізації загальної структури міських рад належним чином не вирішувалися, оскільки ці питання чітко регламентовані імперативними нормами, за виключенням чисельності окремих структурних підрозділів.

За радянських часів юридична наука також ставила питання про можливість існування окремого терміна, який мав би поєднати діяльність

місцевої ради і виконавчих органів, але з іншою мотивацією. Необхідно було зв'язати діяльність ради як органу державної влади на відповідній території та виконавчого комітету як органу державного правління і водночас виконавчо-розпорядчого органу відповідної ради під її керівництвом. Для цього в науковий обіг було введено поняття «місцева рада в широкому розумінні». У зв'язку з цим виникає питання, наскільки можливе та необхідне використання в сучасній науці поняття «місцева рада в широкому розумінні» з урахуванням того, що в умовах місцевого самоврядування основні причини, які викликали суперечку про можливість існування такого поняття, вже не існують. До того ж, деякі вчені, які вважали доцільним використання поняття «місцева рада в широкому розумінні», тепер відмовилися від своїх поглядів [123, с. 356].

Заслуговує на увагу також і питання про розмежування влади на місцевому рівні, з приводу чого існують різні думки. Більшість українських учених-юристів взагалі поділяє думку, що у системі місцевого самоврядування ніякого розмежування влади немає [147, с. 161]. При цьому М.І. Корнієнко зазначає, що принцип поділу влади в системі місцевого самоврядування не повинен діяти, бо тут нічого ділити, але це не виключає відповідного розподілу функцій та повноважень між радою і тими органами та окремими посадовими особами, які здійснюють виконавчі функції [113, с. 203]. Але деякі вчені мають іншу думку. Так, Г.В. Барабашев вважає, що у співвідношенні компетенції ради та голови виконавчого апарату у відповідній частині присутній цей принцип [9, 102-104]. О.В. Берг стверджує, що застосування цього принципу в системі місцевого самоврядування залежить від створення в муніципальному утворенні представницького і виконавчого органів [13, с. 146]. Існує також думка, що поділ влади на місцевому рівні не є традиційним та класичним для держав світу; частіше забезпечується не рівновага влад у системі місцевого самоврядування, а пріоритет однієї влади при обмеженнях, стримуванні з боку іншої влади [105, с. 29].

Нейтральну позицію, порівняно з наведеними двома, займають інші вчені, дотримуючись думки про подвійну природу влади місцевого самоврядування.

Основний висновок, що сформульований цією групою вчених полягає в тому, що в місцевому самоврядуванні водночас поєднуються два начала: громадське та державне. Так, Б. Пережнюк зазначає, що синтез державного та громадського у самоврядуванні - дуже важливий для суспільства, так як при поєднанні цих елементів виключається роздвоєння влади, яке веде до політичної нестабільності та послаблення держави та її інститутів; утворюються можливості для більшості людей - участь в управлінні справами суспільства та держави, що підвищує культурно-правовий рівень громадян та виховує в них почуття поваги до законів; ліквідується розрив між суспільством та державою; досягається єдина мета - збереження та зміцнення суспільства і держави за наявності демократичних інститутів; держава здебільшого входить у курс місцевих справ та приймає відповідні рішення, сутність яких узгоджується з інтересами людей; породжується спільний інтерес для громадян та державних органів, сутність якого полягає в будівництві життя, достойного кожної людини та суспільства в цілому; управління суспільством на основі узгоджених дій перетворюється в єдиний процес творіння [147, с.68].

Аналіз правової природи і характеру інститутів міського самоврядування, їх історичної обумовленості, генезис та динаміки як універсального фактору демократизації суспільства і держави дозволяє дійти висновку про те, що сучасне міське самоврядування є складовою місцевого самоврядування [103, с. 11]. Сутність міського самоврядування, що полягає у гармонійному поєднанні та взаємодії основних субстанціональних складових: 1) населення, 2) території міста, 3) публічно-самоврядної влади в процесі реалізації суспільних відносин міста з людиною, державою, органами державної влади та місцевого самоврядування та міжнародним співтовариством.

Основними ознаками міського самоврядування слід вважати: 1) спеціальний суб'єкт, яким є міське населення, що складає міську територіальну громаду; 2) особливе місце в демократичному управлінні суспільством і державою; 3) спеціальний об'єкт управління – питання місцевого значення; 4) самостійність, яка гарантується державою; 5) відповідальність органів та

посадових осіб міського самоврядування перед населенням; 6) міський профіль організації території; 7) особливості традицій і побуту міського населення; 8) самодостатність і самоврядність міських поселень.

Досить глибоко вивчаються проблеми міського самоврядування і зарубіжними дослідниками. Так, в своїй дисертаційній роботі Н.І. Захарова визначає міське самоврядування, як право і реальну здатність органів самоврядування, сформованих населенням, під власну відповідальність і в інтересах міста здійснювати управління і контроль щодо частини суспільних справ, що передані державою до їх відання за участі населення міста, виходячи з історичних та інших місцевих традицій [82, с. 14]. Схожої думки дотримується також О.В. Томілов, який вважає, що міське місцеве самоврядування необхідно розуміти як гарантовані Конституцією право і реальну здатність населення міста самостійно та під власну відповідальність публічно-владну діяльність за рішенням безпосередньо або через представницькі та інші виборні органи місцевого самоврядування питань місцевого значення, володіння, користування й розпорядження муніципальною власністю, у межах закону і в інтересах населення, з урахуванням його історичних і інших місцевих традицій [261, с. 19].

Отже, на основі аналізу положень Конституції України, Закону про місцеве самоврядування, статутів міст і доктринальних джерел можна сформулювати наступне визначення: міське самоврядування — це гарантовані Конституцією і законами України право та реальна здатність територіальної громади міста самостійно та під власну відповідальність вирішувати безпосередньо або через представницькі та інші органи місцевого самоврядування питання місцевого значення в межах закону та в інтересах територіальної громади.

З наведеного виникає питання про визначення законом меж реальної здатності населення і міської влади щодо вирішення питань, віднесених до їхньої компетенції, варіантів субсидіарного впливу (субсидіарної відповідальності) держави у вирішенні питань місцевого значення, способів і меж такого впливу. Для більш точного визначення таких меж необхідно уточнити компетенцію міського самоврядування, обсяг предметів відання

суб'єктів міського самоврядування.

Серед пріоритетних напрямів подальших наукових досліджень можна виокремити: вивчення теоретико-методологічних засад дослідження міського самоврядування, історичний аспект щодо організації та діяльності органів міського самоврядування, зарубіжний досвід міського самоврядування.

Висновки до першого розділу

Підбиваючи підсумки стосовно загальної характеристики конституційно-правового статусу столиці України – міста Києва, можна зробити наступні висновки:

1. Історико-теоретичну основу дослідження міського самоврядування за походженням становлять два блоки наукових праць: зарубіжні дослідження різних періодів з історії міського самоврядування, а також конституційної історії зарубіжних країн, та вітчизняні дослідження різних періодів з історії міського самоврядування України, а також конституційної історії України.

2. За хронологією досліджень міського самоврядування слід виокремити три періоди, впродовж яких спостерігався підвищений інтерес до аналізу різних аспектів міського самоврядування: 1) дореволюційний (до жовтня 1917 р.); 2) радянський (жовтень 1917 р. - початок 90-х рр. минулого століття); 3) сучасний (з початку 90-х рр. минулого століття до теперішнього часу). Додатковим критерієм цієї періодизації є відмінність у теоретичних підходах і методологічних принципах вчених при здійсненні досліджень. В юридичній науці не склалося єдиної думки щодо міського самоврядування як феномену суспільного буття, що зумовлює необхідність застосування міждисциплінарного підходу до аналізу природи та функціонування самоврядування на рівні міст.

2. Самоврядні традиції у містах України формувалися на різних історичних етапах розвитку української державності. Зародившись у період вічової демократії, своє становлення вони отримали у період середньовіччя, для якого було характерним поєднання вітчизняних форм місцевого самоврядування з

елементами західноєвропейської моделі. Однак на всіх етапах розвитку місцевого самоврядування його центральною ланкою залишався міський рівень, оскільки міста завжди були джерелом нових віянь і настроїв у суспільно-політичному житті України.

3. В історії розвитку міського самоврядування запропоновано виокремлювати такі основні етапи: 1) зародження, становлення та розвиток міського самоврядування з часів утворення держави східнослов'янських племен на українських землях до середини XIV ст.; 2) міське самоврядування в умовах дії магдебурзького права, що характеризувалося поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації (середина XIV - перша половина XIX ст.); 3) міське самоврядування у період існування Російської імперії (друга половина XIX ст. - жовтень 1917 р.); 4) спроби відродження українських традицій міського самоврядування (жовтень 1917 - 1918 р.); 5) радянський період розвитку міського самоврядування (жовтень 1917 - серпень 1991 р.); 6) міське самоврядування в умовах становлення і розвитку незалежної України (90-і роки XX - початок XXI ст.).

4. Міське самоврядування — це гарантовані Конституцією і законами України право та реальна здатність територіальної громади міста самостійно та під власну відповідальність вирішувати безпосередньо або через представницькі та інші органи місцевого самоврядування питання місцевого значення в межах закону та в інтересах територіальної громади.

5. Основними ознаками міського самоврядування є: 1) спеціальний суб'єкт, яким є міське населення, що складає міську територіальну громаду; 2) особливе місце в демократичному управлінні суспільством і державою; 3) спеціальний об'єкт управління — питання місцевого значення; 4) самостійність, яка гарантується державою; 5) відповідальність органів та посадових осіб міського самоврядування перед населенням; 6) міський профіль організації території; 7) особливості традицій і побуту міського населення; 8) самодостатність і самоврядність міських поселень.

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Конституційно-правове регулювання міського самоврядування

Формування сучасного законодавства про місцеве самоврядування відбувалося на засадах Конституції України 1996 р. і в останні роки його зміни не можна визнати істотними. Аналіз стану наукової розробки конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні, свідчить, що увага теоретиків і практиків муніципального руху вже давно прикута до визначення установчих, вихідних, принципових положень, закладених у нормативно-правову базу місцевого самоврядування. У роботах сучасних дослідників місцевого самоврядування розкривається сутність правової природи місцевого самоврядування в Україні, основні засади його взаємодії з державною владою. Більшість спроб сформувати ефективну самоврядну модель не призводить до удосконалення пострадянських механізмів, а неузгодженість як громадських, так і державних підходів, наявних у вітчизняній моделі місцевого самоврядування, породжує сьогодні чимало проблем як у теорії, так і в практиці муніципального руху [14; 25; 135].

Все це впливає і на конституційно-правовий статус міського самоврядування, який, на нашу думку, являє собою сукупність закріплених у Конституцією та законах України норм, що регулюють порядок утворення, структуру, функції та компетенцію територіальних громад міст, основні засади організації та діяльності органів міського самоврядування, а також гарантії їх реалізації. За структурною побудовою конституційний статус міського самоврядування можна визначити як органічне поєднання нормативно-правового, структурно-організаційного та забезпечувального блоків.

Першим елементом конституційно-правового статусу міського

самоврядування є його правова основа. Слід сказати, що попри досить розгалужену систему нормативно-правових актів, які визначають місцеве самоврядування в Україні, може скластися враження, що інститут міського самоврядування у сучасних конституціях, у тому числі й в Україні, інститут міського самоврядування, на жаль, не знайшов належної регламентації. Така думка має право на існування, адже, якщо проаналізувати склад законодавства, то саме містам, за нечисленними виключеннями, не приділено окремої уваги з боку законодавця. Але з позицій широкого підходу, слід визнати, що інституціоналізація міського самоврядування поступово відбувається на різних рівнях правової системи держави. Згадуючи про конституційне регулювання самоуправлінських засад у місті, слід враховувати, що навіть за відсутності єдиного правового акту конституційного характеру відповідні норми можуть мати місце у законодавстві аналогічного юридичного статусу.

Проблематика обґрунтування «основ» і з'ясування їх найважливіших ознак не є новою. У різних формах ці питання можна зустріти у роботах як багатьох науковців радянських часів, так і сучасних державознавців. При цьому головна увага традиційно приділяється проблемі конституційних основ місцевих органів публічної влади. Так, М.В. Пітцик і В.В. Кравченко вважають, що «норми-принципи Конституції України, які закріплюють найважливіші відносини, що виникають у процесі організації і функціонування місцевого самоврядування в Україні, зокрема, територіальну організацію місцевого самоврядування, порядок та форми його здійснення, порядок формування та використання комунальної власності, гарантії самоврядних прав територіальних громад становлять конституційно-правові основи місцевого самоврядування»[115, с. 38]. Л.В. Коваленко до конституційних основ місцевого самоврядування відносять «матеріальні та процесуальні конституційні норми та інститути, які закріплюють порядок організації і функціонування органів місцевого самоврядування, а також процесуальні конституційні правовідносини, що регулюються названими нормами»[98, с. 12]. О.М. Бориславська вважає, що конституційно-правові основи місцевого самоврядування - це «юридичні норми

Конституції України, що визначають основоположні відносини у сфері функціонування місцевого самоврядування і на яких базується усе правове регулювання місцевого самоврядування в Україні»[26, с. 34].

Правові засади місцевого самоврядування в Україні розглядаються у літературі, як системна сукупність закріплених у Конституції і законодавстві України принципів і дефініцій, які покладені в основу детального правового регулювання суспільних відносин у сфері організації та діяльності місцевої демократії [269, с. 189]. Правові засади місцевого самоврядування визначають його місце в системі публічної влади України, суб'єктний і об'єктний склад самоврядних відносин, обумовлюють характер системи місцевого самоврядування, його територіальної, організаційно-правової та матеріально-фінансової основ, визначальні риси правового статусу територіальних громад, їх представницьких і виконавчих органів та посадових осіб. Завдяки правовим засадам створюються єдині основи побудови і функціонування місцевого самоврядування на всій території України, з'ясовується його сутність суттєві ознаки та відмінності.

Правові засади є підвалинами, стрижнем правової основи місцевого самоврядування. Правові засади місцевого самоврядування, ядром яких є принципи місцевого самоврядування, закріплюються перш за все, в Основному Законі країни. Так, стаття 7 Конституції України фіксує принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування, що, до речі, відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування. Слід зазначити, що в різних розділах Конституції України нараховується 26 статей, положення яких спрямовані на регулювання базових суспільних відносин у сфері організації та функціонування місцевого самоврядування.

Диференціація конституційно-правових засад міського самоврядування відбувається на міжнародному, національному та локальному рівнях. Множинність нормативно-правових актів, які стосуються різноманітних аспектів функціонування міст, ускладнює процеси державного регулювання розвитку, оптимального використання та відтворення їх ресурсного потенціалу,

а це, у свою чергу, позначається і на інших аспектах державних та суспільних відносин.

На цьому етапі розвитку були прийняті й інші основні документи, присвячені містам. Деякі з них були розроблені Конгресом місцевих і регіональних влади Ради Європи [68]. Інші підготовлені Комітетом Міністрів Ради Європи [226], Європейським Союзом [132] або союзами міст, громадськими організаціями, асоціаціями місцевих влади.

Питання гармонізації законодавства України з правовими актами провідних міжнародних організацій Європи стали особливо актуальними для нашої держави останнім часом. Намір України увійти до Європейського співтовариства потребує проводити уніфікацію національних політико-правових інститутів щодо інститутів країн ЄС. Прийняття особливого документу, який би мав обов'язкову силу і сприяв захисту та зміцненню місцевої демократії, було давньою метою європейських органів місцевого самоврядування.

Першим комплексним, багатостороннім правовим документом, що відбив і закріпив міжнародні стандарти становлення і функціонування місцевого самоврядування, визначив «базові принципи» місцевої автономії як однієї з підвалин демократії, є Європейська Хартія місцевого самоврядування, яка прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р. [71] і ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. Прийняття цього вельми важливого європейського законодавчого акту стало результатом багатьох ініціатив та багаторічної праці різних європейських структур та свідченням важливого значення місцевого самоврядування як необхідного атрибуту демократичного суспільства. Європейська Хартія місцевого самоврядування є основним і обов'язковим міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування. Метою Європейської Хартії місцевого самоврядування є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захисту прав територіальних громад і органів місцевого

самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення.

Європейська хартія про місцеве самоврядування, яка на відміну від Всесвітньої декларації про місцеве самоврядування набула статусу офіційного документа, містить преамбулу, одинадцять статей основної частини і ще шість статей особливих положень. Необхідною передумовою побудови Європи є існування місцевих органів самоврядування, які наділені уповноваженими для прийняття рішень органами, створеними демократичним шляхом, і які мають широку автономію щодо своєї компетенції, порядку її здійснення і необхідних для цього засобів [71, с. 33].

Слід звернути увагу на той факт, що частина статей або пунктів статей Хартії має рекомендаційний характер, причому сторона, яка приймає Хартію, сама їх обирає. Україна без будь-яких обмежень та застережень ратифікувала всі компоненти Європейської хартії. У той самий час ст. 12 Хартії визначає, що кожна сторона має дотримуватися принаймні двадцяти пунктів основної частини (всього 31 пункт), серед яких принаймні десять повинні бути обрані з наведеного в документі списку.

Враховуючи особливе значення міст для розвитку держави, особливості соціальних і правових відносин в містах, європейським співтовариством прийнято ряд окремих міжнародних документів, які відбивають правовий статус цих населених пунктів. Так, Постійною Конференцією місцевих і регіональних органів влад Європи (CLRAE) Ради Європи було прийнято Європейську Декларацію міських прав та Європейську Хартію міст.

Європейська Декларація міських прав, яку було прийнято 18 березня 1992 р., являє собою «комплекс умов стабільного розвитку і функціонування міських поселень в сучасних умовах» та є «своєрідним кадастром міських прав, який повинен в обов'язковому порядку знайти своє відображення та закріплення в Хартіях (статутах) міст з урахуванням індивідуальних особливостей їх розвитку» [281, с. 95]. Цей міжнародно-правовий документ передбачає

зобов'язання домагатись забезпечення усім мешканцям міст рівних прав на: правову безпеку; екологічну безпеку; роботу; житло; безпечний рух; охорону здоров'я; спорт і дозвілля; культуру; інтеграцію багатьох культур; якісну архітектуру; гармонійне життя; політичне життя; економічний розвиток; гармонійний розвиток; послуги і товари; раціональне використання природних ресурсів; розвиток особистості; співробітництво між містами; фінансову забезпеченість; рівноправність.

Принципи, розроблені в Декларації, одержали високу оцінку муніципалітетів держав Західної Європи. Можна з впевненістю сказати, що положення цього документу становлять особливий інтерес для органів місцевого самоврядування міст і можуть бути використані нашою державою при вирішенні питань на локальному рівні через статутне право в рамках Основного Закону України. Отже, принципи Декларації міських прав обов'язково мають бути покладені органами міського управління в основу при розробці та прийнятті статутів міст.

Надалі Радою Європи було запроваджено Програму в рамках Європейської Кампанії за відродження міст під девізом «До кращого життя в місті», в розробці якої взяли участь члени міжурядового комітету Ради Європи, який складається з представників національних міністерств держав-учасниць організації з питань міського розвитку. Основними напрямками роботи були: відродження міст континенту й своїми цілями мала створення кращих соціальних і культурних можливостей у містах, поліпшення міського природного середовища проживання, комунальний розвиток і участь у ньому громадськості, реабілітацію існуючої житлової інфраструктури. Метою цієї європейської Програми було вироблення нового документу щодо статус міст, а саме Європейської Хартії міст, яка була прийнята у Страсбурзі в 1993 році і увібрала в себе значний досвід з питань міського розвитку [69].

Хартія слугує моделлю законодавчих реформ у країнах нової демократії, і більшість держав запровадили її положення у свої конституції і закони. Тут

підкреслюється, що справжнє місцеве самоврядування відіграє вирішальну роль у здійсненні демократії, тому даний акт містить стандарти організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, зобов'язує застосовувати норми, які гарантують політичну, адміністративну і фінансову незалежність місцевих влад.

У ч.2 ст.3 Хартії перелічені суб'єкти місцевого самоврядування, які реалізують безпосередньо чи опосередковано самоврядні повноваження громад: це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Громади мають брати участь у плануванні і вирішенні питань, що стосуються громад на вищих рівнях (ст.4), самі визначають свою організацію і наймати свій службовий персонал, мають право на фінансове забезпечення для належного виконання покладених повноважень. Також у гнучкій формі у Європейській хартії місцевого самоврядування закріплено базові принципи, що покладені в основі демократичної системи місцевого самоврядування. Йдеться про класичний принцип субсидіарності, суть якого полягає в тому, що політична влада може втручатися в суспільні справи у чітко визначених випадках, коли суспільство саме не здатне реалізувати поставлені управлінські завдання.

Окрім позитивних наслідків дії Європейської хартії місцевого самоврядування, так само існують і негативні, зумовлені, насамперед, недоліками даного документу. Йдеться про принциповий недолік – структуру Хартії, зміст ст. 12, за яким «Кожна Сторона зобов'язується вважати для себе обов'язковими принаймні двадцять пунктів частини I цієї Хартії ...» з існуючих 30 пунктів. Це зумовлює можливість подальшого існування різних моделей і систем місцевого самоврядування в межах єдиного європейського правового простору. Тобто саме поняття місцевого самоврядування, визначене в Хартії, його базові принципи можуть бути не сприйняті державами, які її ратифікували. Як тільки відхилити принаймні одне положення частини I Хартії, спотворюється її зміст і наслідки дії для відповідних держав, Ради Європи. Крім того, у Хартії наполегливо говориться, що ці права належать усім міським

жителям незалежно від статі, віку, походження, раси, релігії, соціально-економічного й політичного положення, фізичних можливостей і т.д. Тим самим Хартія затверджує, що однієї з обов'язків місцевих влади є захист цих прав за допомогою вироблення відповідної стратегії.

Визнання і сприйняття українським законодавцем та органами місцевого самоврядування принципів Європейської Декларації міських прав та Європейської Хартії міст дозволить більш чітко систематизувати повноваження рад міського рівня, визначити межі їх компетенції, розширивши при цьому сферу відповідальності місцевої влади, а також уніфікувати «питання місцевого значення», які є основним об'єктом місцевої демократії і не знайшли своєї конституційної регламентації. Крім того, положення цих міжнародних нормативно-правових актів можуть бути покладені в основу статутів територіальних громад міст та інших населених пунктів України, активізувавши та модифікувавши локальну правотворчість.

З урахуванням положень Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування, Європейської Хартії місцевого самоврядування, Європейської Декларації міських прав, Європейської Хартії міст та інших документів Асоціацією міст України 26 червня 1997 року було прийнято Хартію українських міст [265], поштовхом для створення якої стала потреба привернути увагу всіх органів державної влади та громадськості до проблем, що існують в містах, і зосередити зусилля усіх зацікавлених сторін на основних напрямках, які визначатимуть майбутнє наших міст і стосуються питань підтримання життєздатності міст і створення в них можливостей для соціального і культурного розвитку, відновлення наявного житлового фонду, покращення навколишнього середовища в містах, розвитку міст і залучення до нього громадськості. Основною метою Хартії є об'єднання зусиль органів міського самоврядування, їх асоціацій, громадських та інших організацій для утвердження і розвитку місцевого самоврядування і забезпечення органам місцевої влади умов для управління містами.

У Хартії українських міст, зокрема зазначено, що питання регулювання розвитку міст мають стосуватися в основному аспектів: підтримання життєздатності міст і створення в них можливостей для соціального і культурного розвитку; відновлення наявного житлового фонду; покращення навколишнього середовища в містах; залучення громадськості до розвитку міст. Проте ця Хартія не отримала належного правового статусу і не стала основоположною при регулюванні розвитку міст та вирішенні його проблем. Навіть дефініція місцевого самоврядування, що закріплена у Хартії не відповідає тій, що надано у ст. 2 Всесвітньої Декларації, а саме: «право й обов'язок міського самоврядування регулювати і вести суспільні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення». Слід зазначити, що поняття місцевого самоврядування як міського самоврядування, децентралізує управління та розширяє компетенцію органів місцевого самоврядування шляхом передачі, а не делегування державних повноважень [25, с. 63.].

Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначають міста як самостійні одиниці адміністративно-територіального устрою, які є носіями місцевого самоврядування, суб'єктами економічної та фінансової діяльності [110; 199]. Разом з тим, значення цього Закону для становлення органів влади в містах важко переоцінити, оскільки саме цей Закон «поклав початок створення правової бази, яка визначає повноваження органів самоврядування і є основою для прийняття інших нормативно-правових актів, які формують конституційно-правовий статус міста» [281, с. 11].

Ефективне використання цих норм законодавства можливе лише за умов взаємоузгодженого концептуального підходу щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою, внесення відповідних змін до Конституції України. Президент України у Щорічному посланні про внутрішнє і зовнішнє становище України 2014 року зазначав необхідність впорядкування існуючого територіального устрою України, а запропоновані ним зміни до

Конституції України мають забезпечити здійснення децентралізації влади у спосіб передачі частини повноважень від державних органів до органів місцевого самоврядування з одночасним забезпеченням їх ресурсної та функціональної спроможності [2, с. 59] та дозволять здійснити якісні зміни у цьому інституті публічної влади, мати самодостатній інститут місцевого самоврядування, що, у свою чергу, сприятиме соціально-економічному розвитку міст.

До здобутків у формуванні правових засад місцевого самоврядування слід віднести також закріплення його принципів у спеціальному нормативно-правовому акті - Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні [199]. Система принципів місцевого самоврядування знайшла своє відображення у статті 4 цього Закону. Частина цих принципів має універсальних характер, тобто вони властиві як місцевому самоврядуванню та його органам, так і державній владі та її органам як формам публічної влади. До таких принципів, як нам видається, слід віднести народовладдя, законність, гласність, колегіальність, виборність.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» останнім часом зазнав чималих змін, зокрема, мешканці міста, органи місцевого самоврядування позбавлені можливості впливу на призначення голів місцевих ДПА, МНС, МВС; виключно до компетенції центральної влади переходять реєстрація громадян та бізнесу, система розподілу основної частини коштів міських бюджетів, служба швидкої допомоги, збір податків, тим самим відбулася монополізація усіх фінансових операцій місцевої влади державним казначейством. Значною проблемою органів місцевого самоврядування стало і те, що з грудня 2012 року вони позбавилися права оскаржувати рішення судів, які зачіпають інтереси місцевої влади за умови, якщо вони прийняті більше ніж 1 рік тому, хоча загальний термін позовної давності в Україні становить 3 роки.

Для вдосконалення законодавства, на думку народних депутатів та спеціалістів, пропонуються наступні правотворчі та організаційні заходи: 1) дотримання принципу субсидіарності шляхом вилучення із сфери компетенції

органів державної виконавчої влади до компетенції місцевого самоврядування «всіх повноважень, які можуть бути ефективно реалізовані на рівні територіальної громади»; 2) трансформації місцевих державних адміністрацій у контрольно-наглядові органи «шляхом вилучення у них та передачі відповідним органам місцевого самоврядування функцій і повноважень організаційно-господарського характеру»; 3) законодавче закріплення структури об'єктів комунальної власності; 4) закріплення права органів місцевого самоврядування (територіальних громад) звертатися до Конституційного Суду України [210].

Світовий досвід свідчить про можливість прийняття законодавчих актів, де б ураховувалися особливості місцевого самоврядування окремих категорій міст (Франція, ФРН). Доцільність даного підходу диктується невинновданістю застосування одних і тех методів керування, підходів до реалізації державної політики відносно організації управління малими, середніми та великими містами. В Україні теж є досвід законопроектування у сфері міського самоврядування та статусу міст, але поряд із позитивним прикладами законодавчого регулювання міського самоврядування в Україні слід визнати, що окремі законопроекти у цій сфері мали відверто ідеологічний характер (висунуті народними депутатами проекти законів «Про статус міст-героїв Одеса та Керч» № 4822 від 14 липня 2009 р. та «Про звання «Місто воїнської слави» № 10440 від 8 травня 2012 р.), «Про особливий статус міста Львова» (реєстр. № 2194 від 19 вересня 2006 р.), «Про Львів - місто культурної спадщини» (реєстр. № 2194 від 17 листопада 2006 р.), «Про спеціальний статус міста Кривий Ріг» (реєстр. № 1239 від 18 грудня 2007 р.), «Про місто Харків» (реєстр. № 2512 від 19 травня 2008 р.), але вкрай невелика частина вказаних проектів отримала подальший розвиток.

Спробою врегулювати особливості правового статусу міст-мільонників був внесений до Верховної Ради України проект Закону «Про статус великих міст». Основною метою його прийняття проголошено законодавче визначення статусу великих міст України з населенням понад 1 млн. чоловік, особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування, особливостей

формування бюджету у цих містах. Але в самому проекті ряд положень є дискусійними. Так, з одного боку як суб'єкт і складова системи міського самоврядування закріплена територіальна громада міста (ст. 10), з другого, в ст. 11 територіальні громади міста розглядаються в множині, передбачені “інтереси територіальних громад великого міста”. В ст. 1 надано визначення “повноважень, наданих законом”, надалі ж використовується термін “додаткові повноваження”. Тому навряд чи є доцільним перелік додаткових повноважень органів місцевого самоврядування (ст. 16, 19, 21), оскільки правова природа цих повноважень не визначена ані Конституцією, ані даним Законом.

Не дивно, що ці законопроекти не знайшли підтримки вже на початковій стадії законодавчого процесу, адже у разі початку процедури прийняття цих законодавчих актів фактично міг розпочатися своєрідний «парад набуття особливого статусу» іншими містами, особливо тими, які мають можливість набрати перелік «параметрів особливості», що в свою чергу може призвести до сепаратистських тенденцій і ще більшого розбалансування вертикалі влади «центр-регіони», дестабілізації державного управління в країні.

Вважаю, що, по-перше, слід взагалі замислитись над тим, а чи потрібно видавати закон відносно тієї чи іншої категорії міст, адже поряд з великими містами певної уваги потребують, наприклад, малі міста, вага яких в економіці, культурі, суспільних процесах є не меншою. Тому більш доцільним було б врегулювати взагалі особливості міст як типу поселень та їх окремих категорій.

По-друге, вважаємо неприпустимими намагання охопити законодавчим регулюванням різноманітні суспільні відносини (конституційні, цивільні, господарські, фінансові, бюджетні, банківські тощо), які вже закріплені нормативними актами відповідних галузей права. До речі, змішаний спосіб законотворчості не є типовим для національної системи законодавства, де застосовується принцип галузевого регулювання. До того ж у вказаних законопроектах робиться спроба врегулювати ті відносини, які вже врегульовані іншими законами і за відсутності жодних конституційних підстав пропонується встановити відмінні від передбачених чинним законодавством правові режими,

або встановити преференційні норми, як правило, для потужних міст, що може внести ще більший дисбаланс у економічну систему України. З цього приводу слід зауважити, що недостатність чи недосконалість правового регулювання вказаних сфер суспільних відносин не повинна виправлятися шляхом запровадження особливого режиму їх регулювання в окремих населених пунктах чи адміністративно-територіальних одиницях.

Важливим напрямом законодавчого забезпечення стало прийняття нормативних актів щодо окремих категорій міст. При цьому ці нормативні акти мають характер програмних за змістом, але за формою можуть бути як законодавчими, так і підзаконними актами. Одним з таких актів є Закон України “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст” від 4 березня 2004 р. № 1580-IV [188], згідно якого малими міста вважалися міста з чисельністю населення до 50 тис. осіб. Доцільність прийняття цього Закону підтверджує, зокрема той факт, що в сучасній Україні всі міста районного значення належать до категорії малих міст. На момент прийняття Закону станом на 1 січня 2003 року в Україні нараховувалося 350 малих міст (3/4 загальної кількості міст України), в яких проживало майже 13 % населення країни (близько 19 % міського населення), але вже на 1 січня 2010 р. в Україні їх кількість досягла 363, або 79 % від загальної кількості і в цих містах проживало 6,3 млн. осіб, що становило 23% від населення всіх міст [64, с. 51]. Таким чином, за останні два десятиріччя людський потенціал малих міст України значно скоротився, що зумовлено головним чином економічною та соціальною кризами у 90-х роках минулого століття, яка триває й дотепер.

За характером економічної діяльності виділяють дві основні категорії міст: поліфункціональні і монофункціональні, які більшість учених пропонує розрізняти за критерієм частки населення, зайнятого у секторах (галузях) економіки. Зокрема, у Постанові Кабінету Міністрів України від 17 березня 2000 р. № 521 дано таке визначення: «Мале монофункціональне місто - мале місто, спеціалізацію праці економічно активного населення в якому визначають підприємства здебільшого однієї-двох профілюючих галузей економіки, що

формують дохідну частину бюджету міста, забезпечують функціонування соціальної інфраструктури та інших об'єктів життєзабезпечення населення» [202]. Згідно цього визначення у монофункціональному місті допускається поєднання двох видів економічної діяльності, хоча це слід розглядати як виняток. Всього в Україні за критерієм монофункціональності, тобто, якщо в ньому понад 50% усіх працюючих зайнято на місто утворюючому підприємстві нараховувалося 122 міста. Ця цифра наведена і у вищеназваній Постанові Кабінету Міністрів України. Дещо інший підхід застосували розробники «Загальнодержавної програми розвитку малих міст», затвердженої 4 березня 2004 року, в якій виділено 111 малих монофункціональних міст [188].

Стратегічним напрямом розвитку монофункціональних міст України є поступове перетворення їх на поліфункціональні, що сприятиме вирішенню більшості їх проблем. Проте це не означає відмови від спеціалізації їхньої економіки, навпаки, у тих містах, де зараз не виражена економічна домінанта, слід визначити головний вид економічної діяльності та надавати можливості для його пріоритетного розвитку в перспективі. Важливу роль у вирішенні зазначених проблем відіграє програмно-цільовий метод. Державна програма розвитку малих міст України на 2004 - 2010 роки, незважаючи на її недостатнє фінансування, сприяла певній активізації соціально-економічного розвитку деяких міст. Кабінет Міністрів України постановою № 1090 від 29 листопада 2010 р. затвердив нову «Державну цільову програму підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011 - 2015 рр.», розроблену Мінрегіонбудом України, яка істотно відрізняється від попередньої. Метою програми є сприяння забезпеченню розбудови інфраструктури малих міст, підвищення якості послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування таких міст [58].

1 квітня 2014 р. Уряд схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Основна ідея Концепції - децентралізація влади в країні і суттєве розширення повноважень територіальних громад, які передбачають та у першу чергу спрямовані на:

належний та ефективний розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності; ефективну та стабільну системи функціонування органів місцевого самоврядування, забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, мінімізація умов для корупції; створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, ефективність впливу громадян на прийняття рішень органами місцевого самоврядування; організаційну та фінансову самостійність територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів; створення умов, що сприятимуть сталому розвитку територіальних громад; створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування.

Передбачається, що після реалізації реформи Україна повинна отримати логічну ієрархічну систему адміністративно-територіального устрою на кожному з рівнів якої діятимуть ефективні та відповідальні органи місцевого самоврядування.

Однією з провідних інтенцій сучасного періоду муніципальної реформи в Україні є активізація локальної нормотворчості, яка за своєю суттю відповідає самій природі місцевого самоврядування і сприятиме зміцненню його правової, організаційної та фінансової автономності. Адже лише закріплення в профільному Законі права територіальних громад на розробку і прийняття статутів територіальних громад виявилось замало. Зрозуміло, що не тільки відсутністю належним чином врегульованого порядку підготовки та прийняття вказаних актів пояснюється недостатній рівень їх використання для регулювання питань місцевого життя. Однак це, на мій погляд, досить важлива перешкода на шляху належної регламентації життя територіальних громад.

Невирішеною залишається і проблема належної інституціоналізації статутів територіальних громад. Однією з причин такої ситуації є надмірна

деталізація положень чинного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», що значним чином звужує сферу статутного регулювання. Позитивне закріплення можливості прийняття статуту територіальної громади (ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») практично знівельовано невизначеністю предмету статутного регулювання. У результаті в більшості міст статут не може бути реально діючим інструментом запровадження і розвитку різноманітних форм місцевого самоврядування.

У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 26) встановлено, що Статут затверджується сесією міської ради. У той же час, не передбачається проведення із цього приводу міського референдуму. Це необхідно, насамперед, для того, щоб не було намагання з боку окремих суб'єктів створити документ для власного вжитку, в той час, як населення може відчутти свою причетність до правотворчого процесу [155, с. 284].

Проблемним питанням залишається запровадження модельних актів статутного права. Так, Ю.О. Куц та В.М. Сінченко вважають, що «надання Модельному статуту сили закону призведе до практично повної уніфікації при регулюванні питань, що становлять предмет статуту. Це призведе до вихолощення самої сутності місцевого самоврядування і аж ніяк не сприятиме розвитку місцевої ініціативи - на практиці органи Міністерства юстиції України не будуть реєструвати статuti територіальних громад, які хоча б якоюсь мірою не відповідали положенням Модельного статуту. Таким чином, ми отримаємо щось подібне до Примірного статуту колгоспу за радянських часів» [257, с. 69]. Ці та низка інших суперечливих моментів у спробі закріпити законодавчо єдиний Примірний статут призвели до того, що, перебуваючи кілька років на розгляді в українському парламенті, цей законопроект був відхилений постановою Верховної Ради України від 8 червня 2000 р. як такий, що втратив актуальність. Однак відомо, що це не була остання спроба закріпити обов'язковість модельного статуту - у 2002 р. Міністерство юстиції України розробило проект Примірного статуту територіальної громади, затвердити який планувалося постановою Кабінету Міністрів України.

Провал законодавчих спроб оформити обов'язковість однакового для всіх громад модельного статуту не спричинив втрати інтересу в цьому напрямі - просто час від часу продовжували з'являтися проекти модельних статутів на кшталт рекомендаційних.

Паралельно відбувався також процес розроблення модельних статутів на підставі уже створених статутів конкретних територіальних громад. Тобто той чи інший науковець, пропрацювавши у робочій групі з розробки статуту якогось населеного пункту, на певному етапі вирішував, що може поділитися своїм досвідом та напрацюваннями у вигляді модельного статуту з іншими територіальними громадами. Тут певною мірою відбувався зворотний процес - не модельний статут слугував підґрунтям для статуту конкретної громади, а навпаки. Одним із таких документів став «Модельний статут територіальної громади міста (з районним поділом)», створений харківським юристом П.М. Любченком. У передмові до власного проекту, зазначено, що «участь у розробці проекту статуту територіальної громади Харкова, аналіз зауважень, пропозицій, відгуків дозволили автору у формі модельного статуту територіальної громади міста викласти своє бачення тенденцій розвитку статутного права в Україні» [134, с. 165-171]. Запропонований документ не є дублюванням уже розробленого харківського статуту - у ньому відмінна структура та зміст статей, однак деякі фрагменти, звичайно ж, збігаються.

Модельні статuti, які були підготовлені науковцями та юристами виявилися різними за змістом, формою, обсягом, підходами, цілями. Цілком можна погодитися із Д. Заяць в тому, що бажаним є максимальний плюралізм форм і змісту примірних статутів, а велика кількість запропонованих проектів дасть можливість розробникам статутів на місцях вибрати найбільш оптимальний для конкретної громади варіант і базуватися на ньому [83]. Зрештою, бажаним є напрацювання методичних рекомендацій, в яких би викладалися пропозиції щодо розробки статутів, їх орієнтовної структури та змістового наповнення структурних елементів.

При цьому, на нашу думку, доцільним є диференційований підхід до

прийняття статутів міських територіальних громад, що обумовлено: по-перше, значними розбіжностями в місцевих умовах між міськими і сільськими територіальними громадами, по-друге, серед міських поселень виділяються міста із різним статусом у залежності від суспільно-політичного, культурно-історичного, природного, економічного значення і нарешті, від кількості населення, по-третє, невизначеністю в розумінні статусу територіальної громади, що на практиці може призвести до конкуренції різних територіальних громад на одній території. Як варіант можлива розробка типових статутів для невеликих міст (до 50-ти тис. чол.), середніх (до 300-т тис. чол.), великих (більше 1 млн. чол.).

Становлення законодавства про міське самоврядування в українській державі свідчить, що його подальший розвиток має базуватись на наукових засадах, відповідати певним принципам. Відсутність концептуального бачення усіх рівнів (загальнонаціонального, регіонального, локального) системи нормативно-правового забезпечення суспільних відносин у сфері самоврядного міського розвитку в Україні призводить до прогалин у законодавстві, безсистемності напрацювання законодавчих, неузгодженості дій щодо їх розробки і прийняття, розпорошеності підходів до визначення прав міських територіальних громад та їх членів, функціонального призначення міст, статусу органів та посадових осіб міського самоврядування, а також невизначеності гарантій їх прав, форм та видів відповідальності тощо.

Більшість дослідників відзначають, що конституційні засади місцевого самоврядування в Україні в основному відповідають принципам Європейської хартії місцевого самоврядування і спрямовані на захист і зміцнення незалежності місцевої демократії та децентралізацію влади [12; 98; 117]. Залишається можливість лише апелювати до тих пунктів хартії, які сьогодні для України мають рекомендаційний характер, принаймні щодо відповідності міжнародному документу. Ідеться про ст. 6, яка визначає відповідність адміністративних структур і засобів завданням органів місцевого самоврядування, та ст. 9, що визначає джерела фінансування органів місцевого

самоврядування. Разом з тим, багато вітчизняних і зарубіжних експертів зазначають, що значна кількість проблем в організації і функціонуванні місцевого самоврядування в Україні пов'язана з неповним, недосконалим і суперечливим правовим регулюванням муніципальних відносин. У свою чергу, належне законодавче врегулювання відносин міського самоврядування неможливе без чіткого визначення і відповідного закріплення правових засад міського самоврядування, що актуалізує необхідність їх глибокого дослідження на сучасному етапі.

2.2. Територіальна, організаційна та матеріально-фінансова основа міського самоврядування

Поняття основи місцевого самоврядування є порівняно новим в науково-теоретичному доробку вітчизняної юридичної науки. Деякі автори використовують поняття «основи місцевого самоврядування» та похідні від нього («територіальні основи», «економічні основи» та ін.), взагалі не вдаючись до будь-яких визначень, як аксіоматичні, цілком зрозумілі й загальновизнані [105, с. 106]. При цьому вони визнають багатоаспектність місцевого самоврядування і як один з них розглядають місцеве самоврядування як основу конституційного ладу. На думку О.Ю. Лялюка, доцільним є обрання інтегрованого підходу до систематизації основ місцевого самоврядування за критерієм реальності встановлення та відображення у суспільно-політичній практиці державного будівництва шляхом розподілу їх на матеріальні (фактично існуючі в політико-правовій практиці) та формальні (декларовані у правових актах) [136, с. 14].

За своїм змістом такі правовідносини відображають динамічну сторону основ організації й діяльності місцевого самоврядування, чий суб'єктний склад включає як певних суб'єктів системи місцевого самоврядування, так і будь-яких суб'єктів приватного та публічного права. Взаємодія між ними стосується обігу муніципальних ресурсів, отже, й об'єктний склад обмежений ресурсними

можливостями для здійснення ефективної діяльності місцевого самоврядування.

На доктринальному рівні більшість авторів вирізняють територіальні, організаційні, правові та економічні (матеріально-фінансові) основи. Цей підхід має місце і в чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Під територіальними основами розуміють території (соціогеографічні простори), де здійснюється місцеве самоврядування; під організаційними - структурно-функціональну організацію місцевого самоврядування; під правовими - систему юридичних норм, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з організацією та здійсненням місцевого самоврядування; під економічними — комунальну власність та інші матеріально-фінансові ресурси, що є у розпорядженні суб'єктів місцевого самоврядування для вирішення питань місцевого значення.

На сучасному етапі українського державотворення проблема адміністративно-територіального устрою є вельми актуальною. Особливості територіальної організації міського самоврядування обумовлені, насамперед, його сутністю як локального просторового утворення, адже саме містам належить особливе місце в системі адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

На наш погляд, територіальну основу міського самоврядування слід розглядати у двох аспектах – зовнішньому та внутрішньому.

Зовнішній компонент міської території складає приміська зона, яку складають прилеглі до міста землі та інші об'єкти, що знаходяться під значним впливом суспільних, економічних, політичних та інших факторів відповідних суб'єктів міської системи. На прилеглу територію не розповсюджується безумовно юрисдикція міста. Фактично це є зона із своєрідним змішаним режимом, в межах якої визначальне значення мають нормативні приписи органів місцевого самоврядування відповідних населених пунктів, але за погодженням або ініціативою органів місцевого самоврядування районів, областей, або міст можуть бути прийняті акти, що направлені на спільні дії щодо співробітництва у розвитку відповідних територій.

Основною метою планування приміських територій повинна стати взаємна відповідність між багатограними громадськими потребами і можливостями природного та технічного комплексу для відповідного виду їх господарського використання та особливо - забезпечення збалансованого екологоорієнтованого розвитку територій. Основним напрямом розвитку територій приміських зон є необхідність збереження унікального природно-ландшафтного комплексу міста, створення законодавчого механізму використання земель для забезпечення контролю розподілу функцій та векторів розвитку земель приміських зон як територій, що мають своє першочергове призначення у забезпеченні рекреаційних потреб населення. На сьогодні, перспективи розвитку приміської зони повинні прийматися з урахуванням економічного та соціального розвитку м. Одеси і Одеської області згідно з Стратегією економічного та соціального розвитку міста Одеси до 2022 р. [191], «Схемою планування Одеської області» [196], Генеральним планом та відповідно розробленими і скорегованими згідно вимог окремих територій нормативно-правових документів.

У внутрішньому просторі міста, в свою чергу можна визначити два компоненти: по-перше, це простір, на який розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади, органів міського самоврядування, встановлений і належним чином оформлений межами міста, а також поділ території міста на райони, спеціальні зони, визначення цільового призначення об'єктів території міста тощо; по-друге, це матеріальне наповнення цієї території, сукупність відповідних природних та інших об'єктів, щодо яких реалізуються повноваження суб'єктів міського самоврядування для ефективної організації території міста з метою задоволення інтересів територіальної громади в цілому та окремих її членів.

Найважливішим документом територіального планування, що визначає основні напрями використання території міста, є генеральний план міста. З правової точки зору генеральний план міста є основним юридичним документом, що визначає в інтересах населення та з урахуванням державних завдань напрямки та межі територіального розвитку міста, функціональне

призначення та містобудівне зонування території, правила землекористування та забудови, принципові рішення щодо розташування об'єктів капітального будівництва для державних та місцевих потреб, транспортному обслуговуванню, інженерному забезпеченню та благоустрою, захисту території від небезпечних природних і техногенних процесів, охороні природної й історико-культурної спадщини, черговості освоєння території [153, с. 299]. Варто окремо звернути увагу на функцію, яку виконує генеральний план населеного пункту як рішення місцевого самоврядування по здійсненню управління землею територіальної громади. Згідно зі ст.ст. 42, 143 Конституції України безпосереднім власником землі є територіальна громада. Органи місцевого самоврядування лише здійснюють управління нею, тобто у вирішенні питання про планування та забудови території місцеві ради діють як представники територіальної громади.

Відповідно до статті 14 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [208] саме до компетенції виконавчих органів сільських, селищних і міських рад у сфері містобудування належить «забезпечення в установленому законодавством порядку розробки і подання на затвердження відповідних рад місцевих містобудівних програм, генеральних планів, детальних планів, планів червоних ліній, місцевих правил забудови населених пунктів». Затверджений у вигляді рішення органу місцевого самоврядування генеральний план населеного пункту є актом органу місцевого самоврядування та документом нормативно-правового характеру, адже містить норми права, тобто правила поведінки, які встановлюють права та обов'язки осіб у регульованих суспільних відносинах певного виду.

Згідно п. 11 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» органи місцевого самоврядування зобов'язані доводити ухвалені документи до відома населення. Разом з тим, дослідження, що проводилося Східно-Українським центром суспільних ініціатив, свідчить, що абсолютна більшість міст України протизаконно засекречує генеральні плани населених пунктів, що позбавляє

міських жителів, яких налічується майже 32 млн., інформації про генеральні плани своїх міст.

Засекречення генеральних планів великих міст суперечить чинному законодавству. Так, відповідно до п. ч. 4 ст. 30 Закону України «Про інформацію» [198] до конфіденційної інформації не може бути віднесена інформація, доступ до якої, відповідно до законів України, не може бути обмеженим. Доступ до генеральних планів не повинен був обмежуватися, оскільки стаття 30-2 Закону України «Про планування і забудову територій» зобов'язувала органи місцевого самоврядування проводити його громадське обговорення, що неможливе без ознайомлення громадськості із ним. Закон України «Про планування і забудову територій» не лише не обмежував доступ до генплану міста, а навпаки, зобов'язував органи місцевого самоврядування поширювати його серед мешканців міста. на сьогодні цей Закон втратив силу.

Ігнорування громадськості та відстороненість місцевої влади від населення можуть викликати негативні наслідки та конфлікти. Тому основою методу територіального планування та однією з необхідних умов його ефективності повинно бути залучення територіальних громад у процес прийняття генеральних планів та подальший контроль за їх виконанням.

Для вирішення питання доступу до генеральних планів населених пунктів вважаємо за доречне внести зміни до законодавства з метою забезпечення загальної доступності матеріалів генерального плану населеного пункту шляхом його розміщення на веб-сайті органу місцевого самоврядування та у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, а також у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу, крім частини, що становить державну таємницю та належить до інформації з обмеженим доступом відповідно до закону. Зазначена частина включається до складу генерального плану населеного пункту як окремий розділ.

Будь-яке місто, якщо воно має тенденцію до зростання населення та економічного потенціалу неминує стикається з проблемою невідповідності території потребам розвитку промислової інфраструктури, місця для забудови,

рекреаційних територій. Але при цьому існуючий механізм вирішення питань розширення меж міста не завжди може бути реалізований, адже існує низка проблем із суміжними населеними пунктами, які мають затверджені межі та користуються відповідними частинами території.

Позитивним прикладом вирішення територіальних проблем міста є Полтава, де проблему збільшення території міста вирішили за рахунок створення територій із особливим статусом. Розуміючи, що механічне включення навколишніх населених пунктів без згоди їхніх мешканців і без проходження процедури розгляду в комітетах Верховної Ради фактично неможливе, як один з варіантів, пропонується фактично збільшення на третину існуючої частини Полтави, але відповідні території стають територіями спільних інтересів, за принципом - район має територіальні ресурси, а місто має інфраструктуру. Таким чином, території можуть бути в складі селищних рад, але на них буде розроблено містобудівну документацію. Іншим варіантом передбачається, що навколишні території можуть бути включені до меж Полтави після того, як, наприклад, пройде обговорення містобудівної документації, визначаться, що такі об'єкти можуть бути включені в межі міста. За радянських часів приміські території адміністративних районів вважалися територіями розміщення комунальних зон, рекреаційних об'єктів, були як єдиний народногосподарський комплекс. Але з набуттям нових економічних відносин така співпраця була порушена. Тільки останнім часом зміни в нормативно-правовій базі, ДБН дозволили передбачити розвиток таким чином, щоб місто й приміські території відчувалися як єдиний організм.

Якщо в теорії проблема управління крупними містами вже давно не розглядається як самостійна і трансформується до завдань управління міськими агломераціями, то на практиці ситуація є не однозначною. Тут можливі різні варіанти, залежні від конкретної політики тієї або іншої країни або регіону: 1) управління крупними містами і управління міськими агломераціями, які утворюються довкола них, розглядаються як два самостійні завдання, для вирішення яких використовують різні інструменти; 2) управління міською

агломерацією виходить на перший план, і місто – як утворення, що історично склалося, – в більшій або меншій мірі розчиняється в нових управлінських структурах; 3) як центральне завдання виступає саме управління крупним містом, проблемам управління міської агломерації не приділяється особливої уваги [245, с. 38]. На сучасному етапі в нашій державі пріоритет віддано третьому варіанту, в той час як прийнятним виглядає перший з них, який дозволив би гармонійно поєднати вирішення складних завдань модернізації територіального устрою України.

Незважаючи на природній шлях виникнення агломерацій, які не можна утворити штучно, а можна фактично «визнати» з боку відповідних державних структур та виробити інструменти їх ефективного розвитку, проблеми виявлення та правової інституціоналізації міських агломерацій, їх критерії та кількість є досить дискусійними. Під міськими агломераціями (від лат. «agglomerare» - купчити) розуміють групу інтенсивно взаємодіючих міських та сільських поселень, які розташовані у безпосередній близькості один від одного, тобто це комплекси населених пунктів, що складаються з міст і містечок, пов'язаних між собою численними функціями та мають тенденцію до інтеграції.

Міські агломерації є цілісними територіальними соціально-економічними утвореннями, у яких поселення поєднані інтенсивними економічними, трудовими та соціально-культурними зв'язками; вони є не тільки розвинутою формою розселення, але й територіальної організації виробництва [281, с. 25]. Слід визнати, що у вітчизняній конституційно-правовій науці і практиці, як правило, уникають використовувати цей термін, не зважаючи на те, що в Україні, як зазначають деякі вчені, склалося 18 міських агломерацій, у яких проживає більше 40% міського населення [133]. В Україні головною особливістю цієї специфічної форми розселення, властивої високоурбанізованим країнам, є територіальна близькість населених пунктів і наявність тенденцій до їх подальшого зростання при тісних виробничих, трудових і культурно-побутових зв'язках. Другою особливістю є значно більша

щільність населення в межах агломерації. І, нарешті, третя особливість, яка є наслідком перших двох, - спостерігається зменшення вільних територій, особливо в ядрі агломерації.

В результаті системного аналізу наукових праць, законодавчої та нормативно-правової бази наявною є відсутність єдиного теоретичного підходу до правового врегулювання статусу міських агломерацій.

Основний інструмент управління агломераціями в країнах Заходу - це організація співробітництва між адміністративними одиницями, на території яких агломерація розташована. Розходження зачіпають головним чином форму, яку приймає подібне співробітництво: або це делегування муніципалітетами частини повноважень окремому міжсуб'єктному органу управління, або координація процесу прийняття рішень, що зачіпають інтереси сторін. Модель «примусу до співробітництва» в найбільш повній мірі виявила себе у Франції, де органи управління агломераціями почали створюватися в рамках децентралізації системи управління з кінця 1960-х рр. Фактично на територіях агломерацій був створений ще один рівень управління — так звані міські об'єднання (*communaute's urbaines*).

Більш придатною в сучасних умовах виглядає модель «стимулювання співробітництва», характерна в першу чергу для США, у зв'язку із чим цей підхід умовно можна назвати американським. Американський підхід передбачає більше високий ступінь свободи для муніципальних утворень: держава не зобов'язує домовлятися, але створює умови, за яких укласти договори між самоврядними суб'єктами стає вигідно. У межах всіх американських агломерацій за спеціальною методикою офіційно утворені так звані метрополітенські території (*metropolitan areas*), але це не адміністративні утворення, а одиниці, що мають суцього статистичне значення як інструмент спостереження за розвитком агломерацій.

У межах даного підходу спостерігається досить істотна розмаїтість форм кооперації. Американський регіоналіст Д. Міллер називає чотири моделі управління метрополітенськими територіями: 1) координуюча; 2)

адміністративна 3) фінансова, 4) структурна [286, с. 99-124]. Найпоширенішою зараз у США є адміністративна модель, причому переважно у вигляді укладення міжмуніципальних угод, тобто модель, що передбачає найбільшу свободу для суб'єктів агломерації. Разом з тим, не можна не визнати, що для будь-яких моделей, включаючи найбільше «жорсткі» у плані обмеження управлінської автономії міст, характерно мінімальне втручання держави.

Якщо порівняти французьку та американську моделі, можна дійти висновку, що американська модель в ідеальній ситуації сприяє прийняттю більше ефективних рішень, оскільки по різних аспектах управління агломерацією можуть виявитися оптимальними різні конфігурації об'єднання зусиль муніципалітетів і графств. Однак стосовно можливості запровадження в сучасних умовах цієї моделі в Україні, слід визнати, що витрати на досягнення згоди та ризик невиконання ухвалених рішень у такій моделі досить високі, адже вона потребує досить високої «договірної культури» суб'єктів, що співпрацюють, якої, на жаль, досить часто не достає нашій державі.

Якщо відкинути варіант адміністративного злиття адміністративно-територіальних одиниць після відповідних референдумів як свідомо неприйнятний, то можна стверджувати, в сучасних умовах можуть «спрацювати» наступні форми управління розвитком міських агломерацій: 1) встановлення з боку держави адміністративного округу, що покриває територію агломерації (міські округи, які пропонувалися на рівні законопроектних робіт); 2) координація діяльності між суб'єктами, що входять в агломерацію, через укладення міжмуніципальних угод; 3) формування організацій міжмуніципального співробітництва: ради агломерації, міжмуніципальних господарчих товариств, галузевих рад і комісій (наприклад, за Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 року [182]).

Проблема оптимізації відносин міст і прилеглих територій повинна досліджуватись з системних позицій, за якими будь-яке місто знаходиться у тісній взаємодії з іншими містами та регіонами. Наявність зв'язків між містом і

прилеглою територією є складовою цієї системи територіальних відносин, які у своїй сукупності визначають характер економічного простору регіону та країни. Відповідно і розробка методичних підходів щодо обґрунтування розмірів приміської зони великого міста є актуальною науковою проблемою, адже як влучно стверджує О.Кучабський, специфікою сучасного міста, є «розмитість міських меж, які можна визначати, починаючи від міської забудови та завершуючи зоною його соціально-демографічного впливу» [124], внаслідок чого посилюється складність узгодження адміністративних меж міст із зонами впливу міських соціально-економічних систем. Вважаю, що юридичною основою для встановлення меж приміської зони великого міста, як основи для утворення міської агломерації, повинно стати вирішення питання її адміністративного статусу і підпорядкування, що має бути визначено в рамках адміністративно-територіальної реформи.

На сьогодні в Україні відсутнє належне правове забезпечення вирішення питань територіального устрою міст, що мало б бути визначене у спеціальному законі, який дотепер не прийнятий. У законі необхідно закріпити чіткі критерії погодження (відхилення від погодження) зміни меж міст з боку органів влади суміжних одиниць; встановити вимоги щодо порядку укладення та змісту відповідних угод (договорів); запровадження засобів урахування громадської думки при зміні міських меж за рахунок територій суміжних громад, а також відповідні процедури в тому разі, коли межі міста збільшуються за рахунок територій, у межах яких територіальні громади не функціонують. Вирішення цих питань мало б здійснюватися з урахуванням, у тому числі, волевиявлення населення, шляхом проведення місцевих референдумів, загальних зборів, консультативних опитувань у міських територіальних громадах.

Важливе місце в системі фундаментальних основ організації і діяльності місцевих рад посідає організаційна основа, яка є умовою створення ефективного внутрішнього порядку в місцевій раді. Внутрішні елементи організаційної основи є найбільш дослідженими в науці конституційного права, хоча в процесі наукового аналізу доводиться давати оцінку окремим спірним питанням. Так,

національний законодавець у процесі формування законодавства у сфері місцевого самоврядування застосовує недостатньо обґрунтовану категорію «організаційно-правові основи». На жаль, використана законодавцем категорія «організаційно-правові основи» одержує дещо однобокий аналіз і в працях окремих науковців. Так, проводячи порівняльну характеристику організаційно-правових основ місцевого самоврядування в різних країнах, Л. Ярічевська здійснює порівняння сутності розуміння місцевого самоврядування в різних аспектах, називаючи при цьому це організаційно-правовими основами [285, 59.]. Однак виникає питання про необхідність розгляду в межах організаційно-правових основ теоретичних питань - сутності місцевого самоврядування, приналежності його до складу цієї основи. Так, М.І. Росенко визначає організацію через систему рад, їх функції та внутрішньо-організаційну будову [238, с. 11]. У літературі підкреслюється, що організація виражена у певних правилах (нормах), однак далеко не всі організаційні правила мають правовий характер, крім того, питання організації не є лише питаннями правил або норм, тим самим організація виступає водночас процесом доцільної повсякденної діяльності [3, с. 72.]. Адже, незважаючи на своє конституційне закріплення з позиції суб'єктного складу, за своєю сутністю система місцевого самоврядування є цілісною природною системою, що самоорганізується.

Чинна Конституція України та профільний Закон «Про місцеве самоврядування» досить жорстко визначають систему органів місцевого самоврядування, тому у територіальних громадах практично відсутня можливість самостійно визначати структурну організацію міського самоврядування, обирати ту чи іншу організаційну модель, що не відповідає європейським стандартам локальної демократії, адже чи не єдиним питанням, яке може бути вирішене самостійно є визначення системи та структури виконавчих органів місцевих рад.

Нормативно-правове закріплення компетенції значною мірою залежить від визначення територіальної основи місцевого самоврядування. Вихідним при цьому є визнання існування двох взаємопов'язаних, але не тотожних явищ –

адміністративно-територіального та муніципально-територіального устрою. При цьому, на думку С. Саханенко, муніципально-територіальний устрій — це «визнання державою права жителів на самоврядування в межах конкретних сіл або добровільного об'єднання у єдиний самоврядний колектив мешканців кількох сіл, селищ, міст» [240]. Відповідно до цього муніципально-територіальна одиниця є частиною території країни, яка має юридичне закріплені межі, назву і де здійснюються функції місцевого самоврядування в особі безпосередньо територіальних колективів, представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, головних посадових осіб поселень, а також через органи державної влади в частині делегованих місцевим самоврядуванням повноважень.

Певною спробою поєднати ці підсистеми є проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» [181]. Законопроектом запроваджуються нові для законодавства України юридичні терміни, які видаються не зовсім вдалим. Мова йде, зокрема, про термін «громада» – «адміністративно-територіальна одиниця (далі – АТО) базового рівня, що складається з одного або декількох поселень, має визначені в установленому законом порядку межі, що співпадають з межами сусідніх громад та є територіальною основою для діяльності органів місцевого самоврядування» (п. 3 ст. 1 проекту). Відповідно до запропонованого визначення АТО є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування (п. 2 ст. 1 проекту), у той час як громада – територіальною основою для діяльності органів місцевого самоврядування.

Законопроект не дає відповіді на питання: в чому різниця між просторовою основою та територіальною основою? В тексті проекту чітко не розмежовані терміни «громада» та «адміністративно-територіальна одиниця». Так, наприклад, у ст. 10 «Встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць» мова йде про межі громад. Крім того, даний термін асоціюється зі словосполученням «територіальна громада». І якщо територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є

самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); то в контексті проекту – це адміністративно-територіальна одиниця. Використання такого терміну щодо просторового окреслення території є недоцільним, адже семантично цей термін використовується для визначення не території, а групи людей, які об'єднані за тими чи іншими критеріями (за територіальною, професійною, віковою ознакою тощо). Тому використання терміну «громада» у запропонованому значенні невиправдано ускладнить зміст чинного законодавства.

Необхідність утвердження повноцінного місцевого самоврядування в містах з районним поділом об'єктивно обумовлена становленням і розвитком самоврядних основ їх районів. Конституція України (ст. 140) чітко визначає, що суб'єктом права на місцеве самоврядування у місті з районним поділом виступає міська громада. Відповідно, район у місті не може розглядатися як територіальна основа місцевого самоврядування, а районна в місті громада не виступає самостійним суб'єктом права на місцеве самоврядування.

З викладеного визначення видно, що законодавець фактично упустив один з рівнів, на якому воно може бути реалізоване, - райони в містах. Разом з тим, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачена можливість в містах з районним розділенням створювати районні в містах ради - представницькі органи місцевого самоврядування з своїм депутатським корпусом, а так само з делегованим об'ємом компетенції. Але, районні в місті ради, згідно їх фактичному правовому статусу не можуть безпосередньо представляти яку-небудь територіальну громаду, оскільки спочатку входять в територіальні громади рівня «місто». Іншими словами, спираючись на буквально тлумачення конституційних норм, а так само Рішення Конституційного Суду України №11-рп/2001 від 13 липня 2001 р. [233], районні в місті ради, створення і реорганізація яких входить в компетенцію міських рад, де факто не можна назвати органом місцевого самоврядування.

Конституційне положення ст. 140 є цілком логічним, якщо врахувати штучний (неприродний) характер такої адміністративно-територіальної одиниці, як район у місті. А штучні адміністративно-територіальні одиниці згідно з громадівською теорією місцевого самоврядування (саме ця теорія визначає конституційно-правове регулювання питань організації місцевого самоврядування в Україні) не виступають територіальною основою місцевого самоврядування, природне право на місцеве самоврядування можуть мати лише громади, які сформувалися природним шляхом (в межах поселень) [153, с. 300]. Тому існування на рівні міських районів автономних територіальних громад і обраних ними органів самоврядування, наділених відповідними повноваженнями, матеріальними і фінансовими ресурсами є досить проблематичним.

Віднесення Конституцією України питань організації управління районами до компетенції міських рад означає, що міська рада самостійно приймає рішення щодо структури органів управління районами в місті, їх компетенції, підконтрольності та звітності. До відання міських органів місцевого самоврядування віднесені також питання фінансового забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування в міських районах тощо.

Водночас ознайомлення з положеннями чинного законодавства України, насамперед, Закону України «Про місцеве самоврядування», свідчить про те, що не всі питання організації управління районами у містах можуть вирішуватися міськими радами на власний розсуд. Питання про управління районами в місті хоча і вирішується по суті міською владою, але з обов'язковим дотриманням передбачених чинним законодавством процедур і лише в тій мірі, в якій вони не віднесені до відома жителів районів у містах. При цьому мають бути детально прораховані всі плюси та мінуси тієї чи іншої моделі управління.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає значно більші повноваження в окремих сферах органам самоврядування міста порівняно з відповідними повноваженнями органів самоврядування області [199]. Відповідну різницю добре видно на прикладі великих міст - обласних

центрів. Зокрема, обласна рада затверджує виконавчий апарат та приймає рішення про передачу повноважень державній адміністрації, а міська рада утворює виконавчий комітет та інші органи. Повноваження виконавчих органів міських рад стосуються сфер соціально-економічного та культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів та цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торгового обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівельної галузі; сфери освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод та законних інтересів громадян; нагородження державними нагородами тощо [199].

Зрозуміло, обсяг компетенції залежить від можливостей територіальних громад, які визначаються їх кількісними та якісними характеристиками. У зв'язку з цим у проекті запропоновано типологізацію територіальних громад, зокрема місто-район, місто-регіон та ін. З огляду на викладене необхідно внести зміни також до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де слід прописати територіальну основу місцевого самоврядування. Кожний тип територіальних громад доцільно наділити відповідною компетенцією та повноваженнями, об'єктами власності та джерелами доходів. Зокрема, на рівень міст-регіонів можуть бути передані своєрідні функції «столичного» міста, тобто місто-регіон повинно стати дійсно економічним, політичним, культурним центром відповідної території.

Міські ради утворюють підприємства комунальної власності і встановлюють розмір надходжень до місцевого бюджету, затверджують програми приватизації, приймають рішення про передачу повноважень щодо управління майном, утворюють органи для забезпечення спільних проектів або фінансування та спільні підприємства. Лише органи міського самоврядування надають дозволи на розташування нових об'єктів та утверджують відповідно до

закону розміри земельного податку, плати за використання земельних ресурсів, що перебувають у власності територіальної громади [157, с. 269].

У сфері охорони громадського порядку ради міст вирішують питання про утворення місцевої міліції, яка утримується за рахунок міського бюджету, та здійснюють контроль за діяльністю органів внутрішніх справ. Міські ради затверджують програми з градобудівництва і статuti територіальних громад. До речі, питання прийняття власних статутів викликало певні суперечки на момент розгляду проектів закону про місцеве самоврядування. Воно було важливим пунктом, який узято з проекту, запропонованого Асоціацією міст України. Саме в цьому проекті наголошувалось на тому, що детальна регламентація процесуальних норм має переноситись на рівень місцевих статутів, які можуть прийматися органами самоврядування чи громадами окремих міст [142, с. 41].

Слід відмітити і те, що як Конституція і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», так і проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» [181], хоч і містять спробу створити правові передумови для поєднання централізації та децентралізації в управлінні містами, не дали однозначної відповіді на питання про організацію у них влади на рівні районів. Йдеться, зокрема, про внутрішню суперечливість та неузгодженість положень Конституції, які визначають концептуальні засади організації управління районами міст. Так, при визначенні терміну «район» у законопроекті критерієм обрано чисельність жителів, яка має становити не менше 150 тис. Однак це визначення викликає зауваження. По-перше, при визначенні критеріїв поділу території на АТО доцільно для кожного виду АТО брати однотипні критерії, в тому числі й чисельність населення, але в законопроекті використовуються різні критерії. По-друге, в законопроекті непослідовно розмежовано правовий статус районів та районів у містах. Утім, відповідно до п. 1 резолютивної частини рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13 липня 2001 року[233] під термінами «район», що використовується в п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України, і «район у місті», що вживається в ч. 1 ст. 133, ч. 5 ст. 140, ч. 1 ст. 142 Конституції України і

відповідно в абз. 3 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ч. 1 ст. 2 Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ», треба розуміти різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких повинен визначатися законом.

Вирішення ж питань муніципально-територіального устрою є власною компетенцією територіальних громад. Так, відповідно до діючих норм населення через місцеві референдуми самостійно вирішує питання про утворення, перетворення, ліквідацію територіальної громади (шляхом об'єднання або роз'єднання, виділення або приєднання, набуття або втрати території). Крім того, безпосередньо або через представницькі органи територіальні громади вирішують питання щодо найменування та перенайменування вулиць, проспектів, бульварів, майданів, парків, скверів, мостів та інших споруд, які знаходяться на території поселення, вносять пропозиції щодо найменування або перенайменування населених пунктів, встановлення їх меж, віднесення до категорій міст, сіл, селищ.

Згідно зі ст. 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Отже, наведена конституційна норма містить певні критерії для визначення переліку об'єктів права комунальної власності. Відповідно вона знайшла майже повне, але з деякими редакційними особливостями, відображення у ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

На сьогодні органи місцевого самоврядування, для реалізації своїх повноважень, діючи в межах законів України, вдаються до локальної нормотворчості, тобто регулювання питань управління комунальною власністю за допомогою спеціально схвалюваних локальних нормативних актів. Така практика уявляється в існуючих правових умовах найбільш виправданою,

оскільки дозволяє, з одного боку, максимально врахувати всі регіональні соціально-економічні особливості, а з іншого - відповідає вимогам Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

З огляду на це, О. Бобровська вказує на унікальну ситуацію, яка є неприйнятною і суперечить самій природі права власності, а саме: наявність двох повноправних суб'єктів на одне й те саме майно [20, с. 73]. Є територіальні громади, а є й ради, і кожен із цих суб'єктів наділений, відповідно до Закону, відповідним колом прав і обов'язків (якщо не брати до уваги химерні посилання законодавця щодо «відповідальності рад перед громадами» і твердження про «первинність» територіальних громад), що ще раз підкреслює тезу про те, що з правової позиції територіальних громад як таких на сьогодні не існує. У цьому контексті деякі науковці вважають, що основний підхід до формування комунальної власності полягає у тому, що комунальна власність кожної територіальної громади повинна включати тільки ті об'єкти, які дають можливість органам місцевого самоврядування виконувати свої функції щодо забезпечення нормальної життєдіяльності даної територіальної громади. Це, з одного боку, обмежує предметну репрезентативність такої форми власності, а з іншого - розширення переліку об'єктів комунальної власності не завжди сприяє підвищенню ефективності функціонування комунального господарства, оскільки надмірно велика кількість об'єктів комунальної власності може призвести до зниження дієвості управління ними з боку органів місцевого самоврядування [257, с. 266].

Формування ефективної системи управління комунальною власністю слід здійснювати у поєднанні з науковими дослідженнями суспільних, правових, організаційних, інституційних, економічних відносин між державою та громадою, результатом яких стало б обґрунтування і прийняття єдиного правового поля, яке б обумовлювало права, компетенції, повноваження учасників управління, використання та розпоряджання комунальною власністю на загальнодержавному рівні.

Другою складовою матеріально-фінансової основи є фінансовий потенціал

міста. Структура фінансів міста є багатогранною та складною системою, яка містить ресурси як у фондovій, так і не фондovій формах та охоплює матеріальні і грошові кошти, які формуються за рахунок інвестиційної діяльності. Розглядаючи кожен складову структури фінансів міста більш детально, необхідно зазначити, що основною ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування є місцевий бюджет. Так, на основі коштів, які зосереджені в централізованих фондах фінансових ресурсів, більшість місцевих органів влади формують тактичні та стратегічні плани розвитку міста.

Окремою складовою фінансів міста, на наш погляд, є міжбюджетні трансферти. Так, до їх складу відповідно до Бюджетного кодексу України [29] включають: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації. Виходячи з даних видів міжбюджетних трансфертів, можна зауважити, що вони є особливо важливим елементом соціально-економічного розвитку територій, які не мають можливості самостійно покривати власні витрати. Міжбюджетні трансферти виступають однією з ключових статей формування фінансових ресурсів для економічно нерозвинених територій, які у свою чергу зменшують темпи розвитку міст, фінансові ресурси яких є понаднормативними. Виходячи з даного протиріччя, необхідним є формування на державному рівні політики, яка б враховувала вклад кожного регіону і міста в загальну стабільність економічного і фінансового розвитку держави та мала зворотний ефект.

Згідно з теорією запозичення можуть використовуватись на покриття поточного дефіциту коштів і згладжування коливань при надходженні податкових платежів до бюджету (так звані казначейські позики), на погашення попередньої заборгованості, забезпечення комерційних банків та інших фінансових структур (страховий і пенсійні фонди), фінансову підтримку організацій, які вирішують загальні питання, капітальних інвестицій [17, с. 148]. У практиці міськими радами позики використовуються для покриття поточних

дефіцитів коштів, для погашення попередньої заборгованості та для здійснення капітальних інвестицій.

Методологічною основою формування предметної компетенції самоврядних структур міста повинен бути принцип субсидіарності, згідно з яким держава не повинна брати на себе ті питання, які можуть успішно вирішуватися безпосередньо на місцях. Саме тому одним із завдань конституційної реформи щодо вдосконалення місцевого самоврядування має стати перегляд конституційно визначеного обсягу компетенції міських територіальних громад у напрямі її розширення.

2.3. Гарантії міського самоврядування

В юридичній науці гарантії міського самоврядування слід розуміти як сукупність умов, засобів та механізмів, які необхідні для безперешкодної та ефективної реалізації повноважень суб'єктів міського самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

Найважливішою і необхідною умовою повного й ефективного здійснення і функцій місцевого самоврядування є його гарантованість. Гарантії міського самоврядування - це система норм, організаційних засобів і способів, умов і вимог, за допомогою яких забезпечується функціонування органів самоврядування з метою задоволення інтересів та захисту прав членів територіальної громади міста.

За своєю сутністю гарантії міського самоврядування є системою умов, що забезпечують задоволення інтересів членів територіальної громади. За своєю структурою гарантії міського самоврядування включають в себе, по-перше, юридичні акти, тобто закони, підзаконні та і нормативні акти, які містять норми про права і обов'язки територіальної громади міста, по-друге, організаційно-правову діяльність суб'єктів правових відносин, від яких залежить нормальне функціонування міста, по-третє, спеціальні гарантуючі методи впливу на суспільні відносини, тобто правотворчі, правореалізуючі та контрольні-

наглядові процеси, спрямовані за забезпечення прав територіальної громади міста. Цільове призначення гарантій полягає в тому, щоб забезпечити правовими засобами організаційну і матеріально-фінансову самостійність органів міського самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, захист прав міського самоврядування і створення сприятливих можливостей для їх найбільш повної реалізації [123, с. 393].

У чинному законодавстві України передбачена досить розгалужена та розвинута система гарантій міського самоврядування, яка містить загальні, нормативно-правові та організаційно-правові гарантії.

В юридичній літературі практично не приділено уваги системі гарантій міського самоврядування та міської територіальної громади. Однак широко розглядаються проблеми системи гарантій прав і свобод людини та гарантії місцевого самоврядування, тому проблема системи гарантій міського самоврядування, безумовно, потребує уваги вчених, на нашу думку, систематизація гарантій міста має суттєве значення для конституційного права, оскільки це буде сприяти встановленню конституційно-правового статусу міста, їх правильному застосуванню та забезпечить ефективну реалізацію і охорону прав міст.

Використовуючи метод аналогії, на наш погляд, гарантії міського самоврядування можна поділити на дві групи: нормативно-правові і організаційно-правові. Нормативні гарантії міського самоврядування включають в себе сукупність правових норм, за допомогою яких забезпечується реалізація, порядок охорони і захист прав міст та їх територіальних громад. До них відносяться гарантії, які закріплені в Конституції України, законах України, підзаконних актах, у тому числі локальних, а також міжнародно-правових актах, що є джерелами конституційного і муніципального права. Організаційно-правовими гарантіями міського самоврядування є конституційний лад України, механізм держави, органи місцевого самоврядування, посадові особи, а також асоціації міст та їх діяльність в сфері правотворчості і правозастосування, спрямована на створення сприятливих умов для функціонування і розвитку

міст.

Однією з нормативно-правових гарантій є встановлена пряма залежність між розвитком громади та програмами розвитку адміністративно-територіальних одиниць визначається, насамперед, їх статусом. Для прикладу з метою сприяння розвитку малих монофункціональних міст та на виконання Постанови Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів» [111]. Концепція була основою для розроблення програм соціально-економічного розвитку населених пунктів.

Принципи сталого розвитку застосовані в статутах територіальних громад Львова, Сєверодонецька, Одеси, у муніципальній програмі сталого розвитку м. Рівного та багатьох інших нормативно-правових актів місцевого самоврядування. Так у ст. 12 статуту територіальної громади м. Львова «Принципи сталого розвитку міста» зазначається, що стратегія та основні напрямки розвитку територіальної громади базуються на концепції сталого розвитку всіх сфер соціально-економічного, політичного та культурного життя територіальної громади [249]. В ст.11 статуту територіальної громади м. Одеси йдеться про те, що сталий розвиток міста Одеси забезпечується шляхом розробки та реалізації «Стратегії сталого розвитку міста» [250]. Для переходу до сталого розвитку створюються умови, що забезпечують можливість спільного, внутрішнього збалансованого функціонування тріади: природа - мешканці - господарство.

Нормативно-правові гарантії міського самоврядування можна поділити на загальні, до яких відносяться політичні, економічні, духовні, соціальні, і спеціальні (власне юридичні) гарантії. Загальні гарантії обумовлені тим що, діяльність міста, реалізація його прав здійснюється у визначених соціально-економічних та політичних умовах, які, вступаючи в якості найважливіших основ життєдіяльності людей у суспільстві і державі, можуть робити як позитивний, так і негативний вплив на процес розвитку функціонування міста. Тому в якості загальних гарантій міського самоврядування можна розглядати ті політичні, економічні відносини, духовні підвалини і цінності суспільства, що служать передумовами стимулювання розвитку міського самоврядування,

забезпечують визначену усталеність і стабільність у його діяльності, створюють реальні можливості для найбільш повної реалізації норм, що встановлюють компетенцію міста.

Політичні гарантії - це політико-правовий режим нашої держави: система державної влади, заснована на принципах поділу влади, розмежування предметів ведення і повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування; народовладдя, здійснюване на основі політичного й ідеологічного різноманіття безпосередньо народом, а також через органи державної влади й місцевого самоврядування; існування власних органів міської влади, які не входять у систему органів державної влади; самостійність і незалежність міського самоврядування в межах своїх повноважень; повнота і гарантованість основних прав людини і громадянина тощо.

Економічною гарантією служить економічна система суспільства, в основі лежать принципи свободи економічної діяльності, підприємництва і праці, різноманітності і рівноправності форм власності, включаючи і комунальну власність, їх рівного правового захисту, існування міського бюджету тощо. Духовними гарантіями виступають: система духовних цінностей і орієнтації людини і суспільства в цілому; рівень культури, правосвідомості у суспільстві, право територіальної громади міста мати власну символіку (герб, прапор, гімн), що відбиває історичні, культурні, соціально-економічні, національні й міські традиції, тощо. Ігнорування містами та державою цих традицій і звичаїв заважає реалізації завдань і цілей міста.

Гарантії фінансово-економічної самостійності міського самоврядування, необхідним є створення реального механізму наповнення місцевих бюджетів, оскільки за відсутності відповідних матеріально-фінансових ресурсів неможливо виконувати передбачені законом повноваження. Проте на практиці не всі гарантії реалізуються однаково ефективно. Найбільш часто порушується група гарантії, які забезпечують фінансово-економічну самостійність міського самоврядування.

Соціальні гарантії міського самоврядування це реалізація на практиці

соціального потенціалу держави, існування власної соціальної інфраструктури, наявність соціальних програм та їх успішне здійснення, підтримка населенням соціальної політики держави.

Низка законодавчо закріплених гарантій міського самоврядування в Україні досі не здобула належним чином законодавчо визначеного дієвого механізму своєї реалізації. Це стосується, зокрема, гарантій контролю над діяльністю органів міського самоврядування з боку територіальної громади. Наприклад, це стосується контролю з боку громади міста за розробленням та затвердженням планів зонування і детальних планів територій без відповідного гарантування державного фінансування розробленої містобудівної документації на місцевому рівні ускладнює місцевим радам реалізацію вільних земельних ділянок на умовах аукціону для наповнення місцевих бюджетів.

Для зміни ситуації що існує, пропонується: по-перше, повернутись на законодавчому рівні до практики проведення попередніх громадських слухань, до часу надання містобудівних умов та обмежень органом архітектури та містобудування; по-друге, необхідно законодавчо врегулювати проведення узгодженої містобудівної політики місцевих та державних органів містобудування при здійсненні спільної містобудівної діяльності. Також створити загальнодержавну систему ведення містобудівного кадастру та утворити для цього Служби містобудівного кадастру (передбачено Постановою Кабінету Міністрів України) на основі розроблення єдиних державних стандартів ведення містобудівного кадастру та обміну даними міжгалузевими кадастрами, по-третє, законодавчо надати можливість на періодичне внесення змін до генеральних планів населених пунктів (один раз в 2-3 роки).

Відсутність конкретних механізмів застосування норм Конституції і законодавства суттєво стримує поступ суспільства на шляху подолання соціально-економічної кризи й формування ефективної демократичної системи управління. Тут йдеться, перш за все, про втілення положень Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про інформацію». Справа в тому, що за роки, які пройшли з моменту ухвалення цих Законів, більшість органів

місцевого самоврядування та територіальних громад не засвоїли нові можливості, що ними надані. Мова йде, зокрема, про застосування інструментарію створення прозорої влади на місцях і участі громадян у місцевих справах. Серед них: місцеві ініціативи (ст. 9 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), громадські слухання (ст. 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), місцеві референдуми (ст. 7 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») тощо.

Конкретні процедури реалізації вищезгаданих інструментів місцевої демократії, які б враховували особливості їх здійснення в умовах кожного даного поселення (села, селища, міста), мають бути закріплені в окремих місцевих нормативних актах чи у статутах територіальних громад (ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Базою для ефективного застосування названих вище інструментів відкритої влади є доступ громадян до інформації щодо діяльності органів влади на місцях. Звичайно, це стосується і виборних органів і осіб громади: депутатів, міського (селищного, сільського) голови, ради. Предметності, ефективності роботи ради і депутатів сприяє їх всебічна обізнаність зі станом справ у громаді. Для цього необхідно, щоб керівники та інші посадові особи місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на прохання депутата і ради надавали довідкові матеріали, іншу інформацію, потрібну для здійснення повноважень окремих депутатів і ради в цілому.

В основу конституційної реформи повинна бути покладена чітко сформульована, науково обґрунтована концепція місцевого самоврядування в Україні, яка б враховувала як сучасні міжнародні, європейські стандарти у даній сфері, так і вітчизняні самоврядні традиції. Лише за умови належного гарантування міського самоврядування його суб'єкти здатні будуть необхідним чином виконувати завдання та функції, покладені на міське самоврядування.

Спеціальні (юридичні) гарантії міського самоврядування являють собою правові засоби заезпечення діяльності і розвитку міста та його органів управління. Вони можуть мати як державний, так і локальний характер,

оскільки органи міського самоврядування приймають власні нормативні акти, що також містять правові засоби забезпечення діяльності міста (положення, статuti та ін.). На думку В.М. Шкабаро, спеціальні (юридичні) гарантії поділяються на: а) гарантії, що забезпечують організаційну самостійність міста; б) гарантії, що забезпечують фінансово-економічну самостійність міста; в) гарантії, що забезпечують захист міського самоврядування [281, с. 174].

Важливою гарантією міського самоврядування є право оскарження протиправних дій посадових осіб щодо не надання інформації. Наразі це питання врегульовано статтею 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [184], яка передбачає, що рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

Члени територіальних громад мають право оскаржити: відмову в задоволенні запиту на інформацію; відстрочку задоволення запиту на інформацію; ненадання відповіді на запит на інформацію; надання недостовірної або неповної інформації; несвоєчасне надання інформації; невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до статті 15 цього Закону; інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача.

Таким чином, серед способів такого захисту можуть бути використані: оскарження відмови до органу вищого рівня за адміністративною процедурою; звернення до органів прокуратури, що згідно зі ст. 29 Закону України «Про звернення громадян» здійснюють нагляд та складають протоколи про адміністративне правопорушення відповідно до ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення - про порушення права на інформацію.

У Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина відповідно до ст. 102 Конституції України існує важливе

повноваження. Суть його полягає в тому, що у випадку, якщо порушення прав людини викликані таким підзаконним актом, як Постанова чи Розпорядження Кабінету Міністрів України, то Президент України згідно з п. 15 ст.106 Конституції України може зупинити дію актів КМУ з мотивів їх невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації» парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України. Громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення громадських слухань, громадської експертизи тощо. Державний контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації здійснюється відповідно до спеціального законодавства.

Таким чином, законодавство України встановлює за порушення законодавства України про інформацію дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність, яка конкретизується у відповідних нормативно-правових актах. Водночас результативність існуючого захисту права доступу до інформації, з огляду на практичне застосування цих положень, є вкрай сумнівним.

Недієвість законодавства проявляється зокрема у порушенні принципу невідворотності відповідальності за скоєні правопорушення (тобто непритягнення до відповідальності в разі вчинення правопорушення), корупційності судової системи та загальної нерівності відносин «громадянин - держава», які роблять звичайного громадянина зовсім безсилим в порівнянні з цілим арсеналом правових, інституційних та адміністративних ресурсів, якими послуговуються порушники - ті чи інші органи державної влади або місцевого самоврядування [81]. З огляду на це, особливу увагу варто приділити такому компоненту механізму забезпечення права на інформацію, як охорона, тобто -

попередження порушення права, тобто створення нормативних та організаційних умов для уникнення вчинення правопорушення. Для цього нагальними є удосконалення регулювання інформаційних відносин та внесення відповідних змін в існуючі нормативно-правові акти та прийняття нових, що стає особливо актуальним на рівні підзаконних нормативно-правових актів у зв'язку із прийняттям нової редакції Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації».

До гарантій, що забезпечують організаційну самостійність міста, відносяться закріплені законодавством про місцеве самоврядування організаційні основи міського самоврядування, принципи визначення компетенції його органів [283, с. 9], а також те, що органи міського самоврядування не входять у систему органів державної влади; призначення посадових осіб, кадрова політика органів міського самоврядування перебуває у віданні міських територіальних громад; для самостійного вирішення міських питань і покладених на них завдань органи самоврядування наділяються власною компетенцією.

До гарантій, що забезпечують захист міського самоврядування, відносяться: конституційне право міської територіальної громади на судовий захист; обов'язковість рішень, прийнятих шляхом прямого волевиявлення громадян, органами міського самоврядування і посадовими особами міста; право звернення органів міського самоврядування і посадових осіб до органів державної влади і до державних посадових осіб; діяльність відповідних державних органів, які при здійсненні державної політики в різних сферах життя суспільства мають виконувати свої повноваження з врахуванням інтересів міст; право міст об'єднуватися в союзи й асоціації з метою координації діяльності міст і більш ефективного здійснення своїх прав та інтересів тощо.

На сучасному етапі навряд чи можна сказати, що юридичні гарантії міст виконуються повною мірою. Важко забезпечити даний процес в теперішній ситуації у зв'язку з впливом багатьох негативних факторів, перш за все в умовах економічної стабільності, занепаду виробництва, жорсткої конфронтації різних

політичних сил, відсутності чіткої стратегії розвитку суспільства. Тому, крім гарантій юридичних необхідні і загальні гарантії, які створюють умови для нормального функціонування соціальних процесів і інститутів.

Важливою гарантією реалізації міського самоврядування є встановлення обов'язкових вимог щодо звітності посадових та виборних осіб. Громада має право заслуховувати та оцінювати звіти посадових осіб місцевого самоврядування. Цікавою в сенсі аналізу ефективності реалізації прав територіальної громади щодо періодичної звітності органів та посадових осіб є судова практика, що стосується процесу звітування [122]. Так, неправомірні діяння сільських, селищних, міських голів щодо звітування найактивніше оскаржували у 2009 р. - 3 судових рішення, 2012 р. - 4 судових рішення та 2013 р. - 3 судових рішення. Суб'єктами звернення до суду виступали не лише члени територіальної громади - мешканці сіл, селищ, міст, – а й депутати відповідних місцевих рад; неправомірні дії депутатів місцевих рад оскаржувались: у 2007-2011 по одному судовому рішенню за рік, 2012-2013 по два судових рішення на рік. Предметом позовів є не звітування головної посадової особи територіальної громади перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами, не оприлюднення інформації про час та місце звітування, припинення повноважень голови місцевої ради, відтак невиконання ним своїх обов'язків щодо звітування перед територіальною громадою.

Основною нормою законодавства, яка визначає процедуру звітування сільського, селищного, міського голови є частина 7 статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де зазначається, що сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу органів ради у будь-який визначений ними термін. Аналіз судових рішень свідчить, що суди по різному оцінюють повноту врегулювання процедури звітування у даній нормі. Так, у рішенні Київського апеляційного адміністративного суду №2а-

5544/11/2670 від 10 травня 2012 р. [227] суд став на сторону Київського міського голови, зазначивши, що за час своєї діяльності останній прозвітував про роботу через засоби масової інформації. Процедура звітування, передбачена законодавством, не визначає механізм проведення відкритих зустрічей. Тому, говорити про бездіяльність міського голови не можна.

Про те, що чинним законодавством не регламентовано процедуру звіту сільського голови перед громадою та не встановлено переліку питань, які необхідно висвітлювати під час звіту, зазначено і в рішенні Одеського апеляційного адміністративного суду [236]. Зважаючи на це, суд визнав звітування сільського голови перед радою за присутності громадян таким, що відбулося перед територіальною громадою.

Харківським апеляційним адміністративним судом у справі №2-а-19/09/2034 від 29 вересня 2009 р. [237] також вказується, що Закон (мається на увазі частина 7 статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») не містить детального порядку звітування голови селищної ради перед громадянами. Тому, у задоволенні позовних вимог відмовлено.

На противагу наведеним судовим рішенням слід виокремити трактування законодавства про звітування голови місцевої ради у рішенні Новоазовського районного суду №0535/2299/2012 від 14.08.2012 р. [235]. Суть даної справи полягає у тому, що громадянин селища Седовська звернувся до суду з проханням зобов'язати селищного голову прозвітувати про свою роботу на відкритій зустрічі з громадянами. Відповідач заперечив проти позову, пояснивши, що він звітував про свою діяльність на засіданні ради, де був присутній позивач. Крім цього, у зв'язку зі своєю діяльністю (позивач є представником громадської організації), позивач бере участь в місцевому самоврядуванні та контролі за роботою голови ради. Ухвалюючи рішення, суд прийшов до висновку, що у частині 7 статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», чітко визначений порядок звітування селищного голови перед територіальною громадою і відповідно до вказаної правової норми це є відкрита зустріч відповідного голови з громадянами, а звітування голови

про роботу на черговій сесії, яка відповідно до статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є формою роботи ради, на думку суду, не може собою замінювати відкриту зустріч з громадянами. У зв'язку з цим позовні вимоги підлягають задоволенню.

Узагальнюючи вищенаведені факти, спостерігається таке: місцевий суд вважає чинне законодавство щодо звітування сільського, селищного, міського голови достатньо деталізованим для того, щоб відрізнити звітування на відкритій зустрічі перед територіальною громадою від звіту на засіданні ради. Але суди апеляційної інстанції заперечують таку законодавчу визначеність, та допускають ототожнення звітування голови на засіданні ради в присутності громадян із звітуванням на відкритій зустрічі з громадянами.

Таким чином, практика розгляду даних позовних заяв не однозначна. Місцеві суди однаково задовольняють та відмовляють у задоволенні позовів, а в апеляційній інстанції частіше скасовують позитивні рішення першої інстанції, ніж залишають їх без змін. Причому, половину рішень судів першої інстанції щодо визнання бездіяльності міського голови неправомірною оскаржують в апеляційному порядку. Сільські, селищні, міські голови не звітують про свою роботу перед територіальною громадою вже у перші роки свого головування. Це підтверджується позовними заявами, що стосуються визнання неправомірним бездіяльності голови щодо звітування за перший рік, півтора роки зайняття ним посади сільського, селищного, міського голови.

Важливим напрямом здійснення міського самоврядування є забезпечення муніципальних прав жителів міст шляхом запровадження інституту місцевого омбудсмена. В Україні не передбачено посади Уповноваженого з прав людини на місцевому рівні, що, тим не менше, не стало перешкодою для спроб окремих територіальних громад ввести таку посаду. Наприклад, ще у 2005 р. подібна спроба була зроблена депутатами Скадовської міської ради. Але, не дивлячись на те, що у вересні 2008 р. у затвердженому статуті міста з'явилася відповідна стаття, вона носила декларативний характер і фактично не працювала через очевидну декларативність більшості її положень, відсутності механізмів їх

реалізації тощо. В результаті співпраці міської ради та Фонду «Відродження» процесу введення в дію посади місцевого омбудсмана було надано нового поштовху. Проте, враховуючи, що Положення про Уповноваженого з прав людини у м. Скадовськ набрало чинності з 1 січня 2011 р., проаналізувати роботу цієї інституції, визначити її ефективність в справі захисту соціальних прав членів територіальної громади не уявляється можливим.

Певні кроки у напрямку зміцнення гарантій місцевого самоврядування, в тому числі і шляхом впровадження посади місцевого омбудсмана робляться територіальною громадою м. Львова. Зокрема, в редакції Статуту м. Львова від 28 січня 2010 р. міститься ст. 73 в якій зазначається, що з метою запобігання у межах територіальної громади порушенням прав людини та сприяння їх поновленню, здійснення функцій посередника у відносинах між міською радою (її виконавчими органами та посадовими особами) і членами територіальної громади, а також контролю за дотриманням вимог цього Статуту може запроваджуватися посада уповноваженого міської ради з прав людини. Цією ж статтею визначається, що уповноваженого міської ради з прав людини призначає та звільняє міська рада у порядку, встановленому міською радою, а порядок обрання і звільнення, організація діяльності, завдання і функції уповноваженого міської ради з прав людини визначаються відповідно до окремого положення, яке затверджує міська рада [249].

Відзначимо, що саме функціонування інтерактивного зв'язку між уповноваженим з прав людини та членами територіальної громади зможе реально, а не декларативно вплинути на оперативність прийняття та дієвість рішень, які позначаються на рівні захисту соціальних прав громадян[159, с. 52]. Отже, поточна діяльність місцевого омбудсмана повинна знайти своє відображення на сторінках місцевої друкованої преси, в ефірі радіо- та телевізійних каналів, в мережі Інтернет.

Одним з шляхів підвищення довіри членів територіальної громади до органів місцевого самоврядування є громадський контроль, або моніторинг (експертиза). Результати такого контролю, оприлюднені ЗМІ, сприяють підви-

щенню прозорості діяльності органів міського самоврядування, і населення довіряє їм більше, ніж плановим звітам. Використання громадського контролю не потребує додаткових ресурсів від органів місцевого самоврядування, тому що реалізується за ініціативою самих громадських організацій, їх силами, як правило, без використання державних ресурсів. І при цьому громадський контроль є потужним засобом для виявлення існуючих проблем діяльності органа місцевого самоврядування та розробки напрямків і засобів для їх вирішення. За необхідністю громадський контроль проводиться із залученням фахівців та експертів, адже «громадська експертиза є не лише констатацією існуючих проблем в роботі органів влади, а запланованим, систематизованим, експертним та об'єктивним дослідженням обраної сфери діяльності, яке проводиться за прийнятою схемою з метою досягнення конкретних змін» [266].

До гарантій, що забезпечують фінансово-економічну самостійність міста, відносяться законодавче закріплена можливість самостійно управляти комунальною власністю, що признається і так само захищається державою поряд з іншими формами власності, створювати підприємства, установи, організації для здійснення господарської діяльності, вирішувати питання щодо їх ліквідації та реорганізації, самостійно формувати, стверджувати і виконувати міський бюджет, встановлювати місцеві податки і збори, пільги щодо їх сплати, а також обов'язок відповідних органів державної влади фінансувати здійснення окремих державних повноважень, що можуть бути делеговані міським органам самоврядування. Так, для згладжування коливань надходжень до міських бюджетів, для покриття тимчасової недостатньої платоспроможності використовуються казначейські позики [29, ст. 73]. Це є середньо- і короткострокові позики, вони не потребують позитивної кредитної історії, але і не можуть вважатись інструментом розвитку. Фактично це механізм, завдяки якому міські ради можуть вчасно розрахуватись за захищеними статтями видатків, при цьому не маючи усієї необхідної суми коштів на рахунку. Варто зазначити, що згідно зі ст. 55 Бюджетного кодексу України захищеними вважаються видатки, бюджетні призначення яких не підлягають скороченню.

Такими є видатки на оплату праці бюджетних працівників, закупівлю медикаментів, на оплату за спожиті енергоносії тощо.

Організаційно-правовими гарантіями реалізації міського самоврядування виступають конституційний лад України, механізм держави, система місцевого самоврядування, асоціації міст та їх діяльність [283, с. 8].

Однією з організаційних гарантів міського самоврядування є Асоціації органів місцевого самоврядування в Україні. Вони є закономірним проявом інтеграційних властивостей системи місцевого самоврядування, утворюються і діють лише за умов реального запровадження її самостійності. Тривалий час асоціації органів місцевого самоврядування не мали чітко визначеного правового статусу, створювалися і функціонували на підставі норми ст. 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що лише в найбільш загальному вигляді визначає вимоги щодо об'єднань муніципальних органів. І лише 16 квітня 2009 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України № 1275-VI «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (далі - Закон) [182]. Цим засвідчене державно-правове визнання важливості тієї ролі, яку виконують дані інститути в розбудові місцевого самоврядування, послідовне додержання принципів демократизації публічного управління, забезпечення балансу загальнодержавних та місцевих інтересів при виробці й реалізації державної політики.

Закон встановлює правовий статус асоціацій органів місцевого самоврядування як суб'єктів, що не наділені власними повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення і не можуть одержувати такі повноваження на засадах делегування. Вони мають вторинний відносно суб'єктів місцевого самоврядування характер і уповноважуються брати участь у реалізації публічних інтересів територіальних громад своїми членами - органами місцевого самоврядування.

Основними формами такої взаємодії виступають консультації асоціацій з органами державної влади та надання висновків по проектах з питань, що стосуються регіонального та місцевого розвитку. Так, всеукраїнські асоціації

беруть участь у консультаціях з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, що проводяться як за ініціативою асоціацій, так і відповідних органів державної влади, надають цим органам висновки по проектах правових актів.

Але при встановленні обов'язковості вказаних консультацій Закон не передбачає обов'язкового підписання їх протоколів представниками обох сторін (керівником органу виконавчої влади або уповноваженими представниками сторін) та подання їх разом з проектами відповідних актів, а також обов'язкової участі представників всеукраїнських асоціацій у засіданнях органів державної влади, на яких розглядаються питання місцевого і регіонального розвитку. Це, на думку І.І. Бодрової, є досить непослідовним і фактично зводить нанівець необхідність проведення консультацій, доцільність та ефективність означених координаційних заходів [21, с. 62]. Крім того, обсяг повноважень асоціацій органів місцевого самоврядування у сфері взаємодії з органами державної влади, на наш погляд, має бути розширений. Асоціаціям може бути надане право вносити до органів державної влади обов'язкові для розгляду пропозиції, одержувати від органів державної влади інформацію, необхідну для реалізації їх статутних цілей та завдань.

Розвиток місцевого самоврядування спрямовано на підвищення ефективності публічно-владних структур субнаціонального рівня що, зазвичай, передбачає проведення децентралізації та посилення повноважень органів міського самоврядування. За цих обставин виникає потреба координації діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування на міжнародному, національному та регіональному рівнях, що зазвичай забезпечується асоціаціями органів міського самоврядування.

З метою коригування низки зазначених проблем в сфері взаємодії органів державної влади з асоціаціями органів міського самоврядування та функціонування самих асоціацій вважаємо доцільним привести у відповідність до вимог перехідних положень Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» Закону України про «Регламент Верховної Ради України» та

Регламент Кабінету Міністрів України, передусім щодо обов'язковості надсилання проектів нормативно-правових актів, що торкаються питань місцевого самоврядування, для узгодження інтересів асоціаціям органів місцевого самоврядування (Регламент Кабінету Міністрів України (гл. 2, § 52, п.2) [207]; Закон України про «Регламент Верховної Ради України» (ст. 93, п. 4) [206]).

З метою оприлюднення позицій зацікавлених сторін та забезпечення збалансованого підходу в процесі ухвалення нормативно-правових актів внести певні зміни в Закони України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»: а) визначити обов'язковим наявність протоколу обговорення нормативно-правових актів, що торкаються інтересів місцевого самоврядування, за участю асоціацій органів місцевого самоврядування, який додається до законопроекту чи проекту іншого акта (ст. 18, п. 2); б) визначити обов'язковим запрошення представників всеукраїнських асоціацій до участі у засіданнях органів державної влади, присвячених розгляду питань, що торкаються інтересів органів місцевого самоврядування (ст. 18, п. 3).

Отже, під гарантіями міського самоврядування слід розуміти сукупність умов, засобів та механізмів, необхідних для безперешкодної та ефективної реалізації компетенції органів та інших суб'єктів міського самоврядування у вирішенні питань місцевого значення. Систему гарантій складається із загальних, нормативно-правових та організаційно-правових гарантій.

Висновки до другого розділу

Підбиваючи підсумки стосовно загальної характеристики конституційно-правового статусу міського самоврядування, можна зробити наступні висновки:

1. Система нормативних актів, якими урегульовано міське самоврядування, потребує вдосконалення, оскільки деякі питання національним законодавством не врегульовані. Неприпустимою є практика: 1) врегулювання на законодавчому рівні у одному законі різнорідних суспільних відносини

(конституційних, цивільних, господарських, фінансових, бюджетних, банківських тощо), які регулюються відповідними галузями права, що не є типовим для національної системи законодавства, де застосовується принцип галузевого регулювання; 2) нормативне врегулювання відносин, які вже закріплені іншими законами та встановлення відмінних від передбачених чинним законодавством правових режимів, за відсутності конституційних підстав; 3) охоплення окремим законом різних рівнів або різновидів правового регулювання міського самоврядування – законодавчого, підзаконного, локального, договірною.

2. В умовах недостатнього законодавчого забезпечення реформ особливої актуальності набувають питання розроблення статутів територіальних громад. Встановлено, що чинні статuti територіальних громад, не в повній мірі відображають особливості міського самоврядування. Узагальнення досвіду розробки і прийняття статутів міст виявило необхідність затвердження типових статутів міст відповідного типу, які могли б стати важливим організаційно-правовим інструментом вирішення конфліктних питань, що виникають у взаємодії структур міського самоврядування.

3. Територіальну основу міського самоврядування слід розглядати у двох аспектах – зовнішньому та внутрішньому.

Зовнішній компонент міської території складає приміська зона, яку складають прилеглі до міста землі та інші об'єкти, що знаходяться під значним впливом суспільних, економічних, політичних та інших факторів відповідних суб'єктів міської системи. На прилеглу територію не розповсюджується безумовно юрисдикція міста. Фактично це є зона із своєрідним змішаним режимом, в межах якої визначальне значення мають нормативні приписи органів місцевого самоврядування відповідних населених пунктів, але за погодженням або ініціативою органів місцевого самоврядування районів, областей, або міст можуть бути прийняті акти, що направлені на спільні дії щодо співробітництва у розвитку відповідних територій.

У внутрішньому просторі міста, в свою чергу можна визначити два компоненти: по-перше, це простір, на який розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади, органів міського самоврядування, встановлений і належним чином оформлений межами міста, а також поділ території міста на райони, спеціальні зони, визначення цільового призначення об'єктів території міста тощо; по-друге, це матеріальне наповнення цієї території, сукупність відповідних природних та інших об'єктів, щодо яких реалізуються повноваження суб'єктів міського самоврядування для ефективної організації території міста з метою задоволення інтересів територіальної громади в цілому та окремих її членів.

4. Гарантії фінансово-економічної самостійності міського самоврядування, необхідним є створення реального механізму наповнення місцевих бюджетів, оскільки за відсутності відповідних матеріально-фінансових ресурсів неможливо виконувати передбачені законом повноваження. Проте на практиці не всі гарантії реалізуються однаково ефективно. Найбільш часто порушується група гарантії, які забезпечують фінансово-економічну самостійність міського самоврядування.

5. Низка законодавчо закріплених гарантії міського самоврядування в Україні досі не здобула належним чином законодавчо визначеного дієвого механізму своєї реалізації. Це стосується, зокрема, гарантії контролю над діяльністю органів міського самоврядування з боку територіальної громади.

6. Чинна Конституція України та профільний Закон «Про місцеве самоврядування» досить жорстко визначають систему органів місцевого самоврядування, тому у територіальних громадах практично відсутня можливість самостійно визначати структурну організацію міського самоврядування, обирати ту чи іншу організаційну модель, що не відповідає європейським стандартам локальної демократії, адже чи не єдиним питанням, яке може бути вирішене самостійно є визначення системи та структури виконавчих органів місцевих рад.

РОЗДІЛ 3

СИСТЕМА МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ІНСТИТУЦІЙНА ТА ФУНКЦІОНАЛЬНО-КОМПЕТЕНЦІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА

3.1. Система міського самоврядування: поняття та зміст

Сучасна система місцевого самоврядування є важливою складовою територіальної організації влади будь-якої демократичної за своїм розвитком країни. Сама ж система місцевого самоврядування як така в Україні де-факто ще не склалася, оскільки механізм місцевої влади ще не працює в самоврядному режимі, остаточно не сформована територіальна організація влади, не створено фінансово-економічного підґрунтя. При цьому найбільш ефективний аналіз міста здійснюється з системних позицій, тому, що на думку С. Саханенка, системний підхід дозволяє інтегрувати різноманітні часткові проблеми, підвести їх до спільного знаменника і, отже, надзвичайно складну групу різноманітних проблем уявити як єдину [240, с.313].

В юридичній літературі немає чіткого визначення системи місцевого самоврядування, хоча дане питання розглядається багатьма науковцями. Так, П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний визначають систему місцевого самоврядування як сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення й організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або складові частини здійснюють завдання і функції самоврядування, вирішують питання місцевого значення [16, с. 26].

Кириченко Ю.М. вважає, що систему місцевого самоврядування можна розглядати як сукупність взаємопов'язаних правових інститутів, які визначають принципи її побудови, види органів місцевого самоврядування, їх відносини між собою та з іншими органами влади та управління [95, с. 32].

На думку В.С. Куйбіди, «система місцевого самоврядування взагалі, а, отже, і міського самоврядування на територіальному рівні, повинна являти собою певну цілісність», що «дозволяє громадам з врахуванням їх особливостей

оптимально вибудовувати систему самоврядних органів» [119, с. 167]. Реалізуючи спільні завдання, кожний елемент виконує свою специфічну функцію. У суспільно-політичних системах спеціалізація частин виражається в суспільному розподілі праці між ними. При цьому враховуємо, що роль різних компонентів у системі демократії неоднакова. Одні з них є своєрідними стрижнями системи, її основою, інші - похідними, які обслуговують провідний компонент, одночасно впливаючи на нього.

Система місцевого самоврядування в Україні, на думку В.С. Журавського, може бути розглянута в двох аспектах: як система форм здійснення місцевого самоврядування (безпосереднє та опосередковане народовладдя) і як система суб'єктів місцевого самоврядування [75, с. 499-500].

Таким чином, у структурно-організаційному плані міське самоврядування включає такі елементи: територіальну громаду - первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що може безпосередньо вирішувати будь-які питання, віднесені чинним законодавством до його відання; місцеву раду - представницький орган місцевого самоврядування; голову - головну посадову особу місцевого самоврядування; виконавчі органи місцевої ради; органи самоорганізації населення.

Усі елементи системи міського самоврядування взаємопов'язані та взаємоузгоджені. Крім того, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає їх у певній послідовності, за субординацією [199]. Системоутворюючими чинниками побудови системи місцевого самоврядування, на думку Л.Л. Лабенської, виступає єдність і послідовність норм зазначеного закону, які утворюють певні групи залежно від змісту, значення та характеру суспільних відносин, що регулюються. Місце кожного з елементів залежить від питомої ваги цих правових норм. Водночас єдність і стабільність системи даних норм забезпечують також зв'язки системоутворення та системи самозбереження з точки зору внутрішньої системно-функціональної організації місцевого самоврядування. Такими системоутворюючими зразками є субординаційні (взаємодія між елементами системи) й управлінські [125].

Особливості системи місцевого самоврядування формуються під впливом ряду об'єктивних і суб'єктивних факторів. Територіальні (просторові) характеристики, чисельність населення і особливості господарської діяльності, міський спосіб життя, офіційний статус, особливе місце в системі розселення, специфічне середовище перебування – ці об'єктивні фактори, які, як показано вище детермінували становлення міських форм самоорганізації населення. Представляється, що саме виникнення такого сполучення особливостей призвело до становлення муніципальних відносин у сучасному змісті слова. Причому великі міста зіграли тут особливу роль, і ця роль зберігається понині, наповнюючись новим змістом. Ці особливості можуть стати класифікаційними ознаками для моделювання правового забезпечення місцевого самоврядування в містах.

Отже, система місцевого самоврядування може бути досліджена з точки зору ефективності взаємодії між її окремими елементами, в тому числі між міським головою та міською радою.

Проблемним питанням щодо системи місцевого самоврядування великих міст є проблема існування районних у місті рад як органів місцевого самоврядування, але на сьогодні немає усталеної думки щодо її вирішення. Певний варіант вирішення проблеми правового забезпечення розподілу повноважень між міською та районним органами влади було запропоновано в деяких містах України (Львів, Одеса, Запоріжжя, Миколаїв, Луганськ та ін.) шляхом ліквідації районних рад та створення районних адміністрацій як виконавчих органів міських рад. Це автоматично вирішувало проблему розподілу повноважень між адміністративними рівнями, оскільки представницькі органи на рівні району просто зникали. Проте практика не підтвердила значних переваг такої системи організації місцевого самоврядування в містах з районним поділом.

Зарубіжний досвід демонструє різні варіанти, в залежності від конкретної політики тієї або іншої країни або регіону: управління крупними містами і управління міськими агломераціями, які утворюються довкола них,

розглядаються як два самостійні завдання, для вирішення яких використовують різні інструменти; управління міською агломерацією виходить на перший план, і місто – як утворення, що історично склалося, – в тій або іншій мірі розчиняється в нових управлінських структурах; як центральне завдання виступає саме управління крупним містом, проблемам управління міською агломерацією не приділяється особливої уваги.

В той же час зрозуміло, що динамічність розростання міст зумовлює відсутність жорсткої межі між цими двома проблемами. Те, що спочатку формувалося як механізм управління мегаполісом в цілому, через певний проміжок часу виявляється нездібним виконувати дані функції. Урбанізація території поширюється за кордони сформованих управлінських структур, які починають сприйматися як система міського управління. Не існує серйозних відмінностей і в тих базових моделях, які використовуються для управління крупним містом і міською агломерацією. У своїй основі вони зводяться до трьох: однорівнева структура, дворівнева структура і різні форми координації в умовах фрагментованого підходу до управління (безліч самостійних муніципальних утворень).

Більшість спеціалістів розглядають дворівневу муніципальну структуру як найбільш пристосовану до вирішення завдань міського управління, як таку, що дозволяє поєднувати ефективність і демократію. Можна було б передбачити, що саме даний підхід найбільш розповсюджений в практиці управління крупними містами. Проте таке припущення виявляється невірним. Повноцінна дворівнева модель використовувалася досить рідко, але навіть там, де вона була впроваджена в повному об'ємі, подібна система управління виявилася вельми нестабільною.

Причини цього досить чітко викладені, наприклад, в одній з доповідей, що рекомендували відмову від дворівневої структури в крупному канадському муніципалітеті: «Дворівнева структура – дорожча: у ній більше виборних осіб, більше адміністраторів, більше муніципальних об'єктів. Вона більш заплутана для платника податків, оскільки завжди є питання, який з двох рівнів за що

відповідає. В результаті вона менш гнучка і чуйна на запити жителів» [287, с. 149]. В результаті дворівнева структура міського управління виявляється глибоко конфліктною. На нашу думку, подібний підхід до управління породив ряд конфліктів, у тому числі конфлікти між: муніципалітетами нижнього і верхнього рівнів; районами внутрішнього і зовнішнього міських поясів; містом і передмістями [154, с. 322].

За відсутності належного нормативно-правового врегулювання питань вдосконалення міського самоврядування представницькі органи окремих міст зробили певні кроки в цьому напрямку на основі чинного законодавства.

Першим містом, в якому було запроваджено нові підходи до формування структури представницьких та виконавчих органів міського самоврядування був Львів. Вивчаючи львівський досвід, Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи прийшла до висновку, що робота органів місцевого самоврядування міста Львова по реформуванню управління містом «є одним з варіантів пошуку форм і шляхів його оптимізації, який забезпечив на певному етапі становлення місцевого самоврядування ефективність у наданні послуг населенню і дало позитивні результати в управлінні міським господарством, використанні бюджетних коштів» [119, с. 5]. Цим документом було рекомендовано Кабінету Міністрів України при розробці нормативних актів з питань організаційно-правового забезпечення становлення місцевого самоврядування в Україні звернути особливу увагу на накопичений досвід щодо реалізації конструктивного співвідношення процесів централізації і децентралізації управління, державного регулювання і самоврядування, правових гарантій місцевого самоврядування в сфері бюджетних взаємин, управління комунальною власністю, землекористування, ціноутворення, підприємництва, оподатковування і кадрового забезпечення.

Слід зазначити, що рішення про ліквідацію районних у місті рад завжди приймалися з урахуванням цілого ряду політико-правових і соціально-економічних факторів, що часом приводило до прийняття компромісних рішень. Подібне рішення, наприклад, прийняла Полтавська міська рада 26 вересня 1997

р. Цим рішенням депутати Полтавської міської ради утворили на термін повноважень міської ради наступного двадцять третього скликання Київську, Жовтневу і Ленінську районні в місті ради, закріпивши разом з тим наступне положення: «вважати за доцільне, щоб міська рада наступного скликання розглянула питання про повноваження районних у місті рад на першій сесії міської ради». Як уявляється, приймаючи рішення щодо утворення районних у місті рад, депутати мали великий сумнів про доцільність подальшого функціонування рад цього рівня.

Досвід цих міст був використаний представницькими органами ряду інших міст, які мають районний поділ. Так, рішення Одеської міської ради від 29.09.1997 р. № 136-XXI «Про нестворення районних у місті рад» прямо закріплювало положення «не створювати районні в місті Одесі ради після припинення повноважень районних у місті рад, що були сформовані на підставі Конституції України 1978 р. і Закону України «Про місцеве і регіональне самоврядування». У зв'язку з тим, що згідно Закону, створення районних рад, є прерогативою міських рад, у всіх восьми районах міста Одеси, на сесіях районних рад, було розглянуте питання про недоцільність створення чергових районних рад по закінченню повноважень існуючих. За підсумками вивчення поставлених питань депутати прийшли до висновку, що створення районних рад в майбутньому, дійсно недоцільно. Для реалізації положень Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і рішення 11-ї сесії Одеської міської ради «Про нестворення районних рад у місті», рішенням міського виконавчого комітету, були розроблені і затверджені положення про районні адміністрації виконавчого комітету Одеської міської ради. Ці положення створили нормативну базу для створення і діяльності районних адміністрацій, врегулювали основні сторони їх діяльності.

Наступний етап реформування системи управління містом пов'язаний з прийняттям Рішення Одеської міської ради від 26 квітня 2002 року № 197-XXIV «Про адміністративно-територіальний поділ міста Одеси», яке було прийнято на основі положень ст. 140 Конституції України, п.п. 41 пункту 1 статті 26, ст. 60

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою удосконалення системи управління містом. Крім того міська рада спиралася на Рішення Конституційного Суду України №11-рп/2001 від 13 липня 2001 року [233], яким було надане тлумачення окремих положень Конституції і низки нормативних актів України щодо законності проведення реформи адміністративно-територіального поділу в Києві. Слід підкреслити, що з організаційної точки зору вказане рішення враховувало думку населення міста щодо зміни адміністративно-територіального поділу, висловленого на зборах трудових колективів по місцеві проживання, і результатів опитування 20-22 липня 2002 року членів територіальної громади м. Одеси щодо можливих найменувань чотирьох створюваних районів міста. Згідно Рішення від 26 квітня 2002 року з 1 січня 2003 року в Одесі встановлений новий адміністративно-територіальний поділ міста Одеси в складі чотирьох районів з приблизною кількістю жителів 250 тисяч в кожному.

Реформа адміністративно-територіального поділу мала місце також і в місті Києві. До основних актів, що закріплюють зміни в системі міського самоврядування столиці можна віднести: Рішення Київської міської ради «Про адміністративно-територіальний устрій міста Києва» від 30 січня 2001 року № 162/1139, «Про межі нових адміністративних районів м. Києва й організаційних заходів щодо проведення адміністративно-територіальної реформи» від 27 квітня 2001 року № 280/1257, «Про хід адміністративно-територіальної реформи в м. Києві» від 8 листопада 2001 року № 71/1505, на підставі яких кількість міських районів була скорочена з 14 до 10, а також були встановлені межі нових районів. При цьому варто звернути увагу, що Київ має спеціальний статус, визначений окремим Законом України «Про столицю України - місто-герой Київ» [214].

Необхідність наукового обґрунтування організаційно-правового статусу, стану практичної реалізації функцій органів влади, перспектив розвитку і шляхи вдосконалення організації управління великими урбанізованими територіями обумовила необхідність звернення до досвіду зарубіжних країн у вирішенні цих

питань, адже якщо в теорії, проблема управління крупними містами вже давно не розглядається як самостійна і зводиться до завдань управління міськими агломераціями, то на практиці ситуація не настільки однозначна.

Вдосконалення вітчизняної системи міського самоврядування повинно передбачати врахування територіальних особливості організації місцевого самоврядування окремих типів міст, адже процеси урбанізації породжують проблеми, які вже очевидні для міст України, зокрема, агломерування може приводити до виникнення слабо регульованих у правовому відношенні територій. Але у вітчизняному правознавстві питання урбанізації і розвитку агломерацій поки недостатньо враховуються.

Виходячи із сучасної практики організації місцевого самоврядування в українських містах з районним поділом, відомі три основні моделі управління: «міська рада — районна рада», «міська рада — адміністрація міської ради в районі», «рада — державна адміністрація».

Перша модель: «міська рада — районна рада» характеризується такими рисами: відсутність підпорядкованості по «вертикалі» — районна у місті рада та її виконавчі органи не підпорядковані міському голові, міській раді та її виконавчим органам; чітке розмежування повноважень між загальноміським та районним рівнями управління; автономність районного рівня управління в межах повноважень, визначених міською радою.

До позитивних рис цієї моделі, на нашу думку, можна віднести: по-перше, можливість для громади району в місті впливати на процес прийняття рішень на районному рівні, по-друге, прозорість діяльності районної адміністрації завдяки контролю з боку представницького органу — районної у місті ради. Основним негативним моментом є можливість протистояння загальноміських та районних у місті органів внаслідок конкуренції компетенцій або за умови різної політичної орієнтації більшості депутатів у міській та районній у місті рад.

Друга модель: «міська рада — адміністрація міської ради в районі» не передбачає утворення районних у місті рад, а управління на районному рівні здійснюють районні органи міської влади (районні адміністрації, районні депар-

таменти тощо), вона характеризується такими рисами: відсутністю на районному рівні представницького органу; ієрархією управління — районний рівень підпорядкований загальноміському рівню.

До позитивних моментів цієї моделі можна віднести те, що вона: по-перше, виключає протистояння загальноміського та районного у місті рівнів управління; по-друге, вона забезпечує реалізацію в межах міста єдиної муніципальної політики. Негативним є те, що ця модель, по-перше, суттєво звужує можливості територіальної громади району в місті контролювати діяльність районної адміністрації; по-друге, не дозволяє надійно забезпечити врахування особливостей району у місті.

Третя модель: «рада — державна адміністрація». Ця модель притаманна лише двом містам України — Києву та Севастополю. Вона пов'язана з особливим конституційним статусом цих міст і заснована на поєднанні місцевого самоврядування та прямого державного управління.

Особливостями даної моделі є: наявність специфічних функцій, обумовлених місією міста, реалізацію яких покладено на загальноміські та районні у місті органи (ст. ст. 4, 17, 22 Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» [214]); функціонування на всіх рівнях (загальноміському та районному в місті) як органів місцевого самоврядування, так і органів виконавчої влади — міська, районні у місті державні адміністрації; відсутність у міської та районних у місті рад власних виконавчих органів (виконавчих комітетів, відділів та управлінь) із самостійним статусом, їх функції виконують відповідні державні адміністрації одночасно з виконанням функцій виконавчої влади (п. 2 Прикінцевих положень Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ»).

Встановлений статус Києва та Севастополя позбавляє можливості міську раду самостійно вирішувати головні питання організації виконавчих органів, тобто визначити систему, структуру, штати та інше. Всі питання, як правило, вирішуються вищими органами виконавчої влади. Так, система управлінь, відділів, інших структурних підрозділів міських та районних у цих містах

державних адміністрацій встановлюється відповідно до приблизних переліків, які передбачені постановами Кабінету Міністрів України. Так само вирішуються питання щодо положень про структурні підрозділи державних адміністрацій Києва та Севастополя, про регламент державних адміністрацій, а також багато інших питань, пов'язаних з організацією і діяльністю державних адміністрацій. При цьому не враховується той факт, що вони мають виступати як і виконавчі органи міської та районних у місті рад — органів місцевого самоврядування.

Таким чином, можна поділити точку зору багатьох вчених і практиків, що Закон України «Про столицю України — місто-герой Київ», як засвідчує аналіз його норм, у соціально-політичному аспекті, з урахуванням демографічних, виробничих, фінансових та інших характеристик, спрямований на визначення не стільки особливостей здійснення виконавчої влади, скільки особливостей місцевого самоврядування, які здебільшого зорієнтовані не на надання додаткових прав територіальній громаді міста, зумовлених столичними функціями, а скоріше на обмеження місцевого самоврядування [25, с. 40].

Місцеве самоврядування в Києві та Севастополі не відповідає загальним вимогам, що властиві цьому інституту. Територіальні громади цих міст не мають мінімально встановлених прав щодо організаційної та матеріально-фінансової самостійності на рівні з іншими містами України; місцева рада позбавлена можливості створювати власні виконавчі органи, встановлювати систему та структуру виконавчих органів, затверджувати положення про відділи, управління та інші структурні підрозділи; порушується вся система взаємодії представницького та виконавчого органів місцевого самоврядування шляхом позбавлення підконтрольності, підзвітності та відповідальності другого першому; орган, що має здійснювати виконавчі функції, ставиться в рівне, а то й вище становище над представницьким органом.

Організація місцевого самоврядування в містах з особливим статусом має передбачати особливості в рамках загального, а не виняток з нього. Київ та Севастополь як міста республіканського значення мають повне конституційне

право на існування системи місцевого самоврядування, яка встановлюється для всіх міст України. У першу чергу це стосується виконавчих органів, тому що місцеві ради цих міст позбавлені власних виконавчих органів, створення яких є необхідною умовою розвитку місцевого самоврядування, запорукою реалізації конституційного права громадян на місцеве самоврядування.

Таким чином, модель міського самоврядування являє собою конкретну правову форму реалізації загальних принципів місцевого самоврядування, що складається на території міст під впливом історичних та інших місцевих традицій, обумовлену особливостями правового регулювання, територіальної організації, структури і функцій органів міського самоврядування. Думається, що на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні доцільним є не пошук варіанту поєднання різновидів "рада - сильний мер" та "рада — слабкий мер" в єдиному різновиді, а паралельне застосування обох різновидів з урахуванням рекомендацій дослідників [142, с. 126]. Найбільш раціональною є пропозиція надати територіальній громаді можливість обирати оптимальний різновид визначеної у законодавстві організаційної форми місцевого самоврядування [143, с. 125].

При вирішенні питання щодо визначення моделі управління у районах міст доцільним є врахування таких чинників, як: 1) забезпечення децентралізації повноважень місцевих рад щодо представницьких органів районів у місті, 2) визнання права участі громадян в управлінні державними справами на всіх рівнях територіальної організації держави, включаючи рівень міських районів, об'єктивна необхідність яких зумовлена насамперед неможливістю управління великим містом з одного центру, 3) принципу субсидіарності, коли міські ради та їх виконавчі органи не повинні брати на себе вирішення тих питань, які успішно можуть вирішуватися районними в містах радами та їх виконавчими органами.

В аспекті визначення складу системи місцевого самоврядування міст, досить цікавим є питання щодо закріплення цього інституту у статутах територіальних громад. Так, систему місцевого самоврядування міст

Дніпропетровська та Запоріжжя складають: територіальна громада міста; міська рада; міський голова; виконавчий комітет міської ради; органи самоорганізації населення (п. 2 ст. 8 Статуту територіальної громади м. Дніпропетровська, п. 2. ст. 9 Статуту територіальної громади м. Запоріжжя) [246; 247]. Більш розгорнуто визначено систему місцевого самоврядування у м. Миколаєві як: територіальну громаду міста Миколаєва; Миколаївську міську раду; Миколаївського міського голову; виконавчий комітет Миколаївської міської ради; адміністрації районів міста; департаменти, управління, відділи та інші виконавчі органи міської ради; органи самоорганізації населення; експертно-громадську раду виконавчого комітету Миколаївської міської ради; консультативно-дорадчу раду Миколаївської міської ради (п. 2 ст. 7 Статуту територіальної громади міста Миколаєва) [162]. Розділом III Статуту територіальної громади міста Одеси поряд із законодавчо закріпленими складовими системи міського самоврядування визначено також і питання взаємодії міської ради з міським головою та виконавчими органами ради (ст. 18 Статуту), взаємодії міської ради та виконавчих органів ради з органами самоорганізації населення (ст. 20) [250]. Наведені положення демонструють різні підходи до визначення системи міського самоврядування та є позитивним прикладом використання локальної нормотворчості для конкретизації положень чинного законодавства.

Таким чином, система місцевого самоврядування в Україні характеризується одночасно ознаками різних моделей, що дає підстави віднести її до змішаної моделі. Запозичення окремих характерних ознак з різних моделей місцевого самоврядування разом із позитивними результатами призводить до негативу, конфліктів, окремі аспекти є взаємовиключними.

3.2. Територіальна громада міста як первинний суб'єкт міського самоврядування

Вирішення багатьох проблем у теорії і практиці самоврядування сучасного міста нерозривно пов'язане з дослідженням міських територіальних громад як суб'єктів і об'єктів міського самоврядування, вивченням різних аспектів статусу даного виду соціальних спільнот. Процес цей пов'язаний із прагненням багатьох міських співтовариств і їх органів реалізувати численні ініціативи, бажанням стати справжніми господарями на своїй території. Це викликає необхідність теоретичного осмислення міських територіальних громад, що обумовлюється насущними потребами розвитку суспільства. Актуальність аналізу міських територіальних громад пов'язана з формуванням муніципального господарства, процесом зміцнення економічної та політичної самостійності міських громад, необхідністю забезпечення інтересів кожного з їх членів. Питання юридичної природи та особливостей територіальних громад вивчали такі українські дослідники [11; 167; 240]. Тому метою підрозділу є вивчення локальних особливостей та форм міських територіальних громад, визначенні місця та ролі територіальних громад у системі місцевого самоврядування.

Відповідно до Конституції України первинним суб'єктом є територіальна громада, але наразі правосуб'єктність територіальної громади на будь-якому рівні є фактично невизначеною, шляхів для реалізації правосуб'єктності немає, тому способом урегулювання цих питань має бути чітке оформлення правосуб'єктності територіальної громади, створення реальних умов для безпосереднього вирішення територіальними громадами питань місцевого значення. Якщо говорити про місцеві вибори, то в умовах пропорційної виборчої системи така правосуб'єктність практично нівелюється через представництво в радах різних рівнів не громад, а різних політичних сил.

Головним критерієм належності людини до територіальної громади є місце проживання особи на даній території. Але існують різні думки щодо бачення цього питання. У ст. 38 Основного Закону України та ст. 3 Закону України «Про

місцеве самоврядування в Україні» брати участь у місцевих референдумах, вільно обиратися та бути обраними до органів місцевого самоврядування мають право громадяни України. Саме тому необхідно вирішити питання закріплення виборчих прав за категорією осіб, які не мають громадянства, але постійно проживають на даній території, а також за тими особами, які навчаються в навчальних закладах за межами громади і зняті з обліку. Але в будь-якому випадку важливим аспектом функціонування територіальної громади є взаємодії людей усередині громади, пов'язані з громадським життям, що є результатом усвідомлення себе як єдиного колективу, об'єднаного спільною долею і, як наслідок, спільними інтересами.

Членами територіальних громад особи стають не в результаті добровільного вступу, а за фактом проживання в певному населеному пункті. Деякі вчені стверджують, що членом територіальної громади індивід може стати тоді, коли він народився або став мешкати в тому або іншому населеному пункті. При цьому він повинен мати певне нерухоме майно в межах цієї адміністративно-територіальної одиниці та бути платником комунальних податків [147, с.138]. Важко погодитися з цим твердженням щодо обов'язку мати у власності нерухоме майно та сплачувати комунальні податки, оскільки як у такому разі бути з тими індивідами, які постійно проживають в певному населеному пункті, але не мають нерухомого майна, або, навпаки, мають нерухоме майно одночасно в декількох населених пунктах? Так само і зі сплатою місцевих податків і зборів.

В 1999 р. до Конституційного Суду України з конституційним поданням звернулися 45 народними депутатами України щодо офіційного тлумачення положень статей 140-143 Конституції України з метою роз'яснення низки питань, зокрема: хто є повноважним членом територіальної громади - житель чи громадянин України та чи рівні у своїх правах члени територіальної громади; чи повинні територіальні громади бути утворені відповідно до кожної адміністративно-територіальної одиниці, чи тільки до населених пунктів: сіл, селищ, міст; чи мають право об'єднуватись в одну територіальну громаду

жителі будь-яких сусідніх сіл, селищ, міст; чи можуть жителі частини населеного пункту бути одночасно членами декількох територіальних громад; чи можуть в одному місті одночасно існувати територіальна громада міста та територіальні громади районів у місті; чи можуть територіальні громади міста та районів у місті входити одна в другу та чи матимуть вони при цьому однакові повноваження тощо. Проте Конституційний Суд України своєю ухвалою від 13 липня 1999 р. відмовив у відкритті конституційного провадження за відсутності підстави - практичної необхідності у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України, яка виникає в практиці правозастосування. Тому вищевикладені питання і досі залишаються невирішеними на законодавчому рівні та постійно викликають інтерес науковців, що досліджують проблеми місцевого самоврядування України, та постають каменем спотикання практиків.

Якщо сукупність всіх осіб, які проживають на нашій території, складають населення держави, і всі вони володіють відповідним статусом, то й на місцевому рівні сукупність всіх жителів складає територіальну громаду, в яку входять також різні за своїм статусом особи, в тому числі іноземці.

Саме до такого висновку доходять більшість науковців, зокрема автори науково-практичного коментаря до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вважають, що у територіальну громаду входять не лише громадяни України, а й іноземці, що постійно проживають у межах села, селища, міста, користуються відповідно до ст. 26 Конституції України тими самими правами та свободами і несуть ті самі обов'язки, що й громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією. На думку М.О. Баймуратова, за пріоритетного «територіального» підходу «втрачається соціально-правова сутність цього феномена, що містить у собі розуміння населення як локального співтовариства громадян (міське співтовариство), об'єднаних спільною діяльністю, інтересами та цілями із задоволення потреб, пов'язаних з побутом, середовищем проживання, дозвіллям, навчанням, вихованням, спілкуванням». Тому він визначає територіальний колектив

(місцеве співтовариство) як сукупність фізичних осіб, котрі постійно мешкають на певній території і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру. Таке місцеве співтовариство в результаті спільних взаємних комунікацій, що мають системоутворюючий характер, об'єктивно здатне виробляти характерні інтереси і реалізовувати їх на рівні місцевого самоврядування [6, с. 8].

Враховуючи вищезазначене, найбільш повним, на наш погляд, є визначення поняття територіальної громади О.В. Батановим, на думку якого, «територіальна громада - це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб - жителів, що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [11, с.56].

Слід зауважити, що існують і інші точки зору, згідно з якими іноземці, особи без громадянства, біженці та інші особи, які не є громадянами України, не вважаються членами територіальної громади, не володіють муніципальною правосуб'єктністю. Так, Я. Журавель вважає, що негромадяни не мають можливості приймати участь у вирішенні питань місцевого значення, тому участь у безпосередньому здійсненні місцевого самоврядування іноземцями та особами без громадянства є примарною, оскільки загальні збори - основна форма безпосередньої участі членів громади у вирішенні питань місцевого значення - є прерогативою виключно громадян України (ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування») [74, с. 76-77]. Участь негромадян у місцевому референдумі, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом безпосереднього волевиявлення, не передбачена Конституцією України, ст. 70 якої встановлює це право лише за громадянами України. Наступним аргументом є те, що участь у здійсненні негромадянами місцевого самоврядування через органи та посадових осіб місцевого самоврядування варто поставити під сумнів внаслідок

однієї обставини. Стаття 3 Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» також встановлює право обирати та бути обраними до органів самоврядування лише за громадянами України, які досягли 18-річного віку та належать до відповідних територіальних громад. А відсутність у негромадян права обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування - це неможливість впливати належним чином на забезпечення і захист законних прав та інтересів територіальної громади.

Окрему проблему щодо визначення іноземців, осіб без громадянства та інших категорій осіб, які постійно проживають на території України, членами територіальної громади, нині складають деякі Статути територіальних громад як нормативно-правові акти локального значення, які визначають структуру територіальної громади та статус її членів. Так, наприклад, Статут міста Житомира, затверджений рішенням Житомирської міської ради від 23 грудня 2009 року, в п. 2 ст. 1 визначає: «Територіальну громаду міста Житомира (далі - територіальна громада) складають усі жителі міста - громадяни України, які мають право голосу на місцевих виборах та зареєстровані у встановленому порядку в місті Житомирі» [252].

Майже так само визначено і в ст. 1 Статуту міста Києва: «Громадяни України, які мешкають на території міста Києва, реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до територіальної громади міста Києва, яка визначається без будь-яких обмежень і незалежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на території міста Києва, мовної чи іншої ознаки. Право на участь у прийнятті рішень з питань місцевого самоврядування у місті Києві мають громадяни, яким чинним законодавством України надано право голосу» [254].

Інший підхід до визначення складу територіальної громади підходить Статут територіальної громади міста Вінниці, затверджений рішенням Вінницької міської ради від 11 листопада 2010 року, в ст. 2.1. «Мешканці міста і члени

територіальної громади міста Вінниці», в п. 4 визначається: «Члени територіальної громади міста, як суб'єкти реалізації права на місцеве самоврядування поділяються на тих, що володіють правом голосу і тих, які не володіють правом голосу», а в п. 6 продовжує: «Негромадяни України (громадяни інших держав, особи без громадянства), які постійно проживають на території міста, неповнолітні члени територіальної громади міста Вінниці, а також члени міської громади, щодо яких є рішення суду про визнання їх недієздатними, є членами територіальної громади без права голосу. Члени міської громади без права голосу не володіють активним і пасивним виборчим правом на виборах органів місцевого самоврядування, не беруть участі у місцевих референдумах, загальних зборах (конференціях) громадян за місцем проживання, громадських слуханнях, не володіють правом місцевої ініціативи» [251].

Таким чином, хоча у Вінниці, на відміну від попередніх прикладів, іноземці і визначені членами територіальної громади, але вони майже позбавлені можливості приймати участь у вирішенні питань місцевого значення, навіть щодо тих прав, які Законом України «Про місцеве самоврядування» визнаються за всіма членами територіальної громади (участь в громадських слуханнях, ст. 13; право на місцеві ініціативи, ст. 9).

Отже, вищевказане свідчить про існуючі проблеми щодо визнання іноземців як членів територіальної громади. Найбільш прийнятною видається позиція, що первинними індивідуальними суб'єктами місцевого самоврядування, поряд з первинним колективним суб'єктом - територіальною громадою - є громадяни України та іноземці. Різниця між ними полягає тільки в обсязі повноважень щодо реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні [267, с. 30-37].

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземці можуть емігрувати в Україну та отримати право на постійне проживання, або ж тимчасово проживати на ній з метою працевлаштування або для реалізації інших цілей, встановлених в законі. Право

постійного або тимчасового проживання підтверджується відповідними посвідками. Отже, залежно від того з якою метою іноземець прибув в Україну, коли саме він отримав вказану посвідку від компетентних органів, визначається момент визнання його членом територіальної громади, адже отримавши право постійного проживання на відповідній території, іноземець мусить вступати в різного роду комунікативні зв'язки з іншими членами територіальної громади, з органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та ін.

Саме така позиція має бути чітко визначена в законодавстві нашої держави, оскільки вона відповідає міжнародно-правовим стандартам в цій галузі, зокрема Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, яка прийнята Радою Європи в лютому 1992 р. та передбачає заходи щодо прискореної інтеграції іноземців у територіальні громади на локальному рівні, в тому числі шляхом їх залучення до участі в місцевих виборах та інших формах діяльності громади. Необхідність для України рано чи пізно ратифікувати цю Конвенцію не викликає сумнівів, оскільки повна інтеграція в європейське співтовариство є пріоритетним завданням для нашої держави, і перший вагомий крок на цьому шляху - підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, що передбачає створення зони вільної торгівлі, введення безвізового режиму для громадян України та ЄС, вільний рух капіталів та послуг вимагатиме від нашої держави сприйняти всі основні вимоги щодо статусу людини та громадянина і забезпечення їх основних прав, де б вони територіально не проживали.

Для чіткого врегулювання проблеми визначення муніципальної правосуб'єктності іноземців як членів територіальної громади в Україні у законодавство про місцеве самоврядування необхідно включити норми, які б встановлювали критерії належності таких осіб до певної територіальної громади. Зокрема, слід визначити склад територіальної громади як сукупність всіх фізичних осіб, що постійно проживають в її межах, незалежно від раси, національності, кольору шкіри, майнового, соціального стану, мовних,

релігійних та інших переконань, а також громадянства [131, с. 49].

Найбільш прийнятним видається встановлення строку постійного проживання для іноземців, після якого вони мають бути прирівняними у правах на місцевому рівні з громадянами України, в тому числі - і в політичних правах. Така практика використовується в багатьох державах сучасного світу: Іспанії, Португалії, Швеції, Білорусії, Російській Федерації та ін., але надання всієї повноти прав іноземцям в галузі місцевого самоврядування здійснюється в основному на підставі двосторонніх або багатосторонніх договорів. Але все ж це дає змогу, враховуючі особливі історичні та національно-культурні зв'язки між окремими державами, дбати не лише про своїх громадян, але і про тих осіб, які не є громадянами держави, але роблять вагомий внесок в розвиток територіальної громади та можуть бути ще більше в цьому зацікавлені у випадку їх повної інтеграції в місцеве співтовариство.

Структурну характеристику містить визначення територіальної громади М.П. Орзіха, який вважає, що територіальний колектив (община, точніше - комуна, з огляду на режим комунальної власності в Україні і світовий досвід) складається (на відміну від населення територіальних одиниць) з осіб - громадян, іноземців, осіб без громадянства, які постійно мешкають або працюють на даній території (або мають на території нерухоме майно, або є платниками комунальних податків) [165, с.67].

Повноваження територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування в Україні визначаються ст. 143 Основного закону. До них належать управління майном, що є в комунальній власності територіальної громади; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку та контроль за їх виконанням; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць та контроль за їх виконанням; визначення місцевих податків та зборів, передбачених законом; забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізація їх результатів; утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій та установ, контроль за ними; здійснення інших повноважень, визначене чинними

законодавством.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада не є юридичною особою [199]. Правом юридичної особи наділені ті органи, які вона формує. В окремих державах, зокрема у Франції, подібні територіально-правові утворення - комуни, наділяються правами юридичної особи публічного права. Подібний підхід спостерігається і в авторів проекту Закону України «Про територіальну громаду» [257, с. 211-223]. Стаття 3 цього проекту передбачає, що територіальна громада набуває статусу юридичної особи після її реєстрації.

Міська територіальна громада розвивається в певних природних, економічних, соціальних і політичних умовах і несе на собі відбиття їхнього сукупного впливу. Умовну схему утворення територіальної громади міста можна зобразити в такий спосіб: територія - загальне проживання - відносини, які складаються між людьми в границях території - виникнення спільних інтересів - колективна свідомість [240, с. 365]. Осиновим фактором виокремлення міської громади є факт загального проживання на одній території. За допомогою територіального фактору стають більше тісні, безпосередніми взаємозв'язки між людьми і їхньою діяльністю.

Відповідно до положень ст. 140 Конституції України, жителі міста формують територіальну громаду міста, яка наділяється правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. «Здійснюючи місцеве самоврядування», територіальна громада міста виступає у ролі суб'єкта конституційно-правових відносин. При цьому, на думку В.С. Куйбіди, саме місто, будучи елементом системи адміністративно-територіального устрою України, не є суб'єктом конституційно-правових відносин, а виступає виключно як суб'єкт конституційного права [118, с. 55]. Не применшуючи ролі територіальних громад у тих чи інших сферах суспільних відносин, зокрема у сфері господарювання, треба відзначити, що територіальні громади і досі не сформувалися як єдиний суб'єкт правовідносин. Територіальна громада міста як сукупність мешканців цього населеного пункту, на думку Р.А.

Джабраїлова, у значній мірі пронизана апатією до вирішення господарських питань місцевого значення та де-не-де бере активну участь у вирішенні питань містобудування і пов'язаних з цією сферою земельних питань, використовуючи форми безпосередньої демократії (референдум, загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи) [59, с. 387]. Проте це явище є нечастим, спостерігається, як правило, у найбільш політично активних містах, зокрема у м. Києві, а наслідки такого громадського волевиявлення не завжди (якщо не взагалі) не враховуються під час винесення органами місцевого самоврядування тих або інших рішень.

Вагомий вплив на утворення міських громад, на формування й розвиток стійких внутрішніх зв'язків їхніх членів здійснюють політико-адміністративні фактори. Політична влада перетворює просту сукупність жителів, потенційну громаду в громаду реальну громада - це не просто сукупність людей, які об'єдналися, довговічних культурних колективів, які взаємодіють і обмінюються послугами один з одним. Всі ці колективи утворюють громаду внаслідок свого існування під єдиною владою, що здійснює свій контроль над територією, позначеної границями, підтримує й насаджує більш-менш загальну культуру. Саме ці фактори перетворюють сукупність щодо спеціалізованих споконвічних корпоративних і культурних колективів у громаду.

Таким чином, роль влади в утворенні тієї або іншої міської громади виявляється в трьох основних аспектах: по-перше, територіальні межі влади виступають і територіальними межами між людьми, вони відмежовують одних людей від інших; по-друге, загальна влада створює загальну залежність від її певної кількості людей, які живуть у його територіальних границях; по-третє, наявність загальної влади, залежність від її, зв'язок з нею сприяє усвідомленню людьми зв'язку між собою.

Компетенція органів міського самоврядування (так само як і органів самоврядування в селі й селищі) є складною правовою категорією, до складу якої входять наступні тісно взаємозалежних елементи: предмети ведення, повноваження й територіальна сфера діяльності (територія міста). Предмети

ведення органів міського самоврядування - це юридичне позначення тих сфер громадського життя міста, у яких ці органи компетентні.

Уточнення предметів відання відіграє більшу роль у регламентації компетенції органів міського самоврядування. По суті предмети ведення органів міського самоврядування охоплюють всі сторони життя міста, всієї її сфери, починаючи від організації й визначення структури органів місцевого самоврядування в місті й закінчуючи благоустроєм міста, побутовим обслуговуванням жителів міста.

При цьому було б правильним в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко розмежувати поняття «компетенція місцевого самоврядування» та «компетенція територіальної громади». Під компетенцією місцевого самоврядування слід розуміти предмети відання та повноваження місцевого самоврядування, віднесені до таких Конституцією та законами України. Компетенція територіальної громади — компетенція місцевого самоврядування, закріплена для даної територіальної громади законом і статутом територіальної громади.

Територіальна громада має певні функції - основні напрями та види муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними відносин з державою, її органами. Обсяг функцій територіальних громад збігається з обсягом функцій системи місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що система місцевого самоврядування являє собою побудовану на легальних засадах цілісну, структурно і функціонально впорядковану сукупність суб'єктів (територіальна громада, представницькі органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи і посадові особи, органи самоорганізації населення), у процесі функціонування і взаємодії яких реалізуються принципи місцевого самоврядування [12, с. 73].

Окремо слід звернути увагу на нормотворчу та інформаційну функції територіальної громади. Наприклад, нормотворча функція громади реалізується не лише через прийняття відповідних нормативних актів, що регламентують життєдіяльність території, але й через створення статутів територіальних громад

як документа нормативно-процедурного характеру, який відображає особливості взаємовідносин усередині територіальної спільноти. Статут територіальної громади визначає механізм здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою, порядок створення органів самоорганізації населення, гарантує всім членам територіальної громади право участі в місцевому самоврядуванні, установлює регламентні правила й процедури реалізації цього права [128, с. 207]. При цьому слід зазначити, що роль політичної влади в створенні територіальних громад міст настільки велика, що вона не тільки може створювати, але й руйнувати, роз'єднувати об'єктивно існуючі міські громади на кілька громад. Так, виділення в 1973 р. з м. Одеси м. Іллічевська, в 1994 р. - м. Южний, в 1997 р. - м. Теплодара з неминучістю привело до формування на базі «рештків» одеської територіальної громади нових міських громад.

Один з найважливіших факторів виникнення та існування громади як специфічного суб'єкта в системі управління містом - специфічна міська свідомість як атрибутивна якість громади. Бути самостійним суб'єктом - означає мати, насамперед, свідомість: свідомість дійсності, свого в ній місця, самого себе (своїх потенцій) і своїх потреб.

Найбільш активний компонент міської свідомості - територіальні інтереси - не тільки істотний елемент міської свідомості, але й найважливіший фактор керування містами. Інтереси - певні власні подання суб'єкта про кращий для нього положенні й коштах його досягнення. Інтереси звичайно трактуються як спонукальна чинність діяльності людей, як реальна причина дій, подій, здійснень, що коштує за безпосередніми спонуканнями (мотивами, помислами, ідеями), що приймають участь у цих діях індивідів і груп. При цьому інтерес - внутрішня причина, укладена в самому суб'єкті, що відрізняє її від зовнішніх причин, випадкових обставин. Інтерес характеризує спрямованість і ціль дії й відображає відношення суб'єкта до свого положення.

Інтереси жителів будь-якого міста досить багатогранні та багаторівневі. Деякі з них збігаються із загальнодержавними інтересами, інші - з

регіональними. Подібні інтереси для громади конкретного міста не є міськими, такими можна назвати тільки ту частину інтересів населення якого-небудь міста, що не виходить за змістом за його межі. На думку М.П. Орзіха, соціальну основу самоврядних територій становить територіальний колектив (громада, а ще краще - комуна, з огляду на режим комунальної власності в Україні й світовий досвід), що складається (на відміну від населення територіальних одиниць) з осіб (громадян, іноземців, осіб без громадянства), які постійно проживають або працюють на даній території (або володіють на території нерухомим майном, або є платниками комунальних податків) [165, с.67]. Таке визначення представляється найбільш удалим, тому що містить докладну структурну характеристику такого явища як територіальний колектив.

Місцеві інтереси є похідними від умов життя, оскільки значною мірою вони визначаються місцем міста в територіальній структурі держави. Тому, щоб розібратися в комплексі інтересів конкретного міста, треба знати, у якій частині країни, у якій місцевості він перебуває, які його розмір і функції, економіко-географічне положення, якість його життєвого середовища, які міста є його сусідами, їхні інтереси. Крім того, для їхнього формування й засвоєння окремою людиною потрібно певний час. Включаючись у життя міського співтовариства, нові жителі поступово засвоюють його інтереси. Під інтересом міста варто розуміти подання міської громади щодо цілей і засобів свого політичного, соціокультурного, економічного й екологічного розвитку. Міський інтерес - це інтереси міської громади в цілому. Не можна приймати (і видавати) за них інтереси окремих політиків, організацій і підприємств, як би не були авторитетні їхні носії.

Подальше удосконалення законодавства про місцеві референдуми має відбуватись у наступних напрямках: впровадження чіткої типологізації місцевих референдумів та визначення їх предметів; уточнення кола та статусу суб'єктів ініціювання місцевих референдумів, інших учасників місцевих референдумів; мінімізація можливостей адміністративного тиску на суб'єктів місцевого

референдуму; створення механізмів імплементації результатів імперативних референдумів.

Недоліки Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» викликали неодноразові спроби розробки та прийняття закону «Про місцевий референдум». За останні роки було подано декілька законопроектів, зокрема: № 1154 від 17 липня 2006 р. (відкликаний 15 червня 2007 р.); № 2004 від 24 вересня 2008 р. (відкликаний 30 березня 2010 р.); № 7082 від 3 вересня 2010 р. (прийнятий у першому читанні Верховною Радою України 19 квітня 2011 р.); № 0867 від 12 грудня 2012 р. (наданий на ознайомлення депутатам Верховної Ради України 27 грудня 2012 р.). Останній законопроект, зокрема, містить норми, що суперечать європейським стандартам локальної демократії, сформульованим у Кодексі належної практики щодо референдумів. Відповідні зауваження були зроблені експертами Венеціанської комісії (п. 3 розділу I коментарів до проектів законів України «Про всеукраїнський референдум» і «Про місцеві референдуми в Україні» (*CDL-EL(2008)010* [72])).

Прикладом об'єднання зусиль влади, громадськості та бізнесу в ім'я колективного добробуту може бути черкаська модель. Зокрема, в практику роботи Черкаської міськради впроваджено нові форми взаємодії між суб'єктами міського самоврядування: регулярне проведення громадських слухань; виступи керівників міста в прямому ефірі на місцевому телеканалі; випуск муніципальної газети «Місто»; численні зустрічі влади і громадськості в трудових колективах; створення рад соціального партнерства тощо. До речі, вперше в Україні до практики громадських слухань, своєрідного віча, звернулася Комсомольська міськрада, що на Полтавщині. На раду тут збираються представники всіх верств, і телебачення веде пряму трансляцію обговорення найактуальніших міських проблем. Сподіваємося, що практика громадських слухань стане традиційною і для інших міст.

Суттєві недоліки є стосовно законодавства про консультативні форми участі мешканців територіальних громад у здійсненні місцевого самоврядування та проведення громадської експертизи діяльності місцевих рад.

Так, порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики і Типове положення про громадські ради при центральних і місцевих органах виконавчої влади затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [185]. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [190].

На сучасному етапі муніципальної реформи максимальну увагу вчених привертає проблема розвитку локальної демократії. Новим явищем у процесі становлення територіальних громад, зростання їх самосвідомості стало налагодження міжсекторного співробітництва владних структур, органів місцевого самоврядування та бізнесових кіл. Ухвалення Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергових заходів щодо її реалізації Указом Президента України від 24 березня 2012 р. стало переконливим визнанням з боку держави необхідності підвищення ролі громадянського суспільства в політичному процесі [215].

Важливою складовою анонсованих реформ у цій сфері є розширення можливостей громадської участі у здійсненні місцевого самоврядування. Для досягнення цієї мети у Стратегії передбачається ряд заходів щодо удосконалення законодавства, а саме: 1) прийняття законів про місцевий референдум (реєстр. № 7082) та про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення (реєстр. № 3654); 2) підготовка та подання в установленому порядку законопроектів: про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція), в якому пропонується, зокрема, удосконалити правове регулювання процедур проведення загальних зборів (конференцій) жителів територіальної громади за місцем проживання та встановити додаткові гарантії діяльності органів самоорганізації населення; про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо

вдосконалення механізму забезпечення гарантій залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

Порядок проведення громадської експертизи діяльності виконавчих органів місцевої ради ухвалено тільки у місті Чернівці. Міста Дніпропетровськ, Житомир, Київ та Кіровоград визнали та користуються Порядком сприяння проведенню громадської експертизи, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976. Статути 10 територіальних громад міст Луцьк, Дніпропетровськ, Запоріжжя, Одеса, Полтава, Рівне, Суми, Тернопіль, Херсон та Чернігів передбачають, що члени територіальної громади можуть брати участь у проведенні громадських експертиз проектів рішень органів місцевого самоврядування міста з питань, які мають суттєве значення для членів територіальної громади. Проте порядку порядок проведення експертизи не визначено [141].

У більшості обласних центрах України питання проведення консультацій з громадськістю жодним чином не врегульовано. Тільки міста Донецьк та Кіровоград затвердили власні порядки проведення консультацій з громадськістю. Додатково 6 міських рад у питанні проведення консультацій з громадськістю визнали та користуються Порядком проведення консультацій з громадськістю, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (Житомир, Івано-Франківськ, Ужгород, Хмельницький, Черкаси, Сімферополь) [141]. У місті Одеса питання проведення консультації врегульовано статутом територіальної громади, проте дієвих процедур не містить. У містах Суми та Донецьк консультації з громадськістю проводяться через громадські ради, що є неефективним і обмежує можливості громади впливати на місцеві рішення.

Отже, існує потреба передбачити на законодавчому рівні обов'язкове створення громадських рад при місцевих радах, проведення консультацій з громадськістю органами місцевого самоврядування та сприяння здійсненню громадських експертиз, оскільки на сьогодні обов'язковою для виконання Постанова № 996 є тільки для Київської і Севастопольської міської державної

адміністрації. На вирішення даної проблеми був спрямований проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення», який 26 жовтня 2009 р. було ухвалено Верховною Радою у першому читанні [204]. У даному проекті змін пропонувалося доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

22 березня 2012 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 4572-VI «Про громадські об'єднання», який містить норми, відмінні від запропонованих у проекті Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення. Водночас у Прикінцевих положеннях згаданого Закону містилося доручення Кабінету Міністрів України з метою створення належних умов для його реалізації підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції про внесення змін до законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям цього Закону.

Значні проблеми виникають стосовно правового регулювання загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання. Відповідно до ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади [199]. На сьогоднішній день єдиним нормативно-правовим актом у цій сфері залишається Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17 грудня 1993 року [189]. Відповідно до ст. 146 Конституції України питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування мають визначатися законом [110]. Враховуючи зазначений конституційний припис, урегулювання проведення загальних зборів мешканців територіальних громад Постановою Верховної Ради України виявляється недостатнім. Крім того, аналіз норм Положення свідчить про його невідповідність сучасним потребам суспільства та стратегічним орієнтирам

державної політики сприяння розвитку місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначено у 21 обласному центрі України. Відсутнє належне регулювання у містах Житомир, Луцьк, Тернопіль, Хмельницький і Севастополь. Окремі положення про загальні збори мають 3 обласні центри: Суми, Донецьк, Харків. Деякі міста досі користаються застарілим Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року. У більшості міст України, для ініціювання зборів громадою встановлено штучні вимоги, як то необхідність зібрати підписи від 10% до 1/3 від загальної кількості мешканців. У цьому випадку, щоб провести загальні збори в Заводському районі міста Миколаєва потрібно зібрати 33 тисячі підписи [141]. У Сумах для ініціювання проведення зборів мешканців будинку, вулиці чи кварталу потрібно зібрати підписи 10 % їх мешканців (а не тих з них, хто має право голосу), у разі проведення загальних зборів мікрорайону — 200 підписів, а при проведенні зборів мешканців району — 2500 підписів [176]. Слід відзначити, що подібний порядок встановлюється для проведення загальних зборів з будь-яких питань без будь-яких виключень. На думку О. Орловського це демонструє, що, незважаючи на врегулювання на місцевому рівні і інституту загальних зборів, і інституту самоорганізації, варто розглянути питання про доцільність робити це в рамках єдиного нормативного акта [166, с. 14]. Інакше виникають суперечності між кількома документами або, як це іноді має місце у нормативно-правових актах міста Суми, у Положенні про загальні збори інтереси ОСН майже не враховуються.

На вирішення очікують також і питання удосконалення механізму забезпечення гарантій залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування повинно бути вирішено в процес розробки проекту нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який ще триває. Водночас, деякі положення, спрямовані на удосконалення гарантій участі громадськості у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування,

містяться у проекті Закону України «Про місцеве та регіональне самоврядування в Україні» (реєстр. № 10025 від 9 лютого 2012 р.). Передусім, це стосується встановлення обов'язку відповідної місцевої ради розробити та прийняти Статут територіальної громади. Більше того, автори законопроекту пропонують виносити питання про затвердження Статуту на місцевий референдум. Також, важливою перевагою законопроекту є розробка більш якісних норм про громадські слухання. По-перше, запропоновано доволі широкий перелік питань, з приводу яких громадські слухання проводяться в обов'язковому порядку до прийняття радою відповідного рішення. По-друге, дієвою гарантією залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування у законопроекті є визначення підстав для судового визнання рішень ради не чинними. Такими підставами можуть бути уникнення розгляду пропозицій громадськості органами місцевого самоврядування, а також порушення вимог локальних нормативно-правових актів щодо порядку організації громадських слухань. Регламентація інших форм громадської участі у прийнятті рішень місцевих рад залишилась практично незмінною та потребує модернізації.

У Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення» необхідно: конкретизувати права та обов'язки органів місцевої влади та суб'єктів громадянського суспільства щодо проведення консультацій та здійснення громадської експертизи на всіх етапах реалізації даних форм громадської участі; визначити суб'єктами участі у формуванні та реалізації місцевої політики постійних мешканців громад та їх об'єднань; додати дефініції термінів «громадська експертиза», «консультації з громадськістю», «сприяння здійсненню громадської експертизи»; встановити коло питань, щодо яких проведення консультацій матиме обов'язковий характер; врегулювати порядок фіксації результатів громадської консультативної участі та проведення громадських експертиз, встановити обов'язки органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо

результатів розгляду експертних пропозицій та заходів для їх реалізації; обґрунтування прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень [174].

Враховуючи рекомендації Європейської комісії проти расизму та нетерпимості (ЄКРН) щодо підписання та ратифікації Україною Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, доцільно надати право на скликання загальних зборів усім постійним мешканцям територіальної громади, що потребує відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

З урахуванням важливості напряму проекту Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні щодо максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також сприяння розвитку форм демократії участі на місцях, вважаємо за необхідне: 1) передбачити право бути суб'єктом місцевого референдуму громадським організаціям, партійним осередкам; 2) передбачити однакові умови як прибічникам питання, винесеного на референдум, так і їх опонентам (рівний доступ до ефірного часу, розміщення інформації в газетах тощо); 3) включити членів громади до суб'єктів ініціювання консультативного місцевого референдуму; 4) спростити порядок ініціювання місцевих референдумів на вимогу членів громад шляхом скасування такої стадії, як скликання загальних зборів громадян з ініціювання проведення місцевого референдуму; 5) передбачити можливість проведення на рівні сіл, селищ, міст, районів у містах консультативних референдумів із конкретно визначених законом питань, які не належать до компетенції територіальних громад, однак стосуються їх інтересів (наприклад, зміни меж відповідного населеного пункту, його перейменування тощо).

Наблизитися до таких умов можливо шляхом чіткої фіксації у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»: положення, згідно з яким встановлення кількості підписів, необхідних для реєстрації місцевої ініціативи та ініціативи щодо проведення громадських слухань залежить від загальної

чисельності населення громад; норми про порядок звернення з місцевою ініціативою; норм про такі форми участі мешканців громад як консультації з громадськістю, створення громадських рад при органах місцевого самоврядування, проведення громадських експертиз діяльності органів міського самоврядування; встановлення терміну розгляду проектів рішення, поданих в порядку місцевої ініціативи, а також за результатами громадських слухань; розширення положень щодо наслідків розгляду місцевих ініціатив.

Отже, міські громади є складними, відкритими нелінійними системами, яким притаманні процеси самоорганізації яка проявляється у створенні місцевого самоврядування. Складність цих процесів у тому, що вони знаходяться під впливом зовнішньої дії з боку держави, яка в значному ступені регулює їх форми та шляхи реалізації. Відтак, взаємодія державних органів та місцевого самоврядування може бути оптимальною по-перше, якщо державні органи створюватимуть умови для формування місцевого самоврядування, яке буде відображати адекватно структуру територіальної громади.

Спираючись на викладені вище положення, характеристику міських громад як різновиду територіальних колективів, можна зробити такі висновки: 1) міські громади є соціальними спільнотами, які складаються в результаті взаємодії людей; 2) в основі формування міських громад перебувають інтереси; 3) міські громади виділяються не довільно, вони мають територіальну основу; 4) територіальні громади виконують у суспільстві специфічні функції, забезпечуючи обмін всіма основними видами діяльності людей.

Міські громади володіють рядом об'єктивних якостей: самоврядність; можливість безпосередньо здійснювати властиві їм соціальні функції й первинність щодо тих суб'єктів права, які формуються народом, націями. Слід зазначити, що міські громади можуть включатися в систему управління містом опосередковано, виконуючи свої функції через органи міського самоврядування й безпосередньо через різні форми прямої демократії.

Держава не повинна блокувати процеси самоорганізації місцевих громад через адміністративне втручання, зокрема, і у процес формування органів

місцевого самоврядування; по-друге, якщо державні органи не будуть нав'язувати місцевим громадам тих процесів та форм організації, які їм не властиві по внутрішній природі. Головною метою удосконалення законодавства у цій сфері має стати створення умов, за яких доступність усіх форм локальної демократії для мешканців громад не буде повністю залежати і від позиції окремих органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

3.3. Представницькі органи міського самоврядування: порядок формування та компетенція

Міське самоврядування може здійснюватися територіальною громадою і безпосередньо (шляхом призначення, делегування, кооперування), і через органи місцевого самоврядування. Необхідність формування представницьких органів територіальної громади серед її членів детермінована об'єктивним характером неможливості здійснювати перманентне та цілеспрямоване управління локальними процесами в межах міста з метою реалізації питань місцевого значення. Із того, що територіальна громада, незважаючи на конституційне закріплення її як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, через об'єктивні причини, набуває [180, с. 54]. Формування органів місцевого самоврядування України відбувається в результаті волевиявлення територіальної громади шляхом виборів, референдумів чи інших форм утворення органів місцевого самоврядування.

У системі органів місцевого самоврядування можна виділити дві категорії органів – представницькі та виконавчі. Конституційний Суд України у рішенні у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови № 7-рп/99 від 6 липня 1999 р. [231] визначення коло осіб, яким належить представницький мандат. Представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган, який складається з депутатів і, відповідно до закону, наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення.

Виходячи з цього рішення можна говорити про систему місцевих представницьких органів, які складають місцеві ради – сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні. Сільський, селищний, міський голови визнаються головною посадовою особою територіальної громади з представницьким мандатом, що фактично означає визнання їх представницької природи. Наявність таких двох рівнів не дає підстав підпорядковувати органи першого рівня – другому. Відповідно до ст.10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», можна зробити висновок про те, що саме місцеві ради – єдині представницькі органи територіальних громад.

Вирішення проблем становлення та розвитку місцевого самоврядування знайшли відображення у працях як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників. Більш детально питання функціонування та розвитку місцевого самоврядування розглядаються в працях багатьох вчених [107, с. 214].

Система взаємовідносин місцевих рад з вищими посадовими особами місцевого самоврядування визначають особливості організаційних моделей місцевих рад. В їх основу покладено такі основні критерії: ступінь автономності місцевого самоврядування; форми взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування; місце та роль ради у системі місцевого самоврядування [120, с. 43].

Для з'ясування юридично-правової природи влади представницьких органів місцевого самоврядування слід проаналізувати нормативно-правову базу, яка закріплює статус, межі взаємовідносин місцевих рад з іншими органами публічної влади та територіальною громадою. Враховуючи особливості адміністративно-територіального устрою нашої держави, система представницьких органів складається з двох рівнів: сільські, селищні, міські ради – місцеві ради; районні і обласні ради.

За роки розбудови незалежної Української держави використовувалося декілька принципово відмінних між собою моделей організації влади, які відображали різний ступінь децентралізації влади: починаючи від «радянської» командно-адміністративної системи прямого державного управління на місцях і

закінчуючи спробою запровадити щось на зразок повністю децентралізованої «англо-американської» системи, за якої на всіх субнаціональних територіальних рівнях управління були ліквідовані органи державної виконавчої влади загальної компетенції, а їх функції передані виконавчим органам місцевого самоврядування.

На жаль, всі ці моделі не змогли забезпечити ефективного управління, носили штучний характер і не відповідали реаліям сучасного стану суспільного та економічного життя України, що значним чином актуалізує теоретичний аналіз та дослідження організаційних форм місцевого самоврядування, які сформувалися як в містах України, так і в зарубіжних країнах, з урахуванням того, що світова практика демонструє значну різноманітність форм (систем) муніципального управління.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. територіальні громади України здійснюють самоврядування у рамках континентальної системи та організаційної форми «рада — голова». У світовій практиці (у зарубіжних країнах більш поширеною є назва «рада — мер») відомі два різновиди цієї форми, а саме: «рада — сильний мер» та «рада — слабкий мер». Уявляється, що такі назви є точнішими, ніж «слабка рада — сильний мер» та «сильна рада — слабкий мер». Незважаючи на те, що роль ради в кожному з цих двох різновидів має свої особливості, головне розходження полягає не в тому, що в одному випадку — сильний мер, а в іншому — сильна рада, а в тій ролі і в тих повноваженнях, що належать саме меру. Різниця між повноваженнями мера в обох різновидах настільки істотна, що деякі автори називають моделі «рада — слабкий мер» і «рада — сильний мер» не різновидами організаційної форми «рада — мер», а цілком самостійними організаційними формами місцевого самоврядування.

На жаль, на сучасному етапі неможливо чітко визначити різновид форми місцевого самоврядування в Україні, що пов'язано з тим, що досі не знайдено оптимальної моделі організаційної форми «рада — мер», а також із численними прогалинами у законодавстві та з відсутністю правового регулювання істотних

питань, адже після прийняття Закону всі зміни, що до нього вносилися, стосувалися або компетенції місцевих рад, або повноважень виконавчих органів рад, голови, районних та обласних рад. Дуже цікава точка зору з цього питання у В. Коваля, який вважає, що принцип взаємовідносин у системі місцевого самоврядування, котрий законодавець буде вважати більш прийнятним для України («рада — слабкий голова» або «рада — сильний голова»), буде залежати від подальшого розвитку законодавства, наприклад, від адекватного визначення статусу місцевих голів [99].

Депутати місцевих рад відповідно до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» є членами представницького органу місцевого самоврядування і відповідно представниками територіальної громади. Дуалістичність їх статусу полягає в тому, що, з одного боку, вони реалізують власне індивідуальне право громадянина на участь у місцевому самоврядуванні шляхом діяльності у складі органу місцевого самоврядування, а з іншого - через належність до певного виборчого округу забезпечують зв'язок представницького органу з населенням, що передбачено ст. 10 - 11 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [213]. Зокрема, це обов'язок періодичного (не рідше ніж один раз на півріччя) інформування депутатом виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців. Крім того, депутат зобов'язаний відповідно до закону не рідше ніж один раз на місяць особисто приймати громадян [213].

Слід зазначити, що останнім часом спостерігається падіння якості депутатської роботи. До чинників її погіршення, на думку А. Дуди, слід віднести: скорочення практики особистого прийому виборців депутатами місцевих рад; зменшення кількості зустрічей депутатів з виборцями; скорочення практики звітування депутатів перед виборцями; скорочення кількості депутатських звернень з проблематики, важливої для виборців [67, с. 31].

Як свідчить судова практика, депутати місцевих рад часто не звітують перед виборцями про свою діяльність. Однією із причин, якою обґрунтовують

свою бездіяльність в суді, називають не встановлення місцевою радою строків їхнього звітування. Так, щодо неправомірних дій депутатів місцевих рад у 2007-2011 було прийнято по одному судовому рішення на рік, у 2012 та 2013 роках по два рішення [122]. Предметом судових спорів було визнання неправомірними бездіяльності депутата місцевої ради щодо не звітування про свою діяльність перед виборцями свого виборчого округу та зобов'язання його прозвітувати; визнання неправомірними бездіяльності місцевого засобу масової інформації щодо відмови в опублікуванні звіту депутата місцевої ради про його діяльність; визнання неправомірними бездіяльності голови місцевої ради, місцевої ради щодо не винесення на розгляд ради та не встановлення строків здійснення звітування депутатами місцевої ради тощо.

У судових справах за позовом особи до депутата місцевої ради, який не звітував про свою діяльність, де строк звітування не був визначений радою, місцева рада залучається судом як третя особа. До депутатів міських та районної ради, які виступають стороною у справі, найчастіше належать ті, що обрані за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у межах міст, районів.

Однією з підстав не звітування згідно судових справ є не встановлення місцевою радою строків звітування перед виборцями як підстава не звітування. Зокрема, у справі за позовом громадянина до депутатів Лисичанської міської ради Луганської області позивач просив суд визнати неправомірною бездіяльність депутатів ради та зобов'язати прозвітувати про свою діяльність [234]. Відповідачі та Лисичанська міська рада, що виступала третьою особою у справі, заперечували проти позову, пояснивши, що звітування наче відбувалось. Крім цього, міською радою не визначено строків звітування депутатів, а проведення звіту без прийняття рішення про встановлення строків звітування є неможливим і таким, що порушує передбачений законодавством порядок звітування. Цієї думки притримався і місцевий суд. Так, чинним законодавством встановлений порядок звіту депутатів місцевих рад перед виборцями свого виборчого округу, згідно з яким звіту депутата обов'язково повинно передувати

рішення відповідної ради стосовно строків звітування депутатів перед виборцями. Неприйняття такого рішення унеможливило визначення виступу депутатів перед виборцями саме як звіту. Як вважає суд, законодавство не визначає суб'єкта ініціювання прийняття радою рішення щодо строків звітування депутатів, тому вони не зобов'язані ініціювати його прийняття.

Зважаючи на вищенаведені обґрунтування, Лисичанський районний суд встановив, що бездіяльність відповідачів не може бути визнана протиправною за відсутності відповідного рішення ради щодо встановлення строків звітування. Отож, у задоволенні позову відмовлено у зв'язку з безпідставністю вимог. Судове рішення Лисичанського районного суду було оскаржене та скасоване [229]. Оскільки суд апеляційної інстанції зазначив, що частина 1 статті 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» («рада визначає орієнтовні строки проведення звітів депутатів місцевої ради»), вказана норма є імперативною, відступи від неї не допускаються та не можуть обумовлюватися будь-якими іншими підставами. Отже, звітування депутатів місцевих рад є їхнім обов'язком, який має бути виконаний, незважаючи на дії чи бездіяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Цікавими з приводу строків звітування депутатів місцевих рад є рішення Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду № 2а-2682/11 від 28 липня 2011 р. [228] та Вищого адміністративного суду України (№ К/9991/50707/11 від 18 грудня 2013 р. [227]. Позивачем у цій справі виступає депутат місцевої ради. Суть позову - визнання неправомірною бездіяльність міського голови, яка полягає у не винесенні на розгляд сесії ради проекту рішення про визначення орієнтовних строків проведення звіту депутатів міської ради перед виборцями та проекту рішення про фінансування з міського бюджету витрат на ці цілі.

Проаналізувавши права позивача, передбачені законодавством (статтю 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні») суд прийшов до висновку, що чинними нормами не передбачено право депутата місцевих рад на звернення до суду з

позовом про оскарження дій та бездіяльності місцевої ради та її органів. Крім цього, вимоги позивача не впливають з матеріального публічно-правового правовідношення, з приводу якого адміністративний суд має прийняти рішення. Отже, апеляційна скарга залишена без задоволення. Вищий адміністративний суд України відзначив, що повноваження міського голови та депутатів місцевих рад щодо внесення питань для розгляду їх радою є виключно процесуальними правами і не є владними управлінськими функціями. Тому, повноважень зобов'язати міського голову винести питання на розгляд ради та скористатися своїм правом, у суду немає.

Міський голова в межах своїх повноважень, відповідно до вимог законодавства, уповноважений на власний розсуд приймати рішення щодо винесення питань на розгляд ради, при цьому, він відповідальний перед відповідною радою, а відтак такі його дії не підлягають оскарженню в судах. Тобто, у тому випадку, коли місцева рада не визначає строків звітування депутатів ради, депутат може звертатися до ради, як органу місцевого самоврядування, з проханням встановити строки звітування. Голова місцевої ради є посадовою особою, що наділена процесуальними можливостями з приводу винесення питань на розгляд ради, але це не є його обов'язком.

Кандидат у депутати в одномандатному виборчому окрузі звернувся з позовом до свого опонента в тому ж окрузі (який на той момент був депутатом цієї місцевої ради) вважаючи, що останній порушує Закон України «Про вибори депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Зокрема, проводить передвиборну агітацію в заборонений законодавством час. У поясненнях до позову відповідач зазначив, що звітував про проведену роботу його як діючого депутата, а передвиборна агітація з його боку не проводилась. У своєму рішенні суд розділив поняття «передвиборна агітація» та «звітування депутата місцевої ради». Згідно частини 1 статті 47 Закону України «Про вибори депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», передвиборна агітація – це здійснення

будь-якої діяльності з метою спонукати виборців голосувати за або не голосувати за кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

Відповідно до частини 3 статті 47 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» передвиборна агітація здійснюється в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України. Офіційні повідомлення в період виборчого процесу про дії кандидатів у депутати, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією та законами України, підготовлені у порядку, визначеному Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», не є передвиборною агітацією, якщо вони не містять коментарів агітаційного характеру, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій про дії зазначених осіб як кандидатів у депутати.

Відповідно до частини 5 статті 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій державної і комунальної форм власності зобов'язані сприяти депутатам місцевих рад в організації їх звітів (зустрічей) перед (з) виборцями шляхом надання приміщень, інформаційних та інших довідкових матеріалів, необхідних депутату місцевої ради, на прохання депутата здійснювати інші заходи, пов'язані з проведенням його звіту перед виборцями, у тому числі сприяти оповіщенню виборців про час і місце його проведення.

2 липня 2013 р. Красноперекопським міськрайонним судом Автономної Республіки Крим розглядалась справа №110/2549/13-а за позовом депутата до районної ради, однією із позовних вимог якого було зобов'язання орган місцевого самоврядування опублікувати звіт депутата у міськрайонній газеті. Як обґрунтування своїх позовних вимог зазначив, що протоколом постійно діючої комісії ради йому відмовлено у публікації звіту. Проте, для задоволення

цієї вимоги не довелося чекати закінчення судового розгляду, оскільки після подання позову до суду, його звіт як депутата було опубліковано у місцевій газеті.

Таким чином, практика оскарження не звітування депутатів та сільських, селищних, міських голів досить позитивна, проте є певні неоднозначності. Зокрема, різні думки у судах щодо визначеності та не визначеності процедури звітування голів місцевих рад, з приводу тлумачення самого поняття «звітування» (дуже часто ототожнюють його з інформуванням). Недостатню урегульованість порядку звітування міських голів суди сприймають як звільнення останніх від обов'язку звітувати. Не сприяння підприємств чи установ депутатам у звітуванні, на думку суду, є допустимою перешкодою, що виправдовує не звітування депутатів.

Зважаючи на це, судовим органам потрібно не шукати прогалини в законодавстві, а вирішувати судові спори у відповідності до чинних норм. Слід виходити із загальних принципів місцевого самоврядування, розуміти звітування як обов'язок органів та посадових осіб місцевих рад, а не як можливість, яку не обов'язково здійснювати.

Низка проблем існує щодо набуття та припинення повноважень депутатами міських рад. Так, значні суперечливості в статусі та діяльності депутатів мають місце стосовно набуття депутатом своїх повноважень, коли в день відкриття першої сесії новообраної ради зберігають свої повноваження депутати цієї ж ради попереднього скликання [262]. Водночас у випадку необрання з якихось причин місцевої ради після закінчення чергової каденції, повноваження депутатів цієї ради не припиняються взагалі. Така ситуація не є нереальною чи унікальною для системи місцевого самоврядування України. Згідно ст. 41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» організація управління районами в містах належать до компетенції міських рад [199].

Вказані вище проблеми продукують ситуацію, коли перед кожними місцевими виборами міські ради у містах з районним поділом приймають рішення про неутворення районних рад. Наприклад, перед виборами 2010 р.

такими містами стали Київ, Харків та Вінниця. Внаслідок цього після проведення місцевих виборів районні ради в таких містах припиняють своє існування і тому ніякої «першої сесії цієї ради нового скликання» не відбувається. Але через це повноваження депутатів таких районних рад не можуть припинитися, оскільки єдиний передбачений законодавством України випадок такого припинення не настає. Тому виникає парадоксальна ситуація, коли місцевої ради вже не існує, а її депутат зберігає свої повноваження (але не в раді, якої вже не існує, а тільки у виборчому окрузі). Більше того, згідно ч. 3 ст. 7 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» депутат місцевої ради не може мати іншого представницького мандата [213]. Це означає, що колишній депутат неутвореної районної в місті ради не може стати депутатом будь-якої іншої місцевої ради, оскільки він ще зберігає статус депутата районної ради. А позбавлення депутата цього статусу передбачене законодавством України тільки для випадків дострокового припинення його повноважень.

Подоланням цієї суперечності може бути внесення змін до ч. 2 ст. 4. Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». Необхідно узгодити формулювання норм щодо початку та припинення повноважень депутата. Якщо повноваження новообраних депутатів настають в момент оголошення результатів місцевих виборів на першому пленарному засіданні новообраної ради, то і повноваження депутатів цієї ради попереднього скликання мають закінчуватися саме в цей час, а не в цей день.

Окремою проблемою є припинення повноважень депутатів районних в місті рад, щодо яких міською радою прийняте рішення про їх неутворення після наступних місцевих виборів. Якщо районна рада не буде обрана, то момент початку повноважень її новообраних депутатів теж не настане. Тому такий спосіб припинення повноважень не може бути застосований до районних в місті рад. Це змушує віднайти спеціальну процедуру для припинення повноважень депутатів районних в місті рад.

Згідно законодавства України про місцеве самоврядування провідним елементом системи управління містом з районним поділом є міська рада. Саме

міська рада згідно ч. 3 та ч. 4 ст. 41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [199] наділяє повноваженнями районні у містах ради. Тому в разі неутворення таких районних рад повноваження останніх переходять (точніше, повертаються) до відповідних міських рад. Через це припинення повноважень депутатів районних в містах рад в разі їх неутворення необхідно узалежнити від набуття повноважень новообраної міської ради. Таким чином, у випадку неутворення районних в місті рад повноваження депутатів цих рад повинні припинитися в момент настання повноважень депутатів міської ради (тобто, в момент оголошення головою міської виборчої комісії результатів місцевих виборів). Запровадження цієї норми не потребує внесення змін до законодавства України, оскільки діяльність рад як представницьких органів місцевого самоврядування визначається не тільки законами України, але й статутами територіальних громад. Тому вказана процедура цілком може бути запроваджена відповідною нормою статуту територіальної громади.

Для депутатів районних в місті рад, щодо яких прийнято рішення про неутворення, повноваження депутатів повинні припинитися в момент оголошення результатів місцевих виборів на першій сесії новоутвореної міської ради. При цьому зовсім не обов'язково змінювати законодавство - цілком можна обмежитися включенням відповідного положення до статуту територіальної громади.

Таким чином, процедура припинення повноважень депутатів місцевих рад містить деякі суперечливості, які спроможні створити певні ускладнення в діяльності цих колегіальних органів влади. Законодавство України стосовно місцевого самоврядування потребує узгодження положень щодо початку та припинення повноважень депутата місцевої ради. Норма закону про припинення повноважень в день відкриття першої сесії новообраної ради потребує заміни на норму, згідно якої повноваження повинні припинитися в момент оголошення головою відповідної виборчої комісії результатів місцевих виборів на першому пленарному засіданні новообраної ради.

Не сприяє оптимальній побудові представницьких органів місцевого самоврядування подеколи і практика Конституційного Суду України. Зокрема, до таких проблем можна віднести насамперед те, що він, ухвалюючи рішення з питань визнання неконституційними законів чи офіційного тлумачення Конституції і законів України, іноді принижує роль законодавчого регулювання у механізмі управління державними справами [25, с. 390-391]. До наслідків такого впливу на сферу законотворчості з боку єдиного органу конституційної юрисдикції можна віднести положення статті 7 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р., в якій з урахуванням його рішень вже було прямо зафіксовано, що депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті. У такий спосіб були створені відповідні передумови для впливу органів виконавчої влади на сферу місцевого самоврядування із середини, внаслідок чого переважна більшість керівників місцевих державних адміністрацій була обрана не тільки депутатами, а й головами районних і обласних рад.

Слід зазначити, що правова позиція єдиного органу конституційної юрисдикції, за якою міський голова є «посадовою особою з представницьким мандатом», а тому «не може мати іншого представницького мандата», не викликає заперечень лише стосовно мандата народного депутата України, оскільки останній за змістом статті 78 Конституції здійснює свої повноваження на постійній основі, що, звісна річ, виключає поєднання посади народного депутата України з посадою міського, отже, й сільського та селищного голови, який за змістом частини другої статті 141 Основного Закону також має здійснювати свої повноваження на постійній основі. Стосовно ж неможливості

поєднання посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата місцевої ради, то в цій частині виникають певні непорозуміння. Адже Конституція не містить відповідних норм, які прямо або опосередковано забороняли б сільським, селищним, міським головам бути депутатами місцевих рад та Верховної Ради АРК, які до того ж здійснюють свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю.

У такий спосіб Конституційний Суд України своїми рішеннями унеможливив поєднання в перспективі посади міського голови з мандатом депутата насамперед районної і обласної ради та Верховної Ради АРК, хоча ці питання, на думку Б. Калиновського, мають вирішуватися виключно на законодавчому рівні [92, с. 46]. Це, зокрема, впливає зі змісту частини третьої статті 141 Конституції, згідно з якою статус голів, депутатів (включаючи питання несумісності) і виконавчих органів ради, їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом. Єдиний орган конституційної юрисдикції не повинен підміняти законодавчу владу, створюючи відповідними рішеннями перешкоди для вдосконалення організації влади на місцях шляхом законодавчого регулювання, що особливо виразно простежується зі змісту його рішень із питань сумісництва посади в місцевих органах виконавчої влади та посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата відповідної місцевої ради та Верховної Ради АРК.

Особливе місце в структурі та організації діяльності органу місцевого самоврядування та територіальної громади посідає міський голова. Доктринальний підхід до визначення статусу голів місцевих рад як елементу системи місцевого самоврядування, дозволяє зробити висновок, що вони входять до неї не безпосередньо, а через відповідні органи місцевого самоврядування. Тому, на думку В. Борденюка, правовий статус голів має визначатися в системному зв'язку з правовим статусом відповідних рад та їх виконавчих органів [24, с. 196].

Зважаючи на особливості обрання (територіальною громадою), діяльності (законодавче визначення організаційних, кадрових та представницьких

повноважень у ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні; на основі представницького мандату діє від імені виборців; під час здійснення повноважень є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою), незалежного статусу (особливості дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських голів згідно з ч. 3 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») голови місцевої ради вбачається дискусійною позиція В. Борденюка, що посада сільського, селищного, міського голови «не має принципових відмінностей від посади керівника органу державної влади» [24, с. 197]. Водночас слід погодитися з його думкою про недоцільність прийняття окремого Закону «Про статус сільського, селищного, міського голови», оскільки схвалення окремих законів щодо певного елементу системи місцевого самоврядування може призвести до дублювання їх норм [24, с. 201].

Після набрання чинності Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» Конституційним Судом України розглянуті подання народних депутатів України з приводу офіційного тлумачення деяких положень статей Конституції України і Закону та щодо відповідності Конституції України деяких частин Закону. Уявляється, що вирішення обох справ (справи про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) [231] та справи про місцеве самоврядування [232]) цілком на користь суб'єктів права на конституційне подання давало б підстави для ствердження, що різновид організаційної форми місцевого самоврядування в Україні ще більше наблизився до різновиду «рада — сильний мер» у його класичному вигляді [8, с. 36].

Дуалістичність статусу сільського, селищного, міського голови обумовлена тим, що, з одного боку, він є посадовою особою місцевого самоврядування (працює в органі місцевого самоврядування, має відповідні повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету), очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях, але з іншого - він є окремим суб'єктом

місцевого самоврядування, що «докорінно відрізняє його від голів районної, обласної, районної у місті ради» [7, с. 42].

Таким чином, головним елементом системи міського самоврядування в Україні є міська територіальна громада, а подальшу побудову елементів цієї системи необхідно здійснювати залежно від ступеня їх важливості для функціонування громади, при цьому найбільш значущим є такий системоутворюючий зв'язок, як субординація. На думку Л.Л. Лабенської, чинне законодавство обґрунтовано відносить до другого за важливістю елемента системи міську раду як основний орган, що безпосередньо пов'язаний з громадою, оскільки саме через раду реалізуються такі системоутворюючі зв'язки з територіальною громадою, як координація, взаємодія, управління. Дослідник вбачає певні суперечності в тому, що міський голова, який згідно із субординацією повинен бути підзвітним перед територіальною громадою, радою та депутатами, визнається головною посадовою особою територіальної громади (відповідно до п. 1 ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[199]), однак зауважує, що з переходом до пропорційної системи місцевих виборів порушено стійкий зв'язок між депутатами міських рад і членами територіальної громади міста, в той час, як міський голова обирається територіальною громадою безпосередньо [126].

Система міського самоврядування побудована на системно-логічних зв'язках, що визначають взаємозалежність і ієрархії елементів в залежності від їх важливості для територіальної громади як головного елемента системи; структурованості системи як засобу поєднання всіх елементів в одне ціле; ускладнення системи в процесі її розвитку; розширення функціональних зв'язків за наявності головного елемента системи – міської територіальної громади, який визначає закономірність побудови системи міського самоврядування в цілому і, нарешті, відносна самостійність інших елементів системи стосовно головного.

Стосовно ваги та місця окремих елементів у системі міського самоврядування В.С. Куйбіда наголошує на тому, що вихідною категорією, яка

визначає місце компонентів у цій системі, є функція, а функціональне дослідження - найбільш вдалий шлях розкриття змісту діяльності місцевого самоврядування у системі демократії. Такий підхід дозволяє врахувати особливості територіальних громад і оптимально побудувати необхідну для ефективного управління містом систему самоврядних органів, визначити місце окремих елементів у системі місцевого самоврядування, яка повинна бути цілісною. На думку вченого, основною функцією місцевих рад, їх виконавчих органів, міських голів є забезпечення сталого соціально - економічного і культурного розвитку відповідних територіальних громад через розвиток особистості, містоутворюючих та містозабезпечуючих підсистем [117, с.142].

На нашу думку, при визначенні системних чинників слід брати до уваги не тільки обсяг визначених законодавством правових норм або функцій, а й обсяг відповідальності вирішення питань місцевого значення, забезпечення життєдіяльності села, селища, міста. За цим критерієм найбільша відповідальність за сталий розвиток міста покладається саме на місцевого голову.

В літературі виокремлюють декілька груп повноважень і функцій сільського, селищного, міського голови, а саме: організаційно-розпорядчі, кадрові (номінаційні), представницькі, контрольно-правові, фінансові та майнові (згідно зі ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [106, с. 15]. До повноважень із практичного управління міським господарством можна віднести лише право розпоряджатись коштами в межах бюджетних призначень, визначених радою [278, с.11-15]. Чинне законодавство не передбачає жодних професійних, освітніх, інших кваліфікаційних вимог до кандидата на цю посаду. Однак управління селом, селищем, містом, забезпечення належної якості надання публічних послуг територіальній громаді потребують наявності не тільки управлінського хисту, а й відповідної освіти, професіоналізму та компетентності. Однак ця роль головної посадової особи місцевого самоврядування все ж потребує наявності спеціальних знань, умінь і навичок, адже ціною управлінських помилок є добробут територіальної

громади. Таким чином, важливим аспектом діяльності місцевого голови є налагодження конструктивної співпраці з місцевою радою.

Аналіз функцій і повноважень голови та місцевої ради, чинне законодавство та практика його реалізації дозволяють виокреслити деякі механізми стримувань і противаг, передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо взаємодії міського голови і міської ради, наявність яких не дозволяє обом сторонам узурпувати владу, проте може перетворитись на підставу для конфліктів та протистояння між ними.

До них, зокрема, можна віднести такі положення:

1) в сфері номінаційних правовідносин: а) міський голова не має права призначати секретаря місцевої ради одноосібно, без згоди на це самої ради, він лише подає на розгляд і затвердження ради його кандидатуру (підпункт 4 п. 3 ст. 42 гл. 3 розд. II закону); б) міський голова та місцева рада можуть сформувати виконавчий комітет лише спільно, при цьому сформований попередньою радою і попереднім головою комітет виконує свої повноваження до формування нового (підпункт 1 ст. 51 гл. 5 розд. II);

2) у правотворчій сфері відносин: а) міський голова може заблокувати рішення місцевої ради, тобто не підписати прийняте міською радою рішення і таким чином позбавити його законної сили (підпункт 3 п. 3 ст. 42 гл. 3 розд. II); б) міська рада має право скасувати рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради (п. 9 ст. 59 гл. 5 розд. II);

3) у сфері реалізації відповідальності (юрисдикційній): а) повноваження міського голови можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або за рішенням місцевої ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як 2/3 голосів депутатів від загального складу ради (п. 3 ст. 79 розд. IV); б) міська рада може прийняти рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові (підпункт 10 п. 1 ст. 26 гл. 1 розд. II). Підстави для винесення цього рішення законодавець не деталізував, але їх доцільно прописати в статуті міської ради. Зокрема, це може бути негативний висновок

щодо звіту сільського, селищного, міського голови, який має право заслуховувати місцева рада;

4) у сфері правореалізації: а) місцева рада затверджує договори, які укладає голова від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету, з питань, віднесених до виключної компетенції ради, відповідно до чинного законодавства; б) міський голова зобов'язаний подавати ці договори на затвердження відповідної ради (підпункт 16 п. 3 ст. 42 гл. 3 розд. II).

У статутах територіальних громад доцільно деталізувати основні засади взаємодії окремих елементів місцевого самоврядування, у тому числі сільського, селищного, міського голови та місцевої ради. З метою забезпечення легітимності взаємодії сільського, селищного, міського голови з депутатським корпусом ради необхідно зафіксувати в статутах і регламентах місцевих рад основні принципи, правила та процедури такої взаємодії при вирішенні спірних питань і розв'язанні конфліктних ситуацій. Доцільно також передбачити залучення посередників до розв'язання деструктивних конфліктів тощо.

Головною метою налагодження взаємодії голови та місцевої ради, на нашу думку, є створення умов для належного виконання закріплених за ними функцій, обов'язків і повноважень. Основними принципами взаємодії голови та депутатів міської ради повинні бути взаємна повага, дотримання культури й етики спілкування, пріоритет інтересів територіальної громади при вирішенні питань місцевого значення, дотримання чинного законодавства, відповідальність перед територіальною громадою, прагнення до консенсусу та конструктивної співпраці, обґрунтування власної позиції з питань, які розглядаються, виявлення розумної ініціативи при здійсненні повноважень, зрівноважене ставлення до критики, послідовність, чесність.

Досвід функціонування системи управління в містах України свідчить, що будь-яка реформа на місцевому рівні починається з ініціативи міського голови. Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» міський голова є головною посадовою особою територіальної громади міста. Крім того, ч. 2 ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні» закріпила, що міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, безпосереднього виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Відповідно до ч. 2 ст. 79 названого закону в разі порушення головою місцевої ради Конституції або законів України, прав і свобод громадян, не забезпечення здійснення наданих йому повноважень вони можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради або місцевого референдуму (тобто виборців, які висловили довіру та віддали свої голоси за даного кандидата під час голосування).

Досліджуючи стан нормативно-правового забезпечення інституту дострокового припинення повноважень обраних представників територіальної громади в Україні Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй резолюції «Функціонування демократичних інститутів в Україні» від 19 квітня 2007 р. та Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) розцінили впровадження в українське законодавство елементів імперативного мандата в цілому негативно, вказала на ряд суперечностей між цими новими положеннями в Конституції України і законах України, які утверджували вільний представницький мандат. Окрім того, процедуру відкликання депутата було визнано такою, що «не відповідає європейським стандартам і зумовлює виникнення питання про їх відповідність Конституції України» [179, с. 13].

Водночас законодавчо обумовлена можливість відкликання депутатів, сільських, селищних голів є вагомим чинником впливу на них територіальної громади та підвищує їхню відповідальність перед останньою. Утім складність, а подекуди й суперечливість окремих організаційно-процесуальних норм цього процесу потребує відповідного нормативно-правового врегулювання. Слід зазначити, що: «по-перше, відкликання не може бути здійснене меншою кількістю голосів відносно тієї кількості, якою цей кандидат був обраний; по-друге, відкликання може мати місце при рішенні більшості від усіх зареєстрованих виборців, а не більшості з числа тих виборців, які взяли участь у голосуванні» [92, с. 48].

Нормативно-правове регулювання припинення повноважень депутатів, сільських, селищних голів дає підстави стверджувати, що на практиці застосувати цей інститут в сучасних умовах майже неможливо. Відповідно, актуальним є питання про доцільність збереження в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» положень, які визначають порядок відкликання депутатів, особливо з урахуванням негативних оцінок Венеціанською комісією відповідних законодавчих положень.

При цьому припинення повноважень депутата, сільського, селищного голови за рішенням місцевого референдуму вважається найбільш дієвим. Його ефективність полягає в тому, що тут контроль здійснюється самою територіальною громадою, яка обрала представників. Тобто сама громада оцінює ефективність діяльності як депутата, так і сільського, селищного голови та представницького органу загалом.

Без сумніву, даний механізм залишається дієвим інструментом контролю територіальної громади за діяльністю сільської, селищної ради, але за умови готовності населення до такої участі: громадської ініціативи, активності виборців, їх адекватного усвідомлення політики представницького органу. Крім того, ґрунтовного опрацювання потребує правовий бік реалізації зазначеного інституту, оскільки існує загроза його перетворення на дестабілізуючий фактор у роботі виборних органів місцевого самоврядування. Тому для ліквідації правового вакууму необхідно вдосконалити правові норми законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», у яких слід закріпити принцип відповідальності за передвиборчі обіцянки депутата, сільського, селищного голови, обумовлено процедуру оцінювання діяльності як представницького органу, так і депутата, сільського, селищного голови, спрощено самі процедури припинення повноважень та відкликання.

Водночас, як зазначає В. Грובה [54, с. 17], головною причиною правового нігілізму в частині дострокового припинення повноважень обраних представників територіальних громад є ухвалення Закону України «Про всеукраїнський референдум», унаслідок чого втратив чинність Закон України

«Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. З огляду на це першочерговим є прийняття закону «Про місцеві референдуми», оскільки ряд правових норм в частині припинення повноважень та відкликання пов'язаний із потребою законодавчого регламентування місцевих референдумів. Цей закон повинен детально врегулювати порядок проведення місцевого референдуму з питання дострокового припинення повноважень сільських, селищних рад з метою мінімізації можливого адміністративного впливу на суб'єктів цього процесу, а також створення організаційного механізму для втілення результатів місцевого референдуму.

У зв'язку із зазначеним необхідно чітко закріпити в нормативно-правовій базі місцевого самоврядування України право депутатів, які увійшли до складу депутатського корпусу місцевої ради за результатами голосування за виборчі списки політичних партій, на утворення власної депутатської фракції місцевої ради (незалежно від їх кількості). При цьому, зробити це цілком можливо без зміни законодавства України стосовно місцевого самоврядування. Як вже неодноразово зазначалося, на сьогодні всі питання створення та організації діяльності депутатських фракцій в місцевих радах (включно до мінімальної кількості депутатів у радах) визначаються регламентами цих рад. Тому цілком можливо запровадити всі визначені в цій роботі норми стосовно утворення депутатських фракцій в регламенті місцевої рад, який є підзаконним актом та внутрішнім документом самої ради.

Вдосконалення діяльності міської ради як колегіального органу влади потребує зосередження досліджень на діяльності кожного окремого депутата. Покращення організаційних форм колективної діяльності депутатів місцевих рад не дасть результату без вдосконалення роботи кожного окремого депутата. Законодавство щодо порядку формування представницьких органів місцевої публічної влади повинно мати сталий характер, передбачати механізм впливу виборців на формування списків кандидатів на виборні посади в інституції місцевого самоврядування.

Необхідно системно підійти до реалізації конституційно-правового статусу

міського голови та депутатів місцевих рад, для цього чітко законодавчо визначити і розкрити механізм втілення елементів цього статусу: провосуб'єктність, функції, права, обов'язки, компетенцію, гарантії та відповідальність.

При цьому слід мати на увазі, що міське самоврядування як системне явище потребує такого ж системного підходу, врахування усього комплексу внутрішніх і зовнішніх факторів, які впливають на зміст управлінських рішень та їх результативність. Тільки в цьому випадку реформи можуть бути успішними і позитивно сприйнятими територіальними громадами, тільки так можна забезпечити зміцнення системи місцевого самоврядування в цілому і системи представницьких органів як її наріжного каменю.

3.4. Виконавчі органи міських рад: особливості структури та організації діяльності

Історія розвитку місцевого управління в Україні демонструє тенденцію створення колегіальних виконавчих органів місцевого самоврядування. На різних етапах вітчизняної державності існували магістрати, розпорядчі міської думи, міські та земські управи, виконавчі комітети місцевих рад. З проголошенням незалежності перед Україною постала проблема реформування не лише центральної влади, а й місцевого управління. Не можна не підтримати точку зору про те, що необхідність створення виконавчих інституцій поряд з представницьким органом зумовлена об'єктивними причинами, зокрема, складністю управління, неможливістю забезпечення ефективності управління лише представницьким органом [62, с. 13-15]. Закон України «Про місцеве самоврядування» у ст. 11 «Виконавчі органи рад» містить такі положення: 1. Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Існування в системі місцевого самоврядування виконавчих органів створює умови для життєздатності й ефективної

діяльності територіальної громади, оскільки її проблеми вирішуються у власних інтересах завдяки використанню своїх відповідних структур [199].

У сучасній юридичній літературі функції виконавчих органів місцевого самоврядування практично не мають широкого розкриття. В одних працях цього питання зовсім не торкаються, в інших лише вказується, що основними функціями виконавчих органів місцевих рад є виконавча та розпорядча [30; 108]. В деяких творах розглядаючи ці елементи організації роботи, зокрема виконавчого комітету, наводяться їх повноваження [147]. Разом з тим на етапі конституційної реформи особливої актуальності набуває вивчення практичних проблем функціонування цих органів.

У радянський період напрямки діяльності виконавчих органів були зумовлені політичною системою і структурою державного апарату. Так, Б.М. Габричидзе висував такі основні функції виконавчих комітетів: а) забезпечення під керівництвом Ради комплексного економічного та соціального розвитку на своїй території; б) керівництво підвідомчим державним, господарським та соціально-культурним будівництвом на території відповідних Рад на основі рішень Рад і органів вищого рівня державної влади й управління; в) функція забезпечення законів, охорони державного та суспільного порядку, прав громадян [45, с. 32].

Важливе значення для вирішення проблем формування державності і становлення місцевого самоврядування в Україні мають питання співвідношення міських рад з їх виконавчими органами, на що зверталось багато уваги ще в радянській юридичній науці. Як зазначав тоді Ю.М. Козлов, не було більш гострого, нагального на кожному історичному етапі розвитку радянського суспільства та державності поняття про співвідношення рад із підзвітними їм виконавчими органами, що постійно привертало до себе увагу з позиції як теорії, так і практики [9, с.5].

У сучасній юридичній літературі виконавчі органи місцевих рад учені розглядають як «органи органів» місцевого самоврядування [113, с. 90; 147, с. 161], тому що становище їх у системі місцевого самоврядування, організація та

діяльність за принципом розподілу функцій і повноважень свідчить про структурну та функціональну єдність в організації представницького і виконавчих органів місцевого самоврядування. З цього випливає необхідність та доцільність запровадження окремого терміна, який зможе відобразити таку єдність. Таким може бути термін «муніципалітет», під яким мають на увазі складні утворення, що поєднують у собі виборну колегію та професійний апарат, де перша виступає представницьким ядром цього «муніципалітету», зосереджуючи прерогативи муніципальної корпорації [9, с. 43].

Визначення повноважень виконавчих органів відбувається за допомогою закріплення їх прав і обов'язків у положеннях про відповідні органи, що затверджуються місцевою радою. Але ці правові акти приймаються щодо департаментів, відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради.

Значне місце в профільному Законі займає розділ, присвячений власне повноваженням виконавчих органів місцевих рад. Така пильна увага законодавця не випадкова, оскільки повноваження є тією яскравою ознакою публічної діяльності, в якій чітко знаходять прояв статус, особливості організації та функціонування її носіїв, є тим засобом, який допомагає дослідити фактичне місце і роль цих органів в управлінському процесі [78, с. 89, 109]. Слід зауважити, що глава 2 «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад» Закону закріплює за цими суб'єктами місцевого самоврядування достатньо вагомі повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, у галузі бюджету, фінансів і цін, зовнішньоекономічної діяльності [199]. Надання вагомих повноважень у цих сферах сприяє реалізації принципу взаємовигідного співробітництва між державами, проголошеному в Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», в якому за органами місцевого самоврядування закріплюється функція — впроваджувати у життя засади внутрішньої і зовнішньої політики шляхом вирішення питань місцевого значення [187, ст. 12].

Виконком як головний виконавчий орган міського самоврядування виконує функції поточного адміністративного управління цією територією. Фактично виконком є «урядом» території, створюваний представницьким органом обраним громадою. Особливості діяльності виконавчих органів міського самоврядування врегульовані Розділом XI Конституції України, а також Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [199], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [212], «Про статус депутатів місцевих рад» [213]. Важливість надання необхідної уваги дотримання законності при формуванні виконкому є беззаперечною, оскільки від цього колегіального органу залежать питання життєдіяльності територіальної громади, комунальної власності, інфраструктури території тощо.

Питання утворення виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради врегульовано у статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно ст. 51 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень [199]. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету. Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради - за пропозицією голови відповідної ради. Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради - голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. Міська рада утворює у складі виконавчого комітету ради орган з питань містобудування та архітектури.

Найчастішим порушенням при утворенні виконавчих комітетів міських рад є формування його в переважній більшості з числа осіб, які віднесені частиною 3 статті 51 Закону до категорії «інші». Це є грубим порушенням вимог статті 19 Конституції України, частини 3 статті 7 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [212], пункту 1 статті 18 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [212], частини 3 статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [199].

Відповідно до частини 3 - 4 статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування», до складу виконкому входить відповідний сільський, селищний, міський голова або голова районної у місті ради, секретар відповідної ради, керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради (рада в праві довільно визначати назви відповідних виконавчих органів, які вона створює, тому це можуть бути і департаменти, і служби, і агентства тощо). Крім цього, до складу виконкому можуть входити інші особи. Як правило такими особами є люди, які є моральними авторитетами суспільства, можуть бути виразником та представляти інтереси значної частини територіальної громади, керівники територієутворюючих підприємств, організацій.

Нажаль, наразі в Україні усталеною є практика, за якою вимога згадуваної частини 3 статті 51 Закону, що є імперативною вимогою, тлумачиться при утворенні (визначенні кількісного та персонального складу) виконкомів досить довільно. За подібного підходу можлива ситуація, коли у складі виконкому затвердять іноземних громадян, або осіб, які не досягли 18 років, оскільки в статті 51 Закону також не вказано прямо, що місцевій раді заборонено діяти на власний розсуд й таких осіб не можна затверджувати або можна затверджувати виключно громадян України старше 18 років (ця норма визначена не статтею 51 Закону, а Конституцією України, а також цивільним законодавством) тощо.

Така ситуація, на думку фахівців пояснюється, по-перше, тим, що Ради та відповідні сільські, селищні, міські голови, голови районних у місті рад не вважають за потрібне включати до складу виконавчого комітету всіх без виключення керівників виконавчих органів ради (відділів, управлінь,

департаментів, інших виконавчих органів); по-друге, виконавчий комітет має делеговані повноваження рад з питань формування цінової, тарифної політики в місті, до прикладу встановлення тарифів на перевезення в громадському транспорті, на теплопостачання, водопостачання та водовідведення тощо [263]. Оскільки в цих рішеннях знаходяться прямо зацікавлені люди, тому інколи (нажаль для України - дуже часто) виконкоми мають значне представлення осіб, які виступають лобістами інтересів конкретних підприємств, що мають інтереси чи безпосередньо займаються тепло- та водопостачанням, перевезеннями у громадському транспорті, будівництвом та забудовою.

До складу виконкомів не включаються окремі заступники міського голови або керуючий справами, підставою чого є суміщення депутатських повноважень у відповідній раді з посадою в її виконавчих органах, зокрема на посадах керівника відділу, управління, іншого виконавчого органу, керуючого справами виконкому, заступника міського голови й намагання уникнути прямого порушення частини 9 статті 51 Закону щодо заборони входження до складу виконкому депутатів ради. Хоча якщо виходити з норм законодавства і загальної теорії права, ситуації коли депутати місцевих рад, працюють у виконавчих органах цих же рад, - є правовим нонсенсом. Депутат, який делегований у місцеву раду для представництва інтересів громади, фактично вступає в конфлікт інтересів між інтересами громади, які він має представляти в раді, в т.ч. контролюючи виконавчі органи ради, та посадові обов'язки, що є у широкому сенсі - оплачуваною роботою фахівця певної галузі знань. Ситуація коли депутат сам себе контролює є неприпустимою. Саме тому, в статті 51 Закону чітко визначено, що депутати не можуть входити до складу виконавчого комітету цієї ради. Однак, такі випадки є поодинокими і потребують вирішення, оскільки як бути в ситуації, коли голос депутата за своє призначення на посаду в виконавчий орган ради (заступником міського голови, керуючим справами тощо) є вирішальним.

Інша складна ситуація, коли така особа є депутатом і входить до відповідної постійної профільної комісії місцевої ради, на яку покладено

функції постійного контролю за напрямом в якому працює депутат-посадовець. У викладених вище випадках ризик «позаправового» вирішення питань діяльності місцевого самоврядування на користь окремих осіб, а не територіальної громади, є надвисоким.

Подібне суміщення об'єктивно може бути визнане порушенням, оскільки вимога частини 3 статті 51 Закону є імперативною й ні відповідний голова ради, міський, селищний, сільський голова, ні депутатський корпус ради, не мають права відходити від вимоги Закону щодо необхідності включення до складу виконкому певних осіб «за посадою». За такою «довільною логікою» тлумачення статті 51 Закону, до складу виконкому цілком ймовірно може не потрапити і міський, сільський, селищний голова або голова районної у місті ради, який має очолювати цей виконком.

Проаналізувавши порядок формування виконкомів, що регламентований Законом України «Про місцеве самоврядування», провівши аналіз практики їх створення і діяльності, а також дізнавшись позицію з цього питання Національного агентства з питань державної служби, спеціалісти Центру співпраці та підтримки міжнародних проектів прийшов до висновку, що більшість (якщо не всі) виконкоми територій (як правило міст) в Україні, сформовані з порушенням вимог чинного законодавства, а тому їх можна визнати нелегітимними [263]. Зокрема, у листі-відповіді № 6471/10-13 від 19 грудня 2013 року з роз'ясненням позиції НАУПДС констатовано, що «персональний склад виконавчого комітету міської ради затверджується радою за пропозицією міського голови та утворюється у складі, передбаченому частиною третьою статті 51 Закону» [199]. Така вимога є логічною, оскільки виконавчі ОМС підзвітні, підконтрольні та утворюються відповідною радою, а тому депутат, що входить до складу відповідної ради перебуває в ситуації конфлікту інтересів при розгляді питань, пов'язаних з його професійною діяльністю як посадової особи місцевого самоврядування або виконкому.

Вимога несумісності мандата депутата місцевої ради з перебуванням у складі виконавчого комітету, на посадах керівника в виконавчих органах ради,

прямо або опосередковано передбачена: 1) частиною 1, 3 статті 7 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», на депутатів місцевих рад, які здійснюють свої повноваження у раді на постійній основі, поширюються вимоги щодо несумісності діяльності з іншою оплачуваною роботою. 2) частиною 7 статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», на членів виконавчого комітету, які працюють у ньому на постійній основі, поширюються вимоги щодо несумісності, передбачені для міського голови (частина 4 статті 12 Закону). Тобто, члени виконкому, які працюють в ньому на постійній основі (заступники селищного, сільського, міського голови, голови районної в місті ради, керівники виконавчих органів ради, керуючий справами) не можуть бути депутатами будь-якої ради. 3) частиною 9 статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що до складу виконкому не можуть входити депутати відповідної місцевої ради. Виходячи з цієї вимоги і поєднуючи її розуміння з вимогою частини 3 статті 51 цього Закону, щодо обов'язкового входження окремих посадових осіб до складу виконкому «за посадою» (заступники міського, сільського, селищного голови, голови районної у місті ради; керуючий справами (секретар) виконкому; керівники управлінь, відділів, інших виконавчих органів ради), відповідні особи не можуть бути депутатами цієї або іншої ради.

Згідно з пунктом 4 частини першої статті 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», обрання або призначення на посаду, яка згідно з Конституцією і законами України не сумісна з виконанням депутатських повноважень, є підставою для дострокового припинення депутатських повноважень.

Виконавчі комітети сільських, селищних, міських, районних у містах рад, як виконавчі органи цих рад, є важливими суб'єктами управління територією, які згідно з чинним законодавством України мають компетенцію щодо вирішення важливих питань життєдіяльності та функціонування території. У зв'язку з цим, дотримання вимог законодавства при утворенні виконкомів є беззаперечним. Недотримання бодай у найменшій мірі чітко прописаних вимог

Закону, може спричинити скасування в судовому порядку рішення відповідної ради щодо утворення виконкому, як такого що прийняте з порушенням чинного законодавства України. Наприклад з мотивів невідповідності складу виконкому вимогам частини 3 статті 51 Закону [199].

Порушення норм закону може мати негативні наслідки, зокрема, визнання рішення ради про утворення виконкому недійсним, ставить під питання легітимність усі рішень, прийнятих органом, компетенцію якого визнано недійсною; на підставі рішення суду про визнання не чинним виконкому, будь-яке рішення такого виконкому, може бути визнане в судовому порядку не чинним, з мотивів прийняття його некомпетентним складом виконкому, утвореним з порушенням вимог законодавства. Це може понести тяжкі, а часом і непоправні економічні наслідки для нормального забезпечення діяльності території.

Локальні правові акти, що визначають діяльність виконавчих органів можна поділити на дві групи. Першу складають рішення місцевої ради, розпорядження сільського, селищного, міського голови, виконавчого комітету, які визначають процедуру функціонування системи виконавчих органів у розробці й прийнятті рішень, плануванні діяльності, координації й субординації, інформаційному забезпеченні тощо. Крім того, до цієї групи належать акти, які визначають особливості провадження виконавчих органів і їх посадових осіб у певній сфері управлінської діяльності. Рішеннями ради й її виконавчого комітету затверджуються регламенти, інструкції, порядки, правила, окремі процедури вирішення питань тощо.

Одним із найефективніших актів, що регулює загальну діяльність із розробки і узгодження рішень, координації і субординації всередині місцевої ради, є регламент діяльності виконавчих органів (Харківська міська рада, Одеська міська рада, Сумська міська рада) або виконавчого комітету (Макіївська міська рада, Нововолинська міська рада, Нетишинська міська рада). Так, на виконання завдань, закріплених за місцевим самоврядуванням в конституційному законодавстві, у Статуті територіальної громади міста

Харкова (ст. 5) закріплено, що територіальна громада здійснює своє право на місцеве самоврядування безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. А стаття 28 Статуту «Система органів і посадових осіб територіальної громади» вказує, що міська рада, міський голова, виконавчий комітет міської ради; департаменти, управління, відділи й інші виконавчі органи міської ради, органи самоорганізації населення уповноважені територіальною громадою здійснювати місцеве самоврядування на території Харкова [256]. Разом з тим, законодавством не встановлено необхідності його прийняття, як, наприклад, для місцевої ради, але водночас актуальність забезпечення ефективності діяльності виконавчого комітету, відділів та управлінь, відповідного голови зумовлюють його існування.

На відміну від повноважень міської ради, реалізація повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування потребує нормативного закріплення, яке відбувається шляхом затвердження міською радою положень про ці органи. Розробка та прийняття положення про орган є гарантією його ефективної роботи. Крім того, в практиці наявні затвердження місцевими радами положень про виконавчі комітети [175], а також регламенту роботи апарату виконавчого комітету [224]. Крім зазначених регламентів, до актів, що регулюють загальну діяльність виконавчих органів, можна віднести рішення органів місцевого самоврядування, що визначають спеціальний порядок провадження у здійсненні загальних функцій управління (планування, координація і субординація, контроль і облік, інформаційне забезпечення).

Розробка та прийняття положення про орган є гарантією його ефективної діяльності. Проблема вироблення положень і значення їх для організації роботи були предметом наукових досліджень радянської науки, окремі результати яких можна використовувати й на сучасному етапі державного будівництва. Так, Ю.О. Тихомиров вважав, що положення допоможе зробити орган, підрозділ дійсно працюючим тому, що в ньому визначаються його функції, права, взаємозв'язки з іншими органами та підрозділами, а також підстави і види відповідальності, заходи заохочення працівників [259, с. 9].

Особливого значення набуває належне правове закріплення організаційних форм і методів роботи виконавчих органів. При цьому основу визначення організаційно-правових форм складає діяльність органів самоврядування щодо реалізації галузевих функцій управління.

Регламентация внутрішньої організаційної роботи впливає лише на ефективність управлінської діяльності відповідних органів, у той час коли реалізація галузевих функцій зачіпає права і обов'язки господарюючих суб'єктів і громадян. Відповідно держава сприяє належній організації роботи виконавчих органів у відповідних сферах муніципальної діяльності, приймаючи обов'язкові (постанови Кабінету Міністрів України) і рекомендаційні (накази керівників центральних органів виконавчої влади) акти. Наприклад, Закон України «Про рекламу» [209] в ст. 16 вказує, що розміщення зовнішньої реклами в населених пунктах проводиться на підставі дозволів, що надаються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, та в порядку, встановленому цими органами на підставі типових правил, що затверджуються Кабінетом Міністрів України. На основі Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами» виконавчий комітет Харківської міської ради приймає рішення від 20 жовтня 2004 р. № 977 «Про порядок розміщення зовнішньої реклами у місті Харкові» [197].

Другу групу правових актів, що регламентують діяльність виконавчих органів, становлять положення про такі органи. Відповідно до ст. 54 Закону сільська, селищна, міська, районна у місті рада в межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління й інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Положення про відділи, управління, інші виконавчі органи затверджуються відповідною радою.

Цікавою щодо розробки положень про виконавчі органи місцевих рад є практика Львівської міської ради. В цій територіальній громаді існують Типові положення про департамент і про районну адміністрацію, в яких закріплені

основні питання організації та діяльності виконавчих органів, що прямо впливає на їх функціонування і підпорядкування єдиним принципам і підходам в управлінні містом [119, с. 309-334].

Одним з основних завдань положень є детальне визначення правового статусу органу, його елементів у взаємозв'язку. Тому, вбачається, такий акт повинен містити, крім іншого, норми про відповідальність виконавчого органу, організацію його роботи, принципи та основні напрямки взаємовідносин із територіальною громадою, місцевою радою, постійними комісіями, депутатами, районними в місті радами та їх виконавчими органами, сільським, селищним, міським головою, виконавчим комітетом, розкривати механізм підконтрольності органам виконавчої влади у питаннях здійснення делегованих повноважень. Це може допомагати організовувати належним чином роботу виконавчих органів, а також окреслювати рамки і предмет втручання ради і окремих депутатів у діяльність організаційної структури, обмежувати безпідставний контроль з боку інших суб'єктів муніципального управління.

Надання статусу юридичної особи виконавчому органу, можливість та необхідність такої приватно правової інституціоналізації є досить дискусійним. Так, у практиці бувають випадки, коли виконавчий комітет позбавлений статусу юридичної особи. З одного боку, конституційно-правовий статус передбачає низку складових, які дають змогу відносити організаційну структуру до групи публічних органів. З іншого, відсутність статусу юридичної особи ставить практичні проблеми щодо реалізації рішень самостійно органом, який його прийняв, а також бути суб'єктом цивільно-правової відповідальності.

Зазначене стосується виконавчих органів місцевих рад як самостійних органів місцевого самоврядування. Але, як уже йшлося, в структурі органу можуть утворюватися інші організаційні структури, які також мають свої предмети відання, права і обов'язки, форми і методи діяльності (відділи, сектори). Так, у структурі Департаменту містобудування, архітектури та земельних відносин Харківської міської ради існує відділ реклами. Але на відміну від інших структурних підрозділів цього департаменту (управління

містобудування і архітектури, управління земельних відносин, інспекція державного архітектурно-будівельного контролю, управління будівництва, ремонту та реконструкції) він не є виконавчим органом ради. Відповідно, положення про цей структурний підрозділ затверджується начальником департаменту і несе на собі інше змістовне й юридичне навантаження, ніж затверджене місцевою радою. До речі, в практиці діяльності Харківської міської ради траплялися випадки, коли положення про виконавчий орган, а також зміни до нього вносилися розпорядженням міського голови.

В окремих містах нашої держави, як Львів, Одеса, Маріуполь, міські ради прийняли рішення про ліквідацію районних у місті рад й запровадження територіальних підрозділів загальноміського виконавчого комітету. В тих же громадах, де районні ради залишилися, мають місце певні труднощі із визначення меж та обсягу їх повноважень, а також їх виконавчих органів.

Проблема щодо необхідності існування представницьких органів у районах міста має досить складний теоретичний характер. З одного боку, розвиток України як демократичної держави має охоплювати всі ланки механізму держави, наближувати владу до громадян. Крім того, велике місто включає в себе території із якісно різною інфраструктурою. Проте процес управління мегаполісом повинен складати єдиний, керований механізм.

Таким чином, правове регулювання діяльності виконавчих органів потребує подальшого вдосконалення. Прийняття правових актів, що регламентують діяльність цих органів, є завданням як парламенту України, так й інших органів державної влади. Враховуючи особливе місце в системі публічної влади територіальної громади та її органів, органи державної влади повинні створити механізм взаємодії, який створить можливість діяти виконавчим органам ефективно, з урахуванням місцевих традицій і особливостей, незалежно від ресурсного забезпечення.

Потребує чіткого законодавчого регулювання можливість і необхідність Кабінетом Міністрів України приймати типові та примірні рішення, які застосовують органи місцевого самоврядування. Концептуальному

опрацюванню підлягають питання застосування таких рішень, їх межі, критерії використання (за предметами діяльності або суб'єктами) з метою окреслення напрямків співпраці державної влади і місцевого самоврядування в демократичному суспільстві. В той же час це не повинно впливати на діяльність всього державного механізму щодо постійного сприяння і методичного забезпечення функціонування місцевого самоврядування шляхом видання рекомендаційних актів.

Повноваження органу публічної влади — це права та обов'язки, які встановлюються Конституцією і законами України. Тому міські ради у питаннях визначення меж і обсягу повноважень мають досить обмежені рамки діяльності. Якщо йдеться про делегування повноважень, то така можливість, а також форми і порядок, повинні бути передбачені окремим законом. Передавати повноваження виконавчих органів місцевих рад, а також власні повноваження міських рад районним у місті утворенням є порушенням чинного законодавства.

Постійне вдосконалення організації роботи виконавчих органів місцевих рад — необхідна умова їх подальшого розвитку. Маючи досить обмежені ресурсні можливості, самоврядні інститути повинні забезпечувати їх доцільне й економне використання. Цікавим в цьому відношенні вбачається практика діяльності виконавчих органів Харківської міської ради, де у 2005 р. для вирішення зазначених завдань було створено виконавчий орган (відділ удосконалення управлінських процесів), основними функціями якого стали розробка оптимальної структури виконавчих органів, порядок обробки документації, проходження інформації, розробка положень про виконавчі органи й ін. [4, с.14]

Для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні доцільно змінити теперішній порядок визначення системи виконавчих органів місцевою радою. Закріплене за сільськими, селищними, міськими радами право самостійного формування власних виконавчих органів на практиці належним чином не реалізується.

Місцеві ради позбавлені самостійності у вирішенні питань про систему та

структуру власних виконавчих органів. З одного боку, це є визначене законом невід’ємне право рад, але з іншого — наявна бюджетна система України не дозволяє радам його реалізувати. До порушення принципу організаційної самостійності призводить наявний порядок оплати праці службовців органів місцевого самоврядування.

Наведене дозволяє зробити висновок, що регулювання питань формування виконавчих органів місцевого самоврядування актами Кабінету Міністрів України не відповідає вимогам Конституції України (ч. 4 ст. 141, ст. 146). Місцеві ради у формуванні своїх виконавчих органів не мають законодавчо визначеної самостійності й незалежності, обмежені вузькими рамками вибору. Такий підхід, неврахування місцевих умов негативно позначається на діяльності рад. Крім того, територіальні громади позбавлені можливості встановлювати якісь нові, більш ефективні структури управління та менеджменту, ще і умови оплати праці службовців місцевого самоврядування повинні встановлюватися згідно із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 2) на рівні мінімуму, який має забезпечити достатній життєвий рівень. Подібна ситуація є неприйнятною, адже посадові особи органів місцевого самоврядування мають бути забезпечені не нижче, ніж відповідні службовці органів державної влади, але максимум забезпечення може встановлювати відповідна громада чи рада, виходячи із власних можливостей.

Для належного управління комунальним господарством, соціальною та економічною галузями необхідні високопрофесійні фахівці, залучення яких до виконавчих органів місцевих рад залежить від матеріальної зацікавленості у службі в органах місцевого самоврядування, встановлення відповідного рівня заробітної плати. Доцільно внести відповідні зміни до бюджетної системи, створити місцевій раді можливість самостійно формувати кількісний та якісний склад виконавчих органів, свободу у встановленні розмірів посадових окладів, різних тарифних сіток, пільг, як це робиться в місцевому самоврядуванні багатьох країн світу.

Виконком як елемент радянської моделі місцевого самоврядування і

запровадження інституту сільського, селищного, міського голови, функціонування відділів, управлінь та інших виконавчих органів місцевих рад призвело до того, що роль виконкомів як колегіального виконавчого органу місцевої ради суттєво знизилась, вони вичерпали свій потенціал і в нинішній системі місцевого самоврядування перетворилися на зайву владну ланку. Підпорядкування і повна залежність керівників відділів та управлінь від сільського, селищного, міського голови призводить до того, що виконком, який у своїй переважній більшості складається з цих посадових осіб, не виконує поставлених перед ним завдань, принцип колегіальності, основний для виконкому, діє лише формально.

Висновки до третього розділу

Підбиваючи підсумки стосовно загальної характеристики системи міського самоврядування, можна зробити наступні висновки:

1. Система міського самоврядування розглядається як єдність правових інститутів (форм), через які відповідно до чинного законодавства реалізується право територіальної громади міста на місцеве самоврядування і є загальною для всіх міст. Структура міського самоврядування як конкретний перелік органів та посадових осіб, інших суб'єктів, принципів їх формування і взаємодії між ними встановлюється з урахуванням загальних норм, відбиває особливості конституційно-правового статусу конкретних міст та закріплюється у окремих законах та статутах територіальних громад.

2. Міська територіальна громада за внутрішніми якостями – функціями, структурою, відрізняється від інших територіальних спільнот та діє в політичній, соціально-економічній і культурно-побутовій сферах. Головною метою удосконалення законодавства має стати створення умов, за яких доступність усіх форм локальної демократії для мешканців громад не буде повністю залежати і від позиції окремих органів і посадових осіб міського самоврядування.

3. На прикладі моделей міського самоврядування у містах із спеціальним статусом, містах обласного значення, великих та малих містах, доведено необхідність зміни загального підходу до визначення статусу міста, надання кожному з них більшої свободи у виборі територіальних, інституціональних і функціональних форм міського самоврядування. При цьому слід враховувати особливості правового статусу міст Києва та Севастополя як міст із спеціальним статусом. Особливості організації місцевого самоврядування в них в основному стосуються формування районних у місті адміністрацій у структурі органів міського самоврядування та розмежуванню їх повноважень. Аргументовано, що правовий механізм, закріплений у Законі «Про столицю України — місто-герой Київ», суперечить концепції поділу влади, закладеній у Конституції України, а також принципам побудови відносин між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, визначеним в Основному Законі України, Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законі «Про місцеві державні адміністрації».

4. У процесі дослідження питання організації управління в містах з районним поділом виявлено необхідність його врегулювання на принципово новій основі, адже в Конституції України передбачено право міських рад вирішувати питання організації управління районами в містах не шляхом ліквідації районних рад, а через розмежування повноважень, об'єктів комунальної власності між міським і районним рівнями місцевого самоврядування. Саме на це орієнтує ст. 146 Основного Закону, відповідно до якої інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності і відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом, де і повинні одержувати відображення особливості здійснення місцевого самоврядування в містах з районним поділом.

5. Порівняльне дослідження світових та вітчизняних моделей міського самоврядування свідчить про те, що практика ліквідації районних рад є суто вітчизняним феноменом. У зарубіжних країнах незалежно від моделі міського управління (централізованої, децентралізованої чи дуалістичної), як правило

зберігається район як базова ланка місцевого самоврядування у місті. Врахування європейського досвіду міського самоврядування дозволить забезпечити реалізацію ключового принципу регіональної політики Європейського Співтовариства - принципу субсидіарності.

6. Для належного управління комунальним господарством, соціальною та економічною галузями необхідні високопрофесійні фахівці, залучення яких до виконавчих органів місцевих рад залежить від матеріальної зацікавленості у службі в органах місцевого самоврядування, встановлення відповідного рівня заробітної плати. Доцільно внести відповідні зміни до бюджетної системи, створити місцевій раді можливість самостійно формувати кількісний та якісний склад виконавчих органів, свободу у встановленні розмірів посадових окладів, різних тарифних сіток, пільг, як це робиться в місцевому самоврядуванні багатьох країн світу.

ВИСНОВКИ

Здійснене дослідження чинного законодавства, що регулює міське самоврядування в Україні, наукових праць, присвячених цій тематиці, а також вітчизняної та зарубіжної практики застосування дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб держави, дало можливість зробити такі висновки.

1. Міське самоврядування — це гарантовані Конституцією й законами України право й реальна здатність територіальної громади міста самостійно та під власну відповідальність вирішувати безпосередньо або через представницькі та інші органи міського самоврядування питання місцевого значення в межах закону та в інтересах територіальної громади.

2. Сутність міського самоврядування полягає у гармонійному поєднанні та взаємодії (детермінації) основних субстанціональних складових: 1) населення, у вигляді територіальної громади міста, що є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, наділена відповідними правами для вирішення питань місцевого значення, 2) території міста у вигляді простору в межах міської межі, що включає природні та штучні об'єкти, які є власністю або знаходиться під управлінням відповідної територіальної громади, суб'єктів місцевого самоврядування та членів територіальної громади, 3) публічно-самоврядної влади в процесі реалізації суспільних відносин міста з людиною, державою, органами державної влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування та міжнародним співтовариством, в результаті яких відбувається життєдіяльність міста, що відповідає його функціональному призначенню в державі та суспільстві, відображає його соціально-політичну та економічну роль у вирішенні питань місцевого та державного значення;

3. Міська територіальна громада - це соціальна спільнота, що складається з людей, що спільно проживають в межах міста, яка за своїми внутрішніми якостями відрізняється від інших територіальних спільнот та діє в політичній, соціально-економічній і культурно-побутовій сферах.

4. Модель міського самоврядування являє собою конкретну правову форму реалізації загальних принципів місцевого самоврядування, що складається на території міст під впливом історичних та інших місцевих традицій, обумовлену особливостями правового регулювання, територіальної організації, структури і функцій органів міського самоврядування.

5. Неоднорідність конституційної правосуб'єктності територіальної громади та міста як суб'єктів конституційного права обумовлює недоцільність виокремлення в межах міста інших територіальних громад, зокрема, районів у місті, оскільки це може призводити до втрати містом ознак цілісності та не сприяє ефективному виконанню функцій міського самоврядування.

6. Чинна Конституція України досить жорстко визначає систему органів місцевого самоврядування, тому у територіальних громад практично відсутня можливість самостійно визначати структурну організацію міського самоврядування, обирати ту чи іншу організаційну модель, що не відповідає європейським стандартам локальної демократії, адже чи не єдиним питанням, яке може бути вирішене самостійно є визначення системи та структури виконавчих органів місцевих рад. З моменту прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» проблеми раціоналізації загальної структури міських рад належним чином не вирішувалися, оскільки ці питання чітко регламентовані імперативними нормами, за виключенням чисельності окремих структурних підрозділів. Виявлено, що статuti територіальних громад міст України питання розподілу повноважень між міською і районними радами розглядають фрагментарно.

7. З метою належного правового забезпечення вирішення питань територіального устрою міст, необхідно на законодавчому рівні закріпити чіткі критерії погодження (відхилення від погодження) зміни меж міст з боку органів влади суміжних одиниць; встановити вимоги щодо порядку укладення та змісту відповідних угод (договорів); запровадження засобів урахування громадської думки при зміні міських меж за рахунок територій суміжних громад, а також відповідні процедури в тому разі, коли межі міста збільшуються за рахунок

територій, у межах яких територіальні громади не функціонують. Вирішення цих питань мало б здійснюватися з урахуванням, у тому числі, волевиявлення населення, шляхом проведення місцевих референдумів, загальних зборів, консультативних опитувань у міських територіальних громадах.

8. Дослідження світових та вітчизняних моделей міського самоврядування свідчить про те, що практика ліквідації районних рад є суто вітчизняним феноменом. У зарубіжних країнах незалежно від моделі міського управління (централізованої, децентралізованої чи дуалістичної), як правило зберігається район як базова ланка місцевого самоврядування у місті. Врахування європейського досвіду міського самоврядування дозволить забезпечити реалізацію ключового принципу регіональної політики Європейського Співтовариства - принципу субсидіарності.

9. Оптимальною моделлю організації міського самоврядування у великих містах є поєднання традиційної представницької і виконавчої влади на рівні міста з мережею спеціалізованих виконавчих органів у районах міста з метою недопущення порушення діяльності цілісного механізму функціонування міст України. При цьому забезпечення належного представництва жителів міста може бути забезпечено збільшенням кількісного складу міської ради та сприянням створенню органів самоорганізації населення.

10. Наявна в Україні система міських рад є результатом тривалого розвитку представницьких органів публічної влади на місцях, територіальної організації влади в цілому. Основні елементи цієї системи є усталеними й на практиці довели свою здатність до вирішення питань місцевого значення. Проте це не означає відмови від подальшого вдосконалення організації роботи міських рад, у тому числі і подальших реформ системно-структурного характеру. Стратегічним напрямком таких реформ має бути підвищення ефективності міських рад, забезпечення їх усіма необхідними правовими, організаційними та матеріально-фінансовими ресурсами, виведення її на рівень світових стандартів локальної демократії.

11. Статус сільського, селищного, міського голови має дуалістичний характер, з одного боку, він є посадовою особою міського самоврядування, має відповідні повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій, отримує заробітну плату за рахунок міського бюджету, очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях, але з іншого - він є окремим суб'єктом міського самоврядування. Тому міський голова як посадова особа територіальної громади, який обирається жителями громади набуває ознак представницького органу міського самоврядування.

12. Підвищення ефективності участі територіальної громади міста у реалізації функцій міського самоврядування потребує належного законодавчого закріплення та вдосконалення у статутах територіальних громад форм безпосередньої демократії у системі міського самоврядування з питань: 1) конкретизації повноважень міської ради по розгляду місцевих ініціатив шляхом прийняття проекту рішення за основу у повному обсязі або частково, відхилення або направлення проекту рішення на доопрацювання із обов'язковою участю членів ініціативної групи та внесенням проекту рішення на пленарне засідання міської ради; 2) внесення змін до статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування», якими передбачити: а) перелік питань, з яких обов'язковим є проведення громадських слухань; б) обов'язкову участь членів ініціативної групи на засіданні органів міського самоврядування щодо розгляду рішення громадських слухань; в) обов'язкове оприлюднення та надання ініціатору громадських слухань рішення органів місцевого самоврядування.

13. Конституцією України та чинним законодавством передбачена досить розгалужена система гарантій міського самоврядування, проте на практиці не всі з гарантій реалізуються ефективно. Найбільш часто порушується група гарантій, які забезпечують фінансово-економічну самостійність міського самоврядування. Низка законодавчо закріплених гарантій міського самоврядування в Україні досі не здобула належним чином законодавчо

визначеного дієвого механізму своєї реалізації, зокрема, гарантії контролю за діяльністю органів міського самоврядування з боку територіальної громади.

14. В основу конституційної реформи повинна бути покладена чітко сформульована, науково обґрунтована концепція місцевого самоврядування в Україні, яка б враховувала як сучасні міжнародні, європейські стандарти у даній сфері, так і вітчизняні самоврядні традиції. Лише за умови належного гарантування міського самоврядування його суб'єкти здатні будуть необхідним чином виконувати завдання та функції, покладені на міське самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авакьян С.А. Городской Совет и предприятия вышестоящего подчинения / С.А. Авакьян. – М., 1979. – 128 с.
2. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки». – К. : НІСД, 2014. – 148 с.
3. Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / НАН України; Інститут національних відносин і політології. / Б. П. Андресюк. – К. : Інформаційно–видавничий центр, 1997. – 222 с.
4. Бабаєв В.М. Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти: монографія / В.М. Бабаєв; Харк. нац. акад. міськ. госп–ва. – Х. : ХНАМГ, 2010. – 307 с.
5. Баранова К. К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. — М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2000. — 240 с.
6. Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М.А. Баймуратов. – Х., 2000. – 72 с.
7. Бальцій Ю. Ю. Правовий статус міського голови в Україні / Одеська національна юридична академія / Ю. Ю. Бальцій. – О. : Фенікс, 2007. – 175 с.
8. Бальцій Ю. Основні моделі побудови системи місцевого самоврядування в містах України / Ю. Бальцій // Юридичний вісник. – 2013. – № 4. – С. 35–38.
9. Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство: Учебник / Г.В. Барабашев, К.Ф. Шеремет. – М. : Юрид. лит., 1988. – 560 с.
10. Бармак М.В. Формування владних інституцій Російської імперії на Правобережній Україні (кінець XVIII – перша половина XIX ст.) / М. В. Бармак. – Тернопіль: Вид–во Астон, 2007. – 515 с.
11. Батанов О.В. Конституційно–правовий статус територіальних громад в Україні / О.В. Батанов. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2003 . – 511 с.
12. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / О.В. Батанов ; відп. ред. М.О. Баймуратов. – К. : Юрид. думка, 2010. – 656 с.

13. Берг О.В. О применимости принципа разделения властей в местном самоуправлении / О.В. Берг // Право и политика. – 2001. – № 1. – С. 146.

14. Битяк Ю. Головні напрями удосконалення законодавства про місцеве самоврядування / Ю. Битяк // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2009. – № 91 (24). [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua>.

15. Бичихін В.М. Самоврядування у великих містах: тенденції та перспективи трансформації / В.М. Бичихін // Державне управління: теорія та практика. – 2007. – № 1 (6) [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej5/txts/07bvmmmtt.htm>

16. Біленчук П.Д. Місцеве самоврядування в Україні (Муніципальне право): навч. посіб. / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.

17. Білик М.Д. Фінансові стимули розвитку регіонів України: монографія / М.Д. Білик, В.К. Хлівний, С.М. Батіщева. – К. : КНЕУ, 2013. – 231с.

18. Білоконь М.В. Місцеві органи влади Російської імперії в Україні в першій половині XIX ст. / М.В. Білоконь // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 15. – С. 11–17.

19. Більшість міст України засекречують свої генплани – дослідження [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://ua.glavred.info/archive/2010/02/01/184923-0.html>

20. Бобровська О.Ю. Системна реструктуризація організаційно–управлінської структури житлово–комунального господарства середніх і малих міст / О.Ю. Бобровська // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2006. – Вип. 3(15). – С. 89–96.

21. Бодрова І.І. Проблеми законодавчого регулювання статусу асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні / І.І. Бодрова // Теорія і практика правознавства. – 2012. – Вип. 1 (2) / 2012. – С. 60–70.

22. Бондарь Н.С. Городское самоуправление как управляющая система: проблемы становления и перспективы развития / Н.С. Бондарь // RELGA. – 1999. – № 9 (15) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu/n&level2=articles>

23. Бондарь Н.С. Городское самоуправление как управляющая система: проблемы становления и перспективы развития / Н.С. Бондарь // RELGA. – 1999. – № 9 (15) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu/n&level2=articles>
24. Борденюк В. Правовий статус сільського, селищного, міського голови у контексті законодавчих ініціатив / В. Борденюк // Право України. – 2011. – № 3. – С. 193 – 201.
25. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно– правові основи співвідношення та взаємодії: монографія / В.І. Борденюк. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.
26. Бориславська О.М. Конституційно–правові засади місцевого самоврядування в Україні та їх реалізація: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.М. Бориславська. – Львів: Львів. нац. ун–т, 2003. – 206 с.
27. Боярська З.І. Історія держави і права України: Навч.–метод, посібник для самост. вивч. дист. / З.І Боярська. – К., 2001. – 280 с.
28. Бровко О.В. Особливості адміністративно–територіальної реформи Польщі / О.В. Бровко // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, серія «Питання політології». – 2013. – № 1073. – С. 136–141.
29. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2542>–14.
30. Васильев В. И. Местное самоуправление: Учеб. и науч.–практ. пособ. – М. : Юринформцентр, 1999. – 453 с.
31. Вебер М. Город // Избранное. Образ общества / М. Вебер. – М., 1994. – 704 с.
32. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства / Л.А Велихов. – М. : Политиздат, 1928. – 242 с.
33. Верменич Я. Історія міст і сіл як дослідницький об'єкт / Я. Верменич // Український видавничий портал. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://who-is-who.com.ua/istoriya-mist-i-sil.html>.

34. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 26 березня 1992 р. № 2234-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.

35. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 3 лютого 1994 р. № 3917-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 144.

36. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 3996-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994 – № 8. – Ст. 38.

37. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 3 лютого 1994 року № 3117-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 26. – Ст. 217.

38. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

39. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

40. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування: Закон України від 26 березня 1992 р. № 2234-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

41. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268.

42. Про основні засади місцевого самоврядування та місцевого господарства в СРСР Закон СРСР від 9 квітня 1990 р. №1417-1 // Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. – 1990. – № 16. – Ст. 267.

43. Владимирський–Буданов М. Німецьке право в Польщі і в Литві: в 2 ч. / М. Владимирский–Буданов // Розвідки про міста і міщанство на Україні–Руси в XV–XVIII в. – Львів, 1903. – Ч. 1. –180 с.

44. Волков В.Д. Город как субъект советского государственного права / В.Д. Волков. – М., 1984. – 152 с.
45. Габричидзе Б.Н. Городской Совет депутатов трудящихся. – М., 1968. – 79 с.
46. Гавриленко О.А. Становлення та розвиток античних держав і права у Північному Причорномор'ї (кінець VII ст. до н. е. – перша половина VI ст. н. е.): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Гавриленко Олександр Анатолійович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 40 с.
47. Гессен В.М. Городское самоуправление. Дополнение к курсу Русского государственного права / В.М.Гессен. – СПб. : Тип. И.Трофимова, 1912. – 27 с.
48. Гладка Г. Л. Поширення магдебурзького права на українських землях (XIV – першої половини XIX ст.): історико-правовий аспект / Г. Л. Гладка // Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки: Наук. вісник: зб. наук. праць. – К. : Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2011. – Вип. 51 (№ 9). – С. 10–15.
49. Глухачов Є. Ф. Місцеве самоврядування в Україні: особливості його правової природи / Є. Ф. Глухачов // Актуальні проблеми державного управління: наук. зб. – Х. : УАДУ ХФ, 2001. – № 91 (9). – С. 31–39.
50. Горбачов В. Міське самоврядування в Україні (за реформою 1870 р.): автореф. дис.... канд. юрид. наук. – Х., 1995. – 19 с.
51. Городовое положение 16 июня 1870 г. [Электронный ресурс] // Полное собр. Законов Российской империи. – Собрание (1825 – 1881) : Том 45 (1870) : Часть 1 : Законы (47862–48529). – Режим доступа : http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php. – Заглавие с экрана.
52. Грамота на права и выгоды городам Росстйской империи от 21 апреля 1785 г. // Российское законодательство X–XX веков. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма / ред. Е.И. Индова. – М., 1987. – С. 63–68.
53. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності // Вісник Української академії державного управління. – 1996. – №1. – С.56.
54. Грובה В.П. Проведення місцевих референдумів в Україні: окремі правові аспекти / В.П. Грובה // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.–практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.). У 2 т. Т. 1 / за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С.В.

Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – С. 16 – 19.

55. Губань Р. Міські населені пункти як адміністративно–територіальні одиниці / Р. Губань // Юридичний журнал. – 2008. – № 10. – С. 57–64.

56. Данількевич М., Величко Ю. Статут територіальної громади міста – нове явище у праві України / М. Данількевич, Ю. Величко// Право України. – 2002. – № 4. – С 27–29.

57. Делімарський Р. Київське самоврядування: уроки ХХ століття / Р. Делімарський. – К., 2000. – 345 с.

58. Державна цільова програма підтримки соціально–економічного розвитку малих міст на 2011 – 2015 роки. – Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2010 р. № 1090 // Урядовий кур'єр, 2010. – 15 грудня. – С. 14 – 15.

59. Джабраїлов Р.А. Територіальна громада міста та місто у сфері господарювання / Р.А. Джабраїлов // Вісник Донецького національного університету. – Серія В: Економіка і право. – 2008. – Вип.2. – С. 386–393.

60. Дживелегов А. К. Средневековые города в Западной Европе. – СПб. : Тип. Акц. общ. Брокгаузь – Ефронъ, 1902.

61. Дитятин И.И. Статьи по истории русского права / И.И.Дитятин. – СПб. : Тип. А.Пороховщикова, 1895. – 271 с.

62. Добкін М. М. Виконавчі органи міських рад / М.М. Добкін. – Х. : ТД «Золота миля», 2009. – 288 с.

63. Доценко А.І. Основні напрями соціально–економічного розвитку малих монофункціональних міст України / А.І. Доценко // Український географічний журнал. – 2011. – № 1. – С. 51–55.

64. Драгоманов М. Старі Хартії Вільності // Політологія. Кінець ХІХ – перша половина ХХ ст.: хрестоматія / М. Драгоманов; за ред. О.І. Семківа. – Л., 1996. – С. 42–47.

65. Дробуш І.В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні: Монографія / І.В. Дробуш. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 244 с.

66. Дробышевская Т.В. Концептуализация понятия города: междисциплинарная перспектива / Т.В. Дробышевская // Экономика и право. –

2010. – № 1. – С. 137–142.

67. Дуда А. Запровадження пропорційної системи на місцевих виборах у контексті комунікативних зв'язків влади і громади в Україні / Андрій Дуда // Питання ефективної комунікації політичних партій з виборцями в контексті формування публічної політики: пріоритети розвитку / Ю. Тищенко, Я. Варивода, С. Конончук [та ін.]. – К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2007. – 80 с.

68. Европейская конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (1992 год) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_318

69. Европейская хартия городов (принята Постоянной Конференцией Местных и Региональных Органов власти Европы и Совета Европы (30.03.92) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakonbase.ru/content/base/21053/?pdf=1>

70. Европейская хартия городов II Манифест новой урбанистики. Принята Конгрессом в ходе его 15–ой Пленарной сессии 29 мая 2008 году в Страсбурге [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1303089&Site=COE>

71. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Віче. – 1993. – № 6. – С. 33 – 39.

72. Європейський демократичний доробок в галузі виборчого права: матеріали Венеціанської комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Європи. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.eli.org.ua/upload/Europe_III.pdf?PHPSESSID.

73. Жовнирчик Я.Ф. Развитие территориальной организации местного самоуправления в Украине: Автореф. дис. ... канд. экон. упр.: 25.00.04 / Я.Ф. Жовнирчик ; Нац. акад. гос. упр. при Президенте Украины. – 2005. – 20 с.

74. Журавель Я. Щодо питання про участь негромадян у здійсненні місцевого самоврядування в Україні / Я. Журавель // Право України. – 2006. – № 8. – С. 76–77.

75. Журавський В.С., Сербогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підруч. – К., 2004. - 672 с.

76. Заворотченко Т.М. Конституційно–правові гарантії прав і свобод людини і

громадянина в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2002. – 20 с.

77. Зайончковский П. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. – М., 1978. – 290 с.

78. Закоморна К. О. «Народна дипломатія» як інструмент інтеграції України до Європейського Союзу (на прикладі роботи Департаменту міжнародного співробітництва Харківської міської ради) / К. О. Закоморна, В. О. Рудь // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 25. – С. 137–149. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2013_25_14.

79. Закондырин А.Е. Особенности развития местного самоуправления в городских агломерациях / А.Е. Закондырин // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2010. – № 4. – С. 8–11.

80. Запорожец С.А. Організація управління містом як агломераційним центром / С.А. Запорожец // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 14. – С. 109–112.

81. Захаров Є., Нестеренко О. Право на доступ до інформації в Україні / Є. Захаров, О. Нестеренко [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://khpg.org/index.php?id=1317619903>

82. Захарова Н.И. Городское самоуправление в системе местного самоуправления в России: Становление и развитие: автореф. диссерт. канд. юрид. наук. 12.00.02 / Н.И. Захарова ; Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова. Юридический факультет. – М., 1998. – 22 с.

83. Заяць Д. Проблеми розробки модельного статуту територіальної громади в Україні / Д. Заяць // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – Вип. 3. – С. 174–182. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_3_23.

84. Заяць Д. Локальні особливості територіальних громад у системі місцевого самоврядування європейських країн / Д. Заяць // Ефективність державного управління: збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 14/15. – С. 461–467.

85. Игнатюк Н.А. Правовые проблемы взаимоотношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Игнатюк. – М., 1997. – 27с.

86. Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов: Правовое положение. Основы организации и деятельности / Под ред. Г. В. Барабашева. – М. : Юрид. лит., 1983. – 251 с.

87. Ільїнський В.М. Магдебурзьке право на Поділлі / В.М. Ільїнський // Науково–краєзнавчий альманах «Дивокрай». – Хмельницький, 1997. – Вип. 2. – С. 42–46.

88. Історія держави і права України. Частина 1 : Підруч. для юрид. вищих навч. закладів і фак.: У 2 ч. / А.Й. Рогожин, М.М. Страхов, В.Д. Гончаренко та ін.; За ред. акад. Академії правових наук України А.Й.Рогожина. – К. : Ін Юре, 1996. – 314 с.

89. Історія держави і права України: Навч. посіб. для студентів юрид. вузів та факультетів/ За ред. проф. В.Г. Гончаренка. – К., 1996. – 427 с.

90. Історія держави і права України: Підручник. У 2-х т. / За ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина. – Т.2: Кол. авторів: В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін. – К., 2000. – 382 с.

91. Крип'якевич І.П. Історія України. – Львів : Світ, 1990. – 520 с.

92. Калиновський Б. Шляхи удосконалення конституційно–правового статусу виборних органів місцевої публічної влади в Україні / Б. Калиновський // Право і життя. – 2014. – № 1. – С. 45–48.

93. Камінська Н. В. Поняття і природа міста в контексті українського та світового розвитку/ Н. В. Камінська // Право і Безпека. – 2010. – № 3 (35) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2010_3/PB-3/PB-3_10.pdf

94. Кампо В. Місцеве самоврядування в Україні / В. Кампо. – К., 2001. – 62 с.

95. Кириченко Ю.М. Система місцевого самоврядування України: теоретичне визначення поняття та основних елементів / Ю. М. Кириченко // Наше право. – 2010. – № 2. Ч.2. – С. 28–32.

96. Кіселичник В. Про надання українським містам у XIV–XVII ст.

Магдебурзького права / В. Кіселичник // Право України. – 1996. – № 9. – С. 78–83.

97. Кобилецький М.М. Магдебурзьке право в Україні (XIV – перша половина XIX ст.): історико–правове дослідження / М.М. Кобилецький. – Львів: ПАІС, 2008. – 406 с.

98. Коваленко Л.В. Конституційно–правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії і практики / Л.В. Коваленко. – К. : Довіра, 1997. – 131 с.

99. Коваль В. Голова – фігура самостійна чи підконтрольна / В. Коваль / / Голос України. – 1999. – 15 верес.

100. Когут І.Я. Велике місто як об'єкт управління і публічного врядування (на матеріалах міста Львова) / І.Я. Когут // Теорія та практика державного управління. – Вип. 3 (30). – С. 1–8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2009_3/index.html

101. Кодекс належної практики щодо проведення референдумів // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: матеріали Венеційської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих регіональних влад Ради Європи / пер. з англ. ; за ред. Ю. Ключковського. – 2–ге вид., випр. і доп. – К., 2009. – 500 с.

102. Козьменко О.В. Теоретичні аспекти формування фінансів міста та ідентифікація їх структури / О.В. Козьменко, Є.О. Балацький // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць. – Суми, 2010. – Т. 30. – С. 421–428.

103. Кокорев Д.А. Городское самоуправление России: организационно–правовые особенности и сравнительный анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.А. Кокорев. – М., 2004. – 25 с.

104. Кокорев Д.А. Города с особым правовым статусом / Д.А. Кокорев // Право: теория и практика. – М. : Тезарус, 2003. – № 12. – С. 27–32.

105. Кокотов А.И., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. – М. : Юристъ, 2005. – 481 с.

106. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посіб. – К., 2001. – 416 с.

107. Колтун В.С. Формування етичного ресурсу місцевого самоврядування // Управління сучасним містом. – 2005. – № 1–2/1–6 (17–18). – С. 210–214.
108. Компан О.С. Міста України в другій половині XVII ст. / О.С. Компан. – К. : Вид-во АН УРСР, 1963. – 388 с.
109. Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 1999. – 528 с.
110. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Офіційний вісник України – 2010. – № 72/1. – С. 15.
111. Концепція сталого розвитку населених пунктів: Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359–XIV// Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 29.
112. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2 / Н.М. Коркунов. – СПб., 1909.
113. Корнієнко М. Районні у містах ради як конституційний інститут / М. Корнієнко // Право України. – 2011. – № 2. – С. 201–207.
114. Коссей В. Европейские стандарты местного самоуправления / В. Коссей // Юридический вестник. – 1997. – № 2. – С. 90–98.
115. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України. Навч. посіб. – К. : Атіка, 2003. – 422 с.
116. Крусян А.Р. Сучасний український конституціоналізм: монографія / А.Р.Крусян. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 558 с.
117. Куйбіда В.С. Генеза територіальної організації України: конституційно–правові аспекти / В.С. Куйбіда, І.Я. Заяць. – Х. ; Белгород: Клуб семейн. досуга, 2010. – 479 с.
118. Куйбіда В.С. Конституційно–правові основи самоврядування в містах обласного значення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / В.С. Куйбіда; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2001. – 20 с.
119. Куйбіда В.С. Конституційно–правові проблеми міського самоврядування в Україні / В.С. Куйбіда. – Л. : Літопис, 2001. – 376 с.
120. Куйбіда М.С. Державне управління розвитком міст із спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополя): автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.:

25.00.02 / М.С. Куйбіда; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. – Л., 2011. – 20 с.

121. Кульчицький В.С. Історія держави і права України / В.С.кульчицький, М.І. Настюк М.І., Б.Й. Тищик. – Львів, 1996. – 296 с.

122. Кунька Г. Як змусити міського голову та депутата через суд прозвітувати перед громадою? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/article/874>

123. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / В.И. Фадеев, О.Е Кутафин. – М. : Юристь, 1997. – 428 с.

124. Кучабський О. Великі міста та агломерації в системі адміністративно-територіального устрою України / О. Кучабський // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2010. – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: nbuv.gov.ua/Portal/soc_gum/Dums/2010_1/10kogtuu.pdf

125. Лабенська Л.Л. Взаємодія депутатів місцевих рад із сільськими, селищними, міськими головами: деякі питання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawbook.by.ru/magaz/pravoukr/0311/04.shtml>.

126. Лабенська Л.Л. Правовий статус депутатів місцевих рад: монографія / Л.Л. Лабенська. – Дніпропетровськ, 2005. – 160 с.

127. Лазор О. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні: особливості організації та функціонування : монографія / О. Лазор, І. Шелепницька. – К. : Дакор, 2008. – 172 с.

128. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні: монографія / О.Д. Лазор. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 440 с.

129. Лашенко Р.М. Лекції по історії українського права. – К., 1998. – 290 с.

130. Лебединська О.Ю. Монофункціональні шахтарські міста: регулювання розвитку / О. Ю. Лебединська, О. І. Васильєва, О. М. Єгоров, І. М. Жабінець, В. І. Ханін; Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України. – Ужгород: Патент, 2002. – 263 с.

131. Левенець А.В. Щодо проблеми визначення муніципальної правосуб'єктності іноземців в Україні / А.В. Левенець // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Серія: Юриспруденція. Збірник наукових праць. – 2014. – Випуск 8. – С. 44–49.

132. Лейпцигская хартия об устойчивом развитии европейских городов (2007 год). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://app.rfsc.eu/userfiles/file/leipzig/leipzig-Russian.pdf>

133. Лесечко М. Управління великими містами в Україні / М.Лесечко // Демократичне врядування. – 2009. – Вип. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2009_3/fail/+Lesechko.pdf

134. Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства / П.М. Любченко. – Х. : Модель Всесвіту, 2006. – 234 с.

135. Любченко П.М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. : 12.00.02 / П.М. Любченко ; Націон. юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – 40 с.

136. Лялюк О. Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні / О. Ю. Лялюк ; за ред. Ю. П. Битяка ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків : Право, 2008. – 287 с.

137. Магновський І.Й. Міста Київ і Севастополь: особливості конституційно-правового статусу / І.Й. Магновський // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2010. – № 1. – С. 43–46. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npnau_2010_1_14.pdf

138. Таболин В.В. , Корнев А.В. Муниципальное городское право: Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления / В.В. Таболин, А.В. Корнев. – М.: Формула права, 2000. – 304 с.

139. Мельничук О. Міська правова система та її компонентний склад / О. Мельничук // Юридичний вісник: щоквартальний журнал. – 2014. – № 1. – С. 144–149.

140. Миронов О.О. Субъекты советского государственного права / О.О. Миронов. – Саратов, 1975. – 80 с.

141. Місцева демократія в Україні – біг з перешкодами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ucipr.kiev.ua/publications/mistceva-demokratiia-v-ukraïini-big-z-pereshkodami/view_print

142. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями

модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

143. Мішина Н. Організаційна форма місцевого самоврядування "рада – голова" в Україні та в США / Н. Мішина // Юридический вестник. – 2001. – № 1. – С. 124–126.

144. Молибога Р. М. Політико–правові засади становлення міської влади в столиці України в умовах сучасного державотворення: автореф. канд. політ. наук: 23.00.02 / Р. М. Молибога. – К., 2005. – 19 с.

145. Муніципальне право України: підруч. / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

146. Музыченко П.П. История государства и права Украины: Учебник. – К., 2001. – 488 с.

147. Муніципальне право України: підручник. – Вид. 2–ге, доп. / В.Ф. Погорілко, О.М. Баймуратов та ін. – К. : Правова єдність, 2009. – 716 с.

148. Муркович Л.І. Форми участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення / Л.І. Муркович. // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2013. – Вип. 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Patp_2013_1_29.pdf

149. Нагорна І.В. Раціоналізація механізмів управління приміськими зонами великих міст: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / І.В. Нагорна ; Одеський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. – О., 2005. – 210 с.

150. Нагребецька І. Міська громада – то великий чоловік / І. Нагребецька // Урядовий кур'єр. – 2008. – 25 черв. – С. 5.

151. Назарко А.Т. Конституційно–правові засади реформування місцевого самоврядування в містах України / А.Т. Назарко // Доктринальне супроводження юридичної практики: історія та сучасний досвід кафедри конституційного права: Збірка наук.–практ. статей / Уклад., передмова, заг. ред. М.П. Орзіх. – О. : Юрид. л-ра, 2007. – С. 64–79.

152. Назарко А.Т. Конституційно–правові засади політичної суб’єктності великих міст / А.Т. Назарко // Актуальні проблеми політики. – 2013. – Вип. 50. – С. 25–35. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/j-pdf>

153. Назарко А.Т. Конституційно–правові засади територіальної організації великих міст України / А.Т. Назарко // Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук.–практ. конф. (м. Одеса, 16–17 травня 2013 р.) : у 2 т. Т.1 / відп. за випуск д.ю.н., проф. В. М. Дрьомін. – О. : Фенікс, 2013. – С. 299–302.

154. Назарко А.Т. Міжнародний досвід управління великими урбанізованими територіями / А.Т. Назарко // Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. професор.–виклад. складу (м. Одеса, 20–21 квітня 2012 р.) : у 2 т. Т. 1 / відп. за вип. д.ю.н., проф В.М. Дрьомін / Націон. ун–т «Одеська юридична академія». – О. : Фенікс, 2012. – С. 321–323.

155. Назарко А.Т. Нормативно–правове забезпечення статусу міст України / А.Т. Назарко // Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць. – О. : Юрид. л–ра, 2000. – Вип. 8. – С. 283–287.

156. Наконечний В. Велике місто як об’єкт управління і самоврядування: світовий досвід і Україна / В. Наконечний // Людина і політика. – 2003. – № 1 (25). – С. 84–93. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lp-ua.info/search/31.php>

157. Наконечний В. Новітня історія становлення нормативно–правової бази розвитку самоврядування в містах України / В. Наконечний // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 1(16). – С. 264–271.

158. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60–х – начале 90–х годов XIX в. / В.А.Нардова. – Л. : Наука, 1984. – 260 с.

159. Нєдов І.М. Місце інституту місцевого омбудсмана серед інших інститутів омбудсмана / І.М. Нєдов // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 2. – С. 49–54.

160. Николаева Л.В. Правовое регулирование организации и деятельности вспомогательного аппарата исполкомов местных Советов и его совершенствование / Л.В Николаева // Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов (проблемы совершенствования организации и деятельности). – К. : Наукова думка, 1980. – С. 69–105.

161. Нікітін В.В. Модернізація системи територіального управління великим містом: світовий досвід та Україна [Електронний ресурс] / В.В. Нікітін, В.М. Маренич // Електронне наукове фахове видання ХарPI НАДУ «Державне будівництво». – 2010. – № 1. – Режим доступу: <http://ifs.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-l/doc/5/04.pdf>

162. О внесении изменений в решение городского совета от 21 марта 2002 г. № 41/1 «Об утверждении Устава территориальной громады города Николаева»: Решение городского совета от 3 сентября 2009 г. № 36/4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ngik.gorsovet.mk.ua/ru/showdoc/?doc=13635>

163. Онищук М. Правові засади місцевого самоврядування в Україні / М. Онищук, В.М. Кампо. – К. : Основи, 1998. – 120 с.

164. Орзих М. Интерес в системе местного самоуправления / М. Орзих // Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. Гл. VI. – К. : Наук. думка, 1993. – С. 91–95.

165. Орзих М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. Орзих // Місцеве і регіональне самоврядування України. – 1995. – Вип. 1–2(10–11). – С. 67–75.

166. Орловський О. Нормативно-правова регламентація загальних зборів членів територіальної громади на локальному рівні: на матеріалах міста Суми / О. Орловський // Юридический вестник. – 2010 . – № 1 . – С. 13–17.

167. Орловський О. С. Правовий статус органів самоорганізації населення: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.С. Орловський / Одеська національна юридична академія. – О., 2004. – 21 с.

168. Основи муніципального права України: навчальний посібник / за ред. М.І. Корнієнка. – К., 2000. – 235 с.

169. Основин В.С. Территориальная организация советского государства / В.С. Основин, В.А Ржевский. – Саратов, 1986. – 141 с.

170. Офіційний сайт Полтавської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada-poltava.gov.ua/index.php?article=34/>

171. Павлов І.В. Досвід організації місцевого самоврядування в районах великих міст пострадянських держав / І.В. Павлов // Публічне адміністрування: теорія та практика: електронний збірник наукових праць. – 2010. – Випуск 2 (4)

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2010_2/10pivmpd.pdf

172. Панейко Ю. Теоретичні основи місцевого самоврядування / Ю. Панейко. – Мюнхен, 1963. – 194 с.

173. Панченко О. Юридична природа влади представницьких органів місцевого самоврядування в Україні (на прикладі міста Суми) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ya.org.ua/index.php?option=com_content&view=article-&id=1179:2012

174. Пеліванова Н. Правове регулювання участі громадськості у формуванні місцевої політики: проблеми та напрями реформування». Аналітична записка / Н. Пеліванова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/-articles/815/>

175. Положення про виконавчий комітет Львівської міської ради // <http://www.city-adm.lviv.ua>.

176. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання: затверджено рішенням Сумської міської ради від 19 січня 2005 р. № 1042–МР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://meria.sumy.ua/ua/documents-/rada_decisions/rada_decisions_2005/session245/

177. Положення про порядок вирішення питань адміністративно–територіального устрою Української РСР. – Затверджено Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року № 1654–Х // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1981. – № 12. – Ст. 179.

178. Пояснювальна записка до проекту Закону про Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (реєстр. номер 4313 від 27 лютого 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50013

179. Природа представницького мандату: українська практика та зарубіжний досвід : інформац.–аналіт. матеріали до засідання експертного клубу журналу - «Часопис «Парламент» (м. Київ, червень 2009 р.) / за ред. О. Синьокого, Д. Ковриженко / Представництво Фонду Кондрада Аденауера в Україні. – К., 2009. – 28 с. – Режим доступу : www.kas.de/wf/doc/kas_17371-1522-13-30.pdf7090825164720.

180. Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: навч. посіб. / О.В. Прієшкіна. – К. : Кондор, 2004. – 336 с.

181. Про адміністративно–територіальний устрій: Проект Закону України від 8 жовтня 2013 р. № 3373, внесений народним депутатом України В.Г. Кутовим [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls-/zweb2/webproc4_1?pf3511=48586

182. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16 квітня 2009 р. № 1275–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст.534.

183. Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 10. – Стор. 245. – Стаття 632.

184. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

185. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України – 2010. – № 84 – С. 36.

186. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

187. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40.– Ст.527

188. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст: Закон України від 4 березня 2004 р. № 1580–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 24. – Ст. 332

189. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748–XII // Відомості Верховної Ради України – 1994. – № 6. – Ст. 30.

190. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 // Офіційний вісник України. – 2008 . – № 86. – С. 100.

191. Про затвердження Стратегії економічного та соціального розвитку міста Одеси до 2022 р.: Рішення Одеської міської ради від 16 квітня 2013 р. №3306–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://omr.gov.ua/ru/acts/council/50042/>

192. Про затвердження структури виконавчих органів Дніпродзержинської міської ради V скликання, загальної чисельності апарату міської ради та її виконавчих органів: Рішення Дніпродзержинської міської ради від 13 жовтня 2010 р. № 63–04/V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.miskrada.dp.ua/>

193. Про затвердження структури виконавчих органів міської ради та загальної чисельності апарату ради і виконавчих органів міської ради, про втрату чинності рішень міської ради: Рішення Хмельницької міської ради від 11 липня 2006 р. № 18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.khmelnysky.com/](http://www.khmelnysky.com/)

194. Про затвердження структури виконавчих органів Харківської міської ради 5-го скликання: Рішення виконавчого комітету Харківської міської ради від 19 квітня 2006 р. № 5/06 // Слобода. – 2006. – 21 апр. – С. 3, 11.

195. Про затвердження структури виконавчих органів, загальної чисельності апарату Одеської міської ради та її виконавчих органів в новій редакції: Рішення Одеської міської ради від 17 грудня 2013 р. № 4185–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.misto.odessa.ua/index.php?u=vlast/gorsovet/>

196. Про затвердження Схеми планування території Одеської області та Схеми планування територій курортно–оздоровчого та рекреаційного призначення Одеської області: Рішення Одеської обласної ради від 24 квітня 2013 р. № 775–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uma.odessa.gov.ua/shema-planuvannya-teritor-odeskoj-oblast/>

197. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2003 р. № 2067 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 52. – Ст. 2817.

198. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст.650.

199. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

200. Про моніторинг соціально–економічного розвитку малих міст: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 р. № 288 // Урядовий кур'єр від 15 квітня 2009 р. – № 68.

201. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625–ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254

202. Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 12. – Ст. 11.

203. Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення: Постанова Верховної Ради України від 23 жовтня 2009 р. № 1689–VІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1689–17>.

204. Про прийняття за основу проекту Закону України про місцевий референдум: Постанова Верховної Ради України від 19 квітня 2011 р. № 3241–VІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3241–17>

205. Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.

206. Про регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861–VІ. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

207. Про Регламент Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

208. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038–VІ // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст.343.

209. Про рекламу: Закон України від 3 липня 1996 р. № 270/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 181.

210. Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти

регіональної політики та місцевого самоврядування: Постанова Верховної Ради України від 5 червня 2003 р. № 939–IV // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 2003. – № 46. – Ст. 369.

211. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11 грудня 2003 р. № 1382–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.

212. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493–III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

213. Про статус депутатів місцевих рад: закон України від 11 липня 2002 р. № 93–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 40. - Ст.290

214. Про столицю України – місто–герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 р. № 401–XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.

215. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 // Офіційний вісник України – 2012. – № 26. – Ст. 966.

216. Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349 (з наст. змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakonl.rada.gov.ua/>

217. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / за ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – 540 с.

218. Регламент Дніпропетровської міської ради. – Затв. рішенням ради від 24 травня 2006 р. № 4/2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.dp.ua/prog0026.html/>

219. Регламент Київської міської ради. – Затв. рішенням ради від 14 червня 2006 р. № 14/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmv.gov.ua/>

220. Регламент Львівської міської ради. – Затв. ухвалою ради від 31 березня 2011 р. № 304 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://city-adm.lviv.ua/>

221. Регламент Одеської міської ради. – Затв. рішенням ради від 27 червня 2006 р. № 10–V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.misto.odessa.ua/index.php?u=vlast/gorsovet/>

222. Регламент Олександрійської міської ради. – Затв. рішенням ради від 29 грудня 2012 р. № 856 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.alexandria.kr.ua/pres.php?page=13/>

223. Регламент Рівненської міської ради. – Затв. рішенням ради від 17 лютого 2011 р. № 287 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city-adm.rv.ua/>

224. Регламент Харківської міської ради. – Затв. рішенням ради від 22 грудня 2010 р. № 17/10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/>

225. Регламент Чернівецької міської ради. – Затв. рішенням ради від 25 травня 2006 р. № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.cv.ua/Ukrainian/Acts/>

226. Рекомендация об участии граждан в общественной жизни на местном уровне (2001 год) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1843999&Site=COE>

227. Рішення Вищого адміністративного суду України від 18 грудня 2013 р. №К/9991/50707/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36155455>

228. Рішення Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 28 липня 2011 р. №2а–2682/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30256126>

229. Рішення Донецького апеляційного адміністративного суду від 23 квітня 2008 р. № 22а–1796/08 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1770987>

230. Рішення Київського апеляційного адміністративного суду від 10 травня 2012 р. у справі № 2а–5544/11/2670 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24368818>

231. Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 р. у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 27. – Ст. 1341.

232. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України (справа про місцеве самоврядування) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 1283.

233. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України від 13 липня 2001 р. № 11–рп/2001 (справа про адміністративно–територіальний устрій) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Стор. 162.

234. Рішення Лисичанського міського суду Луганської області від 11 грудня 2007 р. у справі №2–а/178/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1568604>

235. Рішення Новоазовського районного суду від 14 серпня 2012 р. у справі № 0535/2299/2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25729266>

236. Рішення Одеського апеляційного адміністративного суду від 1 липня 2009 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4280857>

237. Рішення Харківського апеляційного адміністративного суду у справі №2–а–19/09/2034 від 29.09.2009 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5067607>

238. Росенко М. І. Організація влади у містах зі спеціальним статусом (на прикладі м.Севастополь): автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / М. І. Росенко; Львів. регіон. ін–т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Л., 2007. – 20 с.

239. Сало І.С. Асоціації органів місцевого самоврядування в системі узгодження інтересів на національному, регіональному та локальному рівнях – К. : НІСД, 2011. – 39 с.

240. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування: Монографія / С.Є. Саханенко. – О. : Вид–во ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.

241. Свердлык З.М. Источники информации о деятельности Киевской городской Думы [Электронный ресурс] / З.М. Свердлык // Вестник РГГУ. – 2014. – № 2. – Режим доступа : <http://rggubulletin.rggu.ru/article.html?id=2631879>. – Заглавие с экрана.

242. Скопненко Ю. Місцеве самоврядування в місті Києві: конституційні аспекти реформування / Ю. Скопненко // Віче. – 2013. – № 2. – С.19–22.

243. Советское строительство: Учеб. пособ. / Под. ред. О.Ф. Фрицкого, В.Ф. Кузнецовой. – К. : Вища шк., 1988. – 324 с.

244. Соляник К.Є. Виконавчі органи місцевих рад в Україні: правовий статус і організація роботи / К.Є. Соляник. – Х. : Крок, 2004. – 255 с.

245. Стародубровская И. Организация местного самоуправления в городах федерального значения / И. Стародубровская, М. Славгородская, С. Жаворонков. – М. : ИЭПП, 2004. – 141 с.

246. Статут територіальної громади м. Дніпропетровська [Електронний документ] – Режим доступу: <http://dniprorada.gov.ua/statut-teritorialnoi-gromadi-mdnipropetrovska>

247. Статут територіальної громади м. Запоріжжя [Електронний документ] – Режим доступу: <http://www.meria.zp.ua/test/index.php?id=21>

248. Статут територіальної громади м. Кривий Ріг [Електронний документ] – Режим доступу: http://kryvyirih.dp.ua/statut_teritorialnoi_gromadi_m.krivogo_rogu

249. Статут територіальної громади м. Львів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lvivrada.gov.ua/miskarada/statut>.

250. Статут територіальної громади м. Одеси [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/36244>.

251. Статут територіальної громади міста Вінниці, затверджений рішенням Вінницької міської ради від 11 листопада 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vmr.gov.ua/Lists/VinnytsyaCity/ShowContent.aspx?ID=3>.

252. Статут територіальної громади міста Житомира. – Затверджений рішенням Житомирської міської ради від 23 грудня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zt-rada.gov.ua/pages/pl070>.

253. Статут територіальної громади міста Івано–Франківська [Електронний документ] – Режим доступу: <http://www.namvk.if.ua/dt/4359/>

254. Статут територіальної громади міста Києва. – Затверджений рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 р. з наст. змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kmr.gov.ua/divinfo.a8P?M=1706>.

255. Статут територіальної громади міста Нікополя [Електронний документ] – Режим доступу: <http://pr-nikopol.net/page.php?127>

256. Статут територіальної громади міста Харкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/ru/article/statut-teritorialnoyi-gromadi-mista-harkova-49.html>

257. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість : [монографія] / Ю.О. Куц, В.М. Сінченко, В.В. Мамонова, С.В. Газарян / за заг. ред. Ю.О. Куца. – Х. : Віровець А.П. «Апостроф», 2011. – 340 с.

258. Тиганій К.А. Правові засади формування інституту міського самоврядування в Російській імперії у другій половині XIX ст. (на матеріалах міста Одеса): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / К. А. Тиганій ; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». – Одеса, 2010. – 20 с.

259. Тихомиров Ю.А. О совершенствовании управленческой деятельности исполнительных органов местных Советов / Ю.А. Тихомиров. – Рига, 1972. – 35 с.

260. Токарев В.Н. Харьковское городское самоуправление по Городовому положению 1870 года (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В.Н. Токарев ; Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 257 с.

261. Томилов А.В. Правовое регулирование городского местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. диссерт. канд. юрид. наук. 12.00.02 / А.В. Томилов ; Академия управления МВД России. – М., 2004. – 22 с.

262. Тупіцин В. Заходи щодо поліпшення діяльності депутата місцевої ради / В. Тупіцин // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 1(9). – С. 90–93. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-1/index.html>

263. Формування виконкомів місцевих рад. Правовий аспект [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://inprocenter.at.ua/index/formuvannja_vikonkomiv_miscevikh_rad/0-29

264. Фрицький Ю. О. Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування: Монографія / Ю. О. Фрицький. - Д. : Ліра ЛТД, 2006. - 359 с.

265. Хартія Українських міст, прийнята Загальними зборами Асоціації міст України 26 червня 1997 р., м. Київ // Біленчук П.Д. Місцеве самоврядування в

Україні (муніципальне право). Навчальний посібник / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – С. 268–287.

266. Хмара О. Громадська експертиза як додатковий ресурс демократичної влади / О. Хмара [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/gromadska-ekspertiza-iak-dodatkovii-resurs-demokratichnoiiivladi/lang/tab02>

267. Хоменець Р. Особливості правового статусу фізичних осіб як суб'єктів місцевого самоврядування / Р.Хоменець // Право України. – 2001. – № 11. – С. 36–38.

268. Хонда М. П. Конституційно–правовий статус столиці України – міста Києва: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.П. Хонда; НАН України. Ін–т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2007. – 19 с.

269. Цукан О.М. Правові засади місцевої демократії в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку / О.М. Цукан // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 3. – С. 183–190.

270. Чапала Г.В. Самоврядування середньовічних міст за магдебурзьким правом: принципи організації та механізм здійснення влади / Г.В. Чапала // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Вип. 11. – Х. : Право, 2006. – С. 117–127 .

271. Чаплигін О.К. Можливості використання закордонного досвіду здійснення адміністративно–територіальних реформ в Україні / О.К. Чаплигін // <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/index.html>.

272. Чернецька О.В. Концептуальні основи співвідношення функцій та компетенції представницьких органів місцевого самоврядування / О.В. Чернецька // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 2. – С. 93–96.

273. Чисельність наявного населення України на 1 січня 2014 р. / Державна служба статистики України. – К., 2014 – 112 с.

274. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки: В 3 ч. Ч. 3 / Б.Н. Чичерин. – М. : Типо–лит. т–ва И. Н. Кушнерев и К, 1898. – 268 с.

275. Чумакова О. В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу : Дис... канд. наук держ. упр.: 25.00.04 / О.В. Чумакова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 20 с.

276. Чунаєв О. Розвиток міського самоврядування / О. Чунаєв // Пам'ять століть. – 1999. – № 2. – С. 5–15.
277. Чуприна Ю.Ю. Досвід адміністративної реформи на рівні органів місцевого самоврядування міста Харкова / Ю.Ю. Чуприна // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во Хар РІ НАДУ «Магістр», 2010. – № 1 (37). – С. 413–419.
278. Шаповал В.Д. Конституційно–правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні: моногр. / В.Д. Шаповал. – Кременчук, 2010. – 156 с.
279. Шаповалова А. Еволюція самоврядних інституцій на теренах України в процесі історичного розвитку / А. Шаповалова // Віче. – 2009. – № 8. – С. 27–29.
280. Шелепницька І.П. Досвід становлення системи місцевого самоврядування в Республіці Італія та його адаптація для України: автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.04 / І.П. Шелепницька ; Академія муніципального управління. – К., 2009. – 20 с.
281. Шкабаро В.М. Конституційно–правовий статус міста в Україні: дисерт. канд. юрид. наук. 12.00.02 / В.М. Шкабаро. – Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2004. – 227 с.
282. Шрейдер Г.И. Наше городское общественное управление. Этюды, очерки и заметки / Г.И.Шрейдер.– СПб. : Тип. «Восток», 1902. – 337 с.
283. Щебетун І.С. Організаційно–правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / І.С. Щебетун ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2002. – 17 с.
284. Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации / А. А. Югов. – Екатеринбург, 1999. – 107 с.
285. Ярічевська Л.В. Організаційно–правові основи місцевого самоврядування (порівняльний аспект) / Л.В. Ярічевська // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – 2003. – Вип. 6. – С. 57–63.
286. Miller D.Y. The Regional Governing of Metropolitan Area. – Westview Press, 2002. – P. 99–124.
287. Tindal C.R., Tindal S.N. (2004). Local Government in Canada. – Ontario: Nelson, 2004. – P. 149.