

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

НАЗАРКО Аркадій Тимофійович



УДК 342.553:316.422(477)

МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право;
муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2015

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник кандидат юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України
ПЕРЕЖНЯК Борис Аркадійович,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
професор кафедри конституційного права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
ФРИЦЬКИЙ Юрій Олегович,
Відкритий міжнародний університет
розвитку людини «Україна»,
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права;

кандидат юридичних наук
ОРЛОВСЬКИЙ Олексій Сергійович,
Програма «Громадянське суспільство
та належне врядування» Міжнародного
фонду «Відродження» (м. Київ),
директор

Захист відбудеться «__» _____ 2016 р. о __ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий «__» _____ 2015 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л. Р. Біла-Тіунова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Процеси політико-правового реформування держави і суспільства зумовлюють необхідність удосконалення територіальної організації влади, державного управління та місцевого самоврядування. Розбудова в Україні дієвої відповідальної влади значною мірою обумовлена запровадженням ефективної системи місцевого самоврядування. Найбільш виражено процеси становлення і розвитку місцевого самоврядування відбуваються у містах України, адже на міському рівні територіальній організації інтенсифікується процес становлення громадянського суспільства, формуються та функціонують демократичні інститути безпосередньої та представницької демократії, створюються реальні передумови впливу громадян на владні структури. Особливості організації місцевого самоврядування у містах детерміновані політико-правовими, економічними, соціокультурними факторами, історичними та іншими місцевими традиціями і відбиваються у 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 розмежування 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 в удосконаленні 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 у цих роботах з позицій або окремої категорії міст, або у 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, відсутніми є комплексні дослідження публічної влади на міському рівні, цілісного 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 і задачі дослідження. Метою дисертації є характеристика правової природи та закономірностей розвитку міського самоврядування, вироблення пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства.

Досягнення зазначеної мети зумовило необхідність вирішення таких 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 удосконалення законодавства про міське самоврядування в Україні.

Об'єктом дослідження є конституційно-правовий статус міста.

Предметом дослідження є міське самоврядування в Україні.

Методи дослідження. Дослідження здійснено на основі філософсько-світоглядних, загально-наукових та спеціально-наукових методів. Діалектичний метод наукового пізнання використано для з'ясування сутності міського самоврядування як конституційно-правового інституту,

закономірностей та тенденцій його становлення, розвитку та удосконалення (п.п. 1.2, 1.3, 2.2, 2.3). За допомогою системно-структурного методу досліджено інститут міського самоврядування в системі публічної влади в Україні, а також систему міського самоврядування (п.п. 1.3, 3.1). Історико-правовий метод дозволив проаналізувати зміни в нормативно-правовому регулюванні міського самоврядування, етапи його інституціоналізації (п.п. 1.2, 2.1). Порівняльно-правовий метод став у нагоді при порівнянні функцій і повноважень органів міського самоврядування (п.п. 3.2, 3.3, 3.4). Конкретно-соціологічний метод використано 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. 3.2, 3.3, 3.4). Формально-логічний метод сприяв розмежуванню та визначенню основних понять, юридичних конструкцій, конституційно-правових засад міського самоврядування (п.п. 1.1, 1.3, 2.1, 2.2).

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. Кокорев, 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. Пережнюк, 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 теоретичних і практичних проблем удосконалення і розвитку міського самоврядування в Україні.

Результати здійсненого дослідження відображено у таких нових положеннях і висновках, що виносяться на захист:

уперше:

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

охарактеризовано місце та роль міського самоврядування у структурі конституційно-правового статусу міста як необхідного та системоутворюючого елемента;

визначено сутність міського самоврядування, що полягає у гармонійному поєднанні та взаємодії основних субстанціональних складових: 1) населення; 2) території міста; 3) публічно-самоврядної влади у 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;

обґрунтування необхідності підвищення ролі місцевих рад у механізмі здійснення функцій міського самоврядування, з наданням їм права виступати від імені усього міста у суспільних відносинах;

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

аргументацію щодо необхідності диференціації структури органів міського самоврядування та їх компетенції в залежності від конституційно-правового статусу міста та типологізації міст, що встановлюється законом про адміністративно-територіальний устрій;

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 ознак та особливостей, які необхідно враховувати у процесі формування органів міського самоврядування, органів самоорганізації населення у місті;

сформульовано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства в Україні, зокрема, щодо необхідності внесення змін до чинних законів стосовно 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 використаними у:

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

правотворчій діяльності – при удосконаленні законодавства, що регулює міське самоврядування в Україні;

правозастосовній діяльності – при застосуванні норм права для врегулювання суспільних відносин у 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 оприлюднено у доповідях 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 2001 р.), науковій конференції молодих вчених «Конституція – основа державно-правового будівництва і соціального розвитку України» (м. Харків, 30 червня 2001 р.), 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.), 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 у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, у т. ч. 1 – у зарубіжному науковому виданні та в 15 тезах доповідей на наукових конференціях.

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

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми, визначено її зв'язок з науковими програмами, планами і темами, мету, завдання, об'єкт і предмет дисертаційного дослідження, охарактеризовано методологію, якої було застосовано у процесі підготовки дисертації, сформульовано наукову новизну та практичне значення результатів, наведено відомості щодо апробації та публікації результатів дослідження, зазначено структуру та обсяг роботи.

Розділ 1 «Теоретичні та історичні засади дослідження міського самоврядування» містить три підрозділи і присвячений характеристиці стану дослідження міського самоврядування, визначенню понятійно-категоріального апарату та місця міського самоврядування в системі публічної влади в Україні.

У **підрозділі 1.1. «Міське самоврядування: історико-теоретичні підстави виокремлення та сучасний стан досліджень»** проаналізовано підходи до вивчення міського самоврядування на різних історичних етапах розвитку юридичної науки. Виявлено, що 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 виокремлено три періоди, впродовж яких спостерігався підвищений інтерес до аналізу різних аспектів міського самоврядування: 1) дореволюційний (1904 – жовтень 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.

Констатовано, що за радянського періоду питання, пов'язані з характеристикою міського самоврядування, не належали до числа актуальних і тому тривалий час практично не вивчалися, а ґрунтовних наукових досліджень, присвячених розробці проблем міського самоврядування в Україні не багато. Найбільш повно питання міського самоврядування досліджено у працях учених радянського періоду – Л.А. Веліхова, В.Д. Волкова, О.С. Компан, В.А. Нардової, та сучасних учених – В.С. Куйбіди, М.П. Хонди, В.М. Шкабаро. Визначено, що 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.

У *підрозділі 1.2. «Основні етапи становлення і розвитку міського самоврядування в Україні»* проаналізовано процес становлення і розвитку міського самоврядування, який значною мірою детермінований правовим статусом міста та об'єктивними чинниками еволюції міста як населеного пункту, і залежить від історичного, політичного, економічного, соціального і правового розвитку української держави, а також демографічних, культурних, національних, географічних та інших факторів.

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 р. – 1918 р.); 5) радянський період розвитку міського самоврядування (жовтень 1917 р. – серпень 1991 р.); 6) міське самоврядування в умовах становлення і розвитку незалежної України (90-і роки XX – початок XXI ст.).

Доведено факт існування різних підходів до формалізації міського самоврядування у межах певного часового періоду, що обумовлено

знаходженням різних частин території сучасної України під владою інших держав. Виявлено, що в дорядянський період правове становище міст закріплювалося нормативними актами, які не мали інституційного характеру, поширювалися на конкретні міста і змінювалися в залежності від історичного розвитку Української держави. Із проголошенням незалежності в Україні розпочався та триває процес нормативно-правового оформлення міського самоврядування як різновиду місцевого самоврядування та складової публічної влади.

У підрозділі 1.3. «Міське самоврядування в системі публічної влади в Україні» виявлено співвідношення категорії «міське самоврядування» із суміжними категоріями – «публічна влада», «міське самоврядування», «міське управління», «міське самоврядування у містах». Визнано за доцільне використання як узагальнюючої категорії «міське самоврядування» стосовно реалізації права на міське самоврядування у містах України на доктринальному рівні та у локальних актах місцевого самоврядування – статутах територіальних громад міст. Зазначено, що у здійсненні функцій міського самоврядування прямо чи опосередковано беруть участь усі суб'єкти міського самоврядування. На основі аналізу чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування визначено місце та роль міського самоврядування у структурі конституційно-правового статусу міста як його необхідного елемента.

Визначено сукупність критеріїв, що дозволяють виокремити міське самоврядування як складову місцевого самоврядування. На основі цих критеріїв запропоновано визначення «міського 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 у межах закону та в інтересах територіальної громади.

Доведено, що система міського самоврядування має статичну і динамічну сторони, вивчення кожної з яких дозволяє говорити про особливості його правового регулювання та організації. Статична сторона відображає певну стабільність, формально-юридичну визначеність, послідовність і спадковість у розвитку міського самоврядування, динамічна сторона відображає функціональність, розкриває взаємодію суб'єктів міського самоврядування.

Розділ 2 «Конституційно-правовий статус міського самоврядування в Україні» складається з трьох підрозділів і присвячений аналізу конституційно-правових основ міського самоврядування. Запропоновано розглядати конституційно-правовий статус міського самоврядування як сукупність закріплених у Конституції та законах України норм, що регулюють порядок утворення, функції та компетенцію територіальних

громад міст, основні засади організації та діяльності органів міського самоврядування, а також гарантії їх реалізації. Структурно конституційний статус міського самоврядування є органічним поєднанням нормативно-правового, структурно-організаційного та забезпечувального блоків.

У *підрозділі 2.1. «Конституційно-правове регулювання міського самоврядування»* проаналізовано систему законодавчих та підзаконних актів, актів суб'єктів міського самоврядування, а також міжнародних нормативно-правових актів, які становлять нормативно-правову основу міського самоврядування. Систему нормативно-правових актів, що регламентують міське самоврядування, становлять три рівні: міжнародний, загальнодержавний та місцевий. Доведено, що система нормативних актів, які визначають міське самоврядування, потребує удосконалення, оскільки деякі питання національним законодавством не врегульовано.

За результатами аналізу законопроектів щодо регулювання особливостей окремих міст України (Львова, Кривого Рогу, Одеси, Харкова) визначено, що неприпустимими є: 1) врегулювання на законодавчому рівні в одному законі різномірних суспільних відносин (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, яких уже закріплено 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, договірного.

Зазначено, що в умовах недостатнього законодавчого забезпечення реформ особливої актуальності набувають питання розроблення статутів територіальних громад. Встановлено, що чинні статuti територіальних громад не повною мірою відображають особливості міського самоврядування. Узагальнення досвіду розробки і прийняття статутів міст виявило необхідність затвердження типових статутів міст відповідного типу, які могли би стати важливим організаційно-правовим інструментом вирішення конфліктних питань, що виникають у взаємодії суб'єктів міського самоврядування.

У *підрозділі 2.2. «Територіальна, організаційна та матеріально-фінансова основи міського самоврядування»* зазначено, що основи міського самоврядування – це сукупність норм-принципів, які визначають вихідні засади найважливіших суспільних відносин у процесі здійснення публічно-самоврядної влади у містах.

Запропоновано розглядати територіальну основу міського самоврядування у двох аспектах – зовнішньому та внутрішньому.

Зовнішній компонент міської території становить приміська зона, яку становлять прилеглі до міста землі та інші об'єкти, що знаходяться під значним впливом суспільних, економічних, політичних та інших факторів впливу відповідних суб'єктів міського самоврядування. На прилеглу територію не поширюється безумовно юрисдикція міста. У внутрішньому просторі міста, у свою чергу можна визначити два компоненти: по-перше, це простір, на який поширюється 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.

Встановлено, що чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» досить жорстко визначає 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, якого може бути вирішено самостійно, є визначення структури виконавчих органів місцевих рад. Аргументовано, що структура органів міського самоврядування та їх компетенція повинні залежати від типу міста, що встановлюється законом про адміністративно-територіальний устрій. У зв'язку із цим доцільним є запровадження типологізації міст, що враховує не тільки загальні характеристики (чисельність населення та розмір території), але і конкретний правовий статус міста, соціально-економічний потенціал міського господарства, характер та спрямованість економічного розвитку і професійної діяльності населення, інші умови і фактори.

Зазначено, що система фінансування окремих міст досить часто не відповідає реальному внеску міського господарства у прибуткову частину обласного або державного бюджету, що призводить до численних конфліктів у взаєминах органів міського самоврядування як з органами державної влади, так і з населенням. Багато в чому це пов'язано з відсутністю чіткої концепції правового регулювання питань формування бюджетів різних рівнів. Розробка подібної концепції може бути здійсненою на основі наявного досвіду міст у створенні ефективних правових механізмів забезпечення фінансової самостійності.

У *підрозділі 2.3. «Гарантії міського самоврядування»* виявлено, що в юридичній науці гарантії міського самоврядування слід розуміти як

сукупність умов, засобів та механізмів, які є необхідними для безперешкодної та ефективної реалізації повноважень суб'єктів міського самоврядування у вирішенні питань місцевого значення. У чинному законодавстві України передбачено досить розгалужену та розвинуту систему гарантій міського самоврядування, яка включає загальні, нормативно-правові та організаційно-правові гарантії.

Зазначено, що найважливішими серед гарантій на сучасному етапі розвитку слід вважати гарантії фінансово-економічної самостійності міського самоврядування. Тому необхідним є створення реального механізму наповнення місцевих бюджетів, оскільки за відсутності відповідних матеріально-фінансових ресурсів неможливо виконувати передбачені законом повноваження.

Виявлено, що деякі із законодавчо закріплених гарантій міського самоврядування в Україні не мають дієвого механізму своєї реалізації. З метою підвищення ефективності контролю за діяльністю органів міського самоврядування з боку територіальної громади запропоновано: 1) запровадження механізму дострокового припинення повноважень міського голови за ініціативи членів територіальних громад; 2) визнання обов'язковим створення веб-сайтів органів міського самоврядування, на яких розміщувалися б нормативно-правові акти та інша інформація, що зачіпають права та інтереси членів територіальних громад; 3) надання органам міського самоврядування права звернення з поданням до Конституційного Суду України.

Розділ 3 «Система міського самоврядування: інституційна та функціонально-компетенційна характеристика» містить чотири підрозділи і присвячений дослідженню особливостей конституційно-правової регламентації статусу і повноважень суб'єктів міського самоврядування. Виходячи з того, що система міського самоврядування в Україні де-факто ще не склалася, було проаналізовано теоретичні та конституційно-правові засади, що визначають систему місцевого самоврядування в цілому, а також особливості реалізації компетенції органів міського самоврядування.

У підрозділі 3.1. *«Система міського самоврядування: поняття та зміст»* здійснено аналіз понять системи міського самоврядування і структури міського самоврядування, обґрунтовано необхідність їх розмежування в чинному законодавстві і правозастосовній діяльності. Систему міського самоврядування розглянуто як єдність правових інститутів (форм), через які відповідно до чинного законодавства реалізується право територіальної громади міста на місцеве самоврядування, що 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 в окремих законах та статутах територіальних громад.

Визначено, що функції та повноваження окремих суб'єктів міського самоврядування у сукупності утворюють компетенцію міського самоврядування. Для більш точного визначення меж реальної здатності населення та органів міського самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, субсидіарного втручання та субсидіарної відповідальності держави необхідно уточнити компетенцію міського самоврядування, обсяг якої має бути обумовлений його конституційно-правовим статусом.

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 та функціональних форм міського самоврядування. Основною проблемою міст Києва та Севастополя як міст із спеціальним статусом при цьому є розподіл повноважень між органами міського самоврядування та органами державної виконавчої влади, адже в цих адміністративно-територіальних одиницях поєднано багато складових і не чітко розмежовано сфери компетенції та відповідальності. Аргументовано, що забезпечення механізму розв'язання компетенційних конфліктів в цих містах можливе шляхом використання позитивного досвіду європейських країн, у яких це питання практично вирішене шляхом визначення критеріїв розмежування повноважень, найважливішими з яких є питання місцевого значення.

На основі аналізу практики регулювання особливостей організації місцевого самоврядування у великих містах (Львові, Одесі, Дніпропетровську, Вінниці та ін.), обґрунтовано доцільність закріплення на конституційному рівні та в законодавстві права міських територіальних громад самостійно визначати систему і структуру органів місцевого самоврядування, а також інші особливості міського самоврядування. Надання самостійності у процесі формування та реалізації структурно-правових моделей міського самоврядування, потребує, разом з тим, додержання принципів єдності міського господарства та управління, субсидіарності, забезпечення конституційного права жителів на самостійне вирішення питань місцевого значення.

У процесі дослідження питання організації управління в містах з районним поділом виявлено необхідність його врегулювання на принципово новій основі, адже у Конституції України передбачено право міських рад вирішувати питання організації управління районами у 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 у містах з районним поділом. Виявлено, що статuti територіальних громад міст України питання розподілу повноважень між міською і районними радами розглядають фрагментарно.

На основі порівняльного дослідження світових та вітчизняних моделей міського самоврядування виявлено, що практика ліквідації районних рад є суто вітчизняним феноменом, в той час, як у зарубіжних країнах незалежно від моделі міського управління (централізованої, децентралізованої чи дуалістичної) в більшості випадків зберігається район як базова ланка місцевого самоврядування у місті.

У *підрозділі 3.2. «Територіальна громада міста як первинний суб'єкт міського самоврядування»* розкрито поняття та сутність міської територіальної громади, що є складною самоорганізованою системою, що значною мірою детермінована змістом та особливостями міського самоврядування та регулятивним впливом з боку держави. Визначено, що міська територіальна громада – це соціальна спільнота, яка складається з людей, що об'єднані колективними інтересами та проживають у межах міста. 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.

Доведено, що територіальні громади в містах досі не сформувалися як єдиний суб'єкт правовідносин, що потребує вироблення правових форм залучення членів територіальних громад до вирішення місцевих проблем: створення громадських консультативних рад при органах міського самоврядування та спеціалізованих громадських рад з питань соціально-економічного планування із питань фінансів; забезпечення поінформованості членів громади щодо власних муніципальних прав через підвищення ролі місцевих ЗМІ, громадських формувань в інформуванні населення; залучення населення до обговорення місцевих питань; врегулювання законом порядку організації и проведення місцевого референдуму, в якому передбачити можливість організації та проведення у містах як вирішальних, так і консультативних референдумів щодо питань, які безпосередньо не належать до компетенції міських територіальних громад, однак стосуються їх інтересів (наприклад, зміни меж міста, його перейменування тощо).

У підрозділі 3.3. «Представницькі органи міського самоврядування: порядок формування та компетенція» зазначено, що територіальна громада міста може реалізовувати свої функції та повноваження як безпосередньо, так і через представницькі органи та посадових осіб. Констатовано, що з моменту прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» проблеми раціоналізації загальної структури міських рад належним чином не вирішувалися, оскільки ці питання чітко регламентовано імперативними нормами, за виключенням чисельності окремих структурних підрозділів.

Важливою організаційною передумовою ефективного функціонування представницького органу міського самоврядування є чисельність його депутатів. Виявлено, що незважаючи на скорочення депутатського корпусу у порівнянні з радянським періодом, загальний склад міських рад в Україні значно перевищує середньостатистичну чисельність депутатів муніципальних рад у європейських країнах, що потребує відповідного відбиття на законодавчому рівні шляхом скорочення кількості депутатів місцевих рад пропорційно кількості населення міста.

Виявлено, що при визначенні компетенції представницьких органів міського самоврядування в Україні не повною мірою дотриманий принцип субсидіарності, передбачений статтею 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, внаслідок чого значна частина повноважень має статус «делегованих», а формат розподілу повноважень призвів до виникнення конкуренції компетенції. Тому для підвищення ролі та значення представницьких органів міського самоврядування запропоновано віднести до повноважень міських рад вирішення всіх справ, що належать до компетенції місцевого самоврядування та зменшити перелік виключної компетенції міських рад шляхом визначення переліку завдань, які покликані вирішувати місцеве самоврядування.

Аргументовано, що до представницьких органів міського самоврядування поряд із визначеними законом міськими радами слід віднести також міського голову, який є посадовою особою міського самоврядування та одночасно окремим суб'єктом міського самоврядування. Тому з метою оптимального закріплення статусу міського голови доцільно було б прийняти окремий Закон України «Про статус сільського, селищного, міського голови».

У підрозділі 3.4. «Виконавчі органи міських рад: особливості структури та організації діяльності» розглянуто питання щодо удосконалення організаційної структури виконавчих органів міських рад. Констатовано розгалуження та множинність виконавчих органів міських рад, особливо в містах обласного значення; ускладненість їх структури; існування паралельних підрозділів, що дублюють один одного. Тому доведено доцільність запровадження у положеннях про виконавчі органи

міських рад спеціального розділу, в якому визначався би порядок їхнього утворення та здійснення діяльності, визначалися б шляхи та засоби виконання прийнятих ними рішень, підстави та порядок застосування персональної відповідальності керівників та працівників цих органів, а також визначалися б шляхи їхньої взаємодії з територіальними громадами для досягнення ефективного здійснення міського самоврядування.

Виявлено, що виконавчі органи міських рад виступають одночасно і як виконавчі органи міських рад, основним призначенням яких є практична реалізація їх рішень, і як самостійні суб'єкти місцевого самоврядування, до повноважень яких віднесено вирішення питань місцевого значення незалежно від того, чи були вони предметом розгляду відповідних рад, чи не віднесено їх до питань, що за своєю природою потребують колективного розгляду і вирішення представницькими органами місцевого самоврядування. Зазначено, що фактичний обсяг повноважень виконавчих органів міських рад значно перевищує обсяг повноважень цих же рад. Разом з тим, внаслідок підпорядкування і повної залежності керівників відділів та управління від міського голови значно знижено роль виконкомів міських рад як колегіальних виконавчих органів. Тому обґрунтовано доцільність перерозподілу повноважень виконавчих комітетів між міською радою, її постійними комісіями, сільським, селищним, міським головою та виконавчими органами, які створюються радою для вирішення конкретних галузевих питань.

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 і законами України право і реальна здатність територіальної громади міста самостійно та під власну відповідальність вирішувати безпосередньо або через представницькі та інші органи міського самоврядування питання місцевого значення у 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 та 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 знаходяться під управлінням відповідної

територіальної громади, суб'єктів місцевого самоврядування та членів територіальної громади; 3) публічно-самоврядної влади у процесі реалізації суспільних відносин міста з людиною, державою, органами державної влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування та міжнародним співтовариством, у 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 жителів, які спільно проживають у межах міста, яка за своїми внутрішніми якостями відрізняється від інших територіальних спільнот та діє в політичній, соціально-економічній та культурно-побутовій сферах.

4. 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.

5. 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.

6. Чинна Конституція України досить жорстко визначає 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. З моменту прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» проблеми раціоналізації загальної структури міських рад належним чином не вирішувалися, оскільки ці питання чітко регламентовано імперативними нормами, за виключенням чисельності окремих структурних підрозділів. 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 досягнуто збільшенням кількісного складу міської ради та сприянням створенню органів самоорганізації населення.

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 у тому разі, якщо межі міста збільшуються за рахунок територій, на які не поширюється юрисдикція жодної територіальної громади. Вирішення цих питань мало б здійснюватися з урахуванням волевиявлення населення шляхом проведення місцевих референдумів, загальних зборів, консультативних опитувань у територіальних громадах.

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

9. До представницьких органів міського самоврядування поряд із визначеними законом міськими радами слід віднести також міського голову, який є посадовою особою міського самоврядування та одночасно окремим суб'єктом міського самоврядування. З метою оптимального закріплення статусу міського голови доцільним є прийняття окремого Закону України «Про статус сільського, селищного, міського голови».

10. Підвищення ефективності участі територіальної громади міста в реалізації функцій міського самоврядування потребує належного урегулювання та удосконалення у статутах територіальних громад форм безпосередньої демократії у системі міського самоврядування з питань: 1) конкретизації повноважень міської ради щодо розгляду місцевих ініціатив шляхом прийняття проекту рішення за основу у повному обсязі або частково, відхилення або направлення проекту рішення на доопрацювання з обов'язковою участю членів ініціативної групи та внесенням проекту рішення на пленарне засідання міської ради; 2) внесення змін до ст. 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 ініціаторові громадських слухань рішення органів місцевого самоврядування; 3) закріплення обов'язку міських рад враховувати пропозиції громадськості та у встановлені терміни

аргументувати відмову від виконання рішень громадських слухань; 4) встановлення на законодавчому рівні права на оскарження рішень міської ради про відхилення місцевої ініціативи або пропозиції громадських слухань у порядку, визначеному чинним законодавством України та Регламентом міської ради.

11. Конституцією України та чинним законодавством передбачено досить розгалужену систему 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. Тому в основу конституційної реформи має бути покладено чітко сформульовану, науково обґрунтовану концепцію міського самоврядування в Україні, яка урахувала б як сучасні міжнародні, європейські стандарти у цій сфері, так і вітчизняні самоврядні традиції.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті в наукових фахових виданнях:

1. Назарко А.Т. Конституционно-правовое понятие города / А.Т. Назарко // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – О. : Астропринт, 1999. – Вип. 6. – Ч.І. – С. 166–172.

2. 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.

3. Назарко А.Т. Сучасний етап реформування міського самоврядування в Україні / А.Т. Назарко // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – Вип. 13. – С. 63–66.

4. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні: проблеми реформування / А.Т. Назарко // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць / Одеська національна юридична академія. – О. : Юрид. л-ра, 2004. – Вип. 22. – С. 260–265.

5. 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.

6. Назарко А.Т. Міські агломерації в Україні: проблеми правової інституціоналізації / А.Т. Назарко // Актуальні проблеми держави і права :

зб. наук. праць / відп. за вип. В.М. Дрьомін. – О. : Юрид. л-ра, 2011. – Вип. 61. – С. 144–150.

7. Назарко А.Т. Конституційно-правові засади політичної суб'єктності великих міст / А.Т. Назарко // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць / гол. ред. С.В. Ківалов ; відп. за вип. Л.І. Кормич. – О. : Національний університет «Одеська юридична академія» ; Південноукраїнський центр гендерних проблем, 2013. – Вип. 50. – С. 25–35.

8. Назарко А.Т. Система місцевого самоврядування великих міст / А.Т. Назарко // Юридичний вісник. – 2013. – № 2. – С. 37–42.

9. Назарко А.Т. Городское самоуправление в системе публичной власти Украины / А.Т. Назарко // *Legea și viața*. – 2014. – № 2. – С. 92–96.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

1. Назарко А.Т. Проблеми правового регулювання статусу міст України / А.Т. Назарко // Конституція – основа державно-правового будівництва і соціального розвитку України : тези наук. доп. та повідом. учасн. наук. конф. молод. учених (м. Харків, 30 червня 2001 р.). – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2001. – С. 69–71.

2. Назарко А.Т. Правовий статус міста: поняття, зміст, структура / А.Т. Назарко // Актуальні проблеми держави і права : вип. підгот. на матеріалах 4-ї (56-ї) звітної наук. конф. проф.-викл. складу ОНЮА «Правові проблеми становлення та розвитку сучасної Української держави» (м. Одеса, березень 2001 р.). – О. : Юрид. літ., 2001. – Вип. 11. – С. 154–156.

3. Назарко А.Т. Проект Муніципального кодексу України (фікс. вист.) / А.Т. Назарко // Юридический вестник. – 2001. – № 2. – С. 117–119.

4. Назарко А.Т. Компетенція органів міського самоврядування / А.Т. Назарко // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Вип. 25. – С. 196–199.

5. Назарко А.Т. Роль права у формуванні правосвідомості членів територіальних громад / А.Т. Назарко (фікс. вист.) // Юридический вестник. – 2006. – № 4. – С. 83–85.

6. Назарко А.Т. Конституційний статус фізичних осіб як суб'єктів місцевого самоврядування / А.Т. Назарко // Правове життя сучасної України : тези доповідей 9-ї звіт. наук. конф. професор.-виклад. і аспірант. складу (м. Одеса, 26 жовтня 2006 р.) / відп. ред. д.ю.н., проф. Ю.М. Оборотов. – О. : Фенікс, 2006. – С. 82–85.

7. Назарко А.Т. Муніципальний статус особи: поняття і зміст / А.Т. Назарко // Правове життя сучасної України : тези доп. 10-ї ювіл. звіт. наук. конф. професор.-виклад. і аспірант. складу (м. Одеса, 27–28 квітня 2007 р.) / відп. ред. д.ю.н., проф. Ю.М. Оборотов. – О. : Фенікс 2007. – С. 104–106.

8. Назарко А.Т. Конституційні засади місцевого самоврядування в містах України (фікс. вист.) / А.Т. Назарко // Юридический вестник. – 2007. – № 4. – С. 36–41.

9. Назарко А.Т. Наукова спадщина Л.П. Юзькова та конституційно-правові засади реформування місцевого самоврядування в містах України / А.Т. Назарко // Правове життя сучасної України : тези доповідей Всеукр. наук. конф. «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 18–19 квітня 2008 р.) / відп. ред. д-р юрид. наук, проф. Ю.М. Оборотов. – О. : Фенікс, 2008. – С. 152–154.

10. Назарко А.Т. Спеціальний статус міста в Україні: проблеми теорії / А.Т. Назарко // Правове життя сучасної України : тези доповідей Всеукр. наук. конф. «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 5–6 червня 2009 р.) / відп. ред. д-р юрид. наук, проф. Ю.М. Оборотов. – О. : Фенікс, 2009. – С. 203–205.

11. Назарко А.Т. Статути територіальних громад великих міст: юридична природа та особливості / А.Т. Назарко // Правове життя сучасної України : тези доповідей Міжнар. наук. конф. професор.-виклад. і аспірант. складу (м. Одеса, 20–21 квітня 2012 р.) / відп. ред. д-р юрид. наук проф. Ю.М. Оборотов. – О. : Фенікс, 2010. – С. 260–262.

12. 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.

13. Назарко А.Т. Міське право в Україні: питання формування та інституціоналізації / А.Т. Назарко // Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 30 листопада 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. 350–352.

14. 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.

15. Назарко А.Т. Система міського самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики / А.Т. Назарко // Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. ювілею акад. С.В. Ківалова (16–17 травня 2014 р., м. Одеса) : у 2 т. Т. 1 / відп. ред. В.М. Дрьомін. – О. : Юрид. л-ра, 2014. – С. 155–157.

АНОТАЦІЯ

Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право, муніципальне право – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2015.

Дисертація є конституційно-правовим дослідженням міського самоврядування в Україні. Надано визначення міського самоврядування як гарантованих Конституцією і законами України права та реальної здатності територіальної громади міста самостійно та під власну відповідальність вирішувати безпосередньо або через представницькі та інші органи місцевого самоврядування питання місцевого значення у межах закону та в інтересах територіальної громади, проаналізовано склад та структуру міської територіальної громади як соціальної спільноти, що складається з людей, які спільно проживають у межах міста, об'єднаних єдиними інтересами, яка за своїми внутрішніми якостями відрізняється від інших територіальних спільнот та діє у політичній, соціально-економічній і культурно-побутовій сферах.

Акцентовано увагу на неоднорідності конституційної правосуб'єктності територіальної громади та міста як суб'єктів конституційного права; доведено недоцільність виокремлення у межах міста інших територіальних громад, зокрема, районів у місті, оскільки це може призводити до втрати містом ознак цілісності та не сприятиме ефективному виконанню функцій міського самоврядування.

Розроблено пропозиції щодо подальшого удосконалення конституційно-правової регламентації міського самоврядування. Запропоновано такі основні напрями удосконалення конституційно-правового забезпечення міського самоврядування, як: модифікація виборчої системи на виборах міських рад щодо персоніфікації відповідальності депутатів; врегулювання порядку організації та проведення місцевих референдумів; запровадження дієвого механізму відзиву депутатів міських рад; удосконалення механізму громадських слухань та місцевих ініціатив.

За кожним із цих напрямів сформульовано пропозиції щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства.

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

АННОТАЦИЯ

Назарко А.Т. Городское самоуправление в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право – Национальный университет «Одесская юридическая академия», Одесса, 2015.

Диссертация является конституционно-правовым исследованием городского самоуправления в Украине. Сформулированы определение городского самоуправления как гарантированных Конституцией и законами Украины права и реальной способности территориальной громады города самостоятельно и под свою ответственность решать непосредственно или через представительные и иные органы местного самоуправления вопросы местного значения в рамках и в интересах территориальной громады; проанализированы состав и структура городской территориальной громады как социальной общности, состоящей из людей, совместно проживающих в пределах города, объединенных едиными интересами, которая по своим внутренним качествам отличается от других территориальных сообществ и действует в политической, социально-экономической и культурно-бытовой сферах.

Проанализированы основные модели городского самоуправления в Украине; доказана нецелесообразность выделения в пределах города других территориальных громад, в частности, районов в городе, поскольку это может привести к утрате городом признаков целостности и не будет способствовать эффективному выполнению функций городского самоуправления. На примере моделей городского самоуправления в городах со специальным статусом, городах областного значения, больших и малых городах, доказана необходимость изменения общего подхода к определению статуса города, предоставление территориальным громадам большей свободы в выборе территориальных, институциональных и функциональных форм городского самоуправления.

Утверждается, что оптимальным способом организации городского самоуправления в крупных городах является сочетание традиционной представительной и исполнительной власти на уровне города с сетью специализированных исполнительных органов в районах города с целью недопущения нарушения деятельности целостного механизма функционирования городов Украины. При этом обеспечение надлежащего представительства жителей города может быть обеспечено увеличением количественного состава городского совета и содействием созданию органов самоорганизации населения.

Предложены такие основные направления совершенствования городского самоуправления, как: повышение эффективности

организации городских советов, обеспечение их необходимыми правовыми, организационными и материально-финансовыми ресурсами, имплементация европейских стандартов локальной демократии; модификация избирательной системы на выборах городских советов с целью персонализации ответственности депутатов; урегулирование порядка организации и проведения местных референдумов; введение эффективного механизма отзыва депутатов городских советов; совершенствование порядка организации и проведения общественных слушаний и местных инициатив.

Ключевые слова: местное самоуправление, городское самоуправление, город, территориальная громада, публичная власть.

SUMMARY

Nazarko A. T. City government in Ukraine. – Manuscript.

The thesis for a candidate of Law Degree in the Specialty 12.00.02 – Constitutional Law, Municipal Law – National University «Odessa Academy of Law», Odessa, 2015.

The thesis is dedicated to the complex research of city government in Ukraine and development using the results of proposals for further improvement of the constitutional and legal regulation of municipal government.

Provided the definition of municipal government as guaranteed by the Constitution and laws of Ukraine the right and real ability territorial community independently and under its own responsibility to decide directly or through representative and other bodies of local self-government local issues within the law and in the interests of the local community, analyzed the composition and structure of the city territorial community as a social community consisting of people who live together in the city, united by a common interest, which by its internal qualities different from other local communities and acts in the political, socio-economic, cultural and domestic spheres.

Proposed the following main areas of improvement constitutional and legal provision of municipal government as a modification of the electoral system in elections of city councils personification of responsibility on members; settlement procedure for organizing and conducting local referendums; the introduction of an effective mechanism deputies of local councils statement of defense; improve the mechanism of public hearings and local initiatives.

Key words: local government, city, city government, local community, public authorities.

Підписано до друку 01.12.2015.
Формат 60х90/16. Ум.-друк. арк. 0,9. Наклад 100 прим.

Видавець і виготовлювач ПП «Фенікс»
Свідectво суб'єкта видавничої справи ДК У№ 1044 від 17.09.2002 р.
65009, м. Одеса, вул. Зоопаркова, 25. Тел. 7777-591.