

Підсумовуючи сказане, слід відмітити необхідність врахування різновидів категорій молоді при нормативно-правовому регулюванні реалізації державної молодіжної політики.

#### *Література*

1. Головатий М. Ф. Молодіжна політика в Україні: проблеми оповіщення. — К.: Наук. думка, 1993. — С. 40–43.
2. Перепелиця М. П. Шляхи вдосконалення державної молодіжної політики в Україні // Молодь України: стан, проблеми, шляхи розв'язання. — К., 1997. — С. 61–65.

УДК 352(477)

*А. Т. Назарко,  
асистент кафедри конституційного права ОНЮА*

### **МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ**

Місцеве самоврядування виступає однією з основ демократичного реформування суспільства, є своєрідним локомотивом, який може потягнути за собою непростий вантаж проблем, що стоять перед державою і громадянським суспільством. Особливого значення набуває становлення і розвиток системи місцевого самоврядування в містах України. Сучасна теорія конституційного права розглядає місто як невід'ємний елемент системи адміністративно-територіального устрою держави. Таке бачення конституційно-правового статусу міста закріплюється положеннями діючої Конституції України. У ч. 1 ст. 133 Конституції України вказується, що систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Правова природа кожного з зазначених елементів несе чітко виражені особливості, які дозволяють говорити про наявність таких двох категорій як регіон і населений пункт.

Закріплення в Конституції і законодавстві основних питань організації і діяльності суб'єктів місцевого самоврядування потребує значного корегування, оскільки з багатьох аспектів воно не відповідає існуючим реаліям, не дозволяє ефективно діяти органам місцевого самоврядування з реалізації своїх повноважень, найчастіше гальмує розвиток процесів залучення населення до рішення питань місцевого життя. Відбувається перманентний процес доповнення і зміни чинного законодавства про місцеве самоврядування. Однак, по-перше, проголошення на рівні закону потенційної можливості локального регулювання організації і діяльності системи місцевого самоврядування практично не використовується через відсутність концептуальної єдності щодо предмету і змісту подібного регулювання, по-друге, не завжди враховуються місцеві умови при проведенні заходів щодо реформування існуючої системи місцевого само-

врядування, по-третє, недостатньо об'єктивно оцінюється ефективність застосування тих чи інших норм на практиці (у тому числі і шляхом проведення державно-правових експериментів).

Об'єктивним фактором, що негативно впливає на розвиток місцевого самоврядування є недосконалість адміністративно-територіального устрою України, який значною мірою застарів. До недоліків у територіальному устрої, які обумовлюють неефективність системи управління соціально-економічними процесами в місті, які перейшли в спадщину від радянської моделі розвитку самоврядування можна віднести те, що: значну кількість функцій управління не забезпечено фінансово і законодавчо; відсутній ефективний контроль виконання рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування; наявне дублювання повноважень як між різними рівнями місцевого самоврядування, так і між компетенцією органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади.

Останнім часом утверджується думка про необхідність розмежування територіального і муніципально-територіального устрою як на доктринальному, так і на нормативному рівнях. Особливу увагу привертають проблеми пошуку ефективної системи управління в містах з районним поділом, яка б дозволила «оптимально, відповідно до принципу субсидіарності та в інтересах всіх мешканців міста розподілити функції управління між загальноміським та районними в місті рівнями управління з метою підвищення якості соціальних послуг, що надаються в системі місцевого самоврядування міста» [1]. Складність організації влади в цих містах обумовлюється наявністю конфлікту інтересів між самоврядними органами міста як цілісного соціально-економічного і політико-правового явища і самоврядних органів як його складових — районів в місті.

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. Це конституційне положення є цілком логічним, якщо врахувати штучний (неприродний) характер такої адміністративно-територіальної одиниці, як район у місті. А штучні адміністративно-територіальні одиниці згідно з громадською 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). 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 відомих територіальних громад районів у містах. При цьому мають бути детально прораховані всі плюси та мінуси тієї чи іншої моделі управління.

На сьогодні склалося щонайменше три системи побудови системи управління містами з районним поділом: 1) «міська рада — районна рада» (Чернівці, Дніпропетровськ); 2) «міська рада — адміністрація міської ради в районі» (Львів, Одеса); 3) «рада — державна адміністрація» (Київ та Севастополь). Слід відзначити, що ступінь нормативно-правової визначеності останньої з моделей на порядок вищій за інші, виходячи з конституційної норми (ч. 3 ст. 133) про спеціальний статус міст Києва та Севастополя. Таким чином, Конституція дещо обмежила поле для нормативно-правового врегулювання статусу інших міст, насамперед великих.

Певною спробою врегулювати особливості правового статусу міст-мільйонників є внесений до Верховної Ради України проект Закону «Про великі міста» [2]. 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 ні Конституцією, ні даним Законом. Вважаю, що цей законопроект потребує додаткового опрацювання, тому що названі недоліки далеко не окремі. Взагалі слід 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.

За відсутності належного нормативно-правового врегулювання питань вдосконалення міського самоврядування представницькі органи окремих міст зробили певні кроки в цьому напрямку на ґрунті чинного законодавства. Піонером у зміні структури управління містом став Львів. Вивчаючи львівський досвід, Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи прийшла до висновку, що робота органів місцевого самоврядування міста Львова з реформування 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 дав позитивні результати в управлінні міським господарством, використанні бюджетних коштів» [3]. 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, оподаткування 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 дійшли висновку, що створення районних рад в майбутньому, дійсно недоцільно.

У зв'язку з цим, міський голова 1 серпня 1997 р. видав розпорядження «Про управління містом» [4]. Відповідно до цього розпорядження в 1997–

1998 рр., у місті була проведена реформа управління, основними задачами якої були: забезпечення повновладдя міського самоврядування у всіх сферах його компетенції; реорганізація системи взаємин органів міського самоврядування з підприємствами, установами й організаціями, адміністративними органами, у зв'язку з необхідністю дотримання законних інтересів і забезпечення прав громадян, держави і місцевого самоврядування у всіх сферах їхньої загальної компетенції; організації роботи органів і посадових осіб, у відповідності з інтересами територіальної громади міста Одеси; встановлення розумного балансу прав, обов'язків і особистої відповідальності кожної посадової особи міського самоврядування. 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 р. № 197-XXIV «Про адміністративно-територіальний поділ міста Одеси» [5], яке було прийнято на ґрунті ст. 140 Конституції України, п. п. 41 п. 1 ст. 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 р., яким було надане тлумачення окремих положень Конституції і ряду 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 за місцем проживання, і результатів опитування 20–22 липня 2002 р. членів територіальної громади м. Одеси щодо можливих найменувань чотирьох створюваних районів міста. Згідно Рішення від 26 квітня 2002 р. з 1 січня 2003 р. 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 проходить також і в м. Києві. До основних актів, що отразили зміни в системі міського самоврядування столиці можна віднести: Рішення Київської міської ради «Про адміністративно-територіальний пристрій м. Києва» від 30 січня 2001 р. № 162/1139, «Про границі нових адміністративних районів м. Києва й організаційних заходів щодо проведення адміністративно-територіальної реформи» від 27 квітня 2001 р. № 280/1257, «Про хід адміністративно-територіальної реформи в м. Києві» від 8 листопада 2001 р., на підставі яких кількість міських районів була скорочена з 14 до 10, а також були встановлені границі нових районів. При цьому варто звернути увагу, що Київ має спеціальний законодавчий статус, визначений окремим Законом України «Про столицю України — місто-герой

Київ». Для більшості ж інших міст нашої держави, питання про таку реформу залишається на рівні питання.

Усе це свідчить про потребу в індивідуальному підході щодо формування владних органів в містах. Однак як би глибоко не вивчалася дана проблема існує незаперечний факт: питання організації управління в містах з районним поділом вимагає врегулювання на законодавчому рівні на принципово новій основі. Адже в Конституції говориться про 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.

#### Література

1. Кравченко В. В., Пітцик М. В., Салій І. М. Основи муніципального менеджменту: Навч. посіб. / За ред. В. В. Кравченка. — К.: Атіка-П, 2003. — С. 132.
2. Проект Закону України «Про статус великих міст України — внесено народними депутатами України М. М. Добкіним, С. А. Косіновим // [www.rada.gov.ua/project](http://www.rada.gov.ua/project).
3. Куйбіда В. С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Х., 2001. — С. 5.
4. Об управлении городом: Распоряжение городского головы города Одессы от 1 августа 1997 г. // Одесский вестник. — 1997. — 5 авг.
5. Про адміністративно-територіальний поділ міста Одеси: Рішення Одеської міської ради від 26 квітня 2002 р. № 197-XXIV // Інформаційний бюлетень Одеського городского совета. — 2002. — № 2.

УДК 342.553

**Ю. Ю. Бальцій,**  
асистент кафедри конституційного права ОНЮА

#### ДО ПИТАННЯ ГАРАНТОВАНOSTІ ПРАВ ГОЛОВНИХ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Найважливішою й необхідною умовою для повного та ефективного здійснення задач і функцій місцевого самоврядування є наявність досконалої системи її гарантій, тому питання гарантій прав місцевого самоврядування є досить актуальними в конституційному праві, зокрема в муніципальному праві.

Відповідно до ст. 7 Конституції України в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [1]. Гарантованість прав місцевого самоврядування є необхідною передумовою її організації, функціонування та розвитку в будь-якій демократичній державі.