

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.15>

Нестор В.Р.

К.Ю.Н.

МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ У ДОСЛІДЖЕННЯХ УКРАЇНСЬКИХ КОНСТИТУЦІОНАЛІСТІВ

Незважаючи на те, що питання місцевого самоврядування знаходяться у полі зору доволі давно, вони здебільшого досліджуються у цілому щодо рівня населених пунктів, або щодо рівня районів, областей. Привертає увагу, що в українській юридичній літературі доволі небагато праць присвячено виключно міському самоврядуванню. З цієї точки зору важливим практичним завданням є подальше удосконалення міського самоврядування, а важливим науковим завданням – теоретичне забезпечення цього процесу. Актуальність теми підвищується у зв'язку з тим, що зараз в Україні триває муніципальна реформа.

В українській юридичній літературі щодо міського самоврядування існує низка монографічних праць як загального характеру (А.Т. Назарко, В.М. Шкабаро), так і спеціального характеру, – тобто, присвячених окремим інститутам міського самоврядування (меру, міській раді, статутам територіальних громад міст тощо). Майже недослідженими залишаються питання міського самоврядування у компаративному аспекті, виключення становлять лише окремі напрацювання Н.В. Мішиної (дивись [1; 2; 3]).

Метою статті є узагальнення монографічних досліджень, у яких українські науковці звертаються до проблематики міського самоврядування в Україні.

Одним з найбільш загальних, а тому – популярних досліджень з аналізованого питання є праця А.Т. Назарка «Міське самоврядування в Україні» – його дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, успішно захищена у м. Одеса у 2015 році.

Слід підкреслити надзвичайно ретельну увагу, яку А.Т. Назарко приділив терміноло-

гічному апарату свого дисертаційного дослідження.

Він запропонував уважати, що «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» [4, с. 15].

Ця дефініція ґрунтується на нормативному визначенні поняття «міське самоврядування». А отже, формально вона не викликає зауважень та може бути застосована у дослідженнях міського самоврядування, коли йдеться про Україну.

У дисертаційному дослідженні А.Т. Назарка міститься ще одна дефініція поняття «міське самоврядування», яка має більш доктринальний характер. Автор сформулював, 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» [5, с. 52]. Це визначення є менш точним, – адже у ньому йдеться про «населення, яке проживає на території міста», а не про територіальну громаду. А тому доцільно надати перевагу першій з двох дефініцій, сформульованих А.Т. Назарком.

У цілому ж, навряд чи доцільно формулювати визначення поняття «міське самоврядування» тому, що є доволі очевидним як те, що слід уважати містом (в Україні рішення про міський статус цього виду адміністративно-територіальних одиниць приймає Верховна Рада України), так і те, що слід уважати місцевим самоврядуванням. Так як поняття «міське самоврядування» та «міське самоврядування» співвідносяться як ціле та частина, цілком можливо обходитися і без дефініції поняття «міське самоврядування». У разі ж її наявності доречно максимально дотримуватися нормативного визначення поняття «міське самоврядування», як це зробив А.Т. Назарко у своєму першому з двох наведених вище визначень.

У роботі А.Т. Назарка привертає увагу і детальність, з якою він підійшов до проблематики дослідження питань, пов'язаних з визначенням особливостей, характерних рис міської територіальної громади самої по собі та у порівнянні з іншими видами територіальних громад в Україні. Зокрема, він зазначив, що «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» [4, с. 16].

Ще один відомий фахівець з питань місцевого самоврядування, який присвятив свої розробки міському самоуправлінню – В.С. Куйбіда. Його увагу привернули українські міста обласного значення. Свої узагальнення, висновки та пропозиції щодо самоврядування у містах цього типу він виклав у дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

В.С. Куйбіда аргументує своє звернення до проблематики місцевого самоврядування у містах обласного значення наступним чином: «від розвитку міст залежить розвиток усієї держави. Це стає ще більш очевид-

ним коли згадати, що в містах України проживає понад 65 відсотків її населення. Тому ми вирізняємо місто як особливе адміністративно-територіальне утворення і аналізуючи його конституційно-правову природу шукаємо оптимальну структуру управління ним, з урахуванням регіональних особливостей, щоб забезпечити його сталий розвиток, а через нього і розвиток регіону» [6, с. 1]. Слід погодитись з авторською логікою.

Автор визначив, що метою його роботи є «розробка цілісної концепції правового статусу міста обласного значення», а основною проблемою при написанні дисертаційного дослідження уважав «визначення механізму функціонування територіальної громади міста обласного значення. Окрема увага приділяється вивченню статусу представницьких органів територіальної громади та виконавчих органів ради; взаємодії між міськими органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади» [6, с. 2].

У дослідженні В.С. Куйбіди привертає увагу те, що він надзвичайно ретельно підійшов до дослідження феномену міста у цілому та міста обласного значення зокрема. Він надав юридичне визначення цього поняття, а також наголосив на важливості розглядати міське самоврядування у містах обласного значення як філософсько-правову категорію. Автор запропонував уважати, що воно «є органічним поєднанням форм безпосередньої й представницької демократії, а відтак систему самоврядування складають форми прямого волевиявлення населення територіальної громади, представницькі органи (*місцеві ради, голови територіальних громад, органи самоорганізації населення*) та виконавчі органи міської ради» [6, с. 5]. Таке відношення до місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема є надзвичайно рідким у дослідженнях конституційно-правового спрямування.

Крім філософського підходу до пізнання міського самоврядування, В.С. Куйбіда наголошує на необхідності застосування також

і системного, і функціонального підходів. Формулюючи, у чому полягає новизна його дослідження, він зауважив, що аргументував підхід, відповідно до якого «система міського самоврядування повинна бути цілісною. Такий підхід дозволяє територіальним громадам з врахуванням їх особливостей оптимально вибудувати необхідну для ефективного управління містом систему самоврядних органів; системна методологія дозволяє визначити місце окремих елементів у цілісній системі. Вихідною категорією, що визначає місце компонентів у системі, є функція. Функціональне дослідження є найбільш вдалим шляхом розкриття змісту діяльності місцевого самоврядування у системі демократії» [6, с. 5].

Найбільш сучасними дослідженнями міської проблематики в українській конституційно-правовій науці є розробки В.С. Штефан. У період з 2012 по 2016 рік вона оприлюднила низку публікацій наукового та науково-практичного характеру. В.С. Штефан систематизувала та узагальнила свої напрацювання з питання правового статусу міських населених пунктів в Україні у дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, яку успішно захистила у 2017 році.

Мета дисертації В.С. Штефан «полягає в обґрунтуванні правового статусу міських населених пунктів України, а також у підготовці рекомендацій щодо вдосконалення національного законодавства з цих питань» [7, с. 2].

Як витікає із мети її дослідження, В.С. Штефан приділила пильну увагу усім аспектам визначення поняття «місто» в Україні. Вона сформулювала пропозиції щодо розмежування понять «місто» та «міський населений пункт», надала дефініцію більш загальним поняттям «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальна одиниця», а також сформулювала авторські пропозиції щодо класифікації українських міст.

Весь перший підрозділ Розділу I дисертаційного дослідження В.М. Штефан представляє інтерес як конституційно-теоретичне підґрунтя

для дослідження окремих адміністративно-територіальних одиниць в Україні у цілому та для дослідження проблематики міст зокрема. Автор надзвичайно детально підійшла до питання розмежування понять «територіальний устрій» та «адміністративно-територіальний устрій», наводячи точки зору низки фахівців з конституційного права України з цього питання. Вона переконливо доводить, що «поняття територіального устрою більш широке, ніж поняття адміністративно-територіального устрою, оскільки окрім адміністративно-територіального устрою передбачає поділ держави на виборчі, воєнні округи тощо. Отже, на нашу думку, під терміном адміністративно-територіальний устрій слід розуміти поділ державної території на певні частини (адміністративно-територіальні одиниці) з урахуванням історичних, економічних, національних критеріїв, на основі яких створюються та функціонують системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [8, с. 15].

У цьому ж підрозділі автор надає ретроспективу змін адміністративно-територіального поділу на території сучасної України у XX – XXI століттях зі зверненням до статистичних показників, у т.ч. щодо міст, та доходить висновку про те, що «місто як адміністративно-територіальна одиниця є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування» [9, с. 24].

У підрозділі 1.2. свого дослідження В.С. Штефан приділила чільну увагу усім видам міст, які згадувались в нормативно-правових актах України, або положення про які містяться у чинних нормативно-правих актах (у тому числі, гірські населені пункти, міста республіканського значення, міста обласного значення, міста районного значення, селища міського типу, інші). Заслужують на увагу та подальше дослідження висновки та пропозиції автора, сформульовані щодо агломерацій.

Висновки. У статті здійснено аналітичний огляд праць фахівців з конституційного права, які присвячені загальним питанням міського

самоврядування. Резюмовано, що станом на 1 вересня 2020 року до числа таких праць слід уважати належними дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук А.Т. Назарка «Міське самоврядування в Україні», В.С. Куйбіди «Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення», В. С. Штефан «Правовий

статус міських населених пунктів в Україні». Узагальнено ті положення, які можуть стати у нагоді дослідникам національного міського самоврядування. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають в аналізі праць фахівців з конституційного права, які присвячені спеціальним (спеціалізованим) питанням міського самоврядування.

Анотація

Незважаючи на те, що питання місцевого самоврядування знаходяться у полі зору доволі давно, вони здебільшого досліджуються у цілому щодо рівня населених пунктів, або щодо рівня районів, областей. Привертає увагу, що в українській юридичній літературі доволі небагато праць присвячено виключно міському самоврядуванню. З цієї точки зору важливим практичним завданням є подальше удосконалення міського самоврядування, а важливим науковим завданням – теоретичне забезпечення цього процесу. Актуальність теми підвищується у зв'язку з тим, що зараз в Україні триває муніципальна реформа.

В українській юридичній літературі щодо міського самоврядування існує низка монографічних праць як загального характеру (А.Т. Назарко, В.М. Шкабаро), так і спеціального характеру, – тобто, присвячених окремим інститутам міського самоврядування (меру, міській раді, статутам територіальних громад міст тощо). Майже недослідженими залишаються питання міського самоврядування у компаративному аспекті, виключення становлять лише окремі напрацювання Н.В. Мішиної.

Метою статті є узагальнення монографічних досліджень, у яких українські науковці звертаються до проблематики міського самоврядування в Україні.

У статті здійснено аналітичний огляд праць фахівців з конституційного права, які присвячені загальним питанням міського самоврядування. Резюмовано, що станом на 1 вересня 2020 року до числа таких праць слід уважати належними дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук А.Т. Назарка «Міське самоврядування в Україні», В.С. Куйбіди «Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення», В. С. Штефан «Правовий статус міських населених пунктів в Україні». Узагальнено ті положення, які можуть стати у нагоді дослідникам національного міського самоврядування.

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

Nestor V.R. City government in the researches of Ukrainian constitutionalists

Summary

Despite the fact that issues of local government have been in the spotlight for a long time, they are mostly studied in general in relation to the level of settlements, or in relation to the level of districts, regions. It is noteworthy that in the Ukrainian legal literature quite a few works are devoted exclusively to city government. From this point of view, an important practical task is the further improvement of urban self-government, and an important scientific task is the theoretical support of this process. The urgency of the topic is increasing due to the fact that municipal reform is currently underway in Ukraine.

In the Ukrainian legal literature on municipal self-government there are a number of monographic works both general (A. Nazarko, V. Shkabaro) and special, – that is, devoted to separate institutes

of city government (the mayor, city council, statutes of territorial communities etc.). The issues of city government in the comparative aspect remain almost unexplored, the exceptions are only some developments of N. Mishyna.

The purpose of the article is to summarize monographic studies in which Ukrainian scholars address the issues of urban government in Ukraine.

The article provides an analytical review of the works of experts in constitutional law, which are devoted to general issues of the city government. It is summarized that as of September 1, 2020, among the such works should be considered appropriate dissertations for the degree of Candidate of Law by A. Nazarko «City government in Ukraine», V. Kuybida «Constitutional and legal bases of self-government in cities of regional significance», V. Shtefan «Legal status of urban settlements in Ukraine». The provisions that may be useful for researchers of national municipal government are summarized.

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

Список використаних джерел:

1. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць*. Вип. 22. Одеса: Юридична література, 2004. С. 229-233.
2. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Том XX VI. Одеса, 2020. С. 81-89.
3. Мішина Н.В. Муніципальне управління в столиці Великобританії – Лондоні. *Юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 260-265.
4. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 26 с.
5. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 224 с.
6. Куйбіда В.С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: автореф. дис... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 20 с.
7. Штефан В. С. Правовий статус міських населених пунктів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 21 с.
8. Штефан В. С. Правовий статус міських населених пунктів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 206 с.