

5. Олейников С.Н. Функции государства и правовые формы его деятельности / С.Н. Олейников [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/2017/1/Oleynikov\\_150.pdf](http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/2017/1/Oleynikov_150.pdf).
6. Парламентский глоссарий / авт.-сост. : А.Х. Саидов, Т.Я. Хабриева. – М. : НОРМА, 2008. – 340 с.
7. Теория государства и права : [учебник для вузов] / под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – М., 2000. – 520 с.
8. Теорія держави і права : [навчальний посібник] / А.Ю. Олійник, С.Д. Гусарєв, О.Л. Слюсаренко. – К., 2001. – 460 с.
9. Халюк С.О. Конституційна система захисту прав людини та громадянина в Україні / С.О. Халюк // Конституційна реформа в Україні: досвід, проблеми, перспективи : матеріали круглого столу (25 червня 2013 р.). – К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. – 188 с.
10. Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты / Д.М. Чечот. – Л. : Изд-во ЛЕУ, 1968. – 112 с.

**ІДЕСІС І. І.,**  
асистент кафедри конституційного права  
(Національний університет  
«Одеська юридична академія»)

**УДК 342.2**

## **ЗАКОНОДАВЧА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНСЬКИХ МІСТ**

У статті обґрунтовано тезу про те, що Конституція України та чинні закони не приділяють належної уваги особливостям здійснення місцевого самоврядування в містах; мають місце лише поодинокі фрагментарні норми із цього приводу. У статті виявлено особливості місцевого самоврядування в містах на підставі аналізу Конституції України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві вибори», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Сформульовано напрями для подальших розробок поставленого питання.

**Ключові слова:** місто, місцеве самоврядування, міське самоврядування, законодавча регламентація місцевого самоврядування в містах, муніципальне управління.

В статье обоснован тезис о том, что Конституция Украины и действующие законы не уделяют должного внимания особенностям осуществления местного самоуправления в городах; имеют место лишь фрагментарные нормы по этому поводу. В статье выявлены особенности местного самоуправления в городах на основании анализа Конституции Украины, законов Украины «О местном самоуправлении в Украине», «О местных выборах», «О статусе депутатов местных советов», «О добровольном объединении территориальных общин». Сформулированы направления для дальнейших разработок поставленного вопроса.

**Ключевые слова:** город, местное самоуправление, городское самоуправление, законодательная регламентация местного самоуправления в городах, муниципальное управление.



In the article the author arguments the thesis that the Constitution as the fundamental law and current legislation in Ukraine does not pay enough attention to the peculiarities of local government in the cities; there are only a few fragmentary rules in this regard. The author analyses the peculiarities of local government in the cities using the Constitution, the Laws “On Local Government in Ukraine”, “On Local Elections”, “On Status of Local Council”, “On a voluntary association of local communities” and formulated the directions for the further development of this question.

**Key words:** *city, local government, municipal government, legislative regulation of local government in cities, municipal management.*

**Вступ.** Після проголошення незалежності України в 1991 р. місцеве самоврядування в Україні саме для таких адміністративно-територіальних одиниць, як міста, не регламентується окремо (винятками є міста з особливим статусом). Більшість авторів тільки констатує цей факт, проте не висуває конструктивних пропозицій, спрямованих на покращення ситуації [1; 2]. Дослідження відповідних питань, таким чином, можна характеризувати як низьке: такі відомі доктори юридичних наук, професори – дослідники муніципально-правових питань, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, П.М. Любченко, Н.В. Мішина, М.П. Орзіх, О.Ф. Фрицький та інші, не приділяли окремих праць монографічного характеру питанням відокремлення місцевого самоврядування в містах від місцевого самоврядування в сільських населених пунктах. Відповідно, важливим науковим завданням є формулювання таких пропозицій, а для цього необхідно скласти уявлення про сучасну нормативно-правову регламентацію місцевого самоврядування в містах України, що існує на загальнодержавному рівні.

**Постановка завдання.** Мета статті – розглянути та проаналізувати сучасні закони України, у яких здійснено нормативно-правову регламентацію місцевого самоврядування в містах України.

**Результати дослідження.** В Україні станом на 1 січня 2015 р. існувало два міста зі спеціальним статусом, 460 інших міст і 39 552 населених пунктів сільського типу [3]. Варто зазначити, що особливості здійснення місцевого самоврядування 460 територіальними громадами доцільно врахувати на загальнодержавному рівні.

Конституція України передбачає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України та законів України [4].

Конституція України акцентує увагу саме на місцевому управлінні в містах двічі:

– у ч. 2 ст. 140, яка передбачає, що особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України;

– у ч. 5 ст. 140, відповідно до якої питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

У всіх інших випадках місцеве самоврядування в містах розглядається разом із місцевим самоврядуванням сіл і селищ.

Відповідно до Основного Закону України місцеве самоврядування в селах, селищах і містах здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [4].

Конституція України передбачає обрання на 5 років жителями сіл, селищ і міст місцевих рад, а також сільського, селищного, міського голови, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Нарешті, ст. 146 Основного Закону України встановлює, що інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.



Досліджуючи конституційну регламентацію місцевого самоврядування, А.Т. Назарко зауважує: «У сучасних конституціях, у тому числі в Україні, інститут міського самоврядування <...> не знайшов належної регламентації» [5, с. 276]. Варто зазначити, що навряд чи міське самоврядування потребує регламентування саме на конституційному рівні. По-перше, про неефективність такого підходу свідчить практика зарубіжних країн, на яку вказав автор цитати. По-друге, конституція є основним законом, у якому регламентуються лише основні суспільні відносини. А конкретизація конституційних норм можлива та необхідна в чинному законодавстві.

Україна не є винятком із цього правила: норми Конституції України про місцеве самоврядування конкретизуються в чинному законодавстві. Необхідність стислого аналізу місцевого самоврядування міських територіальних громад у цьому дослідженні викликана істотними змінами в муніципальному законодавстві, що відбулися протягом 2015 р. Зокрема, у лютому було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а в липні – Закон України «Про місцеві вибори», протягом 2015 р. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» було змінено 9 разів.

Конституційні норми щодо організації місцевого самоврядування в містах встановлюються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.

Треба зазначити, що в цьому законі, як і в Конституції України, лише поодинокі норми стосуються місцевого самоврядування тільки в містах. Зокрема, щодо міст окремих норм не встановлено, увагу законодавця інколи привертають особливості здійснення місцевого самоврядування в містах із районним поділом. У ч. 2 ст. 5 вказаного закону зазначено, що в містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи й обирають голову ради, який одночасно є й головою її виконавчого комітету [6]. Далі за текстом закону інколи є конкретизація тих чи інших норм щодо районних у містах рад, зокрема вони включені до системи місцевого самоврядування, наприклад:

– ст. 41 присвячено особливостям повноважень районних у містах рад і їх виконавчих органів;

– ст. 79 «Дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови» містить певні показники саме для міст, причому міст різних типів. Так, відповідно до п. 6 рішення про внесення пропозицій щодо відкликання сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою приймається на зборах виборців у кількості не менше 50 осіб для відкликання міського голови міст районного значення; 200 осіб для відкликання міського голови міст обласного значення; 400 осіб для відкликання міського голови міст Києва та Севастополя. Кількість членів ініціативної групи в разі відкликання міського голови міста районного значення становить не менше 20 осіб; міського голови міста обласного значення – не менше 50 осіб; міського голови міст Києва та Севастополя – не менше 75 осіб. У п. 7 зазначено, що на підтримку пропозиції про відкликання сільського, селищного, міського голови має бути зібрано кількість підписів, що перевищує кількість голосів, поданих за нього на місцевих виборах, за результатами яких він був обраний сільським, селищним, міським головою. Збір підписів проводиться у разі відкликання міського голови міста районного значення протягом двадцяти днів; міського голови міста обласного значення, міст Києва та Севастополя протягом тридцяти днів. Територіальна виборча комісія перевіряє правильність оформлення підписних листів, кількість зібраних підписів у разі відкликання міського голови міст районного значення протягом двадцяти днів із дня їх отримання; міського голови міст обласного значення протягом тридцяти днів із дня їх отримання; міського голови міст Києва та Севастополя протягом тридцяти п'яти днів із дня їх отримання;

– ч. 2 ст. 5 встановлює, що в містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи й обирають голову ради, який одночасно є й головою її виконавчого комітету [6].



Варто зазначити, що саме ці факультативні елементи системи місцевого самоврядування в містах, яким, до речі, не приділено значної уваги в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», є найбільш перспективними з точки зору регламентації їхнього створення та функціонування в статутах територіальних громад міст.

Стаття 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» має назву «Система місцевого самоврядування», і з її змісту можна зробити висновок про структуру системи місцевого самоврядування в містах України. Згідно зі ст. 5 цього закону система місцевого самоврядування українських міст включає ще один елемент, окрім органів місцевого самоврядування районів у містах, наявність якого не є обов'язковим, – це органи самоорганізації населення. До обов'язкових елементів, що включає система місцевого самоврядування міст, належать такі: територіальна громада, міська рада, міський голова, виконавчі органи міської ради [6].

Завершуючи огляд місцевого самоврядування в містах за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», відзначимо, що в ньому з внесенням у 2015 р. змін щодо можливості впровадження посади старости (Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. [7]), можна прослідкувати тенденцію щодо відмови від уніфікації місцевого самоврядування в міських і сільських населених пунктах.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. не передбачає особливостей участі територіальних громад міст у добровільному об'єднанні територіальних громад [7]. Наприклад, якщо об'єднуються територіальна громада міста й села, то очевидно, що відбувається те, що в цивільному праві іменується «приєднанням» (*de facto* «поглинання»), а якщо об'єднуються територіальні громади двох міст, двох селищ тощо, то швидше відбувається те, що в цивільному праві називається «об'єднання». Також можна було б урахувати більший ступень утрудненості виявлення думки членів територіальної громади міста щодо об'єднання порівняно з виявленням думки членів територіальної громади сільського населеного пункту.

Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. підходить із певним диференціюванням до місцевих виборів рад сільських і міських населених пунктів. Зокрема, вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах. А вибори депутатів міських, районних у містах рад (як і вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних рад) проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій (виборчі списки) із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами [8].

Є й певна диференціація щодо виборів міського голови, хоча вона стосується не типу населеного пункту (сільський або міських населених пунктів), а чисельності територіальної громади міста, зокрема кількості виборців, що проживають у місті:

– вибори міського (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, що збігається, відповідно, з територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської громади;

– вибори сільського, селищного, міського (міст, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч) голови проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі [8].

Кількість виборців, а не кількість членів територіальної громади враховується й під час визначення загального складу місцевих, у тому числі міських рад. Норми щодо загального складу місцевої ради містить ст. 16 названого вище закону: до 1 тисячі виборців – 12 депутатів; від 1 тисячі до 3 тисяч виборців – 14 депутатів; від 3 тисяч до 5 тисяч виборців – 22 депутати; від 5 тисяч до 20 тисяч виборців – 26 депутатів; від 20 тисяч до 50 тисяч виборців – 34 депутати; від 50 тисяч до 100 тисяч виборців – 36 депутатів; від 100 тисяч до 250 тисяч виборців – 42 депутати; від 250 тисяч до 500 тисяч виборців – 54 депутати; від 500 тисяч до 1 мільйона виборців – 64 депутати; від 1 мільйона до 2 мільйонів виборців – 84 депутати; понад 2 мільйони виборців – 120 депутатів [8]. Таким чином, і в цьому випадку не відбувається відокремлення



міських населених пунктів від сільських, хоча й урахується (опосередковано, шляхом визначення кількості виборців) чисельність територіальної громади.

Окремі норми для міст у Законі України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. передбачає лише ст. 17 «Виборчі округи» в контексті того, що для проведення виборів депутатів міської (міста з районним поділом, міста, до складу якого входить інше місто, село, селище) ради відповідна міська територіальна виборча комісія не пізніше як за 37 днів до дня чергових або перших місцевих виборів утворює на території кожного району в місті, міста, села, селища, що входить до складу цього міста, територіальні виборчі округи; на території кожного села, селища, району в місті, міста, яке входить до іншого міста, утворюється один територіальний виборчий округ із виборів депутатів міської ради або декілька територіальних виборчих округів із виборів депутатів міської ради з приблизно однаковою кількістю виборців; а для проведення виборів депутатів обласної ради відповідна територіальна виборча комісія не пізніш як за 35 днів до дня чергових або перших місцевих виборів утворює на території кожного району, міста обласного значення територіальні виборчі округи, кількість виборців у яких має бути за можливості максимально наближеною до середньої кількості виборців у територіальному виборчому окрузі відповідного багатомандатного округу [8].

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. не містить жодних особливостей статусу депутатів міських рад порівняно з депутатами інших рад [9]. Якщо порівнювати статус депутатів районних і обласних рад зі статусом депутатів сільських, селищних і міських рад, то депутати першої групи рад навряд чи мають підтримувати такий стійкий і постійний контакт із виборцями, як депутати другої групи рад, адже територіальні громади є об'єктивно меншими за кількістю населення, ніж область чи район. Відповідна різниця має бути відображена щонайменше у правах та обов'язках депутатів місцевих рад. І це тільки один приклад.

Якщо порівнювати статус депутатів місцевих рад сільських і міських населених пунктів, то варто зазначити, що й він може мати особливості. Треба вказати, що це доречно, враховуючи, наприклад, різну кількість членів сільських, селищних і міських громад (так, для спілкування та зворотного зв'язку із членами громад використовуються різні засоби з урахуванням різного ступеню стійкості зв'язків між ними), різний кількісний склад місцевих рад (залежить від кількості членів територіальних громад) та, відповідно, більш або менш складну внутрішню структуру місцевих рад, їхніх виконавчих органів.

**Висновки.** Конституція України та чинні закони України не приділяють належної уваги особливостям здійснення місцевого самоврядування в містах; мають місце лише поодинокі фрагментарні норми із цього приводу. У статті виявлено особливості місцевого самоврядування в містах на підставі аналізу Конституції України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві вибори», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Сформульовано напрями для подальших розробок поставленого питання. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у здійсненні огляду й аналізу підзаконних актів, якими наразі регламентується місцеве самоврядування в містах України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Мішина Н.В. Законопроекти для розвитку локальної демократії в Україні / Н.В. Мішина // Юридичний вісник. – 2014. – № 2. – С. 36–40.
2. Мішина Н.В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи / Н.В. Мішина // Публічне право. – 2015. – № 3. – С. 67–72.
3. Кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні на 1 січня 2015 р. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2015/ds/ator/ator2015\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2015/ds/ator/ator2015_u.htm).
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
5. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні: проблеми конституційно-правової інституціоналізації / А.Т. Назарко // Конституційне забезпечення чергового етапу рефор-



мування місцевого самоврядування в Україні // Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 15–16 травня 2015 р.) : у 2 т. / відп. ред. М.В. Афанасьєва. – О. : Юридична література, 2015. – Т. 1. – 2015. – С. 275–277.

6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

7. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

8. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 37–38. – Ст. 366.

9. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.

**КУРАКІН О. М.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри теорії  
та історії держави і права  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

**УДК 340**

#### **УМОВИ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Автор статті висуває гіпотезу про те, що загальні умови як зовнішні прояви середовища не виявляють себе тільки як «фон» механізму правового регулювання. Вони виступають фактором, що спонукає до зміни змісту його елементів. Однак під час їх встановлення нерационально підходити до них як до рівноцінних факторів. Необхідно враховувати, що всі вони перебувають між собою в тісному взаємозв'язку й тільки їх поєднання може забезпечити ефективність механізму правового регулювання.

**Ключові слова:** механізм правового регулювання, умови, фактори, якість, ефективність.

Автор статьи выдвигает гипотезу о том, что общие условия как внешние проявления среды не проявляют себя только в качестве «фона» механизма правового регулирования. Они выступают фактором, побуждающим к изменению содержания его элементов. Однако при их установке нерационально подходить к ним как к равноценным факторам. Необходимо учитывать, что все они находятся между собой в тесной взаимосвязи и только их сочетание может обеспечить эффективность механизма правового регулирования.

**Ключевые слова:** механизм правового регулирования, условия, факторы, качество, эффективность.

The author hypothesizes that common conditions like symptoms environment not manifest themselves only as the «background» legal regulation mechanism. They advocate a factor prompting a change in the content of its elements. However, when installed, irrational approach them as equivalent factors. Please note that they are all together in a close relationship, and only their combination can be effective mechanism of legal regulation.

**Key words:** mechanism of legal regulation, the conditions, factors, quality, efficiency.

