

яких галузях (оборонної роботи наприклад), виконавчі органи сільських, селищних, міських рад наділяються лише делегованими повноваженнями [2].

Зазначимо, що Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» не є досконалим в частині розподілу власних та делегованих повноважень. Як справедливо наголошує Б. Андресюк, слід не пошкодувати ні часу, ні зусиль, щоб чіткіше розмежувати компетенцію муніципальних органів і місцевих державних адміністрацій, узагальнити позитивний досвід у цьому плані в окремих регіонах і поширити його на всю Україну. Розмежування функцій і збалансування інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування, з одного боку, і органів виконавчої влади – з іншого, має стати стрижнем повномасштабної адміністративної реформи, що проводиться [1, с. 173].

Ідея кодифікації норм місцевого самоврядування дозволила б усунути прогалини та протиріччя у відповідних нормативно-правових актах. Впровадження кодексу дозволить населенню знайомитись з актами місцевих органів і використовувати їх, і таким чином, володіти законодавством в своїх інтересах.

Аналіз нормативно-правової бази та наявність значного масиву нормативних актів з місцевого самоврядування дає можливість пропонувати кодифікацію законодавства у формі Кодексу про місцеве самоврядування. Поряд з проблемою розмежування компетенції між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, все більше актуальності набуває проблема вдосконалення порядку розподілу повноважень у системі самого місцевого самоврядування.

Література.

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: колективна монографія / [В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.]; за ред.: В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
2. Баймуратов М. О., Клепацький М. М., Князев В. М., Кравченко В. В., Піцик М. В. Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі. – К. : Атіка, 2003. – 288 с.
3. Бориславська О. М., Янюк Н. В. Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень // Аспекти самоврядування. – 2006. – № 4 (36).

УДК 352/354-1

Сергій Саханенко, Микола Зайченко

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСТ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ

Розглядаються механізми територіального управління в Москві, Лондоні, Парижі. Досліджується правовий статус територіальних одиниць в містах зі спеціальним статусом, загальні засади побудови органів влади на рівні територіальних одиниць в цих

© Саханенко С.Є., Зайченко М.П., 2011.

містах, система взаємовідносин між загальноміськими та територіальними органами влади.

Ключові слова: місто, місцеве самоврядування, місто зі спеціальним статусом, територіальний поділ міст, територіальне управління.

Особливе місце в територіальній структурі України займають міста зі спеціальним статусом, до яких відносяться міста Київ і Севастополь. Свій особливий статус вони одержали ще за радянських часів в якості т.зв. міст республіканського підпорядкування. Так, відповідно до Указу Президії Верховної Ради РРФСР у 1948 р. [1] Севастополь був виведений зі складу Кримської області у самостійну територіальну одиницю і вже в такому статусі увійшов до складу України. Київ свій спеціальний статус одержав у 1954 р., коли відповідно до Циркулярного листа Центрального статистичного управління СРСР, усі столиці союзних республік були віднесені до категорії міст республіканського підпорядкування, що згодом було закріплено у Конституції УРСР.

Необхідно відзначити стійке прагнення ряду міст України, чий політичний, економічний, соціально-демографічний потенціал ставить їх вище рядових міст обласного значення підвищити свій статус. Так, ще в 1996 р. Одеська міська рада ініціювала місцевий референдум з даного питання (рішення про призначення референдуму було скасовано). У 2001 р. сесія міської ради Львова розглядала рішення про віднесення Львова до міст зі спеціальним статусом. У березні 2002 р. у Харкові відбулося опитування населення про надання йому спеціального статусу, і більшість жителів підтримали дану позицію. У 2003 р. міські ради Одеси і Запорозжжя приймали звернення до Верховної Ради України з метою врахування їх особливостей у процесі законодавчого регулювання міського розвитку. Нарешті, слід зазначити і той факт, що поза законодавчим регулюванням залишається Севастополь. Усе це актуалізує необхідність звернення до проблеми міст зі спеціальним статусом і моделям їхнього управління.

Виходячи із зазначеного, метою статті є дослідження закордонного досвіду організації територіального управління у містах зі спеціальним статусом. Відповідно до мети завданнями статті є аналіз територіальної організації влади у містах зі спеціальним статусом та дослідження можливості зарубіжного досвіду в процесі управління містами України.

Аналіз територіальної структури сучасних держав свідчить про те, що практично в кожному з них представлені міста, що володіють специфічним правовим статусом і механізмом управління. Як правило, це столиці держав, або міста, на базі яких сформувалися метрополії. Крім цього, характерною ознакою зазначених міст є їх складна територіальна структура, що передбачає створення відповідних механізмів управління на територіальному рівні цих міст.

Відповідно до Конституції Російської Федерації і Закону Російської Федерації «Про статус столиці Російської Федерації» столицею Російської Федерації є м. Москва. Це визначає особливий її статус як міста федерального значення – суб'єкта Російської Федерації [2]. Таким чином, це рівень здійснення державної влади зі своїм законодавчим органом та урядом.

В теперішній час система управління Москви виглядає в такий спосіб. На загальноміському рівні державна влада Москви як суб'єкта Російської Федерації представлена Московською міською Думою і урядом м. Мо-

ски [3]. Московська міська Дума є представницьким і законодавчим органом державної влади Москви. Дума включає до свого складу 45 депутатів, що обираються населенням Москви на 5 років, і які працюють в ній на професійній (постійній) основі.

Органом державної виконавчої влади Москви є уряд м. Москви, що представляє собою дуже складний управлінський механізм. До його складу входять галузеві і функціональні органи, а також префекти адміністративних округів. Очолює уряд мер Москви, який як голова уряду міста федерального значення входить до єдиної системи виконавчої влади Російської Федерації. З питань відання Федерації і з предметів спільного відання Федерації та її суб'єктів мер та уряд є підзвітними та підконтрольними Президенту й уряду Росії. Як посадова особа, що безпосередньо обирається жителями Москви мер очолює державну владу Москви і відповідає перед міським співтовариством за виконання своїх повноважень.

На територіальному рівні головною посадовою особою міської адміністрації є префект. Він призначається і звільняється від посади мером і здійснює в межах своїх повноважень координаційну і контрольну діяльність на території відповідного округу. Усього в Москві утворено 10 адміністративних округів. Кожен округ є територіальною одиницею міста й утворюється для управління відповідною частиною міста, координації діяльності органів публічної влади на території округу. Крім того, префект округу контролює виконання правових актів міста.

Якщо на рівні округів міста здійснюються функції державної влади м. Москви, то на рівні районів – функції місцевого самоврядування. Станом на 2010 р. в Москві утворено 125 районів. Місцеве самоврядування в районах здійснюється в формі районних зборів, голови муніципального утворення й адміністрації району. Районні збори складаються з депутатів, що виконують свої повноваження без відриву від постійного місця роботи. Глава муніципального утворення може обиратися двома способами, причому спосіб обрання передбачається статутом муніципального утворення – районними зборами або населенням району на строк функціонування районних зборів, причому зазначений строк також закріплюється в статутах районів. У будь-якому випадку, голова муніципального утворення не може бути одночасно головою районного зібрання та муніципалітету, як його виконавчого органу. Це призводить до того, що в ряді районів голова муніципального утворення очолює муніципалітет, що передбачає необхідність обрання голови муніципальних зборів, в інших районах, навпаки, голова муніципального утворення очолює районні збори, а голова муніципалітету заміщується за результатами конкурсу на посаду або за контрактом. Структура муніципалітету затверджується районним зібранням за представленням його голови.

Особливою формою участі населення в місцевому самоврядуванні на території міста є територіальне громадське самоврядування. Основним суб'єктом територіального громадського самоврядування є добровільна, самокерована, що не має членства некомерційна організація, яка створюється жителями мікрорайону, кварталу, вулиці, двору, будинку й іншого житлового комплексу для вирішення питань, передбачених статутом. Головним органом територіального громадського самоврядування є збори або, у залежності від чисельності громади, конференція жителів. Для вирішення повсякденних задач жителі обирають комітет громадського самоврядування і контрольну комісію. У нечисленних громадах можуть обиратися лише староста і контролер.

Таким чином, треба відзначити, що в Москві існують чотири рівні територіального управління: місто – адміністративний округ – район – громадське територіальне самоврядування. Кожен з них в ідеальному варіанті повинен виконувати по можливості чітко визначені повноваження в конкретних сферах. Існує масив нормативно-правових актів Москви, що мають основною метою саме оптимізацію правових відносин між зазначеними рівнями.

Так, стосовно міської власності (державної) відповідні функції здійснюються органами влади Москви. Районна влада наділяється правами володіння, користування і розпорядження муніципальною власністю за допомогою самостійних бюджетів районів. Органи територіального громадського самоврядування можуть мати у власності скооперовані кошти населення, інші кошти, отримані з законних джерел, у тому числі передане на основі правових актів майно міста.

У теперішній час здійснюється реформування структури органів управління в Москві на всіх рівнях. Найбільш важливі заходи зводяться до того, що центральні органи виконавчої влади Москви розробляють міську політику у відповідному напрямі, здійснюють контроль за її реалізацією, проводять методичне забезпечення і підготовку кадрів. У їхньому віданні повинні залишитися питання загальноміського значення.

На рівні адміністративного округу здійснюється виконавчо-розпорядницька, координаційна і контрольна діяльність і вирішення питань, що життєво важливі для всього населення округу. Всі інші питання передаються для свого вирішення на рівень районів разом з відповідним фінансуванням, матеріальним забезпеченням і штатами за рахунок адекватного скорочення їх в апараті міста й адміністративних округів. Райони передбачається забезпечити в достатній мірі не тільки правами, але і покласти на них належну відповідальність за вирішення місцевих питань. Особливо це відноситься до муніципального житлового фонду, благоустрою території, роздрібною торгівлі, побутових послуг, освіти тощо. Для цього в районах створюються єдині дирекції замовника із забезпечення фінансово-господарської діяльності, експлуатації будинків і приміщень, освіти, охорони здоров'я тощо. Крім цього, з метою прискорення реформи управління уряд Москви затвердив типові структури апарата префектури й адміністрації району, а також, коригуючі коефіцієнти до цих структур.

Інша форма територіального управління містом складалася в Лондоні. До 2000 р. Лондон не представляв з себе територію, управління якої здійснювалося єдиним органом управління. Але відповідно до змін, що відбулися у системі управління Лондоном у 2000 р. за наслідками міського референдуму, місцеве управління в місті здійснюється, з одного боку, Адміністрацією Великого Лондона, а з іншого боку, радами 32 лондонських районів і Сіті Лондона [4]. Крім того, існує ряд органів, що здійснюють керівництво службами, що охоплюють територію й поза Лондоном. До їхнього числа відноситься Управління Лондонського порту, Управління з охорони Темзи, Управління лондонського пасажирського транспорту і столична поліція. Керує поліцією міністр внутрішніх справ. Столична поліція відповідає за весь регіон, що підлеглий Адміністрації Великого Лондона, за винятком Сіті [5]. Представницькими та виконавчими функціями володіє також мер Лондона, що обирається терміном на чотири роки.

Повноважень у Адміністрації Великого Лондона менше, ніж у звичайній раді графства. Вона відповідає

в основному за роботу транспорту, пожежну безпеку, каналізацію і санітарні служби. Повноважень в області освіти, соціального забезпечення й охорони здоров'я Адміністрація Великого Лондона не має. Житловим будівництвом Адміністрація Великого Лондона відає разом з лондонськими районними радами. Адміністрація Великого Лондона відповідає за підготовку плану розвитку регіону Великого Лондона, а районні ради міста здійснюють контроль за його розвитком і дотриманням законодавства про планування.

Районні ради Лондона аналогічні радам округів у складі графств і складаються з виборних радників, що зі свого числа обирають мера. Районні ради Лондона наділені в значній частині такими ж повноваженнями, якими володіють ради округів: вони здійснюють контроль за розвитком Лондона, охороною здоров'я і соціальним забезпеченням, очисними спорудами (але не за їх розміщенням, чим займається Адміністрація Великого Лондона), бібліотеками, парками (більшість місць відпочинку в місті перебуває у віданні Адміністрації Великого Лондона). Крім того, вони виконують функції податкових органів. Відповідно до закону районні ради є первинними об'єднаннями місцевого управління Лондоном.

Управління Сіті Лондона (центральної район столиці) за своєю структурою є досить своєрідним. У діючих законах, що регулюють місцеве самоврядування мало говорилося про Сіті, тому управління ним здійснюється здебільше за традицією. Лише його повноваження, подібні до тих, котрими володіє лондонський район, були незначно зменшені. Корпоративним органом Сіті є «мер, громада і городяни Сіті Лондона». Загальна Рада – основний орган управління Сіті Лондона. Його виборні члени обирають лорд-мера Сіті. Рада Сіті складається з трьох «палат»:

1. Палата «Коммон-Холл» – складається з лорд-мера, двох шерифів, 26 олддермэнов і ливермэнов компаній Сіті.

2. Палата олддермэнов складається з олддермэнов, що обираються довічно.

3. Палата загальної ради складається з лорд-мера, олддермэнов і 159 загальних радників, що обираються щорічно місцевими платниками податків (власниками банків і контор, розташованих у Сіті) [6].

Структура управління Парижем визначена законом від 1982 р. [7]. Париж має одночасно статус комуни і департаменту. Територія міста розділена на 20 округів. Справами комуни Парижа керує муніципальна рада, під назвою Рада Парижа, і ради округів у межах своїх повноважень. Рішення Ради Парижа готуються і виконуються мером комуни, рішення рад кожного з округів – мером округу. Кордони округів можуть бути змінені декретом Державної Ради, прийнятим на підставі висновку Ради Парижа [8]. Рада Парижа обирається загальними прямими виборами терміном на шість років (у складі 163 чоловік по 3–15 представників від кожного округу в залежності від чисельності населення). Одночасно з обранням Ради Парижа проводяться вибори рад округів. Рада округу може складатися з 10–40 членів [9]. До складу ради округу входять радники, обрані від округів, а також члени Ради Парижа, що представляють даний округ. Число радників округу повинні вдвічі перевищувати число членів Ради Парижа, що входять до її складу від округу. Радники округу обираються на тих самих умовах, що і члени Ради Парижа.

Головує в раді округу мер округу. Він обирається з числа муніципальних радників. Рада обирає також одного чи декількох заступників мера округу. Їхнє число не повинно перевищувати 30% членів ради округу. Щонай-

менше один з них повинний бути членом Ради Парижа.

Рада округу може звертатися з письмовими запитаннями до мера Парижа з будь-якої проблеми, що представляє інтерес для округу. У випадку відсутності відповіді в тримісячний термін, питання вноситься до порядку денного чергового засідання Ради Парижа. На прохання ради округу Рада Парижа обговорює будь-яке питання, що цікавить округ.

Рада Парижа проводить консультації з радою округу про виділення субсидій на соціальний розвиток. Рада округу приймає рішення про планування і розміщення на його території дитячих дошкільних установ, дитячих парків, будинків і клубів молоді, зелених зон (менше 1 га), басейнів, гімнастичних залів, стадіонів, спортивних споруджень, а також про забезпечення їх необхідним устаткуванням. Питання про придбання устаткування вирішується Радою Парижа.

Рада Парижа може делегувати раді округу право розпорядження власністю чи службою, що знаходиться на рівні комуни. Термін делегування закінчується з припиненням повноважень Ради Парижа. Він може бути відновлений новим складом ради. Житловим фондом на території округу, що знаходиться у веденні муніципалітету міста, розпоряджається мер Парижа і мер округу.

Закон також передбачає участь асоціацій у муніципальному житті міста. З представників місцевих асоціацій, а також членів національних федерацій і конфедерацій, що діють на території округу, створюються окружний ініціативний і консультативний комітети. Представники асоціацій можуть взяти участь у дебатах ради округу з правом дорадчого голосу. Під час засідань ради округу вони можуть ставити на обговорення будь-яке питання, що стосується їхньої діяльності в окрузі і висловлювати будь-які пропозиції з цього приводу. Рада округу приймає рішення в їхній присутності.

✎ Таким чином, проведений аналіз свідчить про різноманіття організаційно-правових форм територіальної організації влади в містах зі спеціальним статусом. На наш погляд, в процесі муніципальної реформи треба зберегти право окремих міст самостійно будувати систему своєї влади на територіальному рівні, що сприятиме запровадженню принципу різноманітності організаційно-правових форм місцевого самоврядування в залежності від специфіки міст.

Література.

1. О выделении г. Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 29.10.1948.
2. Про статус столицы Российской Федерации: Закон Российской Федерации
3. Устав Москвы. – М. : Юристъ, 2003. – 56 с.
4. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. – М. : Юристъ, 1997.
5. Барабашев Г. В. Муниципальные органы США, Великобритания. Местное самоуправление. – М. : Издательство МГУ, 1986.
6. Гарнер Д. Великобритания. Центральное и местное управление. – М. : Прогресс, 1984
7. Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М., 2001.
8. Ермошенко Н. Н. Опыт самоуправления территории за рубежом. – К. : УкрИНТЭИ, 1992
9. Фрицький О. Ф. Франція: проблеми місцевого самоврядування// Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – в. 3(8); Адміністративний кодекс Франції по місцевому самоврядуванню/ Фонд «Україна–США». Програма сприяння парламентів України.