



ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.553(477)

А. Назарко,

асистент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ВЕЛИКИХ МІСТ

Великі міста завжди відігравали визначальну роль у розвитку держав. Саме міста протягом віків виступали головними осередками цивілізації та центрами (культурними, політичними, економічними, науковими тощо) регіонів і країни. Процеси урбанізації та зростаючий вплив міст на життя людей перетворюють місто на важливий об'єкт дослідження, яке потребує чіткого наукового тлумачення дефініції «велике місто», критеріїв, що його характеризують, та функцій, які воно виконує. Нині найбільші міста концентрують значну частину демографічного, економічного, культурного, наукового потенціалу держав світу, тому дослідження особливостей їхнього розвитку на сучасному етапі має важливе теоретичне та практичне значення для України.

Якість життя кожного громадянина в сучасних умовах у значній мірі залежить від ефективності управління великим містом як регіональним центром з постійною динамікою його розвитку як соціально-політичної системи. Історичний досвід свідчить, що найкращий шанс на виживання в кризових умовах і наступному прискореному розвитку мають ті великі міста, які мають достатню самостійність для формування власної, з урахуванням власних особливостей, системи управління, що повинна бути заснована на самоуправлінських засадах [1].

Проблеми розвитку місцевого самоврядування міст України досліджувались

як за радянських часів, так і в період незалежності нашої держави. Дискусії, які точаться навколо визначення системи місцевого самоврядування, свідчать про їх неоднозначне тлумачення, що насамперед пов'язано з різним розумінням її концепцій, поглядів та завдань. Дослідженню проблем системи місцевого самоврядування присвячено значну кількість наукових розробок вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких слід відзначити О. В. Батанова, І. А. Грицяка, В. П. Гробову, Ю. М. Кириченко, А. Р. Крусян, В. С. Куйбиду, М. П. Орзіха, С. Є. Саханенка, В. М. Шкабаро, Ю. С. Шемшученка. Проте, незважаючи на значну кількість робіт за даною тематикою, дослідженню особливостей розвитку системи місцевого самоврядування саме великих міст в контексті їхнього впливу на розвиток України впродовж останніх років приділялася недостатня увага [2].

Об'єктом дослідження даної публікації є система місцевого самоврядування великих міст України та інших держав, чисельність населення яких становить або перевищує півмільйона осіб.

Мета публікації полягає у здійсненні аналізу теоретичних та конституційно-правових засад системи місцевого самоврядування великих міст України, виявленню основних закономірностей та суперечностей у їх розвитку, а також в підготовці пропозицій щодо удосконалення системи місцевого самоврядування великих міст України.

Сучасна система місцевого самоврядування є важливою складовою територіальної організації влади будь-якої демократичної за своїм розвитком країни. Сама ж система місцевого самоврядування як така в Україні де-факто ще не склалася, оскільки механізм місцевої влади ще не працює в самоврядному режимі, остаточно не сформована територіальна організація влади, не створено фінансово-економічного підґрунтя. При цьому найбільш ефективний аналіз міста здійснюється з системних позицій, тому, що, на думку С. Саханенка, системний підхід дозволяє інтегрувати різноманітні часткові проблеми, підвести їх до спільного знаменника і, отже, надзвичайно складну групу різноманітних проблем уявити як єдину [3].

В юридичній літературі немає чіткого визначення системи місцевого самоврядування, хоча дане питання розглядається багатьма науковцями. Так, П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний визначають систему місцевого самоврядування як сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення й організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або складові частини здійснюють завдання і функції самоврядування, вирішують питання місцевого значення [4]. Ю. М. Кириченко вважає, що систему місцевого самоврядування можна розглядати як сукупність взаємопов'язаних правових інститутів, які визначають принципи її побудови, види органів місцевого самоврядування, їх відносини між собою та з іншими органами влади та управління [5]. На думку В. С. Куйбіди, «система місцевого самоврядування взагалі, а, отже, і міського самоврядування на територіальному рівні, повинна являти собою певну цілісність», що «дозволяє громадам з врахуванням їх особливостей оптимально вибудовувати систему самоврядних органів» [6].

В Україні законодавчо не закріплене поняття «велике місто», більше того, до останнього часу не впроваджено загальнодержавних критеріїв поділу міст на категорії за чисельністю населення,

адже розмір міста перший і найбільш помітний критерій для типології міст. У межах даного підходу зазвичай виділяють наступні типи міст. Так, на думку І. М. Прибиткової, до великих можна віднести міста із населенням 100,0–500,0 тис. осіб; до крупних із населенням 500,0 тис.—1,0 млн осіб [7]. А. Доценко схиляється до думки про необхідність запровадження таких категорій міст: найбільші міста (з населенням 1 млн і більше) — міжрегіонального значення; крупні міста (від 500 тис. до 1 млн осіб) — регіонального значення; великі міста (250–500 тис. осіб) — локального значення [8]. Більш розгорнуту класифікацію міст надає Б. С. Хорев, який поділяє їх за типами на: 1) великі міста із населенням понад 500 тис. осіб з поділом їх на два класи — понад 1 млн осіб (1 клас) та від 500 тис. до 1 млн осіб (2 клас); 2) значні — від 100 тис. осіб, з виокремленням двох класів — від 250 до 500 тис. осіб (3 клас) та від 100 до 500 тис. осіб (4 клас) [9]. В. В. Мамонною пропонується так звана класифікаційна шкала, за допомогою якої можна систематизувати сучасні міста: якщо чисельність населення міста — від 5000 до 10 000 жителів, то це містечко; якщо від 10 000 до 50 000 жителів, буде мале місто; якщо від 50 000 до 100 000 жителів, то це середнє місто; якщо від 100 000 до 1 000 000 жителів, буде місто; понад 1 000 000 жителів — велике місто [10]. Найчастіше трапляється у публікаціях наступна класифікація міст: малі міста (до 50 тис. осіб), середні міста (від 50 до 100 тис. осіб), великі міста (від 100 до 250 тис. осіб), крупні міста (від 250 до 500 тис. осіб) та найкрупніші міста (понад 500 тис. осіб), у якій можна виокремити також категорію «міст-мільйонерів» або мегаполісів [11].

Особливості системи місцевого самоврядування формуються під впливом ряду об'єктивних і суб'єктивних факторів. Територіальні (просторові) характеристики, чисельність населення й особливості господарської діяльності, міський спосіб життя, офіційний статус, особливе місце в системі розселення, специфічне середовище пере-

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

бування — ці об'єктивні фактори, на думку О. М. Заорової, детермінували становлення міських форм самоорганізації населення [12]. Представляється, що саме виникнення такого сполучення особливостей призвело до становлення муніципальних відносин у сучасному сенсі слова. Причому великі міста зіграли тут особливу роль, і ця роль зберігається понині, наповнюючись новим змістом. Ці особливості можуть стати класифікаційними ознаками для моделювання правового забезпечення місцевого самоврядування в містах. Слід зазначити, що міста мають різну здатність щодо рішення питань місцевого значення: у найкрупніших міст є значно більш потужний не тільки матеріально-технічний і економічний потенціал, а й адміністративний ресурс; в той же час можливості невеликих міст дуже обмежені, але при цьому конституційно-правові засади побудови системи публічної влади міст України, незалежно від їх розміру, регулюються нормами одного закону про місцеве самоврядування, а функції, які вони повинні виконувати відповідно до закону про місцеве самоврядування, — тотожні. Підходи до правового регулювання місцевого самоврядування в містах, що використані в Україні, недостатньо враховують названі вище класифікаційні критерії та характеристики, що відображається в підходах і до типології, і до правового регулювання особливостей організації місцевого самоврядування в великих містах.

Одним з головних елементів системи місцевого самоврядування є наділене владними повноваженнями місцеве населення. У системі місцевого самоврядування під населенням слід розуміти не просто групу людей, що проживають на певній території та об'єднані відповідно до цілей свого життєзабезпечення в межах території, де здійснюється місцеве самоврядування, тобто територіальну громаду міста.

Як соціальна спільність людей територіальна громада має наступні інтегруючі ознаки: 1) територіальна відособленість населення в межах певної

адміністративно-територіальної одиниці; 2) наявність місцевих правових установлень, що регламентують питання життєдіяльності населення в межах території його проживання; 3) існування єдиного природного середовища проживання, раціональне й дбайливе використання ресурсів якої необхідно в інтересах населення; 4) періодично населення виступає як політична спільність — електорат, що виражає свою волю як при вирішенні питань місцевого самоврядування, так і при участі в здійсненні державної влади.

Другим елементом системи місцевого самоврядування є представництво публічної влади місцевого самоврядування, що безпосередньо не збігається з населенням, створене населенням, що й представляє його на постійній основі у взаєминах, пов'язаних зі здійсненням місцевого самоврядування.

Проблемним питанням щодо системи місцевого самоврядування великих міст є проблема існування районних у місті рад як органів місцевого самоврядування, але на сьогодні немає усталеної думки щодо її вирішення. Певний варіант вирішення проблеми правового забезпечення розподілу повноважень між міською та районними органами влади було запропоновано в деяких містах України (Львів, Одеса, Запоріжжя, Миколаїв, Луганськ та ін.) шляхом ліквідації районних рад та створення районних адміністрацій як виконавчих органів міських рад. Це автоматично вирішувало проблему розподілу повноважень між адміністративними рівнями, оскільки представницькі органи на рівні району просто зникали. Проте практика не підтвердила значних переваг такої системи організації місцевого самоврядування в містах з районним поділом.

При вирішенні питання щодо визначення моделі управління у районах великих міст доцільним є врахування таких чинників, як: 1) забезпечення децентралізації повноважень місцевих рад щодо представницьких органів районів у місті, 2) визнання права участі громадян в управлінні державними справами на всіх рівнях територіальної організа-

ції держави, включаючи рівень міських районів, об'єктивна необхідність яких зумовлена насамперед неможливістю управління великим містом з одного центру, 3) принцип субсидіарності: міські ради та їх виконавчі органи не повинні брати на себе вирішення тих питань, які успішно можуть вирішуватися районними в містах радами та їх виконавчими органами.

Третім елементом системи місцевого самоврядування є представництво суспільно-територіальної влади населення, що проявляється в межах частини територій великих міст по окремих питаннях життєдіяльності населення.

Згідно із Законом про місцеве самоврядування система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Крім того, у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до Закону можуть утворюватися районні в містах ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Місто як суспільно-політичне явище сполучає у собі характеристики суб'єкта публічного права (як носій публічно-самоврядної влади, яку не можна протиставляти державній) і приватного права (як учасника господарської діяльності, підприємництва). Для ефективної реалізації подвійної природи міського самоврядування важливого значення набуває вироблення комплексної моделі правового забезпечення системи місцевого самоврядування міста, що включала б і зв'язувала всі рівні його правового забезпечення: загальнодержавний, регіональний, локальний. При всій важливості загальнодержавного законодавчого регулювання міського самоврядування, стан якого є незадовільним, варто визнати, що на рівні великих міст

особливого значення набуває місцева нормотворчість.

В аспекті визначення складу системи місцевого самоврядування великих міст досить цікавим є питання щодо закріплення цього інституту у статутах територіальних громад великих міст України. Так, систему місцевого самоврядування міст Дніпропетровська та Запоріжжя складають: територіальна громада міста; міська рада; міський голова; виконавчий комітет міської ради; органи самоорганізації населення (п. 2 ст. 8 Статуту територіальної громади м. Дніпропетровська, п. 2. ст. 9 Статуту територіальної громади м. Запоріжжя) [13]. Більш розгорнуто визначено систему місцевого самоврядування у м. Миколаєві як: територіальну громаду міста Миколаєва; Миколаївську міську раду; Миколаївського міського голову; виконавчий комітет Миколаївської міської ради; адміністрації районів міста; департаменти, управління, відділи та інші виконавчі органи міської ради; органи самоорганізації населення; експертно-громадську раду виконавчого комітету Миколаївської міської ради; консультативно-дорадчу раду Миколаївської міської ради (п. 2 ст. 7 Статуту територіальної громади міста Миколаєва) [14]. Розділом III Статуту територіальної громади міста Одеси поряд із законодавчо закріпленими складовими системи міського самоврядування визначено також і питання взаємодії міської ради з міським головою та виконавчими органами ради (ст. 18 Статуту), взаємодії міської ради та виконавчих органів ради з органами самоорганізації населення (ст. 20) [15]. Наведені положення демонструють різні підходи до визначення системи міського самоврядування та є позитивним прикладом використання локальної нормотворчості для конкретизації положень чинного законодавства.

Світовий досвід свідчить про можливість і необхідність прийняття законодавчих актів, де б враховувалися особливості побудови публічної влади у великих містах. Так, у Франції прийняті особливі закони щодо міст-мільйонників (Париж, Марсель, Ліон). Тому ставити

на один рівень мегаполіси та малі міста, що передбачає застосування одних й тих же методів управління, підходів до реалізації державної політики за певними напрямками, навряд чи виправдано. Звичайно, недоліки правового регулювання системи місцевого самоврядування у великих містах є й в інших країнах. Оцінка управління великими містами, проведена в 1996 р. на Всесвітньому форумі із проблем міст у Стамбулі, показала, що з 2300 найбільших і великих міст світу тільки в 22 налагоджене місцеве управління, що відповідає сучасним вимогам (у число 22 не ввійшло жодне місто України).

Підходи до визначення моделі управління у великих містах повинні в більшій мері враховувати територіальні особливості організації місцевого самоврядування, особливо якщо їх розвиток сприяє виникненню міських агломерацій. В агломераціях просторові показники, чисельність жителів особливо тісно пов'язані з особливостями господарської діяльності великого міста та прилеглих поселень, що вимагає адекватної організації місцевого самоврядування. Процеси урбанізації породжують проблеми, які вже очевидні для великих міст України, зокрема, агломерування може приводити до виникнення слабко регульованих у правовому відношенні територій. Але у вітчизняному правознавстві питання урбанізації й розвитку агломерацій поки недостатньо враховуються.

Таким чином, доцільним є виокремлення особливого типу місцевого самоврядування — місцевого самоврядування у великих містах, тому що сучасне велике місто фактично не можна зводити до муніципального, регіонального або державного типів управління. Відтак, незалежно від сприйняття або несприйняття такого підходу, конституційно-правове регулювання системи місцевого самоврядування у великих містах варто виділяти із загального розуміння системи місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, система місцевого самоврядування, місто, велике місто.

У статті на основі аналізу фахової літератури, чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування розкрито теоретико-методологічну та охарактеризовано конституційно-правову основу формування та функціонування системи міського самоврядування великих міст України. Подано рекомендації щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування у великих містах з урахуванням зарубіжного досвіду.

В статье на основе анализа специальной литературы, действующего законодательства в сфере местного самоуправления раскрыта теоретико-методологическая и охарактеризована конституционно-правовая основа формирования и функционирования системы местного самоуправления крупных городов Украины. Даны рекомендации по усовершенствованию системы местного самоуправления в крупных городах с учетом зарубежного опыта.

The author investigates theoretical and methodological and characterized the constitutional and legal basis for the formation and functioning of the local government system of large cities in Ukraine. The recommendations for improving the system of local government in major cities including foreign experience.

Література

1. Бондарь Н. С. Городское самоуправление как управляющая система: проблемы становления и перспективы развития [Электронный ресурс] // RELGA. — 1999. — № 9. — Режим доступа :www.woa/wa/Main?textid=1236&level1=main&level2=articles.
2. Грובהва В. П. Щодо системи місцевого самоврядування: проблеми методології // Вісник ОНУ імені І. І. Мечникова. — 2012. — Т. 17, вип. 7. — С. 49–56.
3. Саханенко С. Політико-адміністративна типологія українських міст // Вісник Української Академії державного управління. — 2000. — № 1. — С. 313.

4. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. — К. : Атіка, 2000. — С. 26.
5. Кириченко Ю. М. Система місцевого самоврядування України: теоретичне визначення поняття та основних елементів // Наше право. — 2010. — № 2, ч. 2. — С. 32.
6. Куйбіда В. С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. С. Куйбіда ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2000. — С. 10.
7. Прибиткова І. М. Еволюція міських систем у часі і просторі : український варіант розвитку // Містобудування та територіальне планування / відп. ред. М. М. Осетрін. — К. : КНУБА, 2011. — Вип. 41. — С. 368–384.
8. Доценко А. І. Адміністративно-територіальний устрій і розселення в Україні / А. І. Доценко ; НАН України, Рада з вивчення продуктивних сил України. — К. : РВПС України НАН України, 2003. — С. 8.
9. Хорев Б. С. Проблемы городов / Б. С. Хорев. — М., 1975. — С. 76.
10. Мамонова В. В. Адміністративно-територіальне реформування: різноманіття підходів [Електронний ресурс] // Збірник матеріалів з питань децентралізації державного управління та розвитку ефективного місцевого самоврядування. — Х., 2006. — Режим доступу : kharkivoda.avakov.com/show.php?page=8401.
11. Лазор О. Д. Територіальна організація влади в Україні : навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, А. О. Чемериз. — К. : Дакор, 2007. — С. 140.
12. Заборова Е. Н. Город на грани веков / Е. Н. Заборова. — Екатеринбург, 2007. — С. 5–6.
13. Статут територіальної громади міста Дніпропетровська : прийнято Дніпропетр. міськ. радою XXIII скликання 13 черв. 2001 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : dniprorada.gov.ua/statut-teritorialnoi-gromadi-mdnipropetrovska ; Статут територіальної громади м. Запоріжжя : затв. Рішенням міськ. ради 15 лют. 2006 р. № 4 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.meria.zp.ua/test/index.php?id=21.
14. Про внесення змін до рішення міської ради від 21 березня 2002 р. № 41/1 «Про затвердження Статуту територіальної громади міста Миколаєва» : рішення № 36/4 від 3 верес. 2009 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : ngik.gorsoviet.mk.ua/ru/showdoc/?doc=13635.
15. Статут територіальної громади міста Одеси : затв. Рішенням Одеської міської ради № 1240-VI від 25 серп. 2011 р. // Одесский вестник. — 2011. — 20 жовт.