

**Віталій Нестор,**

кандидат юридичних наук

**ORCID: 0000-0002-8194-1392**

<https://doi.org/10.32782/2306-9082/2020-39-5>

УДК 342.25

## **Спеціалізовані дослідження міського самоврядування в Україні**

Нині в Україні відбувається муніципальна реформа, яка стосується кожної територіальної громади, зокрема територіальних громад міст. Водночас вельми небагато уваги саме міському самоврядуванню приділяється в українській науковій літературі. Поки що окремої уваги заслугоували здебільшого Київ і Севастополь як міста, що мають особливий статус. Що ж до інших українських міст, то, незважаючи на наявність у кожного з них своїх культурних, історичних, інших характерних рис, проблем тощо, вони вкрай рідко привертають увагу фахівців із конституційного права. З цього погляду важливим практичним завданням є подальше вдосконалення міського самоврядування, а важливим науковим завданням – теоретичне забезпечення цього процесу. Актуальність теми підвищується через те, що нині в Україні триває муніципальна реформа.

В українській юридичній літературі щодо міського самоврядування є низка монографічних праць як загального характеру (В.М. Шкабаро, А.Т. Назарко, В.С. Штефан), так

і спеціального характеру, тобто присвячених окремим інститутам міського самоврядування (меру, міській раді, статутам територіальних громад міст тощо). Майже недослідженими залишаються питання міського самоврядування в компаративному аспекті, виняток становлять лише окремі напрацювання Н.В. Мішиної (див. [1–3]).

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

Ю.Ю. Бальцій досліджував правовий статус міського голови, а В.Д. Шаповал аналізував конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні.

Ю.Ю. Бальцій у своїй дисертації обґрунтував звернення до проблематики міського самоврядування так: «В історичній ретроспективі МСВ (міське самоврядування. – В. Н.) як специфічний соціально-правовий феномен у всьому світі і в Україні переживало своє становлення та проходило перевірку на практичну реалізованість, передусім у містах. І сьогодні

міське самоврядування залишається найбільш розвиненим відповідно до інших рівнів локальної демократії. Звідси об'єктивується науковий і прагматичний інтерес до організації статутарного стану та динамічного розвитку нормативно-правової регламентації міського МСВ, його органів та інститутів, серед яких одне з найважливіших місць належить міському голові – головній посадовій особі міської територіальної громади» [4, с. 1]. Треба погодитись з аргументацією, яку Ю.Ю. Бальцій навів на користь вибраної ним теми, та визнати його міркування переконливими.

Ю.Ю. Бальцій визначив, що «метою дисертації є комплексний науковий аналіз теоретичних і нормативних аспектів становлення, розвитку й функціонування інституту міського голови та розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері нормативно-правового регулювання цього інституту» [4, с. 2]. У процесі досягнення цієї мети автор сформулював таку тезу, яка й становить основу новизни його дослідження: «У вітчизняній науці конституційного права зроблено спробу цілісного та комплексного дослідження правового статусу міського голови із вказівкою на його двоєдину правову природу: з одного боку як одноосібного ОМСВ (органу місцевого самоврядування. – *В. Н.*), що має свою компетенцію, обумовлену Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами та нормативно-правовими актами України, а з іншого – як представника міської ТГ (територіальної громади. – *В. Н.*), що представляє її у всьому спектрі відносин з іншими суб'єктами МСВ (місцевого самоврядування. – *В. Н.*), органами законодавчої та виконавчої влади, іншими суб'єктами права» [4, с. 3].

Варто наголосити, що Ю.Ю. Бальцій приділив надзвичайно пильну увагу

не тільки всім аспектам обрання та функціонування міського голови, але й більш теоретичним питанням, особливо юридичним конструкціям. Зокрема, під час дослідження місцевого самоврядування загалом і міського самоврядування зокрема може стати його висновок щодо того, що «під правовим статусом суб'єктів МСВ (місцевого самоврядування. – *В. Н.*) треба розуміти сукупність їхніх прав і обов'язків, які визначаються Конституцією й законами України, а також іншими нормативно-правовими актами» [4, с. 12]. Однак більшість висновків і пропозицій, яких дійшов Ю.Ю. Бальцій, стане у пригоді під час дослідження не проблематики міського самоврядування загалом, а питань заміщення посади міського голови та його діяльності.

Останнє питання, тобто питання заміщення посади міського голови та його діяльності, було в центрі уваги В.Д. Шаповала під час підготовки ним дисертації на тему «Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні». В.Д. Шаповал сформулював, що метою його дослідження є «визначення основних засад становлення, розвитку й функціонування сільського, селищного, міського голови в Україні та розроблення пропозицій для вдосконалення законодавства, що визначає його правовий статус і практику його реалізації» [5, с. 2].

Ознайомлення зі структурою та змістом аналізованої дисертації свідчить про те, що автор звертав увагу на особливості, пов'язані з міським самоуправлінням, лише в історичному контексті. В усіх інших випадках ідеться загалом про сільських, селищних і міських голів – наприклад, коли В.Д. Шаповал надає загальну характеристику конституційно-правового статусу сільського, селищного, міського голови та його закріплення в законодавстві України, аналізує правове регулювання обрання сільського,

селищного, міського голови, повноваження сільського, селищного, міського голови, поняття форм і методів діяльності сільського, селищного, міського голови, правові та організаційні форми діяльності сільського, селищного, міського голови. Завершує дослідження звернення до сучасних тенденцій удосконалення форм і методів діяльності сільського, селищного, міського голови.

Напрацювання В.Д. Шаповала, безперечно, стануть у пригоді дослідникам міського самоврядування. Однак варто зазначити, що важко погодитися з деякими його пропозиціями, які, ймовірно, сформульовані під впливом дослідження не місцевого самоврядування загалом як системи, а лише одного з елементів цієї системи. Наприклад, важко погодитися з пропозицією «розробити й ухвалити окремий законодавчий акт про правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні, що сприятиме утвердженню місцевого самоврядування» [5, с. 13]. Навряд чи така фрагментація правового регулювання буде доцільною.

Наприкінці варто зазначити, що певний внесок у дослідження проблематики міського самоврядування зробили й фахівці з адміністративного права. Найбільший інтерес з цього погляду становлять дослідження М.М. Добкіна та Ю.М. Кириченко.

Увагу Ю.М. Кириченко привернула тема «Адміністративно-правові засади діяльності міського голови».

Загалом варто погодитися з тим, як авторка в авторефераті цієї дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук обґрунтувала актуальність звернення до цієї проблематики. Ю.М. Кириченко зазначила, що через суспільно-державну значимість ролі та місця міського голови «його адміністративно-правовий статус, організаційно-правові засади діяльності міського голови потребують сучасного наукового дослідження. Ця необхідність зумовлена перш за

все тим, що міський голова є головною посадовою особою територіальної громади міста, а міст в Україні налічується близько 500, у яких проживає понад 30 млн громадян (2/3 населення України)» [6, с. 1]. Треба погодитися з авторською логікою та зі зверненням до статистичних даних для аргументації авторської позиції.

Також варто зазначити, що Ю.М. Кириченко у своїй дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук доходить цікавих думок, які, однак, не мають стосунку безпосередньо до міського голови зокрема та до міського самоуправління загалом.

Наприклад, у висновках до своєї праці Ю.М. Кириченко, формулюючи пропозиції про подальше вдосконалення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», запропонувала «передбачити в Законі норму про можливість одноособового формування міським головою персонального складу виконавчого комітету з метою підвищення відповідальності голови за роботу виконкому» [6, с. 16]. Навряд чи можна стверджувати, що у разі внесення такого положення до чинного законодавства воно має стосуватися лише міст. Аналогічне поліпшення може стати у пригоді і в селах, і в селищах.

Крім того, Ю.М. Кириченко пропонує «передбачити чіткий розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади шляхом трансформації низки повноважень із «делегованих» до «власних» повноважень органів місцевого самоврядування» та є прихильницею «перетворення місцевих державних адміністрацій з органів державної влади загальної компетенції в контрольно-наглядові органи шляхом вилучення в них і передачі органам місцевого самоврядування функцій і повноважень

організаційно-господарського характеру» [6, с. 16].

Варто зауважити, що й ці висновки та пропозиції авторки є обґрунтованими й аргументованими належним чином. Однак навряд чи вони стосуються лише проблематики міського самоуправління.

Ще одною працею адміністративно-правового характеру, у якій автор звертається до проблематики місцевого самоврядування, є дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук М.М. Добкіна на тему «Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад».

Варто зауважити, що ознайомлення зі вступом до цього дослідження викликає принципове запитання: чому автор обрав підхід, відповідно до якого говорить лише про міста? Відповідь на це запитання не надає і сформульована автором мета дисертації, яка «полягає у всебічному вивченні цілісної моделі інституту виконавчих органів міських рад у системі місцевого самоврядування України, розробленні теоретико-прикладних питань організації діяльності цих органів з огляду на їхню важливість із погляду забезпечення прав, свобод і законних інтересів територіальної громади міста» [7, с. 3]. Те, як розв'язано це наукове завдання, резюмовано у висновках до дисертації. Й ознайомлення з ними дає підставу сформулювати, що авторські узагальнення та пропозиції є такими, які з однаковим ступенем успішності можуть застосовуватися до місцевого самоврядування в усіх населених пунктах.

Наприклад, М.М. Добкін пропонує вважати, що «під функціями виконавчих органів міських рад автор розуміє основні напрями діяльності виконавчих органів, що передбачені нормативно-правовими актами й зумовлені завданнями системи місцевого самоврядування» [7, с. 11]. Варто зауважити, що таке саме визначення буде справедливим і в разі, якщо замість

«міських рад» говорити про «місцеві ради». В останній частині визначення, до речі, йдеться про «систему місцевого самоврядування», а не про «систему міського самоврядування».

Ще один приклад: автором аналізованої дисертації узагальнено позиції фахівців із муніципального права, викладені в українській юридичній літературі, та запропоновано вважати, що повноваження місцевого самоврядування – це «закріплені нормами закону за територіальною громадою, виборними та іншими органами місцевого самоврядування права й обов'язки, потрібні для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування на території села, селища, міста» [7, с. 11]. У цьому разі узагальнення й авторська пропозиція стосуються не міського самоврядування, а місцевого самоврядування в Україні.

Окремі висновки та пропозиції автора аналізованої дисертації стали в пригоді під час проведення дослідження міського самоврядування в Україні. Однак окремі авторські узагальнення не повністю відповідають сучасним розробкам учених у сфері конституційного та муніципального права. Наприклад, учені-конституціоналісти вважають за доцільне розуміти під «організаційною формою місцевого самоврядування», «організаційно-правовою формою місцевого самоврядування» те, як саме організовано місцеве самоврядування в населеному пункті.

Наприклад, К.А. Гончарова, досліджуючи муніципальне управління в США, сформулювала, що «відповідно до чинного законодавства України значення поняття «організаційно-правова форма», закріплене в положеннях актів приватноправових галузей, не поширюється на органи місцевого самоврядування. На підставі цього запропоновано застосовувати поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування» для характеристики організації місцевого

самоврядування в конкретній адміністративно-територіальній одиниці з погляду утворюваних органів, посадових осіб місцевого самоврядування, їх компетенції та взаємодії» [8, с. 32].

Однак М.М. Добкін дотримується іншого підходу, який більш відповідає сучасним реаліям і стану розвитку адміністративно-правової науки. Він сформулював, що «важливим елементом функціонування виконавчих органів міських рад є організаційна форма їхньої діяльності, значимість якої пояснюється тим, що завдяки цій формі практично реалізуються найважливіші повноваження виконавчих органів місцевих рад і їхніх посадових осіб: здійснюється управління відповідними об'єктами, планування, координація, контроль і перевірка виконання покладених на певних суб'єктів обов'язків тощо» [7, с. 14]. Ймовірно, таке твердження є справедливим для науки адміністративного права, однак не для конституційно-правових досліджень.

Становлять інтерес і дослідження матеріальної основи місцевого та міського самоврядування, виконані на монографічному рівні (С.В. Березовська «Правове регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування» [9], Р.А. Джабраїлов

«Господарська правосуб'єктність міста» [10]).

**Висновки.** У статті здійснено аналітичний огляд праць фахівців із конституційного та інших галузей права, які присвячені спеціалізованим проблемам міського самоврядування. Резюмовано, що станом на 1 вересня 2020 року до таких праць варто відносити дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Ю.Ю. Бальція «Правовий статус міського голови в Україні», В.Д. Шаповала «Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні», Ю.М. Кириченко «Адміністративно-правові засади діяльності міського голови», М.М. Добкіна «Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад», С.В. Березовської «Правове регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування», Р.А. Джабраїлова «Господарська правосуб'єктність міста». Узагальнено ті положення, які можуть стати в пригоді дослідникам національного міського самоврядування. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають в аналізі праць фахівців із конституційного права, які присвячені загальним питанням міського самоврядування.

#### Список використаних джерел

1. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. 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»*. Т. 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. Бальцій Ю.Ю. Правовий статус міського голови в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2006. 16 с.
5. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 20 с.
6. Кириченко Ю.М. Адміністративно-правові засади діяльності міського голови : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2007. 20 с.
7. Добкін М.М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 24 с.

8. Гончарова К.А. Організаційно-правові форми місцевого самоврядування: постановка питання. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»* : зб. наук. ст. Чернівці, 2019. № 3. С. 32–40.

9. Березовська С.В. Правове регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 18 с.

10. Джабраїлов Р.А. Господарська правосуб'єктність міста : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Донецьк, 2010. 31 с.

### **Нестор В. Р. Спеціалізовані дослідження міського самоврядування в Україні**

Нині в Україні відбувається муніципальна реформа, яка стосується кожної територіальної громади, зокрема територіальних громад міст. Водночас вельми небагато уваги саме міському самоврядуванню приділяється в українській науковій літературі. Поки що окремій уваги заслуговували здебільшого Київ та Севастополь як міста, що мають особливий статус. Що ж до інших українських міст, то, незважаючи на наявність у кожного з них своїх культурних, історичних, інших характерних рис, проблем тощо, вони вкрай рідко привертають увагу фахівців із різних галузей права. З цього погляду важливим практичним завданням є подальше вдосконалення міського самоврядування, а важливим науковим завданням – теоретичне забезпечення цього процесу.

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

У статті здійснено аналітичний огляд праць фахівців із конституційного та інших галузей права, які присвячено спеціалізованим проблемам міського самоврядування. Резюмовано, що станом на 1 вересня 2020 року до таких праць варто відносити дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Ю.Ю. Бальція «Правовий статус міського голови в Україні», В.Д. Шаповала «Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні», Ю.М. Кириченко «Адміністративно-правові засади діяльності міського голови», М.М. Добкіна «Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад», С.В. Березовської «Правове регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування», Р.А. Джабраїлова «Господарська правосуб'єктність міста». Узагальнено ті положення, які можуть стати у пригоді дослідникам національного міського самоврядування. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають в аналізі праць фахівців із конституційного права, які присвячені загальним питанням міського самоврядування.

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

### **Нестор В. Р. Специализированные исследования городского самоуправления в Украине**

Сейчас в Украине происходит муниципальная реформа, которая касается каждой территориальной общины, в том числе и территориальных общин городов. В то же время весьма немного внимания именно городскому самоуправлению уделяется в украинской научной литературе. Пока отдельного внимания заслуживали в основном Киев и Севастополь как города, имеющие особый статус. Что касается других украинских городов, то, несмотря на наличие у каждого из них своих культурных, исторических и других характерных черт, проблем и т.д., они крайне редко привлекают внимание специалистов из разных отраслей права. С этой точки зрения важной практической задачей является дальнейшее совершенствование городского самоуправления, а важным научным задачей – теоретическое обеспечение этого процесса.

Целью статьи является обобщение специализированных монографических исследований, в которых украинские ученые обращаются к проблематике городского самоуправления в Украине.

В статье осуществлен аналитический обзор работ специалистов по конституционной и других отраслях права, которые посвящены специализированным проблемам городского самоуправления. Резюмировано, что на 1 сентября 2020 года в число таких работ следует относить диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук Ю.Ю. Бальция «Правовой статус городского головы в Украине», В.Д. Шаповала «Конституционно-правовой статус сельского, поселкового, городского головы в Украине», Ю.М. Кириченко «Административно-правовые основы деятельности городского головы», М.М. Добкина «Административно-правовой статус исполнительных органов городских советов», С.В. Березовской «Правовое регулирование финансовой деятельности органов местного самоуправления», Р.А. Джабраилова «Хозяйственная правосубъектность города». Обобщенные те положения, которые могут пригодиться исследователям национального городского самоуправления. Перспективы дальнейших исследований в этом направлении заключаются в анализе работ специалистов по конституционному праву, посвященных общим вопросам городского самоуправления.

**Ключевые слова:** городское самоуправление, местное самоуправление, город, городская территориальная община, территориальная община, публичная власть.

### **Nestor V. Specialized researches of city government in Ukraine**

Ukraine is currently undergoing municipal reform, which affects every territorial community, including territorial communities of the cities. At the same time, very little attention is paid to urban self-government in the Ukrainian scientific literature. So far, Kyiv and Sevastopol have mostly deserved special attention as cities with a special status. As for other Ukrainian cities, despite the fact that each of them has its own cultural, historical, other characteristics, problems, etc., they rarely attract the attention of experts in various fields of law. 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 purpose of the article is to summarize specialized monographic studies in which Ukrainian scholars address the issues of urban self-government in Ukraine.

The article provides an analytical review of the works of experts in the constitutional and other branches of law, which are devoted to specialized problems of municipal self-government. It is summarized that as of September 1, 2020, the number of such works should be considered appropriate dissertations for the degree of Candidate of Law by Yu. Baltsiy “Legal status of the mayor in Ukraine”, V. Shapoval “Constitutional and legal status of village, town, city mayor in Ukraine”, Yu. Kirichenko “Administrative and legal principles of the mayor”, M. Dobkin “Administrative and legal status of executive bodies of city councils”, S. Berzovskaya “Legal regulation of financial activities of local governments”, R. Jabrailov “Economic legal personality of the city”. The provisions that may be useful for researchers of national municipal self-government are summarized. Prospects for further research in this area are to analyze the work of experts in constitutional law, which are devoted to general issues of municipal self-government.

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