

**А. Т. Назарко**

**асистент кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії**

## **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В МІСТАХ УКРАЇНИ**

Місцеве самоврядування виступає однією з основ демократичного реформування суспільства, є своєрідним локомотивом, який може потягнути за собою непростий вантаж проблем, що стоять перед державою і громадянським суспільством. Особливого значення набуває становлення і розвиток системи місцевого самоврядування в містах України. Сучасна теорія конституційного права розглядає місто як невід'ємний елемент системи адміністративно-територіального устрою держави. Таке бачення конституційно-правового статусу міста закріплюється положеннями діючої Конституції України.

Закріплення в Конституції і законодавстві основних питань організації і діяльності суб'єктів місцевого самоврядування потребує значного корегування, оскільки з багатьох аспектів воно не відповідає існуючим реаліям, не дозволяє ефективно діяти органам місцевого самоврядування з реалізації своїх повноважень, найчастіше гальмує розвиток процесів залучення населення до рішення питань місцевого життя. Відбувається перманентний процес доповнення і зміни чинного законодавства про місцеве самоврядування. Однак, по-перше, проголошення на рівні закону потенціальної можливості локального регулювання організації і діяльності системи місцевого самоврядування практично не використовується через відсутність концептуальної єдності щодо предмету і змісту подібного регулювання, по-друге, не завжди враховуються місцеві умови при проведенні заходів щодо реформування існуючої системи місцевого самоврядування, по-третє, недостатньо об'єктивно оцінюється ефективність застосування тих чи інших норм на практиці (у тому числі і шляхом проведення державно-правових експериментів).

Об'єктивним фактором, який негативно впливає на розвиток місцевого самоврядування є недосконалість адміністративно-територіального устрою України, який значною мірою застарів. До недоліків у територіальному устрої, які обумовлюють неефективність системи управління соціально-економічними процесами в місті, які перейшли в спадщину від радянської моделі розвитку самоврядування можна віднести те, що: значну кількість функцій управління не забезпечено фінансово і законодавчо; практично відсутній ефективний контроль виконання рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування; наявне дублювання повноважень як між різними рівнями місцевого самоврядування, так і протиріччя та колізії сфер компетенції органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади. Натомість європейська модель парламентсько-президентської держави неможлива без європейської моделі місцевого самоврядування. Розуміючи це, Верховна Рада України 8 грудня 2004 р. попередньо схвалила проект Закону України "Про внесення змін до Конституції України" № 3207-1, присвячений реформуванню місцевого самоврядування. Ключовими елементами його, на думку В.Журавського є: запровадження як низові адміністративно-територіальні одиниці (замість сіл, селищ і міст) сільські, селищні, міські "громади", кожна з яких може включати в себе один або декілька різних населених пунктів одного або різних типів, що означає кардинальну зміну існуючого адміністративно-територіального устрою України; визначення зазначених вище "громад" (а не сіл, селищ, міст, як передбачено чинною Конституцією України) як базових одиниць, в яких існує місцеве самоврядування і утворюються органи самоврядування; деяке розширення прав і можливостей органів самоврядування районного та обласного рівня, надання цим органам права утворювати власні виконавчі органи [1].

Конституція України та Закон України "Про місцеве самоврядування" визначають систему адміністративно-територіального устрою і пов'язані з нею системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні. Разом з тим, відсутність спеціального закону, який би врегулював питання адміністративно-територіального поділу та визначив засади правового статусу

суб'єктів територіальної організації держави не дозволяє вирішити нагальні проблеми сьогодення. Слід відзначити, що спроби законодавчого врегулювання питань адміністративно-територіального устрою мали місце. Так, з 1997 року на розгляді Верховної Ради України перебував проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» (реєстр. № 0907, ініціатори внесення – народні депутати України Р.П. Безсмертний, І.Р. Юхновський, В.М. Стретович)[2]. Передбачена зазначеним законопроектом система адміністративно-територіального устрою відповідала статті 133 Конституції України, тобто адміністративно-територіальними одиницями пропонувалося визначити села, селища, міста, райони у містах, райони, області та Автономну Республіку Крим. При цьому у законопроекті передбачалася певна диференціація населених пунктів відповідно до реалій сформованого територіального устрою України (селища міського типу, міста районного значення, міста обласного значення), а також закріплювалася можливість створення особливих територіальних утворень – сільських та міських округів на основі об'єднання кількох територіальних громад в єдину громаду. Так, у статтях 3 та 4 проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» визначено склад системи адміністративно-територіального устрою, до яких віднесено населені пункти (села, селища, міста) та регіони - райони і області. Всупереч цьому у наступних статтях Закону передбачено запровадження сільських та міських округів (ст. 21,22), районів в містах (ст. 15), гірських населених пунктів (ст. 23), а також інших спеціальних територіальних утворень (ст. 24). Разом з тим, відносно міст досить слушним було б запровадження та визначення правового статусу міської агломерації, адже, по-перше, агломерації фактично існують, складаючись об'єктивно поряд із великими містами, по-друге, у законодавстві багатьох країн накопичений певний досвід у вирішенні цих проблем, який з певними корективами можна було б запровадити і у нас. Так, в Італії з урахуванням завдань, пов'язаних із розвитком і управлінням міськими агломераціями, впроваджене нове поняття - район головного міста, який може включати територію головного міста, області або комуни, які безпосередньо прилягають до

нього і нерозривно пов'язані з ним економічною діяльністю, мають важливі для міста установи та організації[3]. Проте після тривалого розгляду 20.09.2001 даний законопроект врешті решт був відхилений.

Концепція нового проекту Закону України “Про територіальний устрій України”, розробленою робочою групою Кабінету Міністрів України, містить принципові новації та побудована на розмежуванні понять “поселення” та “адміністративно-територіальна одиниця”[4]. Відповідно до законопроекту поселенням визнається компактно заселене місце постійного проживання людей, що склалося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву, відокремлену від інших межею забудови територію та зареєстроване в установленому законом порядку. За чисельністю населення та соціально-економічними характеристиками поселенням надається статус села, містечка або міста (ст. ст. 4, 5 законопроекту). Адміністративно-територіальна одиниця визначається як цілісна частина території держави в установлених відповідно до закону межах, що за наявності відповідних географічних, демографічних та соціально-економічних умов є територіальною основою для організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 7 законопроекту).

Потребують вирішення досить складні питання, пов'язані з процедурою утворення або надання статусу міста, тому що чинне Положення «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 року [5] не відповідає вимогам сьогодення. В даний час ці питання вирішуються відповідно до Конституції Верховною Радою України. Законодавчого закріплення при цьому потребують: обов'язкове врахування наукових даних і експертних оцінок при вирішенні питань про віднесення населених пунктів до категорії міських, а також створення спеціального органа, який міг би оцінити зазначені пропозиції, тому, що зміна статусу поселення має дуже серйозні наслідки, зокрема, веде до перетворень у структурі місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

В цьому сенсі позитивною рисою останнього часу є утвердження думки про

необхідність розмежування територіального і муніципально-територіального устрою як на доктринальному, так і нормативному рівнях [6]. Зокрема, особливої уваги привертають проблеми пошуку ефективної системи управління в містах з районним поділом, яка б дозволила “оптимально, відповідно до принципу субсидіарності та в інтересах всіх жителів міста розподілити функції управління між загальноміським та районними в місті рівнями управління з метою підвищення якості соціальних послуг, що надаються в системі місцевого самоврядування міста”[7]. Складність організації влади в цих містах обумовлюється наявністю конфлікту інтересів між самоврядними органами міста як цілісного соціально-економічного і політико-правового явища і самоврядних органів як його складових – районів в місті.

Необхідність утвердження повноцінного місцевого самоврядування в містах з районним поділом об'єктивно обумовлена становленням і розвитком самоврядних основ їх районів. Конституція України (ст. 140) чітко визначає, що суб'єктом права на місцеве самоврядування у місті з районним поділом виступає міська громада. Відповідно, район у місті не може розглядатися як територіальна основа місцевого самоврядування, а районна в місті громада не виступає самостійним суб'єктом права на місцеве самоврядування. Це конституційне положення є цілком логічним, якщо врахувати штучний (неприродний) характер такої адміністративно-територіальної одиниці, як район у місті. А штучні адміністративно-територіальні одиниці згідно з громадівською теорією місцевого самоврядування (саме ця теорія визначає конституційно-правове регулювання питань організації місцевого самоврядування в Україні) не виступають територіальною основою місцевого самоврядування, природне право на місцеве самоврядування можуть мати лише громади, які сформувалися природним шляхом (в межах поселень). Тому існування на рівні міських районів автономних територіальних громад і обраних ними органів самоврядування, наділених відповідними повноваженнями, матеріальними і фінансовими ресурсами є досить проблематичним.

Віднесення Конституцією України питань організації управління районами до компетенції міських рад означає, що міська рада самостійно приймає рішення

щодо структури органів управління районами в місті, їх компетенції, підконтрольності та звітності. До відання міських органів місцевого самоврядування віднесені також питання фінансового забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування в міських районах тощо. Водночас ознайомлення з положеннями чинного законодавства України, насамперед Закону України «Про місцеве самоврядування», свідчить про те, що не всі питання організації управління районами у містах можуть вирішуватися міськими радами на власний розсуд. Питання про управління районами в місті хоча і вирішується по суті міською владою, але з обов'язковим дотриманням передбачених чинним законодавством процедур і лише в тій мірі, в якій вони не віднесені до відома територіальних громад районів у містах. При цьому мають бути детально прораховані всі плюси та мінуси тієї чи іншої моделі управління.

На сьогодні склалося щонайменше три системи побудови системи управління містами з районом поділом: 1) “міська рада – районна рада” (Чернівці, Дніпропетровськ), 2) “міська рада – адміністрація міської ради в районі” (Львів, Одеса), 3) “рада – державна адміністрація” (Київ та Севастополь). Слід відзначити, що ступінь нормативно-правові визначеності останньої з моделей на порядок вищій за інші, виходячи з конституційної норми (ч. 3 ст. 133) про спеціальний статус міст Києва та Севастополя. Таким чином, Конституція дещо обмежила поле для нормативно-правового врегулювання статусу інших міст, насамперед великих.

Певною спробою врегулювати особливості правового статусу міст-мільоників був внесений до Верховної Ради України проект Закону “Про великі міста”[8]. Основною метою його прийняття проголошено законодавче визначення статусу великих міст України з населенням понад 1 млн. чоловік, особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування, особливостей формування бюджету у цих містах. Але в самому проекті ряд положень є дискусійними. Так, з одного боку як суб’єкт і складова системи міського самоврядування закріплена територіальна громада міста (ст. 10), з другого, в ст. 11 територіальні громади міста розглядаються в множині, передбачені “інтереси територіальних громад великого міста”. В ст. 1 надано визначення “повноважень, наданих законом”,

надалі ж використовується термін “додаткові повноваження”. Тому навряд чи є доцільним перелік додаткових повноважень органів місцевого самоврядування (ст. 16, 19, 21), оскільки правова природа цих повноважень не визначена ни Конституцією, ні даним Законом. Вважаю, що цей законопроект потребує додаткового опрацювання, тому що названі недоліки далеко не останні. Взагалі слід замислитись над тим, а чи потрібно видавати закон відносно тієї чи іншої категорії міст. Адже поряд з великими містами певної уваги потребують, наприклад, малі міста, вага яких в економіці, культурі, суспільних процесах є не меншою. Тому більш доцільним було б врегулювати взагалі особливості міст як типу поселень та їх окремих категорій.

За відсутності належного нормативно-правового врегулювання питань вдосконалення міського самоврядування представницькі органи окремих міст зробили певні кроки в цьому напрямку на ґрунті чинного законодавства. Піонером у зміні структури управління містом став Львів. Як підкреслює В.Куйбіда, вивчаючи львівський досвід, Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи прийшла до висновку, що робота органів місцевого самоврядування міста Львова по реформуванню управління містом “є одним з варіантів пошуку форм і шляхів його оптимізації, який забезпечив на певному етапі становлення місцевого самоврядування ефективність у наданні послуг населенню і дало позитивні результати в управлінні міським господарством, використанні бюджетних коштів”[9]. Цим документом було рекомендовано Кабінету Міністрів України при розробці нормативних актів з питань організаційно-правового забезпечення становлення місцевого самоврядування в Україні звернути особливу увагу на накопичений досвід щодо реалізації конструктивного співвідношення процесів централізації і децентралізації управління, державного регулювання і самоврядування, правових гарантій місцевого самоврядування в сфері бюджетних взаємин, управління комунальною власністю, землекористування, ціноутворення, підприємництва, оподаткування і кадрового забезпечення.

Слід зазначити, що рішення про ліквідацію районних у місті рад завжди приймалися з урахуванням цілого ряду політико-правових і соціально-

економічних факторів, що часом приводило до прийняття компромісних рішень. Подібне рішення, наприклад, прийняла Полтавська міська рада 26 вересня 1997 р. Цим рішенням депутати Полтавської міської ради утворили на термін повноважень міської ради наступного двадцять третього скликання Київську, Жовтневу і Ленінську районні в місті ради, закріпивши разом з тим наступне положення: “вважати за доцільне, щоб міська рада наступного скликання розглянула питання про повноваження районних у місті рад на першій сесії міської ради”. Таким чином, ймовірно, що приймаючи рішення щодо утворення районних у місті рад, депутати мали великий сумнів про доцільність подальшого функціонування рад цього рівня.

Досвід цих міст був використаний представницькими органами ряду інших міст, які мають районний поділ. Так, рішення Одеської міської ради від 29.09.1997 р. № 136-XXI “Про нестворення районних у місті рад” прямо закріплювало положення “не створювати районні в місті Одесі ради після припинення повноважень районних у місті рад, що були сформовані на підставі Конституції України (1978р.) і Закону України “Про місцеве і регіональне самоврядування”. У зв'язку з тим, що згідно Закону, створення районних рад, є прерогативою міських рад, у всіх восьми районах міста Одеси, на сесіях районних рад, було розглянуте питання про недоцільність створення чергових районних рад по закінченню повноважень існуючих. За підсумками вивчення поставлених питань депутати прийшли до висновку, що створення районних рад в майбутньому, дійсно недоцільно.

У зв'язку з цим, міський голова 1 серпня 1997 року видав розпорядження "Про управління містом"[10]. Відповідно до цього розпорядження в 1997-1998 роках, у місті, була проведена реформа управління, основними задачами якої були: забезпечення повновладдя міського самоврядування у всіх сферах його компетенції; реорганізація системи взаємин органів міського самоврядування з підприємствами, установами й організаціями, адміністративними органами, у зв'язку з необхідністю дотримання законних інтересів і забезпечення прав громадян, держави і місцевого самоврядування у всіх сферах їхньої загальної компетенції; організації роботи органів і посадових осіб, у відповідності з інтересами територіа-



льної громади міста Одеси; встановлення розумного балансу прав, обов'язків і особистої відповідальності кожної посадової особи міського самоврядування. Для реалізації положень Конституції України, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" і рішення 11-ї сесії Одеської міської ради "Про нестворення районних рад у місті", рішенням міського виконавчого комітету, були розроблені і затверджені положення про районні адміністрації виконавчого комітету Одеської міської ради. Ці положення створили нормативну базу для створення і діяльності районних адміністрацій, врегулювали основні сторони їх діяльності.

Наступний етап реформування системи управління містом пов'язаний з прийняттям Рішення Одеської міської ради від 26 квітня 2002 року № 197-XXIV "Про адміністративно-територіальний поділ міста Одеси" [11], яке було прийнято на ґрунті ст. 140 Конституції України, п.п. 41 пункту 1 статті 26, ст. 60 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" з метою удосконалення системи управління містом. Крім того міська рада спиралася на Рішення Конституційного Суду України №11-рп/2001 від 13 липня 2001 рокух [12], яким було надане тлумачення окремих положень Конституції і ряду нормативних актів України щодо законності проведення реформи адміністративно-територіального поділу в Києві. Слід підкреслити, що з організаційної точки зору вказане рішення враховувало думку населення міста щодо зміни адміністративно-територіального поділу, висловленої на зборах трудових колективів по місцеві проживання, і результатів опитування 20-22 липня 2002 року членів територіальної громади м. Одеси щодо можливих найменувань чотирьох створюваних районів міста. Згідно Рішення від 26 квітня 2002 року з 1 січня 2003 року в Одесі встановлений новий адміністративно-територіальний поділ міста Одеси в складі чотирьох районів з приблизною кількістю жителів 250 тисяч в кожному.

Реформа адміністративно-територіального поділу мала місце також і в місті Києві. До основних актів, що отразили зміни в системі міського самоврядування столиці можна віднести: Рішення Київської міської ради «Про адміністративно-територіальний устрій міста Києва» від 30 січня 2001 року № 162/1139 [13], «Про межі нових адміністративних районів м. Києва й організаційних заходів щодо

проведення адміністративно-територіальної реформи» від 27 квітня 2001 року № 280/1257 [14], «Про хід адміністративно-територіальної реформи в м. Києві» від 8 листопада 2001 року № 71/1505 [15], на підставі яких кількість міських районів була скорочена з 14 до 10, а також були встановлені межі нових районів. При цьому варто звернути увагу, що Київ має спеціальний статус, визначений окремим Законом України «Про столицю України - місто-герой Київ» [16].

Невирішеним в законодавстві є питання щодо функціонування системи управління районного рівня у випадку нестворення районних у місті рад. Оптимальне організаційне рішення (зокрема щодо середніх і малих міст) може бути в суміщенні традиційної представницької і виконавчої влади на рівні міста з мережею спеціалізованих виконавчих органів у районах міста. За основу моделі місцевого самоврядування потрібно взяти принцип пріоритету міста в цілому ще і тому, що розподіл повноважень між районними радами може призвести до порушення діяльності цілісного механізму функціонування міст України.

Відповідно до Конституції України і Закону про місцеве самоврядування основою місцевого самоврядування є територіальна громада. Разом з тим відомо, що існуюча система адміністративно-територіального устрою України передбачає входження одних населених пунктів до меж інших. Тому невизначеним залишається питання правосуб'єктності територіальних громад багатьох міст, в тому числі, міст Києва та Севастополя. Так, наприклад, "прив'язати" територіальні громади в межах міста Севастополя до населених пунктів майже неможливо, оскільки тоді потрібно буде виділяти в окрему територіальну громаду жителів, що не проживають у селах і селищах. Таким чином виникає місто Севастополь у місті Севастополі, а поняття міста набуває вузьке та широке визначення, що не відповідає Конституції України.

Усе це свідчить про потребу в індивідуальному підході щодо формування владних органів в містах. Однак як би глибоко не вивчалася дана проблема існує незаперечний факт: питання організації управління в містах з районним поділом вимагає врегулювання на законодавчому рівні на принципово новій основі. Адже в Конституції говориться, про право міських рад вирішувати питання організації

управління районами в містах не шляхом ліквідації районних рад, а через розмежування повноважень, об'єктів комунальної власності між міським і районним рівнями місцевого самоврядування. Саме на це орієнтує ст. 146 Основного Закону, відповідно до якої інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності і відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом, де і повинні одержувати відображення особливості здійснення місцевого самоврядування в містах з районним поділом.

Таким чином, остаточному прийняттю в Україні конституційних змін в частині визначення адміністративно-територіального устрою мала б передувати розробка та обговорення чіткої програми законодавчого забезпечення адміністративно-територіальної реформи, яка б визначала послідовність, перелік та орієнтовані терміни прийняття відповідних законів України, строки введення їх в дію.

Однією з провідних інтенцій сучасного періоду муніципальної реформи в Україні є активізація локальної нормотворчості, яка за своєю суттю відповідає самій природі місцевого самоврядування і сприятиме зміцненню його правової, організаційної та фінансової автономності. Адже лише закріплення в ст. 19 Закону про місцеве самоврядування права територіальних громад на розробку і прийняття статутів територіальних громад виявилось замало. Зрозуміло, що не тільки відсутністю належним чином врегульованого порядку підготовки та прийняття вказаних актів пояснюється недостатній рівень їх використання для регулювання питань місцевого життя. Однак це, на мій погляд, досить важлива перешкода на шляху належної регламентації життя територіальних громад.

Вважаю, що доцільно диференційовано підходити до створення типового статутів територіальної громади, що обумовлено: по-перше, значними розбіжностями в місцевих умовах між міськими і сільськими територіальними громадами, по-друге, серед міських поселень виділяються міста із різним статусом у залежності від суспільно-політичного, культурно-історичного, природного, економічного значення і нарешті, від кількості населення, по-третє, невизначеністю в розумінні статусу територіальної громади, що на практиці може

призвести до конкуренції різних територіальних громад на одній території. Як варіант можлива розробка типових статутів для невеликих міст (до 50-ти тис. чол.), середніх (до 300-т тис. чол.), великих (більше 1 млн. чол.).

Серед проблем, які пов'язані з теорією і практикою демократизації міського самоврядування, чи не найважливішою є проблема залучення до місцевої демократії пересічних громадян. Дуже важливу роль у цьому механізмі відіграє правосвідомість. Вона займає проміжне становище серед елементів правового впливу, оскільки формується у людей під впливом різних чинників, у тому числі правових. З іншого боку, правосвідомість при всій її різноманітності і недосконалоості виступає як засіб регулювання суспільних відносин. Правосвідомість, як відомо, — це сукупність уявлень, поглядів, переконань, оцінок, настроїв і емоційного ставлення людей до права та державно-правових явищ. Правосвідомість характеризує соціальну практику як емпіричну діяльність, у процесі якої виражаються суб'єктивне ставлення людей до чинного права, уявлення про свої права та обов'язки, про справедливість і несправедливість норм права, про сутність і принципи правової організації суспільства, почуття, настрої, емоції, пов'язані з оцінкою існуючого правового режиму.

Особливо важливою для нашого суспільства і держави є правосвідомість членів територіальних громад, адже територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування і саме територіальній громаді належать фундаментальні права місцевого самоврядування і саме вона через встановлені законом правила й процедури формує систему органів місцевого самоврядування і саме вона є власником майна. Разом з тим слід наголосити, що проста сукупність мешканців міста, не поєднаних жодними іншими інтересами, не може становити ефективну громаду. Мешканці міста, формально отримавши визначення «територіальної громади» за формою, навряд чи одразу ж можуть стати нею за суттю.

Аби повноваження громади могли бути повноцінно реалізовані, громада повинна мати, крім спільного простору проживання, ще й цілий ряд інших спільних інтересів: інфраструктуру, потребу в послугах певної якості та їх задоволенні, відчувати свою визначальну роль у виробленні місцевої політики тощо. А все це

набуває обрисів і починає працювати не відразу, для цього потрібно аби мешканці громади відчували свою організованість, тобто щоб у громаді існували певні елементарні інститути громадянського суспільства: осередки політичних партій та громадських організацій, формальні чи неформальні об'єднання громадян за різними ознаками: соціальними, віковими, територіальними тощо.

Муніципальні трансформації, розгортання повноцінного муніципального руху дозволяє консолідувати мережі територіальних громад у "тіло" міської цілісності, розвивати муніципальні підприємства, муніципальну власність, піклуватися про безпеку і зручні умови існування, збереження культурних пам'яток та ін. Розвиток муніципальних засад можливий тільки за умови відповідних змін у мисленні людей. Чи не найголовнішою передумовою зрушень у справі муніципалізації місцевої влади має бути формування муніципального мислення суспільства, розвиток масової культури самоврядування, витребуваність у народі самого муніципального принципу. Справді демократичною муніципальна влада буває лише тоді, коли вона не сприймається як воля, яку даровано згори, а навпаки, якщо центральна влада здійснює свої функції внаслідок делегування їй певних повноважень від місць. В той же час треба усвідомлювати всю складність справи муніципальної влади, муніципальної форми самоврядування.

Ситуація в місті залежить від діяльності місцевої влади, яка уособлюється, насамперед трьома складовими: міський голова — рада — виконком. Неабияк ефективність діяльності міської влади залежить від здатності міського голови підібрати професіональну команду виконкому, яка зможе управляти міськими справами, а також від свідомості депутатів, їхньої здатності враховувати у своїй діяльності інтереси не тільки міського голови чи окремої бізнес-структури, а й інтереси територіальної громади в цілому, і через повноваження ради не допускати надмірної концентрації влади та власності в руках міського голови чи окремого економічного клану. Міський голова та депутати ради обираються на прямих виборах мешканцями міста, які мають право голосу. Саме тому ситуація в місті напругу залежить від результатів виборів міського голови та депутатів — від волі самої громади. Взагалі слід усвідомити, що передвиборна пора є найкращим періодом

для лобіювання інтересів громади, адже перед виборами всі ті посадовці, що планують знову брати участь у виборах, намагаються бути більш ввічливими та чуйними і часом навіть можуть справді допомогти, пам'ятаючи про можливість заручитися на виборах голосами виборців.

Практика показує, що найбільш дієвою стає рада, яка складається з депутатів доволі не залежних від місцевого бюджету та адміністративно не підлеглих місцевій владі: бізнесмени, юристи-адвокати, професійні політики, працівники державних установ, лідери громадських організацій, ті ж працівники освіти чи охорони здоров'я, які працюють у державних чи приватних, а не в комунальних закладах. Принаймні, якщо міський голова має підтримку у такій раді, то і він стає більш захищений, оскільки лише сильна рада може захистити міського голову, коли його хочуть прибрати або з боку державної адміністрації, або з боку якоїсь потужної бізнесової структури.

Виходячи з викладеного, можна констатувати, що цілеспрямовані соціально-правові технології створення територіальних громад у містах України є важливою і необхідною складовою демократизації. Усі наявні дані дають підстави вважати, що цей напрямок соціальної творчості не є вже тільки "експериментом", або чимось другорядним. Становлення і розбудова територіальної громади — один із стрижньових, вирішальних напрямків, на якому тільки й можуть відбуватися якісь позитивні зміни в соціальному житті. Більш того, поки відповідні зміни у свідомості і настроях мешканців міста не відбудуться, не можна по-справжньому вести й розмову про вкорінення реформаторського курсу, про його сприйняття і підтримку народом. Необхідна відповідна концептуальна розробка і послідовне розповсюдження комунітарної ідеології як необхідної складової і передумови усіх антикризових заходів. Основою такої ідеології, перш за все, повинно стати відтворення у правосвідомості кожного мешканця розуміння того, що він самий спроможний вистояти, видужати, нормально і гідно існувати.

Таким чином, не викликає заперечень необхідність внесення змін до Конституції України та вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування, проте це дуже відповідальна справа, яка потребує: по-перше,

цілісного науково-обґрунтованого бачення результату реформи публічної влади на місцях; по-друге, належної розробки і прийняття величезного масиву законодавства, яке б забезпечило реалізацію конституційно-правових норм; по-третє, політичної волі посадових осіб усіх рівнів публічної влади, інших суб'єктів політичної системи, соціально активного населення до впровадження нової моделі місцевого самоврядування в життя.

### Література

1. Журавский В. Питання реформи місцевого самоврядування в Україні // *Право України*. – 2005. - № 11. – С. 24.
2. Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», внесений народними депутатами України Р.Безсмертним, І.Юхновським, В.Стретовичем // [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4)
3. Див.: *Сравнительно конституционное право / Под ред. Ковлера А.И., Чиркина В.Е., Юдина Ю.А.* – М.: Манускрипт, 1996. – С. 687.
4. Див.: Захарченко А. Проблеми законодавчого забезпечення адміністративно-територіальної реформи в Україні // <http://www.parliament.org.ua/>
5. Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. - Затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року № 1654-X // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/>
6. Див., напр.: Орзіх М. Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України // *Право України*. - 2005. - № 7. – С. 11; Журавский В. Питання реформи місцевого самоврядування в Україні // *Право України*. – 2005. - № 11. – С. 24.
7. Кравченко В. В., Пітцик М. В., Салій І. М. Основи муніципального менеджменту. Навчальний посібник / За ред. В. В. Кравченка. - К.: Атіка-Н, 2003. - С. 132.

8. Проект Закону України “Про статус великих міст України”, внесений народними депутатами України М.М.Добкіним, С.А. Косіновим // [www.rada.gov.ua/project](http://www.rada.gov.ua/project).

9. Куйбіда В.С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Х., 2001. – С. 5.

10. Об управлении городом: Распоряжение городского головы города Одессы от 1 августа 1997 г. // Одесский вестник, 5 августа 1997 г. - № 204.

11. Про адміністративно-територіальний поділ міста Одеси: Рішення Одеської міської ради від 26 квітня 2002 р. № 197-XXIV // Информационный бюллетень Одесского городского совета. – 2002. - № 2.

12. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 в справі про адміністративно-територіальний устрій // Офіційний вісник України. - 2001. - № 29. – Ст. 1327.

13. Про адміністративно-територіальний устрій міста Києва: Рішення Київської міської ради від 30.01.2001 р. № 162/1139 // <http://kmr.gov.ua/decree.asp?Id=3479>

14. Про межі нових адміністративних районів м. Києва й організаційних заходів щодо проведення адміністративно-територіальної реформи: Рішення Київської міської ради від 27 квітня 2001 року № 280/1257 // <http://kmr.gov.ua/decree.asp?Id=3597>

15. Про хід адміністративно-територіальної реформи в м. Києві: Рішення Київської міської ради від 8 листопада 2001 року № 71/1505 // <http://kmr.gov.ua/decree.asp?Id=3694>

16. Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 11. - Ст. 79.