

**ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

**ШКАБАРО ВЕРОНІКА МИКОЛАЇВНА**

УДК 342.2

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСТА В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.02. – конституційне право

**Автореферат**

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Київ – 2005

**Дисертацією є рукопис.**

Робота виконана у відділі конституційного права і місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України (м. Київ).

<b>Науковий керівник –</b>	кандидат юридичних наук <b>БАТАНОВ Олександр Васильович,</b> Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, науковий співробітник (м. Київ)
<b>Офіційні опоненти:</b>	доктор юридичних наук, професор <b>БАЙМУРАТОВ Михайло Олександрович,</b> Одеська національна юридична академія, проректор з наукової роботи (м. Одеса)
	кандидат юридичних наук <b>ШУМАК Ігор Олексійович,</b> Академія муніципального управління, доцент кафедри конституційного права (м. Київ)
<b>Провідна установа –</b>	Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, кафедра конституційного та адміністративного права (м. Київ)

Захист відбудеться “04” березня 2005 року о 14.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К. 26.867.01. по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук в Інституті законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м. Київ, провулок Несторівський, 4.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Інституту законодавства Верховної Ради України (04053, м. Київ, провулок Несторівський, 4).

Автореферат розіслано “04” лютого 2005 року.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради

Биков О.М.

## загальна характеристика роботи

**Актуальність теми дисертаційного дослідження.** На сучасному етапі українського державотворення проблема адміністративно-територіального устрою є вельми актуальною. На державному рівні розробляється Концепція удосконалення адміністративно-територіального устрою України, завданням якої є визначення та аналіз актуальних проблем в цій сфері, з'ясування правових, організаційних, фінансових та інших засад їх вирішення; здійснюється підготовка проекту Закону “Про адміністративно-територіальний устрій України”, у якому необхідно розвинути відповідні положення Конституції України.

Важливе місце у системі адміністративно-територіального устрою держави займає місто, оскільки місто – це не лише адміністративно-територіальна одиниця, не лише населений пункт. Передусім це арена функціонування відповідної територіальної громади, простір, у якому виникають, реалізуються та захищаються різнопланові інтереси: індивідуальні та колективні, державні та місцеві, соціальні та економічні. Міста не тільки віддзеркалюють усі соціальні, економічні, політичні, господарські процеси, які відбуваються у суспільстві. Вони мають власні закономірності розвитку та функціонування, є центрами економічного, політичного та духовного життя людини. Тому особливої уваги у процесі вдосконалення адміністративно-територіального устрою набувають питання правового статусу міст в Україні, їх місця та ролі, з одного боку, як частини території держави, а з іншого – як просторової основи здійснення державної влади та місцевого самоврядування.

Актуальність теми дисертаційного дослідження зумовлена, по-перше, пошуком оптимальної моделі адміністративно-територіальної організації української держави; по-друге, необхідністю її розвитку і вдосконалення у процесі утвердження України як демократичної держави; по-третє, особливим місцем міста у системі адміністративно-територіального устрою України; по-четверте, відсутністю теоретичних основ визначення системи функцій міста та компетенції міської влади; по-п'яте, наявністю в Україні міст зі спеціальним статусом – Києва і Севастополя; по-шосте, становленням та розвитком в Україні місцевого самоврядування; по-сьоме, формуванням системи прав людини у сфері місцевого самоврядування; по-восьме, потребою вдосконалення чинного законодавства, яке закріплює статус міста.

Окрім того, важливість теми дисертаційного дослідження зумовлена комплексним характером конституційно-правового статусу міста як правового інституту, який складається з норм різних галузей національного права, а саме: конституційного, адміністративного, цивільного, екологічного, житлового тощо. Формування адекватної моделі конституційно-правового статусу

міста вимагає досягнення оптимального співвідношення і єдиної концептуальної спрямованості цих норм. У зв'язку з цим особливого значення набуває розроблення теоретичних засад статусу міста та функціонування міської влади в ординарних та екстраординарних режимах, що мають бути вихідними для галузевих науково-юридичних досліджень цієї проблеми.

Заслуговує на увагу і зовнішньополітичний аспект актуальності теми. Ратифікація Європейської Хартії місцевого самоврядування, визнання Україною фундаментальних принципів міського розвитку, закріплених у Європейській Хартії міст, створює правові та політичні умови для долучення України до міжнародних стандартів міської демократії.

Варто зазначити, що загальні питання управління містом розглядались окремими вченими при розробленні методологічних та теоретичних проблем державного устрою, міжнародно-правових стандартів міської демократії, статусу територіальних громад, статусу органів місцевого самоврядування, функцій держави, функцій місцевого самоврядування, конституційних основ міжнародного співробітництва органів міської влади тощо.

Проблематикою міст та міського господарства займались представники української та зарубіжної правової, історичної та соціологічної науки кінця XIX – початку XX століття, зокрема, М.В. Борщевський, Л.А. Веліхов, М.Ф. Владимирський-Буданов, М.С. Грушевський, О.С. Компан, Ю.В. Медведков, В.Д. Отамановский, С.В. Успенський, Б.С. Хорев, О.І. Шкаратан та інші.

На сучасному етапі українського державотворення питанням адміністративно-територіального устрою, у тому числі й конституційно-правовому статусу міст у контексті проблем місцевого самоврядування присвячено праці М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, І.П. Бутка, В.Д. Волкова, Р.К. Давидова, І.В. Дробуш, І.Я. Зайця, В.М. Кампа, О.Л.Копиленка, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, П.М. Любченка, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, П.М. Ткачука, П.А. Трачука, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала, І.О. Шумака та інших вчених.

В останні роки в Україні захищено ряд дисертацій, що вміщують науковий аналіз окремих аспектів правового статусу адміністративно-територіальних одиниць, однак загальнотеоретичних монографічних досліджень проблеми конституційно-правового статусу міста донині не було, що й зумовило вибір теми дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження проводилося як складова частина тематики досліджень відділу конституційного права і місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України з теми “Теоретичні проблеми реалізації нової Конституції України” (№ держ. реєстрації 0196U012890).

**Мета і завдання дослідження.** Основна мета дисертаційного дослідження полягає у

створенні концептуальних основ конституційно-правового статусу міста в Україні, а також підготовці рекомендацій щодо вдосконалення національного законодавства, яке закріплює правовий статус міста та діяльність органів міської влади.

Визначена мета дослідження зумовила постановку та розв'язання таких завдань:

визначити поняття міста як адміністративно-територіальної одиниці, населеного пункту та самостійного суб'єкта конституційних правовідносин;

сформулювати поняття “конституційно-правовий статус міста”, виявити та здійснити аналіз його структурних елементів;

визначити систему критеріїв класифікації міст та здійснити їх класифікацію;

розкрити особливості правового регулювання статусу міста та організації міської влади на різних етапах розвитку української держави;

визначити ознаки міста, що відрізняють його від інших адміністративно-територіальних одиниць, і з'ясувати його місце та роль в системі адміністративно-територіального устрою України;

проаналізувати нормативно-правове забезпечення механізму утворення та функціонування міст та внести рекомендації і пропозиції, спрямовані на вдосконалення конституційно-правового статусу міста в Україні;

сформулювати визначення функцій міста та здійснити їх класифікацію.

**Об'єктом дисертаційного дослідження** є конституційно-правові основи адміністративно-територіального устрою України.

**Предметом дисертаційного дослідження** є конституційно-правовий статус міста в Україні.

**Методи дисертаційного дослідження.** В основу методології дисертаційного дослідження покладено комплексний підхід, зумовлений багатоаспектністю поставлених завдань з використанням філософських принципів єдності соціально-правового та гносеологічного аналізу, об'єктивності, історизму, конкретності істини тощо. Використовуються загальнонаукові методи (аналізу і синтезу, індукції і дедукції, моделювання, прогнозування тощо), а також загальні методи теорії держави і права: метод філософської діалектики, матеріалістичний, історичний, логічний та системно-функціональний. Зокрема, метод філософської діалектики дозволяє розглядати місто як територіально-просторові межі функціонування територіальної громади, яка має право самостійно вирішувати питання міського та державного значення. З використанням матеріалістичного методу місто розглядається як субінститут у складі інституту адміністративно-територіального устрою держави, який залежить від матеріальної природи світу, і виявляються загальні властивості, що притаманні місту. Використання історичного методу дало змогу з'ясувати еволюцію правового статусу міста, наслідки виникнення та тенденції розвитку міст, а також виявити напрями

подальшого дослідження конституційноправової теорії міста. Застосування системно-функціонального методу дозволило простежити взаємодію держави і міста як комплексного явища зі всіма його проявами, визначити поняття міста, його сутність, виявити місце міста в системі адміністративно-територіального устрою України та його функціональне призначення, відмежувати місто від інших адміністративно-територіальних одиниць, а також з'ясувати його роль у розвитку держави.

Конституційно-правовий статус міста розглядається з урахуванням єдності галузевих методів: формально-юридичного, юридико-догматичного, компаративного та статистичного. Так, застосування формально-юридичного методу дало можливість з'ясувати зміст нормативного матеріалу, який вивчався і аналізувався при написанні дисертаційної роботи. Проведений аналіз нормативних документів інших країн (США, Німеччини, Польщі, Росії) за допомогою компаративного методу не тільки дав змогу ознайомитися з досвідом цих країн у визначенні конституційно-правового статусу міста, але й сприяв формуванню висновків і пропозицій про втілення досвіду цих країн у розвиток національної правової бази. Статистичний метод застосовується при аналізі кількісних показників, які впливають на предмет дисертаційного дослідження, зокрема данні про кількість жителів окремих видів міст дозволили зробити науково обґрунтовані висновки про необхідність посилення уваги з боку держави до проблем цих міст.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що запропонована дисертація є першим в Україні дослідженням монографічного характеру, яке присвячене теоретичним та практичним проблемам конституційно-правового статусу міста, в процесі якого сформульована загальна концепція конституційно-правового статусу міста. Новизну дослідження відбивають такі найважливіші науковотеоретичні результати:

1. Запропоновано авторське визначення поняття “місто”, згідно з яким місто розглядається як населений пункт, що сформувався історично природним шляхом або створений за ініціативою держави, який відповідно до законодавства віднесено до категорії міст, і в межах території якого на публічних засадах самоорганізується та функціонує міська територіальна громада, що має специфічну економічну, екологічну, технічну, соціально-культурну інфраструктуру, організацію політичного і суспільного життя та визначені й закріплені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади міста права щодо вирішення питань місцевого та державного значення.

2. Доведено, що сутність конституційно-правового статусу міста оптимально розкривається виключно в механізмі врегульованих нормами права суспільних відносин міста з людиною, державою, органами державної влади, органами та посадовими особами місцевого



самоврядування та міжнародним співтовариством, в результаті яких виникають різноманітні права та обов'язки міста, які відповідають його функціональному призначенню в конкретно-історичний період розвитку, відображають його соціально-політичну та економічну роль у вирішенні питань місцевого та державного значення.

3. Визначено і розкрито систему критеріїв класифікації міст в Україні (стор. 8 автореферату).

4. Дістало подальший розвиток дослідження еволюції правового статусу міста на різних етапах становлення української державності (стор. 8-9 автореферату).

5. Запропоновано авторську концепцію місця та ролі міста в системі адміністративно-територіального устрою України (стор. 9 автореферату).

6. Здійснено аналіз нормативно-правових актів, що визначають конституційно-правовий статус міста, в результаті чого внесено пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, зокрема, з метою оптимізації нормативно-правової основи становлення місцевого самоврядування та активізації міського розвитку в Україні обґрунтовується необхідність прийняття законів "Про статус міста в Україні", "Про міста-обласні центри", "Про історичні міста України", "Про малі міста України", а також доводиться доцільність законодавчого закріплення обов'язку міської влади приймати в імперативному порядку у кожному місті статут територіальної громади.

7. Запропоновано авторське бачення поняття правосуб'єктності міста як сукупності юридичних можливостей міста в особі територіальної громади, органів і посадових осіб бути учасником правовідносин, які виникають в процесі виконання містом своїх функцій в межах Конституції, законів України та статуту територіальної громади.

8. Сформульовано авторське визначення поняття "функції міста" (стор. 12 автореферату) та здійснено їх класифікацію на основі запропонованої автором системи критеріїв (стор. 13 автореферату).

10. Обґрунтовано авторську концепцію гарантій прав міста та здійснено їх класифікацію на основі запропонованої автором типології.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що матеріали дисертації можуть бути використані в ході подальших досліджень загальнотеоретичних проблем адміністративно-територіального устрою України, процесів становлення та функціонування міста, статусу міських територіальних громад, форм та методів їх діяльності. Теоретичні висновки та концептуальні підходи можуть застосовуватися в законотворчій роботі Верховної Ради України, правотворчій роботі органів місцевого самоврядування.

Основні положення та висновки дисертації можуть використовуватися в навчальному процесі, зокрема при викладанні конституційного права України, адміністративного права України,

конституційного права зарубіжних країн, теорії держави та права, відповідних спецкурсів тощо, а також у подальших наукових дослідженнях проблем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

**Апробація результатів дисертації.** Висновки і положення дисертаційної роботи обговорювались на засіданнях відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави та права ім. В.М. Корецького НАН України, кафедри права Дніпропетровського університету економіки та права.

Матеріали дисертаційного дослідження використовувались автором у його педагогічній діяльності в ході викладання курсу “Конституційне право України”, спецкурсу “Державне будівництво та місцеве самоврядування” у Дніпропетровському університеті економіки та права.

Результати дослідження оприлюднені у доповідях на міжнародних і всеукраїнських конференціях, зокрема “Україна в контексті процесів глобалізації: нові реалії та національна стратегія” (Дніпропетровськ, листопад 2001 р., тези опубліковані); “Становлення і розвиток правової системи України” (Київ, березень 2002 р.); “Освіта як фактор національної безпеки” (Київ, грудень 2002 р.); “Застосування норм міжнародного права у внутрішньому правопорядку України” (Дніпропетровськ, лютий 2003 р., доповідь опублікована як наукова стаття), “Актуальні проблеми державотворення в умовах адміністративної реформи” (Запоріжжя, квітень 2003 р., тези опубліковані).

Основні положення дисертаційного дослідження знайшли відображення у п'яти публікаціях, з яких три наукові статті – у фахових виданнях.

**Структура роботи** визначена метою і завданнями дослідження. Вона включає в себе вступ, три розділи, висновки та список використаних джерел. **Загальний обсяг дисертації** – 243 сторінки, у тому числі список використаних джерел – 40 сторінок (всього – 471 джерело).

### **Основний зміст роботи**

У **Вступі** висвітлюється актуальність теми, ступінь наукового опрацювання проблеми, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначається мета і завдання, об'єкт та предмет дослідження, характеризуються методи дослідження, розкривається наукова новизна, практичне значення, подано відомості про апробацію основних положень дисертації, її структуру і обсяг.

Перший розділ – “**Загальна характеристика конституційно-правового статусу міста в Україні**” – складається з трьох підрозділів і присвячений дослідженню дефінітивного визначення

міста та його конституційно-правового статусу, проблем класифікації міст, основних етапів становлення і розвитку правового статусу міста, а також висвітленню місця та ролі міста в системі адміністративно-територіального устрою України.

У підрозділі 1.1. “Поняття міста та його конституційно-правового статусу. Класифікація міст в Україні” автор зазначає, що поняття міста має велике значення для конституційного права, оскільки ст. 133 Конституції України визнала місто одним з елементів системи адміністративно-територіального устрою держави. Проаналізувавши розповсюджені у науці теоретичні підходи та дефінітивні визначення, а також виявивши основні ознаки міста, автор пропонує розглядати місто як населений пункт, що сформувався історично природним шляхом або створений за ініціативою держави, який відповідно до законодавства віднесено до категорії міст, і в межах території якого на публічних засадах самоорганізується та функціонує міська територіальна громада, що має специфічну економічну, екологічну, технічну, соціально-культурну інфраструктуру, організацію політичного і суспільного життя та визначені й закріплені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади міста права щодо вирішення питань місцевого та державного значення.

Звертається увага на те, що слід розрізняти поняття міста як населеного пункту і міста як адміністративно-територіальної одиниці. Місто як населений пункт проявляє себе як частина комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом. Місто як адміністративно-територіальна одиниця є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Розкриваючи положення теорії конституційно-правового статусу міста, автор надає визначення цього поняття та зазначає, що конституційно-правовий статус міста включає в себе правосуб'єктність міста, його функції та компетенцію міської влади, механізм здійснення функцій міста та повноважень міської влади, гарантії реалізації прав міста, а також юридичну відповідальність міської влади. Ці складові конституційно-правового статусу міста нерозривно взаємопов'язані між собою, кожна з них доповнює, розкриває, уточнює це поняття. Автор підкреслює, що значення поняття “конституційно-правовий статус міста” полягає в тому, що воно дозволяє розглядати місто, по-перше, як складову частину території держави, по-друге, як самостійний суб'єкт конституційно-правових відносин, по-третє, як територіально-просторові межі реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина. Конституційно-правовий статус міста виступає нормативною передумовою здійснення містом тих функцій, які на нього покладені, з метою створення необхідних умов для життя населення.

Особливу увагу дисертант приділяє класифікації міст України. У дисертації проводиться ідея, що видова характеристика міст має не тільки наукове, але й велике практичне значення і необхідна для розробки науково обґрунтованих напрямів перспективного розвитку міста з урахуванням їх регіональних особливостей. Автор пропонує класифікувати міста з урахуванням наступних критеріїв: 1) залежно від чисельності населення: малі, середні, великі, крупні, надзвичайно крупні, міста-мільйонери; 2) залежно від функціонального призначення міста в державі: столиця держави, столиця автономної республіки, багатофункціональні, промислові, монофункціональні промислові, промислово-транспортні, транспортні, курортно-оздоровчі (рекреаційні) міста, міста-центри агропромислових комплексів, міста-військові центри, спеціалізовані науково-експериментальні міста, міста зі статусом спеціальних (вільних) економічних зон, міста-полігони державно-правового експерименту, міста-державні історико-культурні заповідники, міста-зони надзвичайної екологічної ситуації, міста-гірські населені пункти; 3) з урахуванням адміністративного і соціально-економічного значення: міста республіканського, обласного, районного значення і міста зі спеціальним статусом; 4) в залежності від внутрішнього територіального устрою міста: міста з районним поділом, міста без районного поділу та міста, які мають у своєму складі інші населені пункти; 5) в залежності від характеру механізму здійснення міської влади та форм управління міськими справами: міста з системою місцевого самоврядування і міста з системою співіснування органів міського самоврядування та органів виконавчої влади; 6) за часом і причинами виникнення: міста, що виникли в античний період; старі міста, що виникли у княжу добу і період середньовіччя; міста, що з'явилися під впливом монархічного правління у Російській імперії; нові міста, що виникли у період новітньої історії.

У підрозділі 1.2. "Основні етапи становлення і розвитку конституційно-правового статусу міста в Україні" доводиться, що конституційно-правовий статус міст в Україні є результатом складної та тривалої еволюції цих населених пунктів, яка відбувалася під впливом ряду чинників: від статусу міст-держав грецьких колоній у Північному Причорномор'ї до їх занепаду; від самоврядних людських поселень, які детермінували виникнення державності у докняжі часи та період Київської Русі, до запровадження європейських форм самоврядування у містах у вигляді магдебурзького права; через бурхливий розвиток міст у період міських реформ часів входження українських земель до складу Російської Імперії до радянського етапу вітчизняної історії, який характеризувався високою урбанізацією та значним збільшенням міст-промислових центрів та виробничих комплексів. Історичний підхід сприяє формуванню сучасної загальної концепції конституційно-правового статусу міста, допомагає визначити його функції, місце в адміністративно-територіальному устрої України, а також надає можливість узагальнити та

оновити чинне законодавство у цій сфері.

У підрозділі 1.3. “Місто в системі адміністративно-територіального устрою України” досліджується місце міста в адміністративно-територіальному устрої держави, доля якої у значній мірі визначається розвитком її міст. Автор підкреслює, що сьогодні місто – це основна соціально-економічна і адміністративна одиниця, яка є елементом структури великих і середніх регіонів України. Міста є важливими центрами промисловості й науки. Саме в них проявляється політичне життя держави, народжуються передові суспільні починання, формуються стимули щодо подальшого соціально-економічного розвитку міста і всієї держави в цілому.

Звертається увага на те, що на сучасному етапі розвиток кожного міста залежить не лише від ефективної та зваженої державної політики у сфері місцевого самоврядування, а й, передусім, від активності територіальних громад – самоврядної спільноти людей, арени, де відбувається зіткнення інтересів з будь-яких проблем: політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних тощо.

Автор пропонує при проведенні адміністративно-територіальної реформи додержуватися курсу на ліквідацію надмірної подрібненості внутрішньої територіальної структури міст та інших населених пунктів, ліквідувавши тим самим деякі села, селища та “міста в містах”. На думку автора, статус міст має визначатися принципами визначення кордонів міст, формування представницьких і виконавчих органів влади в містах, їхнім функціональним призначенням.

Аналізуючи позитивний зарубіжний досвід міського розвитку та місцевої демократії, автор обґрунтовує необхідність прийняття законодавчих актів, які б закріплювали і регулювали основні питання життєдіяльності певних видів міст, враховуючи показники їх розміру, історію, динаміку розвитку тощо.

Другий розділ – **“Нормативно-правова основа механізму утворення та функціонування міст в Україні”** – складається з трьох підрозділів та присвячується аналізу основних законодавчих та підзаконних актів, що визначають конституційно-правовий статус міста в Україні, актів органів міського самоврядування, а також міжнародних нормативно-правових актів, які встановлюють стандарти організації та розвитку міста та міської демократії.

У підрозділі 2.1. “Законодавчі та підзаконні акти, що визначають конституційно-правовий статус міста в Україні”, досліджуючи законодавчі основи статусу міст, а також основні нормативно-правові акти, що регламентують функціонування міст та діяльність міського самоврядування, дисертант дійшов висновку, що система цих нормативно-правових актів потребує вдосконалення, оскільки деякі питання національним законодавством не врегульовані. Тому автор пропонує розробити та прийняти такі закони, як “Про статус міста в Україні”, “Про міста-обласні

центри”, “Про малі міста України”, “Про історичні міста України” та інші, які б сприяли оптимальній реалізації правового статусу міста, розмежуванню функції між органами державної влади та органами міського самоврядування, а також закріпили за міським самоврядуванням певні види податків, місцеві збори, створили механізм отримання державних дотацій та позик.

Підрозділ 2.2. “Локальні нормативні акти, що визначають статус міста” дисертації присвячений дослідженню ролі і значення локальних нормативно-правових актів для організації і діяльності міських територіальних громад. З метою активізації процесів становлення та розвитку міського самоврядування, автор вважає за доцільне на законодавчому рівні закріпити обов’язок міської влади в імперативному порядку приймати у кожному місті статут територіальної громади.

Зазначено, що питання розроблення статутів територіальних громад набувають особливої ваги у переддень проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. В умовах недостатнього законодавчого забезпечення реформ статuti можуть відіграти роль своєрідних індикаторів здатності територіальних громад, органів місцевого самоврядування самостійно, під свою відповідальність вирішувати складні проблеми реформування управління. Підкреслюючи особливу та пріоритетну роль законодавчої регламентації суспільних відносин у сфері адміністративно-територіального устрою, у тому числі статусу міст, у дисертації наводиться перспективність посилення локального регулювання, враховуючи історичні, економічні, культурні та інші особливості окремих міст, перш за все шляхом прийняття статутів територіальних громад, а також шляхом прийняття окремих положень, які регламентують ті чи інші питання міського життя. Дисертант акцентує увагу на необхідності суттєвого коригування чинного законодавства України, зокрема Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, та посиленні ролі територіальних громад та їхніх органів та посадових осіб у процесі нормативного забезпечення життєдіяльності міст.

У підрозділі 2.3. “Міжнародно-правові стандарти організації та розвитку міста і міської демократії”, аналізуючи окремі міжнародно-правові акти щодо статусу міста та досвід їх застосування, автор підкреслює, що для української держави, яка почала свій шлях до демократії, питання про пріоритетність міжнародного права має величезне значення, оскільки це одна з гарантій входження України в європейський і світовий правовий простір та захисту законних інтересів країни на міжнародній арені. Зазначається, що чинне національне законодавство України щодо конституційно-правового статусу міст в цілому відповідає основним принципам міської демократії, закріпленим у міжнародних стандартах місцевого самоврядування, зокрема, в Європейській Хартії місцевого самоврядування, Всесвітній Декларації місцевого самоврядування, Європейській Декларації міських прав, Європейській Хартії міст тощо. Враховуючи необхідність

гармонізації вітчизняного законодавства з міжнародно-правовими стандартами міської демократії, а також спираючись на позитивний досвід міського розвитку у провідних зарубіжних державах, на думку автора, необхідно розробити й прийняти Національну програму розвитку українських міст.

Третій розділ – **“Структура конституційно-правового статусу міста”** – складається з чотирьох підрозділів та присвячений дослідженню проблем правосуб’єктності міста, його функцій і компетенції міської влади, механізму здійснення функцій міста і повноважень міської влади, аналізу гарантій реалізації прав міста та юридичної відповідальності міської влади.

У підрозділі 3.1. **“Проблеми правосуб’єктності міста”** дисертант зазначає, що правосуб’єктність міста пов’язана з двома вельми важливими процесами, що відбувалися паралельно і не були безпосередньо пов’язані один з одним: розвитком та становленням ідеї місцевого самоврядування, з одного боку, та процесами утворення міст та урбанізацією, з іншого. Якщо витоки місцевого самоврядування мають в основному політичну і правову природу, то урбанізація – соціально-економічну. У результаті комплексного аналізу сучасних теорій правосуб’єктності держави та адміністративно-територіальних одиниць, автор надає визначення поняття **“правосуб’єктність міста”** та аналізує його елементи.

Дисертант доходить висновку, що, враховуючи призначення міст, їх роль у розвитку української державності, та функції, що ними виконуються, міста є самостійними та самодостатніми суб’єктами конституційноправових відносин, змістом яких є юридичний зв’язок між суб’єктами міської влади у формі їх прав та юридичних обов’язків. Разом з тим, місто вступає у конституційноправові відносини як елемент адміністративно-територіального устрою держави та суб’єкт місцевого самоврядування. Зміст даних суспільних відносин полягає в тому, що вони втілюють у собі процеси реалізації на локальному рівні державної влади, єдність публічної влади територіальної громади та досягнутого рівня свободи у вирішенні населенням питань місцевого значення. Тобто місто виступає не лише як самостійний суб’єкт конституційно-правових відносин, а й як об’єкт державного управління та **“арена”** реалізації функцій державної влади. Тому характерною особливістю правосуб’єктності міста є те, що воно виступає специфічним суб’єкт-об’єктом, оскільки являє собою особливе політико-територіальне утворення та існує на підставі спеціальних законів, з яких випливають права та обов’язки міста, хоча й зберігає риси загальної правосуб’єктності. Місто як суб’єкт конституційно-правових відносин є територіально та майново відокремленим політико-територіальним утворенням – населеним пунктом, який наділяється правосуб’єктністю особливого роду, переважно опосередкованою у вигляді сумарної правосуб’єктності суб’єктів міської влади та господарювання, юрисдикція яких розповсюджується на територію міста.

У підрозділі 3.2. “Функції міста та проблеми компетенції міської влади” доводиться, що правосуб’єктність міста реалізується через його функції, а також повноваження міської влади у різних сферах життя міської територіальної громади. Функції міста тісно пов’язані з функціями держави, територіальних громад та органів місцевого самоврядування, але не є тотожними їм. Співвідношення функцій міста та функцій суб’єктів, які реалізують владу у місті, а саме функцій держави, функцій територіальних громад, функцій органів міської влади – це співвідношення загального та особливого, де функції міста – це загальне у його діяльності, яке притаманне тією чи іншою мірою усім суб’єктам, які реалізують владу у місті та здійснюють міську політику, а функції цих суб’єктів – особливе, те, що відрізняє їх одне від одного.

Спираючись на досвід дослідження функцій інших суб’єктів конституційно-правових відносин, зокрема, функцій держави, функцій територіальних громад та функції органів місцевого самоврядування, автор визначає функції міста як основні напрями і види діяльності міської територіальної громади та її органів, які виражають суспільне та державне призначення цього населеного пункту та здійснюються з метою вирішення питань міського значення в інтересах міських жителів і з урахуванням загальнодержавних інтересів в межах Конституції і законів України.

Діапазон функцій, які здійснюють міста, дуже широкий. Систему функцій міст складають функції, аналогічні функціям держави (зокрема, політичним, економічним, соціальним, культурним, екологічним), а також ті, що властиві виключно або переважно містам та суб’єктам місцевого самоврядування (територіальним громадам, їхнім представницьким органам). При цьому функції міста проявляються у процесі діяльності самої територіальної громади та обраних нею органів міського самоврядування, а також діяльності підприємств, установ, організацій, які розташовані у місті, оскільки загальновідомо, що кожне місто реалізує властиві йому функції насамперед через систему міського самоврядування та через організаційно оформлені структури (інституції), що створюються для здійснення певних завдань і функцій у відповідних сферах міського життя та надання публічних послуг населенню. Всі функції міста тісно взаємопов’язані між собою та взаємодоповнюють одна одну. Вони відіграють вирішальну роль у забезпеченні нормальної життєдіяльності для жителів міста, створюють умови на достатній життєвий рівень та сприяють створенню умов для максимальної допомоги громадянам у реалізації прав і свобод.

Проаналізувавши та узагальнивши систему функцій держави, органів державної влади, місцевого самоврядування, автор пропонує класифікувати функції міст за такими критеріями: 1) за сферами діяльності міста, тобто за об’єктами: політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші; 2) за засобами, способами та методами діяльності суб’єктів, які репрезентують



місто, виділяється група технологічних функцій: нормотворча, інформаційна, бюджетно-фінансова, матеріально-технічна, функція планування, соціального контролю, територіальна; 3) за часом здійснення: постійні і тимчасові; 4) в залежності від значення міста в адміністративно-територіальному устрої держави: функції міст районного значення, функції міст-обласних центрів, функції міст республіканського значення, функції міст зі спеціальним статусом – Києва і Севастополя; 5) в залежності від того, який з суб'єктів міської влади виконує функції: функції територіальних громад, функції міських рад, функції виконавчих органів, функції міського голови, функції органів самоорганізації населення, функції об'єднань громадян; 6) залежно від територіальної спрямованості: внутрішні і зовнішні.

У підрозділі 3.3. “Механізм здійснення функцій міста і повноважень міської влади” дисертант, аналізуючи механізм здійснення функцій міста і повноважень міської влади, визначає його як систему форм безпосередньої діяльності жителів, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також інших інститутів, які складають політичну, економічну, нормативну, організаційно-правову основу життєдіяльності міста та забезпечують оптимальний режим його функціонування. Здійснюється аналіз його основних елементів, вносяться пропозиції щодо його вдосконалення, зокрема, звертається увага на неврегульованість статусу міських голів, і обґрунтовується доцільність прийняття окремого Закону про статус сільського, селищного, міського голови.

У підрозділі 3.4. “Гарантії реалізації прав міста та проблеми юридичної відповідальності міської влади” досліджується роль гарантій прав міста як системи правових норм, організаційних засобів і способів, умов і вимог, за допомогою яких здійснюється функціонування міста, його органів самоврядування, з метою задоволення інтересів та захисту прав членів територіальної громади міста. Автор пропонує поділити гарантії прав міста на дві групи (нормативно-правові і організаційно-правові), надає їх класифікацію та здійснює їх загальну характеристику. У дисертації проводиться ідея, що гарантією статусу міст повинна стати адміністративно-територіальна реформа, в результаті якої діяльність трансформованої міської влади має характеризуватися більшою відкритістю і наближенням до людей, обґрунтованістю і оперативністю прийняття та реалізації рішень, що забезпечують ефективну міську політику та відповідають інтересам більшості населення міста.

Зазначається, що невід'ємною частиною конституційно-правового статусу міста є відповідальність міської влади, у тому числі конституційно-правова відповідальність. Проаналізувавши думки вчених щодо кола суб'єктів конституційно-правової відповідальності, а також враховуючи, що місто є елементом адміністративно-територіального устрою держави,

специфічним, самостійним та самодостатнім суб'єктом конституційно-правових відносин та суб'єктом місцевого самоврядування, володіє правосуб'єктністю, яка реалізується через його права, обов'язки, функції та компетенцію міської влади, автор доходить висновку, що місто є суб'єктом-носієм конституційно-правової відповідальності, однак юридична відповідальність міста проявляється не безпосередньо, а опосередковано у вигляді відповідальності міської влади.

У **Висновках** сформульовано загальні підсумки дисертаційного дослідження, основні теоретико-правові та практичні положення розв'язання проблеми конституційно-правового статусу міста. Серед них:

1. Місто – це населений пункт, що сформувався історично природним шляхом або створений за ініціативою держави, який відповідно до законодавства віднесено до категорії міст, і в межах території якого на публічних засадах самоорганізується та функціонує міська територіальна громада, що має специфічну економічну, екологічну, технічну, соціально-культурну інфраструктуру, організацію політичного і суспільного життя та визначені й закріплені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади міста права щодо вирішення питань місцевого та державного значення.

Сутність конституційно-правового статусу міста оптимально розкривається виключно в механізмі врегульованих нормами права суспільних відносин міста з людиною, державою, органами державної влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування та міжнародним співтовариством, в результаті яких місто набуває певних прав та обов'язків, що виникають як природно, так і на підставі державних законодавчих актів та актів місцевого самоврядування.

Міста класифікуються за наступними критеріями: залежно від чисельності населення, залежно від функціонального призначення міста в державі, з урахуванням адміністративного і соціально-економічного значення, в залежності від внутрішнього територіального устрою, в залежності від характеру механізму здійснення міської влади та форм управління міськими справами, за часом і причинами виникнення.

2. Процес становлення і розвитку правового статусу міст України бере свій початок з найдавніших часів. Він був обумовлений об'єктивними та суб'єктивними чинниками еволюції міста як населеного пункту, що вплинули на цей процес, і залежав від історичного, політичного, економічного, соціального і правового розвитку української держави, а також від демографічних, культурних, національних, географічних та інших факторів.

3. З метою вдосконалення чинного законодавства в сфері адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування пропонується прийняти низку законів, зокрема, “Про статус

міста в Україні”, “Про міста-обласні центри”, “Про малі міста України”, “Про історичні міста України”, що сприятиме більш конкретному визначенню конституційно-правового статусу міста в Україні та зміцненню його економічного і політичного потенціалу.

4. Основну роль у визначенні та реалізації правового статусу кожного міста мають відігравати локальні правові акти і особливо статут територіальної громади міста, оскільки він відображає особливості здійснення місцевого самоврядування у кожному місті і конкретизує положення Конституції і законів України. На сучасному етапі розвитку української держави необхідно вжити організаційних й правових заходів, спрямованих на стимулювання прийняття статутів територіальних громад у кожному місті, що сприятиме більш активному розвитку самостійності українських міст та забезпеченню належних умов для життя громадян України.

5. Важливу роль у забезпеченні статусу міста відіграють міжнародні нормативно-правові акти, у яких закріплено вироблені світовим співтовариством стандарти міської демократії, норми, принципи, правові і організаційні засоби, умови і вимоги, за допомогою яких здійснюється забезпечення і охорона статусу міста. Україна поступово приєднується до вимог міжнародних нормативно-правових документів, які є основною базою при прийнятті внутрішньодержавних нормативних актів, що забезпечують статус міст, однак, враховуючи об’єктивну необхідність гармонізації вітчизняного законодавства в галузі конституційно-правового статусу міста та адміністративно-територіального устрою з міжнародним правом, приведення його у відповідність з міжнародними стандартами, необхідно розробити й прийняти Національну програму розвитку українських міст.

6. Правосуб’єктність міста – це сукупність юридичних можливостей міста в особі територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування бути учасником правовідносин, які виникають в процесі виконання ним своїх функцій в межах Конституції, законів України та статуту територіальної громади. Вона реалізується безпосередньо територіальною громадою та органами місцевого самоврядування у місті.

7. Функції міста – це основні напрями і види діяльності міської територіальної громади та її органів, які виражають суспільне та державне призначення цього населеного пункту та здійснюються з метою вирішення питань міського значення в інтересах міських жителів і з урахуванням загальнодержавних інтересів в межах Конституції і законів України. Вони класифікуються за наступними критеріями: за сферами діяльності міста, тобто за об’єктами; за засобами, способами та методами діяльності суб’єктів, які репрезентують місто; за часом здійснення; в залежності від значення міста в адміністративно-територіальному устрої держави; в залежності від того, який з суб’єктів міської влади виконує функції; залежно від територіальної

спрямованості.

8. Механізм здійснення функцій міста та повноважень міської влади – це система форм безпосередньої діяльності жителів, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також інші інститути, які складають політичну, економічну, нормативну, організаційно-правову основу життєдіяльності міста та забезпечують оптимальний режим його функціонування. Територіальна громада міста може реалізовувати свої функції та повноваження як безпосередньо, так і через представницькі органи та посадових осіб.

9. Гарантії прав міста – це система правових норм, організаційних засобів і способів, умов і вимог, за допомогою яких здійснюється функціонування міста, органів міської влади, з метою задоволення інтересів та захисту прав членів територіальної громади міста. Вони поділяються на нормативно-правові і організаційно-правові гарантії. Нормативно-правові гарантії прав міста – це сукупність правових норм, за допомогою яких забезпечується реалізація, порядок охорони та захист прав міста, міської територіальної громади, які закріплені в Конституції України, законах, локальних і міжнародно-правових актах. Вони поділяються на загальні і спеціальні (юридичні) гарантії. Загальні гарантії – це соціально-економічні та політичні умови, які виступають в якості найважливіших основ життєдіяльності людей у суспільстві і державі, і які поділяються на політичні, економічні, духовні, соціальні гарантії. Спеціальні (юридичні) гарантії – це правові засоби забезпечення діяльності і розвитку міста та органів міської влади, які поділяються на: гарантії, що забезпечують організаційну самостійність міста; гарантії, що забезпечують фінансово-економічну самостійність міста; гарантії, що забезпечують захист прав міста. До організаційно-правових гарантій прав міста відносять конституційний лад України, механізм держави, систему місцевого самоврядування, діяльність органів державної та місцевої влади в сфері правотворчості і правозастосування, яка спрямована на створення сприятливих умов для функціонування і розвитку міст.

10. Враховуючи, що місто є елементом адміністративно-територіального устрою держави, специфічним, самостійним та самодостатнім суб'єктом конституційно-правових відносин та суб'єктом місцевого самоврядування, володіє правосуб'єктністю, яка реалізується через його права, обов'язки, функції та компетенцію міської влади, воно (місто) виступає суб'єктом-носієм конституційно-правової відповідальності, яка проявляється не безпосередньо, а опосередковано у вигляді відповідальності міської влади. Відповідальність міської влади є невід'ємною частиною конституційно-правового статусу міста.

Запропоновані висновки і положення складають авторську концепцію конституційно-правового статусу міста як елемента системи адміністративно-територіального устрою України.

Аргументується необхідність внесення змін до діючого законодавства, розроблення комплексу нових законодавчих актів в галузі конституційно-правового статусу міста. Поряд з загальнотеоретичними висновками та пропозиціями щодо вдосконалення діючого законодавства про статус міста висновки містять пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення механізму здійснення функцій міста і повноважень міської влади.

**Основні положення дисертаційного дослідження викладені у наступних публікаціях здобувача:**

1. Правова природа міста: історичний аспект // Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 15. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – С.185-191.

2. Місто в системі адміністративно-територіального устрою України // Держава і право. Збірник наук. праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 18. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – С.115-118.

3. Імплементация міжнародно-правових норм в законодавстві України щодо конституційно-правового статусу міста // Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Спецвипуск. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – С.249-252.

4. Міжнародне нормативно-правове забезпечення статусу міста // Україна в контексті процесів глобалізації: нові реалії та національна стратегія: Матеріали Міжнародної наукової конференції (23-24 листопада 2001 р., м.Дніпропетровськ) // Світова цивілізація і міжнародні відносини. – 2001. – №1(3). – С.182-184.

5. Локальні нормативні акти як основа діяльності територіальних громад міст // Актуальні проблеми державотворення в умовах адміністративної реформи: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (11-12 квітня 2003 р., м. Запоріжжя). – Запоріжжя: Юридичний інститут МВС України, 2003. – С.148-151.

#### **Анотації**

**Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні. – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02. – конституційне право. – Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2004.

Досліджуються теоретичні та практичні проблеми конституційно-правового статусу міста в Україні. Сформульовано авторське поняття міста, його конституційно-правового статусу, охарактеризовано місце і роль міста в системі адміністративно-територіального устрою.

Проаналізовано основні етапи становлення і розвитку правового статусу міст. Надано класифікацію міст на основі запропонованої автором типології. Аналізується національне законодавство, що визначає конституційно-правовий статус міста, акти органів місцевого самоврядування та міжнародно-правові стандарти організації та розвитку міста та міської демократії. Вносяться практичні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, яке визначає статус міста. Досліджено проблеми правосуб'єктності міста, його функцій, компетенції міської влади, гарантій реалізації прав міста та юридичної відповідальності міської влади.

**Ключові слова:** місто, конституційно-правовий статус міста, адміністративно-територіальний устрій, правосуб'єктність міста, функції міста, гарантії реалізації прав міста, статут територіальної громади міста.

### **Шкабаро В.Н. Конституционно-правовой статус города в Украине. – Рукопись.**

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02. – конституционное право. – Институт законодательства Верховного Совета Украины, Киев, 2004.

В диссертации комплексно исследуются теоретические и практические проблемы конституционно-правового статуса города в Украине. Сформулировано авторское понятие города, его конституционно-правового статуса, исследуется место и роль города в системе административно-территориального устройства Украины. В работе проанализированы основные этапы становления и развития правового статуса городов. Осуществляется классификация городов на основе предложенной автором типологии.

Внесены практические предложения по усовершенствованию действующего законодательства, которое определяет конституционно-правовой статус города, в частности обосновывается необходимость принятия таких Законов, как “О статусе города в Украине”, “О городах-областных центрах”, “О малых городах Украины”, “Об исторических городах Украины”. На основе анализа действующего законодательства, определяющего статус города в Украине, его сравнения с международно-правовыми стандартами организации и развития города и городской демократии, автором выявлены его коллизии и пробелы, а также внесены предложения по его усовершенствованию.

Анализируются акты субъектов городской власти, осуществляется их классификация согласно критериям, предложенным автором, в частности: по субъектам, по нормативной природе, с учетом порядка принятия правовых актов, в зависимости от предмета ведения, с учетом порядка вступления правовых актов в юридическую силу, по сфере действия, в зависимости от характера

правовых норм и т.д. Обосновывается предложение автора о необходимости и целесообразности принятия законодательных актов, согласно которым в императивном порядке должны быть разработаны и приняты уставы территориальной громадой каждого города.

Исследована структура конституционно-правового статуса города: правосубъектность города, его функции и компетенция городской власти, механизм осуществления функций города и полномочий городской власти, гарантии реализации прав города и юридическая ответственность органов городского самоуправления. Особое внимание автор уделяет классификации функций города: определены критерии их классификации и проведен их анализ.

В процессе анализа нормативных актов, которые устанавливают полномочия субъектов городской власти, автор вносит предложения по усовершенствованию действующего законодательства. Осуществлен анализ нормативно-правовых и организационно-правовых гарантий реализации прав города и правовой базы, определяющей ответственность органов городского самоуправления.

**Ключевые слова:** город, конституционно-правовой статус города, административно-территориальное устройство, правосубъектность города, функции города, гарантии реализации прав города, устав территориальной громады города.

**Shkabaro V.N. The constitutional-legal status of the city in Ukraine. – Manuscript.**

Thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of the Sciences (Law) on the speciality 12.00.02 – Constitutional Law. – Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of the Ukraine, Kyiv, 2004.

The dissertation is devoted to the research of the theoretical and practical problems of the constitutional-legal status of the city in Ukraine. Such notions as “city”, “constitutional-legal status of the city”, “functions of the city” are defined. The author describes a place and a role of the city in the system of the administrative territorial division, analyses the basic stages of the establishment and development of the legal status of the city, gives the classification of cities according to the author's grouping. The paper investigates problems of the city as a subject of the constitutional-legal relations, functions of the city and a competence of the city authority, guaranties of realisation of urban rights and the liability of the city authority. The national legislation in sphere of the constitutional-legal status of the city, local normative acts of the city authority and the international normative-legal acts, that determine the standards of organisation and development of the city and the municipal democracy, are analysed. In the dissertation there are definite propositions concerning the improvement of the existing legislation in sphere of the constitutional-legal status of the city in Ukraine.

**Key words:** city, constitutional-legal status of the city, administrative territorial division, a city as a subject of the constitutional-legal relations, functions of the city, guaranties of the realisation of urban rights, the charter of the territorial hromada of the city