

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

РАДОМСЬКА ДАРИНА ІГОРІВНА

УДК 342.25

ДИСЕРТАЦІЯ

**ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ МІСТ В УКРАЇНІ ТА
КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ
ДОСЛІДЖЕННЯ**

08 – Право

081 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **Д. І. Радомська**

Науковий керівник: **Калиновський Богдан Валерійович,**
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2024

АНОТАЦІЯ

Радомська Д. І. Формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльно-правове дослідження. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2024.

Дисертація є комплексним науковим дослідженням теоретичних аспектів і практичної реалізації формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС, розкритті специфіки її забезпечення в законотворчій та правозастосовній діяльності й відпрацювання на цій основі висновків, узагальнень, пропозицій і рекомендацій в частині перспектив щодо розвитку формування міських органів публічної влади.

Європейський Союз та Рада Європи ще з 90-х років минулого сторіччя розпочали масштабну співпрацю на континенті у сфері формування еталону європейського міста. Обраний шлях було розпочато із прийняттям Європейської хартії міст, і поступово було сформульовано принципи нової урбаністики.

Європейський підхід до статусу міста полягає в тому, що європейські міста належать своїм громадянам, тобто жителям цих міст – громаді, і за сутністю є економічним, соціальним і культурним благом. Вже після підписання у 2007 році Лейпцизької хартії сталого європейського міста було встановлено основи сучасної європейської міської політики. Зокрема, мовиться як про містобудування, так і про соціальну, міграційну, демографічну, економічну, трудову політику для міст європейських держав.

Безумовно, на сучасному етапі актуалізовано питання формування «розумного» міста, діджиталізація процесів міського адміністрування. Україна, беззаперечно, не осторонь цих процесів, причому щодо електронної демократії певним чином виступає навіть піонером.

Дана наукова робота присвячена дослідженню одного з фундаментальних аспектів функціонування міста, а саме порядку формування органів публічної влади, які здійснюють управління у містах. Оскільки саме порядок формування органу дає можливість визначити рівень демократії, зокрема, реального впливу громади на формування міських органів влади. Щодо України, то передусім ідеться зазвичай про формування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування міст, другим, проте не другорядним постає питання формування місцевих державних адміністрацій, що також здійснюють виконавчу владу в столиці України та місті Севастополь.

Аналізуючи конституційно-правовий статус міст Європи, особливості формування органів їх публічної влади, можна стверджувати, що Україні слід звернутися за досвідом країн ЄС.

Дисертація містить *три розділи*, поділених на *дев'ять* підрозділів, у яких розгляд розпочинається зі з'ясування теоретико-методологічних та історико-правових засад формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу і завершується пошуком шляхів удосконалення конституційного-правової регламентації та оптимізації формування органів публічної влади міст в Україні на основі досвіду країн Європейського Союзу. *Об'єктом* є суспільні відносини, що виникають у процесі формування та функціонування місцевої публічної влади в Україні та країнах ЄС. *Предметом* дослідження є формування органів публічної влади в Україні та країнах Європейського Союзу. Для отримання обґрунтованих та достовірних результатів використано: діалектичний, герменевтичний, спеціально-правовий порівняльний, формально-логічний, структурно-функціональний методи, що у сукупності складають теоретико-методологічну основу дослідження.

У першому розділі «Теоретико-методологічні та історико-правові засади формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу» проаналізовано стан наукових розвідок і методологію дослідження проблем формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу.

З'ясовано, що Основний Закон України розглядає місто як елемент системи адміністративно-територіального устрою та наділяє жителів міст правом вирішувати питання місцевого значення, тобто громада міста є одним з первинних суб'єктів місцевого самоврядування (ст. ст. 133, 140 Конституції України). Органами публічної влади міст є міські ради, районні в місті ради (у разі їх створення), міські голови, виконавчі органи міських рад, виконавчі органи районних у місті рад (у разі їх створення), Київська та Севастопольська місцеві державні адміністрації та районні в місті державні адміністрації.

Доведено, що історико-правові засади формування органів публічної влади міст в Україні та державах-членах Європейського Союзу мають певні спільні риси та низку відмінностей. Це обумовлено тим, що історичний шлях кожної країни є індивідуальним, кожна держава має власні звичаї, традиції, менталітет. При цьому період запровадження в містах Європи й України Магдебурзького права, а також період після здобуття незалежності України, коли наша держава стала демократією і гарантувала місцеве самоврядування, є спільним. Самобутнім ми визначаємо період Козацької доби та радянського режиму – на цих історичних етапах Україна сформувала унікальний досвід. Козацька доба характеризується прогресивністю та певною демократичністю, а от радянський період – централізацією державної влади, в тому числі й місцевої, тоталітаризмом, що у свою чергу спричинило для сучасної України ряд викликів у процесі розбудови демократичної, незалежної, соціальної, правової держави.

У другому розділі «Конституційно-правова регламентація та особливості формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу» увагу присвячено дослідженню конституційно-правового регулювання питань формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС, способам та процедурам формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС, а також особливостям цих процесів у столичних містах.

З'ясовано, що Конституція України не містить виокремлених положень щодо управління містами. Норми, що визначають порядок здійснення

відповідного управління, містяться у різних розділах Основного Закону України, що стосуються у свою чергу побудови апарату держави загалом та засад місцевого самоврядування зокрема. Нормативно-правове регулювання організації та діяльності органів місцевої публічної влади міст в Україні створює дуалістичну систему місцевих органів державної виконавчої влади, що включають місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади – з одного боку, та міських голів, міську раду та її виконавчий орган, що є органами місцевого самоврядування – з іншого. Окремо Конституція України фіксує особливий статус двох міст, відсилаючи щодо організації управління в них до спеціальних законів.

Зроблено висновок про те, що станом на сьогодні конституційно-правова регламентація організації та діяльності органів місцевої публічної влади міст в Україні потребує перегляду, з урахуванням проблем реалізації місцевої публічної влади в Україні, при цьому підходи до відповідного реформування мають відбуватися з урахуванням вдалого досвіду країн ЄС.

Констатовано, що закріплення виборчої системи для формування представницьких органів публічної влади міст обумовлене компетенцією відповідних органів. В Україні тривалий час питання формування органів місцевого самоврядування вирішується з позицій політичних інтересів без належного врахування бажань та потреб територіальної громади. Крім того, законодавство України, що регулює питання формування представницьких органів публічної влади міст, не відрізняється стабільністю, що негативно впливає на реалізацію безпосередньої демократії на місцевому рівні.

Обґрунтовано наукові висновки про те, що у більшості столичних міст країн ЄС, зокрема, Берліні, Брюсселі, Братиславі, Будапешті, Варшаві, Відні, Мадриді, Парижі, Таллінні, здійснено поділ на райони, і органи публічної влади формуються як на міському рівні, так і на рівні району в місті. При цьому є і приклади столичних міст без внутрішнього адміністративного поділу, у яких формуються лише загальноміські органи управління (Гельсінкі та Софія).

З'ясовано, що у містах з більшою кількістю населення формування міських рад здійснюється із застосуванням пропорційної виборчої системи, а з меншою – мажоритарної та змішаної. Міський голова у містах з більшою кількістю населення обирається за мажоритарною системою абсолютної більшості. Вважаємо, що на місцевих виборах має застосовуватися мажоритарна виборча система, незалежно від кількості населення. Акцентовано увагу на необхідності обрання персоналізованого складу представників територіальної громади в органах міського управління. Політичні партії у виборчому процесі та своїй подальшій діяльності продемонстрували, що вони розглядають місцеві вибори як трамплін у політичній боротьбі, при цьому інтереси місцевого значення, потреби територіальної громади не реалізуються належним чином.

Проведений аналіз статутних документів політичних партій України продемонстрував, що суттєвих розбіжностей у ідеології не виявлено, а отже, їх діяльність не спрямована на реалізацію різних політичних курсів для України, в тому числі на місцевому рівні, а спрямована на політичну боротьбу і бажання отримати відповідні мандати. Можна засвідчити, що така ситуація є одним з недоліків багатопартійних систем, і фактично усуває громадянське суспільство, членів територіальної громади від прийняття управлінських рішень. Досвід європейських міст засвідчив, що двопартійна система в умовах застосування пропорційної виборчої системи демонструє більшу ефективність, оскільки «демократи» і «консерватори», «лейбористи» і «консерватори» у своїх програмах та статутних документах визначають достатньо протилежні погляди на способи правого регулювання всіх сфер суспільного життя.

У третьому розділі «Удосконалення формування органів публічної влади міст в Україні з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу» здійснено пошук шляхів удосконалення конституційно-правової регламентації формування органів публічної влади міст в Україні та оптимізації відповідних процедур з урахуванням досвіду країн ЄС.

Обґрунтовано основні проблеми у сфері здійснення місцевої публічної влади в містах: політизація представницьких органів місцевого самоврядування (мається на увазі використання пропорційної системи у процесі формування міських органів, що у свою чергу обумовлює використання депутатами місцевих рад цього статусу як трампліну у політичній кар'єрі), натомість самі собою справи місцевого значення мають вирішуватися ефективно, своєчасно та в інтересах громади з урахуванням її думки; відсутність дієвих механізмів з'ясування та врахування громадської думки при вирішенні питань місцевого значення; централізація місцевої публічної влади у місті Києві.

Запропоновано та науково аргументовано шляхи вирішення окреслених проблем. Зокрема, щодо першої проблеми висловлено позицію про те, що на місцевих виборах в Україні найбільш оптимальним є застосування саме мажоритарної виборчої системи. Аналіз положень Виборчого кодексу України свідчить, що законодавець стосовно міст із меншою кількістю населення проявляє менший інтерес, адже не обґрунтованим є вибір мажоритарної системи відносної більшості виборів міського голови. Запропоновані зміни до ст. 192 Виборчого кодексу України. Стосовно другої проблеми, шляхом вирішення вбачаємо за доцільне чітке нормативне регулювання питання проведення місцевого референдуму, зі спрощенням процедури його ініціювання територіальною громадою та запровадженням механізму імплементації його результатів. Обґрунтовано зміни до ч. 12 ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян» щодо ініціювання місцевого референдуму за допомогою електронних петицій. Додатково обґрунтовано необхідність відновлення районних у місті Києві рад.

Запропоновано зміни до законодавства, спрямовані на те, щоб зробити систему доступу до муніципальної служби більш відкритою для приватного сектору, тобто законодавчо врахувати професійні здобутки кандидата на службу, які він набув під час роботи у приватній сфері.

Ключові слова: органи публічної влади міст, міська політика, «розумне» місто, місцеві вибори, місцеві референдуми, виборчі системи, виборчий процес, органи місцевого самоврядування, публічна служба, Європейський Союз.

SUMMARY

Radomska D.I. The formation of local authorities in Ukrainian cities and the cities of EU countries: comparative legal research. – Qualifying scientific paper retaining manuscript rights.

Thesis for obtaining a scientific degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 – Law. National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2023.

The dissertation is a comprehensive scientific study of the theoretical aspects and practical implementation of the formation of public authorities of cities in Ukraine and the EU countries, the disclosure of the specifics of its provision in law-making and law-enforcement activities, and the elaboration of conclusions, generalizations, proposals and recommendations on this basis in terms of prospects for the development of the formation of urban public authorities.

The European Union and the Council of Europe have started large-scale cooperation on the continent in the field of forming a European city standard since the 90s of the last century. This path was started with the adoption of the European Charter of Cities, and the principles of new urbanism were gradually formulated.

The European approach to the status of a city is that European cities belong to their citizens, that is, the residents of these cities - the community. Also its known that city is an economic, social and cultural good. Already after the signing of the Leipzig Charter of a Sustainable European City in 2007, the foundations of modern European urban policy were established. In particular, we are already talking about both urban planning and social, migration, demographic, economic, and labor policies for the cities of European counties.

Undoubtedly, at the current stage, the issue of forming a «smart» city, digitalization of city administration processes is actualized. Ukraine is undeniably not

aloof from these processes, and in a certain way it is even a pioneer in electronic democracy.

This scientific work is devoted to the study of one of the fundamental aspects of the functioning of the city, namely, the order of formation of public authorities that exercises power in this city. Since it is the order of formation of the body that makes it possible to determine the level of democracy, in particular, the real influence of the community on the formation of the relevant body. As for Ukraine, first of all we are talking about the formation of representative and executive bodies of local self-government of cities, second, but not secondary, is the issue of formation of local state administrations that also exercise executive power in the capital of Ukraine and the city of Sevastopol.

Analyzing the constitutional and legal status of European cities, the peculiarities of the formation of public authorities of cities, it can be argued that Ukraine should seek the experience of EU countries.

The dissertation contains three chapters, divided into nine subsections, in which the consideration begins with the clarification of the theoretical-methodological and historical-legal foundations of the formation of local authorities of cities in Ukraine and the countries of the European Union and ends with the search for ways to improve the constitutional-legal regulation and optimization formation of local authorities of cities in Ukraine based on the experience of the countries of the European Union. The object is social relations arising in the process of formation and functioning of local public authorities in Ukraine and EU countries. The subject of the study is the formation of local authorities in Ukrainian cities and the cities of EU countries. The theoretical-methodological basis of the study is a system of philosophical, general scientific and special methods designed to obtain objective, reliable results: dialectical method, hermeneutic, special-legal comparative, formal-logical, structural-functional.

The first chapter "Theoretical-methodological and historical-legal foundations of the formation of local authorities of cities in Ukraine and the countries of the European Union" analyzes the state of scientific research and the methodology of

researching the problems of the formation of local authorities of cities in Ukraine and the countries of the European Union.

It was found that the Basic Law of Ukraine considers the city as an element of the system of administrative-territorial organization, and gives city residents the right to resolve issues of local importance, that is, the city community is one of the primary subjects of local self-government. (Articles 133, 140 of the Constitution of Ukraine. The public authorities of cities are city councils, district councils in the city (if they are created), city mayors, executive bodies of city councils, executive bodies of district councils in the city (if they are created), Kyiv and Sevastopol local state administrations and district state administrations in the city.

It is proven that the historical and legal principles of the formation of local authorities of cities in Ukraine and the countries of the European Union have both common and distinctive features, since the history of each individual country is individual, and accordingly, customs, traditions, and mentality. Yes, the period of the introduction of Magdeburg law in the cities of Europe and Ukraine, and the period after the declaration of Ukraine's independence, when our state introduced a democratic system of exercising power and implementing local self-government, are common. The period of the Cossack era and the Soviet regime is distinctive, if the first is characterized by progressiveness and a certain degree of democracy, then the second is characterized by the centralization of state power, totalitarianism, which caused modern Ukraine a number of difficulties in the process of building a democratic, independent, social, legal state.

In the second chapter, "Constitutional-legal regulation and peculiarities of the formation of local authorities of cities in Ukraine and the countries of the European Union", attention is devoted to the study of the constitutional-legal regulation of issues of the formation of local authorities of cities in Ukraine and EU countries, methods and procedures of the formation of local authorities of cities in Ukraine and EU countries, as well as the peculiarities of these processes in capital cities.

It was found that the Constitution of Ukraine does not contain separate provisions on city governance. Norms determining the procedure for the

implementation of appropriate governance are contained in various sections of the Basic Law, which in turn relate to the construction of the state apparatus in general and the principles of local self-government in Ukraine. Regulatory and legal regulation of the organization and activities of local public authorities of cities in Ukraine creates a dualistic system that includes local state executive authorities, which in turn include local state administrations and territorial bodies of central executive authorities - on the one hand, and city mayors, the city council and its executive body, which are local self-government bodies, on the other. Separately, the Constitution of Ukraine notes the special status of the two cities, referring to special laws regarding the organization of governance in them.

It was concluded that, as of today, the constitutional and legal regulation of the organization and activities of local public authorities of cities in Ukraine needs to be revised, taking into account the problems of the implementation of local public authority in Ukraine, while approaches to the corresponding reform should take into account the successful experience of EU countries .

It was established that the choice of the electoral system for the formation of representative bodies of the public authorities of cities is determined by the competence of the relevant bodies. In Ukraine, in recent years, there has been a tendency to choose the methods of formation of local self-government bodies based on political interests, and not on the interests of territorial communities. At the same time, the electoral legislation of Ukraine, which regulates the issue of the formation of representative bodies of public authorities of cities, is not characterized by stability, which negatively affects the implementation of direct democracy on the ground in Ukraine.

The scientific conclusions that most of the capital cities of the EU countries are divided into districts are substantiated, and accordingly the public authorities of the city are formed city-wide and district, respectively, an example of this approach is Vienna, Brussels, Bratislava, Budapest, Warsaw, Madrid, Tallinn, Paris, Berlin . Capital cities where only city-wide administrative bodies function and there is no internal administrative division are the city of Helsinki and Sofia.

It was found that in cities with a larger population, the formation of city councils is carried out using a proportional electoral system, and with a smaller majority, in turn, in relation to the mayor, in cities with a larger population, an absolute majority majoritarian system is used. We defend the position that, regardless of the size of the population, a majoritarian electoral system should be used in local elections, since the activities of political parties are more focused on political struggle, and participation in local elections is considered an intermediate stage before parliamentary elections, and local interests, needs of the territorial community are not implemented properly.

The conducted analysis of the statutory documents of the political parties of Ukraine demonstrated that there are no significant differences in the ideology of the mentioned political forces, and therefore their activities are not aimed at the implementation of various political courses for Ukraine, including at the local level, but are aimed at political struggle and the desire to obtain appropriate mandates. It can be said that such a situation is one of the shortcomings of multi-party systems, and actually eliminates civil society, members of the territorial community, in particular, from making management decisions. The two-party system, under the conditions of proportional electoral systems, demonstrates its greater effectiveness, as "democrats" and "conservatives", "laborers" and conservatives, in their programs and statutory documents define sufficiently opposite views on the methods of legal regulation of all spheres of social life.

In the third chapter, "Improving the formation of local authorities of cities in Ukraine taking into account the experience of the European Union countries", a search was made for ways to improve the constitutional and legal regulation of the formation of public authorities of cities in Ukraine and to optimize the relevant procedures, taking into account the experience of the EU countries.

The presence of three main problems in the field of local public authority in cities is substantiated: politicization of representative bodies of local self-government, meaning the use of a proportional system in the process of forming these bodies, which in turn determines the use of this status by deputies of local councils as

a springboard in political career. Instead, matters of local importance should be resolved effectively, in a timely manner and in the interests of the community, taking into account its opinion; lack of effective mechanisms for clarifying and taking into account public opinion when solving issues of local importance; centralization of local public power in the city of Kyiv.

Ways to solve the outlined problems are proposed and scientifically argued. In particular, with regard to the first problem, the position that the use of the majoritarian electoral system is the most optimal for local elections in Ukraine is argued. The analysis of the provisions of the Election Code of Ukraine shows that the legislator shows less interest in cities with a smaller population, because the choice of the majoritarian system of the relative majority regarding the elections of the city mayor is not clear. Therefore, the proposed changes to Art. 192 of the Election Code of Ukraine. With regard to the second problem, the solution will be a clear normative regulation of the issue of holding local referendums, with the simplification of the procedure for its initiation by the territorial community and the introduction of a mechanism for the implementation of its results. The changes to Part 12 of Art. 23-1 of the Law of Ukraine "On Appeals of Citizens" regarding the initiation of a local referendum using electronic petitions. And regarding the issue of exercising local public authority in the capital of Ukraine, we support the position regarding the need to return district councils in the city of Kyiv.

The benefit of introducing changes aimed at making the system of access to the municipal service more open to the private sector, that is, to legally take into account the professional achievements of the candidate for the service, which he acquired while working in the private sector, has been proven.

Keywords: local authorities of cities, urban policy, «smart» city, local elections, local referenda, election systems, election process, local self-government bodies, public service, European Union.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Kalynovskyi B., Khalota A., Horodnytskyi P., Radomska D. Use of electronic forms of direct democracy: international experience and perspective ukrainians. *CUESTIONES POLÍTICAS*. 2022. Vol. 40 № 72. pp 222-244. (Web of Science). DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4072.12>

2. Radomska D. Modern trends in the formation of public authorities of cities in the European Union and Ukraine. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*, 2023. № 1. pp. 56-60. DOI: <https://doi.org/10.30525/2592-8813-2023-1-7>

3. Радомська Д. І. Конституційно-правова регламентація організації та діяльності органів публічної влади в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2021. №3. С. 71-76.
DOI: <https://doi.org/10.33270/01211203.71>

4. Калиновський Б., Радомська Д. Історико-правові засади формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 4. С. 50-60. DOI: [10.31733/2078-3566-2022-4-50-60](https://doi.org/10.31733/2078-3566-2022-4-50-60)

5. Радомська Д. Способи формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу. *Law. State. Technology*, 2022. № 1. С. 17–24. DOI: [10.32782/LST/2022-1-3](https://doi.org/10.32782/LST/2022-1-3).

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Радомська Д. І. Органи публічної влади міст в Україні: теоретико-методологічні особливості формування. *Філософські, методологічні та психологічні проблеми права* [Текст]: матеріали VIII Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 26 листоп. 2020 р.) / [редкол.: В. В. Черней, М. В. Костицький, С. Д. Гусарев та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2020. С. 236-238.

7. Радомська Д. І. Органи публічної влади міст в Україні: особливості формування. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доповіді Четвертої

щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 10 грудня 2020 р.). К.: АПСВТ, 2020. С. 249-254.

8. Радомська Д. Особливості формування міських органів публічної влади в Україні та країнах Європейського Союзу. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості* : тези доповіді П'ятої щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 10 грудня 2021 р.). К.: Аванпост-Пром, 2021. С. 377-382.

9. Радомська Д. І. Передумови вибору виборчих систем для формування місцевих органів публічної влади в Україні. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 17 червня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 312-314.

10. Радомська Д. І. Особливості запровадження європейських стандартів муніципального управління в Україні. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості* : тези доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.). К.: АПСВТ, 2023. С. 101-105.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	18
ВСТУП.....	19
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ МІСТ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	32
1.1 Стан наукової розробки питань формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу.....	32
1.2 Методологічна основа дослідження формування органів публічної влади міст.....	53
1.3 Історико-правові засади формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу.....	63
Висновки до розділу.....	83
РОЗДІЛ II. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ МІСТ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	86
2.1 Конституційно-правова регламентація органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу.....	86
2.2 Способи формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу.....	106
2.3 Особливості формування столичних органів публічної влади в Україні та країнах Європейського Союзу.....	123
2.4 Процедура формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз.....	136
Висновки до розділу.....	156

РОЗДІЛ III. УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ МІСТ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....161

3.1 Удосконалення конституційного-правової регламентації формування органів публічної влади міст в Україні на основі досвіду країн Європейського Союзу.....161

3.2 Оптимізація процедури формування органів публічної влади міст в Україні з врахуванням практик країн Європейського Союзу.....172

Висновки до розділу.....193

ВИСНОВКИ.....197

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....207

ДОДАТКИ.....229

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

ЄС – Європейський Союз

ВК України – Виборчий кодекс України

ЦВК – Центральна виборча комісія

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави, з урахуванням глобальних змін, які відбуваються останнім часом, розвиток міського самоврядування є одним з пріоритетних напрямків державної політики. Розвиток держави неможливий без розвитку міст, від того, наскільки сильною є міська влада, як вона забезпечує надання соціальних послуг населенню, залежить і розвиток держави в цілому.

Конгрес місцевої і регіональної влади Ради Європи в 1992 році прийняв Європейську хартію міст, що сприяло подоланню розриву між Сходом і Заходом континенту, а також утвердило шлях до масштабної співпраці в рамках Європейського Союзу та Ради Європи. Наступним етапом європейського закріплення статусу міст стало прийняття в 2008 році Європейської хартії міст II (Маніфест нової урбаністики), положення якої визначили базові принципи маніфесту. Зокрема, наголошено, що європейські міста належать своїм городянам-громадянам, будучи економічним, соціальним і культурним благом, при цьому є також місцем досягнення історичного компромісу між економічними, соціальними й екологічними вимогами. Важливо наголосити, що саме європейські міста несуть відповідальність за побудову новітньої демократичної системи управління, заснованої на участі городян. Саме міста є важливим чинником необхідного пожвавлення демократії в суспільствах європейських держав.

В 2020 році Верховна Рада України прийняла Виборчий кодекс, який визначає гарантії права громадян на участь у виборах, серед іншого регулює підготовку і проведення виборів депутатів Верховної Ради АРК, обласних, районних, сільських, селищних, міських, районних у містах рад, сільських, селищних, міських голів. Книга четверта кодексу присвячена місцевим виборам і закріплює виборчу систему їх проведення. Закріплено особливості проведення виборів саме на рівні міста. Так, вибори міського (міста з кількістю виборців

75 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади. Крім того, вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій (далі – виборчі списки) у територіальних виборчих округах. Положення закону закріпило різні виборчі системи для виборів міського голови та більшості міст України.

Європейський Союз значну увагу приділяє саме розвитку міст, про що свідчить заснування в 1986 році організації «EUROCITIES». Сьогодні вона об'єднує 132 великі європейські міста з 34 країн. Її головний офіс знаходиться у Брюсселі. Місією «EUROCITIES» є представництво в установах Європейського Союзу інтересів великих міст, зокрема – робота, скерована на створення Європейської міської політики. Крім цього, «EUROCITIES» сприяє співробітництву і обміну досвідом та позитивними прикладами між містами-членами, а також містами з країн поза межами ЄС. Звичайними членами організації можуть бути міста держав-членів ЄС, міста з інших європейських держав входять до «EUROCITIES» як асоційовані члени.

Аналізуючи конституційно-правовий статус міст Європи, особливості формування органів публічної влади міст, можна стверджувати, що Україні слід звернутися за досвідом країн ЄС. Прикладом може слугувати статус міст у Франції та інші міста європейських країн, оскільки країни, які входять до ЄС, мають досить схожу модель формування органів публічної влади у містах.

Як приклад, місто Париж має врівноважену систему управління, оскільки має подвійний статус – комуни і департаменту. Це передбачає представництво в місті як інтересів держави, так і інтересів громади (комуни), які зосереджені в рамках одного органу та однієї посадової особи – ради Парижа та мера.

Відповідно до того, які функції виконуються радою, здійснюється регламентація її діяльності. Подібні особливості існують і щодо мера міста, який обирається радою з її складу.

Особливе місце у формуванні публічних органів влади посідає столиця України – Київ. Відповідно до ст. 133 Конституції України місто Київ має спеціальний статус. Особливості здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади в столиці визначається Законами України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації». Але по факту можна стверджувати, що місто Київ – це єдине місто в Україні, де відсутнє реальне місцеве самоврядування. Відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 року виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади. Тому, на нашу думку, необхідно кардинально розмежовувати повноваження цих двох органів публічної влади в столиці України. Адже проведення реформи децентралізації влади в Україні ґрунтується на розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади.

Отже, актуальність даної теми не підлягає сумніву. Адже Україна переживає процес децентралізації влади, тобто відбувається розподіл влади між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Відповідно на всій території України має проходити дана реформа, і в столиці Києві теж. Тому законодавство України потребує кардинальних змін.

Проаналізувавши законодавство, що регулює механізм формування місцевих органів публічної влади міст в країнах Європейського Союзу, вбачаємо можливим запропонувати основні напрямки розвитку законодавства України у сфері міських органів публічної влади.

Нами було проаналізовано наукові праці низки вчених з конституційного права, державного управління та політичних наук, серед яких Ю. Бальцій, О. Батанов, С. Болдирєв, В. Величко, В. Гладій, В. Григор'єв, Н. Дзяздзіна, Ю. Деля, І. Дробуш, Б. Калиновський, А. Колодій, Ю. Констанкевич,

З. Кравцова, В. Кравченко, В. Куйбіда, Т. Кулик, О. Лазор, П. Любченко, О. Лялюк, Н. Мішина, К. Соляник, К. Сьох, М. Теплюк, Ю. Трохтій, М. Хонда, О. Чернецька, С. Чикурлій, В. Шаповал, В. Шкабаро та ін., які тим чи іншим чином дотичні до нашого предмету наукового дослідження, при цьому окремого дослідження стосовно формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу проведено не було.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обраний напрям дисертаційного дослідження відповідає вимогам ст. 7 Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11 липня 2001 року № 2623-III; Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020; Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленому постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII; Основним науковим напрямом та найважливішим проблемам фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук на 2019–2023 роки, затвердженим постановою президії Національної академії наук України від 30 січня 2019 року № 30. Тема дисертації затверджена Вченою радою Національної академії внутрішніх справ 12 листопада 2020 року (протокол № 22) та включена до Планів науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт Національної академії внутрішніх справ на 2020–2023 роки.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в комплексному науковому дослідженні теоретичних аспектів і практичної реалізації формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС, розкритті специфіки її забезпечення в законотворчій та правозастосовній діяльності й відпрацювання на цій основі висновків, узагальнень, пропозицій і рекомендацій в частині перспектив щодо розвитку формування міських органів публічної влади.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі **завдання**:

– визначити стан наукової розробки питань формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу;

- окреслити методологічну основу дослідження формування органів публічної влади міст;
- схарактеризувати історико-правові засади формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу;
- висвітлити конституційно-правову регламентацію органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу;
- визначити способи формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу;
- розкрити особливості та здійснити порівняльний аналіз процедури формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу;
- сформулювати та охарактеризувати шляхи удосконалення конституційно-правової регламентації формування органів публічної влади міст в Україні на основі досвіду країн Європейського Союзу;
- з'ясувати процедури формування органів публічної влади міст в Україні з урахуванням практик країн Європейського Союзу та запропонувати шляхи удосконалення для України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі формування та функціонування місцевої публічної влади в Україні та країнах ЄС.

Предметом дослідження є формування органів публічної влади в Україні та країнах Європейського Союзу.

Методи дослідження. Для отримання обґрунтованих та достовірних результатів використано: діалектичний, герменевтичний, порівняльний, формально-логічний, структурно-функціональний методи, які у сукупності являють теоретико-методологічну основу дослідження.

Основним загальнонауковим методом є діалектичний метод пізнання, який допоможе з'ясувати правову природу дослідженої теми (розділ I).

Застосування герменевтичного методу полягає у вивченні змісту доктринальних джерел, у яких сформовано найбільш важливі теоретико-

методологічні здобутки науковців з питань формування органів публічної влади міст (підрозділи 1.1, 1.2).

Спеціально-правовий порівняльний метод є основним у дисертаційній роботі, що дало змогу здійснити комплексне наукове дослідження теоретичних аспектів і практичної реалізації формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС, розкрити специфіку її забезпечення в законотворчій та правозастосовній діяльності й відпрацювати на цій основі висновки, узагальнення, пропозиції і рекомендації в частині перспектив щодо розвитку формування міських органів публічної влади (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2, 2.4, 3.1).

Сутність формально-логічного методу полягає в аналізі інформації від абстрактного до конкретного. Застосування даного методу при здійсненні наукового дослідження супроводжується застосуванням також синтезу, аналізу, порівняння, аналогії, моделювання, узагальнення тощо. Так, визначення основних категорій здійснено завдяки використанню формально-логічного методу (підрозділи 2.2, 2.4).

Системний підхід дозволив з'ясувати конституційно-правову регламентацію та особливості формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС (розділ II).

Структурно-функціональний метод є продовженням системного підходу, завдяки йому об'єкт досліджується шляхом розподілу його на складові частини, виявлення зв'язків між цими частинами (складовими елементами), з'ясування місця й особливостей функціонування складових частин у цілісності та функціонуванні об'єкта в цілому (підрозділ 2.3, 3.1).

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що на основі аналізу норм конституційного та інших галузей права України, держав ЄС, ряду праць вчених здійснено комплексне наукове дослідження теоретичних аспектів і практичної реалізації формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС, розкрито специфіку її забезпечення в законотворчій та правозастосовній діяльності, сформульовано положення і висновки, що мають важливе теоретичне і практичне значення. Зокрема:

вперше:

– доведено, що основний вектор уваги дослідників спрямований на комплексні засадничі аспекти проблематики здійснення місцевого самоврядування, державної влади, місцевої публічної влади загалом, а питання формування органів публічної влади саме в містах, їх відокремлення як окремого предмету дослідження не знаходимо. Встановлено, що суспільне життя вимагає інших підходів до здійснення місцевого самоврядування та державного управління містами, що обумовлено більшою територією, наявністю більшої кількості населення, а відповідно організувати процес здійснення місцевої публічної влади, забезпечивши дійсне представництво громади, можливість оперативного отримання адміністративних послуг населенням є задачею більш складною;

– обґрунтовано позицію необхідності удосконалення конституційно-правової регламентації організації, формування та функціонування органів і посадових осіб місцевої публічної влади міст в Україні, з урахуванням сучасних проблем реалізації місцевої публічної влади під час дії правового режиму воєнного стану в Україні й ефективного та апробованого досвіду країн Європейського Союзу;

– викладено аргументацію положення, що в Україні вибір способів формування органів та посадових осіб місцевого самоврядування базується на політичних інтересах, а не на потребах територіальних громад. Аналіз статутних документів політичних партій України демонструє, що суттєвих розбіжностей у ідеології місцевої політики не спостерігається, а отже, їхня діяльність спрямована не на реалізацію різних політичних курсів на рівні територіальних громад, а на політичну боротьбу і бажання отримати відповідні мандати. Констатується, що така ситуація є одним з недоліків багатопартійних систем, і фактично усуває громадянське суспільство, членів територіальної громади, зокрема, від впливу на прийняття управлінських рішень. При цьому виборче законодавство України, що регулює питання формування представницьких органів публічної влади міст, не відрізняється стабільністю,

що негативно впливає на реалізацію безпосередньої демократії на місцях в Україні;

- сформульовано авторську дефініцію поняття методологія дослідження формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу – сукупність методів, способів та прийомів дослідження стану наукової розробки питань формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу, історико-правових засад формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу, конституційно-правової регламентації, способів, особливостей, процедури формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу, пошуку шляхів удосконалення конституційно-правової регламентації формування органів публічної влади міст в Україні на основі досвіду країн Європейського Союзу та оптимізації відповідної процедури;

- розроблено та запропоновано зміни до ст. 192 Виборчого кодексу України, виклавши її у такій редакції:

«Стаття 192. Основні засади місцевих виборів

1. Вибори депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади. У кожному такому окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

2. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за мажоритарною системою відносної більшості у багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті, села, селища згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територія міської, сільської, селищної територіальної громади.

3. Вибори сільського, селищного, міського голови проводяться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігається з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади.

4. Додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія територіальної громади, що приєдналася до іншої сільської, селищної територіальної громади.»

Очевидно, що зміна статті, що визначає загальні засади місцевих виборів, спричиняє також зміни і до всієї книги четвертої Виборчого кодексу України, що має бути зроблено комплексно і стосуватися всіх місцевих виборів.

– обґрунтовано пропозицію про внесення змін до ч. 12 ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян», доповнивши ч. 12 ст. 23-1 абзацом такого змісту: «Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів, що зобов'язують відповідний орган місцевого самоврядування винести дане питання на місцевий референдум та ініціювати його проведення, визначаються статутом територіальної громади».

удосконалено:

– твердження, що історико-правові засади формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу мають як спільні, так і відмінні риси, оскільки історія кожної окремої країни є індивідуальною, а відповідно і звичаї, традиції, менталітет. Так, спільним є період запровадження в містах Європи та України Магдебурзького права та період після проголошення незалежності України, коли наша держава запровадила демократичну систему здійснення влади та реалізації місцевого самоврядування. Самобутнім є період Козацької доби та радянського режиму: якщо перший характеризується прогресивністю та певною демократичністю, то другий – централізацією державної влади, тоталітаризмом, що в сучасній

Україні призвело до низки труднощів у процесі розбудови демократичної, незалежної, соціальної, правової держави;

- позицію про те, що на місцевих виборах має застосовуватися мажоритарна виборча система, незалежно від кількості населення. Особливо у містах, зокрема для того, щоб територіальна громада обирала персоналізовано своїх представників. Політичні партії у виборчому процесі та подальшій своїй діяльності продемонстрували, що вони не здійснюють реального забезпечення інтересів місцевого значення та не задовольняють потреб територіальної громади;

- пропозицію розробити систему доступу до муніципальної служби більш відкритою для приватного сектору, тобто законодавчо врахувати професійні здобутки кандидата на службу, які він набув на роботі у приватній сфері.

дістало подальший розвиток:

- обґрунтування наявності проблем здійснення місцевої публічної влади в містах, а саме: політизація представницьких органів місцевого самоврядування, мається на увазі використання пропорційної системи у процесі формування цих органів, що у свою чергу обумовлює використання депутатами місцевих рад цього статусу як трампліну в політичній кар'єрі. Натомість самі собою справи місцевого значення мають вирішуватися ефективно, своєчасно та в інтересах громади із врахуванням її думки; відсутність дієвих механізмів з'ясування та врахування громадської думки при вирішенні питань місцевого значення; централізація місцевої публічної влади у місті Києві. Запропоновано шляхи їх вирішення;

- висновок, що у більшості столичних міст країн ЄС (зокрема, Берліні, Брюсселі, Братиславі, Будапешті, Варшаві, Відні, Мадриді, Парижі, Таллінні) здійснено поділ на райони, і органи публічної влади міста формуються як на рівні району, так і міста. При цьому є і приклади столичних міст без внутрішнього адміністративного поділу, у яких формуються лише загальноміські органи управління (Гельсінкі та Софія);

– положення, що Основний Закон України не містить виокремлених положень щодо здійснення влади у містах. При цьому норми, що визначають порядок здійснення влади на рівні міст, містяться у різних розділах Конституції України, що стосується побудови апарату держави загалом та основ місцевого самоврядування в Україні. Конституційно-правове регулювання організації діяльності органів публічної влади українських міст передбачає дуалістичну систему, яка включає місцеві органи державної виконавчої влади, що у свою чергу включають місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади з одного боку, органи місцевого самоврядування – міського голову, міську раду та її виконавчий орган з іншого. При цьому місцеві державні адміністрації на міському рівні функціонують лише у м. Києві та можуть функціонувати у м. Севастополі. Окремо Конституція України зазначає про особливий статус двох міст, відсилаючи щодо організації управління та особливостей формування в них до спеціальних законів;

– положення, що на рівні міст територіальні органи центральних органів виконавчої влади покликані здійснювати функції держави, покладені на відповідний центральний орган виконавчої влади, але загальноміських управлінських функцій ці органи не здійснюють. Органи місцевого самоврядування – міська рада, її виконавчий орган та міський голова, що є головною посадовою особою територіальної громади міста, мають вирішувати питання місцевого значення в інтересах територіальної громади міста, відповідно до ст. 140 Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони можуть сприяти вдосконаленню законодавства України у сфері формування органів публічної влади міст. Сформульовані в дисертації висновки і пропозиції можуть використовуватися у:

– *науково-дослідній діяльності* – для вдосконалення теорії формування органів публічної влади міст;

- *правотворчій діяльності* – для вдосконалення законодавства з питань місцевих виборів, місцевих референдумів та державної і муніципальної служби (*акт впровадження Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Верховної Ради України від 22 грудня 2023 року № 04-23/14-2023/281608*);
- *правозастосовній практиці* – для вдосконалення організації процесів формування органів публічної влади міст;
- *освітньому процесі* – при підготовці підручників та навчальних посібників з конституційного права України, муніципального права України; при викладанні дисциплін «Конституційне право», «Муніципальне право», «Актуальні проблеми конституційного та муніципального права», «Державне та муніципальне управління», «Місцева публічна влада України у сфері правоохоронній діяльності», «Регіональне публічне управління та самоврядування», «Публічне право: практика тлумачення і застосування» (*акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 29 грудня 2023 року*);
- *просвітницькій роботі* – для правового виховання та підвищення рівня правової культури населення в питаннях участі громадян у процесах формування органів публічної влади міст.

Особистий внесок здобувача. Запропоновані в дисертаційному дослідженні висновки та рекомендації, що формують наукову новизну дослідження, розроблені відповідно до вимог законодавства України з дотриманням норм і стандартів академічної доброчесності. Підготовлені у співавторстві наукові статті становлять відповідно 25 % (авторський колектив: Kalynovskyi B., Khalota A., Horodnytskyi P., Radomska D.) та 75 % (авторський колектив: Калиновський Б., Радомська Д.) авторського доробку.

Апробація матеріалів дисертації. Дисертаційна робота обговорювалася на засіданні кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ. Окремі висновки, положення і рекомендації було оприлюднено на міжнародних та всеукраїнських наукових та науково-

практичних конференціях, зокрема на VIII Всеукраїнській науково-теоретичній конференції *«Філософські, методологічні та психологічні проблеми права»* (Київ, 26 листопада 2020 р.); IV Всеукраїнській науково-теоретичній конференції *«Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості»* (м. Київ, 10 грудня 2020 р.); V Всеукраїнській науково-теоретичній конференції *«Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості»* (м. Київ, 10 грудня 2021 р.); V Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова *«Правові засади організації та здійснення публічної влади»* (м. Хмельницький, 17 червня 2022 р.); VII Всеукраїнській науково-теоретичній конференції *«Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості»* (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дослідження, що сформульовані в дисертації, відображено в десяти наукових публікаціях, а саме: 1 стаття опублікована у журналі, що індексується в наукометричній базі Web of Science, 1 стаття опублікована у зарубіжному науковому виданні з юридичних наук, 3 статті опубліковані у наукових виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України з юридичних наук, та 5 наукових тез виступів на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація містить анотацію, вступ, три розділи, що мають дев'ять підрозділів, висновки, список використаних джерел (193 найменування на 22 сторінках), додатки (на 7 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 235 сторінок, з них основного тексту – 206 сторінок.

РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ МІСТ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

1.1. Стан наукової розробки питань формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу

Основний Закон України розглядає місто як елемент системи адміністративно-територіального устрою, та наділяє жителів міст правом вирішувати питання місцевого значення, тобто громада міста є одним із первинних суб'єктів місцевого самоврядування. (ст.ст. 133, 140 Конституції України [64]).

До органів публічної влади міст відносяться міські ради, районні в місті ради (у разі їх створення), виконавчі органи міських рад, виконавчі органи районних у місті рад (у разі їх створення), міські голови, Київська та Севастопольська місцеві державні адміністрації та районні в цих містах державні адміністрації.

Порядок формування місцевих державних адміністрацій визначено у Конституції України, Законі України «Про місцеві державні адміністрації», Законі України «Про державну службу», та ряді підзаконних нормативно-правових урядових актах. Відповідно до ч. 4 ст. 118 Конституції України, голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Враховуючи те, що місцеві державні адміністрації є органом державної влади їх формування здійснюється із залученням відповідних вищих органів, а саме Президентом України, урядом. А вже склад самої адміністрації формується головою у визначених законом формах та кількісно-якісному складі.

Жителі міст наділені відповідно до ст. 140 Конституції України правом вирішувати питання місцевого значення. Представницькими органами місцевого самоврядування є міські голови та місцеві ради, які формуються шляхом виборів відповідно до Книги Четвертої Виборчого кодексу України.

Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [123]. Дана позиція стосується формування виконавчих органів міських рад всіх, за виключенням столиці України.

У ст. 192 Виборчого кодексу України визначено основні засади місцевих виборів. Вибори депутатів районних у місті рад, а також депутатів міських рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій у територіальних виборчих округах, на які поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно міста, району в місті, згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади. Вибори міського (міста з кількістю виборців до 75 тисяч осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади. Вибори міського (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади. Виборча система, за якою проводяться вибори депутатів міської ради та міського голови, визначається виходячи із кількості виборців, які мають

право голосу на відповідних місцевих виборах, станом на перший день місяця, що передує місяцю, в якому розпочинається виборчий процес з відповідних місцевих виборів [12].

Місцеві вибори, вперше, після прийняття Виборчого кодексу 2019 року, проведено 25 жовтня 2020 року.

Депутати міських рад обираються за пропорційною виборчою системою, із застосуванням відкритих списків. Скоріше за все, законодавець обирає таку виборчу систему, оскільки міста є більшими за територією та кількістю населення ніж села та селища. Відкриті списки звичайно дозволяють виборцям більшою мірою впливати на просування до міської ради конкретних осіб, але такого представництва інтересів членів територіальної громади, яке дозволяє мажоритарна система звичайно нема.

При цьому, на Урядовому порталі розміщена наступна інформація щодо реформи децентралізації. В Україні процес децентралізації розпочато 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (01.04.2014), законів України «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації. За 6 років реформи утворено 1070 ОТГ, у які добровільно об'єдналися 4882 громад. З них у 936 ОТГ відбулись перші місцеві вибори. Урядом затверджено перспективні плани формування територій громад 24 областей, які 100% охоплюють територію областей. Площа утворених ОТГ становить майже 47% від загальної площі України. В ОТГ та містах обласного значення проживає понад 70% населення України. Відповідно до прийнятого Закону України від 16.04.2020 № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», Кабінетом Міністрів України визначено адміністративні центри та затверджено території 1470 спроможних територіальних громад, у яких будуть проведені місцеві вибори у 2020 році на новій територіальній основі. Завдяки запровадженню міжмуніципального

співробітництва громади отримали можливість консолідувати зусилля та реалізовувати спільні проекти. Зокрема 1354 територіальних громад уклали 604 договори про співробітництво [139].

Дана реформа має сприяти формуванню дієздатного та найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування, але стосується вона в більшій мірі розвитку територій не міського типу. Питання здійснення управління в містах знаходиться поза увагою. Як не дивно в столиці України, розпочата ще з 2010 року триває централізація місцевої влади, як у своєму дослідженні констатує Кулик Т. Автор наголошує, що у м. Києві в 2010 році без з'ясування думки жителів територіальної громади було ліквідовано їх представницькі органи, що діяли в 10 районах міста, тобто має місце централізація влади, що суперечить принципам місцевого самоврядування, визначеним у Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [73, с. 75].

Скаун О. у підручнику з Теорії держави та права місцеві державні адміністрації справедливо відносить до виконавчих органів влади на місцях, і зазначає, що органи виконавчої влади — це суцільна система, така взаємозалежність органів, у якій усі складові частини є взаємозалежними і одночасно складають самостійні підсистеми органів із своїми особливостями завдань, організаційної структури, функцій, повноважень, з повною автономією окремого органу [147].

Так коротко можна охарактеризувати систему органів публічної влади міст в Україні та їх перспективу. Стосовно самої системи органів, їх правового статусу проведено ряд наукових досліджень в Україні, які ми у даному підрозділі проаналізуємо, зазначивши заздалегідь, що окремого дослідження стосовно формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу проведено не було.

Вчений Куйбіда В. у 2001 році захистив дисертацію на тему «Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення», зокрема, автор зазначає, що сучасна теорія конституційного права розглядає

місто як невід’ємний елемент системи адміністративно-територіального устрою держави. Можна стверджувати, що від розвитку міст залежить розвиток усієї держави. Це стає ще більш очевидним коли згадати, що в містах України проживає понад 65 відсотків її населення. Тому ми вирізняємо місто як особливе адміністративно-територіальне утворення і аналізуючи його конституційно-правову природу шукаємо оптимальну структуру управління ним, з урахуванням регіональних особливостей, щоб забезпечити його сталий розвиток, а через нього і розвиток регіону. Особливості кожного міста обумовлюються його розмірами, розміщенням виробничих сил, поділом праці, побутом місцевих жителів, структурою взаємозв’язків виробничої та невиробничої сфери. Розвиваючись як адміністративно-політичний, соціально-економічний, історико-культурний центр відповідної території, місто набуває характерних рис, що виділяють його з-поміж інших об’єктів конституційно-правового регулювання. Усі ці особливості знаходять свій вираз у конституційно-правовому статусі міста, який визначає його місце і роль у складній системі конституційно-правових відносин. Конституційно-правовий статус міст обумовлюється і обсягом повноважень, якими наділяються міська територіальна громада, її представницький орган – рада, виконавчі органи ради та міський голова [72, с. 2].

Величко В. у своєму дисертаційному дослідженні присвяченому організаційно-правовим питанням діяльності місцевої державної адміністрації, зазначає, що керівником відповідно до Конституції України (ст. 118) і Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 8) є голова місцевої державної адміністрації, який призначається на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. При цьому, автор вважає зазначений порядок призначення голови місцевої державної адміністрації не зовсім доречний і такий що потребує змін, через те, що законодавством України місцеві органи державної влади наділені не лише контрольно-наглядовими функціями, а й широким колом повноважень у різноманітних сферах суспільного життя, безпосередньо впливають на функціонування відповідного

регіону та максимально наближені до громадян. Звідси можна зробити висновок, що голову місцевої державної адміністрації доцільніше було б не призначати, а обирати населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці. В. Величко при цьому пропонує і альтернативний варіант оптимізації роботи місцевих державних адміністрацій, а саме – створення виконавчих органів місцевого самоврядування на обласному й районному рівні. Але в такому випадку в компетенції місцевих державних адміністрацій повинні залишитися лише контрольні-наглядові функції при збереженні існуючого порядку формування [11, с. 7-8].

Також автор відносить до керівного складу місцевих державних адміністрацій заступників голови, керівників відділів, управлінь, інших структурних підрозділів адміністрації, керівника апарату адміністрації й керівників структурних підрозділів апарату, які згідно зі статтями 10 і 11 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» призначаються на посаду головами відповідних місцевих адміністрацій. Обслуговуючі та функціонально-галузеві підрозділи представлені апаратом, управліннями, відділами та іншими структурними підрозділами адміністрації, примірний перелік яких затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 821 від 18 травня 2000 р. [11, с. 7-8].

Станом на 2023 рік можемо зазначити, що конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій, порядок призначення їх голів не зазнав суттєвих змін, але певні реформування відбулися в рамках реформи державної служби.

Що стосується примірного переліку структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, то актуальним і чинним нормативно-правовим актом на сьогодні є постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 р. № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» [120].

Дослідниця Дробуш І. у своїй дисертації на тему: «Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні», захищеній у 2002 році питанням формування органів публічної влади міст не приділяє окремої уваги, але зазначає ряд загальних позицій, стосовно і нашого предмету дослідження. Зокрема, система органів місцевого самоврядування, які є органами територіальних громад і представляють їх інтереси, та система органів державної виконавчої влади, що забезпечують державне управління на місцях, – це різні за юридичною природою, функціями і повноваженнями системи місцевої влади. Функції місцевих органів державної виконавчої влади зумовлені завданнями держави, тобто мають державний характер. Більшість функцій органів самоврядування мають недержавну природу, оскільки основним критерієм визначення функцій є муніципальна природа питань місцевого значення. Функції органів місцевого самоврядування мають децентралізований характер, відбувається перенесення частини державної виконавчої влади на рівень територіальної громади. А стосовно виконавчої влади, мова йде не стільки про її децентралізацію, скільки про деконцентрацію її функцій з гори до низу, по «виконавчій вертикалі» [33, с. 12].

При цьому, автор визначає механізм здійснення функцій представницькими органами місцевого самоврядування, як комплексну системну категорію, що є сукупністю правових, організаційних, демографічних, територіальних, матеріально-фінансових та інших засобів, необхідних для втілення в життя будь-якого рішення в інтересах відповідних територіальних громад та виконання делегованих повноважень у межах чинного законодавства [33, с. 12].

Дослідник Григор'єв В. у своїй дисертації, присвяченій вивченню теоретичних і практичних питань, що виникають у процесі конституювання та інституціоналізації публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні, проаналізував міжнародні стандарти локальної демократії та визначив їхню істотну роль у формуванні компетенції муніципальної влади. Автор стверджує, що такі стандарти, розроблені спільно державами в рамках європейських

інтеграційних структур, зокрема в рамках Ради Європи, регулюють не тільки найважливіші питання становлення місцевого самоврядування, муніципальної влади, але також багатоаспектні питання міжнародного економічного й соціального співробітництва місцевих общин і влади, участі молоді у функціонуванні місцевої демократії, що безпосереднім чином впливає на формування й розширення компетенційної бази суб'єктів муніципальної влади, зокрема предметів її ведення [22, с. 10].

Питання формування органів публічної влади міст автор не виокремлює, більшою мірою його увага зосереджена на ролі територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади, виділенні ознак та функцій муніципальної влади.

Правник Мішина Н. у своєму дисертаційному порівняльно-правовому дослідженні муніципального управління в США та Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії, приходить до наступних висновків. А саме, про те, що для систем органів муніципального управління Сполученого Королівства та США характерна, в першу чергу, відсутність єдиної системи цих органів на всій території країни та наявність як органів муніципального управління, створення яких є обов'язковим, так і органів, створення яких є факультативним. Автор констатує, що до складу сучасної системи органів муніципального управління Сполученого Королівства входять лише органи муніципального управління загальної компетенції, а не загальної та спеціальної компетенції, як в США. Щодо органів муніципального управління спеціальної компетенції США наведено аргументи, які підтверджують, що не всі спеціальні та шкільні округи є органами муніципального управління, а тільки ті, що належать до незалежних (досить детальний розгляд муніципального управління в спеціальних та шкільних округах США в усіх розділах дисертації пов'язаний з тим, що інформація про ці органи включається до відповідних досліджень періодично). При розгляді організації муніципального управління в Сполученому Королівстві, увага звертається на нові, запроваджені у травні 2002 року організаційні форми «мер і менеджер», «мер і кабінет», «лідер і

кабінет», надається їхня характеристика, при розробці цих форм використовувався відповідний досвід функціонування в США організаційних форм управління муніципальних корпорацій «рада – менеджер» та «рада – мер» у двох її різновидах: «рада – слабкий мер» та «рада – сильний мер». Мішина Н. вважає, що вони є саме різновидами цієї форми, а не самостійними організаційними формами управління муніципальних корпорацій [95, с. 11].

Вчений Болдирєв С., досліджуючи організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні, торкається також загальних базових питань, особливої уваги на рівень управління містами не привертає. Проте, висновки автора заслуговують на увагу. Так, Болдирєв С. зазначає, що реформа місцевого самоврядування повинна здійснюватися узгоджено з реформою адміністративно-територіального устрою України, для чого доцільно розробити Концепцію трансформації останнього, на підставі якої в подальшому необхідно прийняти Закон «Про адміністративно-територіальний устрій України». Обласні, районні та районні у місті ради автор характеризує як представницькі органи особливого роду, що представляють відповідно спільні інтереси територіальних громад, частини територіальної громади міста, тому пропонується запровадити власну матеріально-фінансову основу та виконавчий комітет обласної ради, а також змінити статус районів, районів у місті, перетворивши їх в адміністративні одиниці з виконавчими органами, підпорядкованими відповідно обласним та міським радам; пропонується оптимізація правової основи місцевого самоврядування в Україні шляхом спеціалізації чинного законодавства, розробивши окремі закони про обласні ради як органи регіонального самоврядування; міські, сільські (селищні) ради як органи низового (базового) рівня самоврядування; територіальні громади; добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування. Автор вважає, що обсяг повноважень, форм їх реалізації і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення потребує збалансування й конкретизації з метою усунення конкуренції і протистояння всередині системи місцевого самоврядування [9, с. 14-15].

Вчений Делія Ю. захистив у 2003 році дисертацію на тему: «Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики». Зокрема, автором визначені основні етапи становлення і розвитку конституційно-правового статусу місцевого самоврядування в Україні як суб'єкта конституційного права з додержавного періоду до теперішнього часу та ставлення до місцевого самоврядування державної влади України на різних етапах її розвитку та сформульована концепція становлення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування в Україні, яка полягає в поступовості, багатоетапності й багатфакторності формування їх конституційно-правового статусу [26, с. 11]. При цьому питанням формування органів публічної влади міст особливої уваги не приділено, більшою мірою автор вносить пропозиції, щодо удосконалення конституційно-правового статусу обласних та районних рад, пропонує передбачити формування ними власних виконавчих органів.

Дослідник Соляник К. присвятив своє наукове дослідження питанням організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад в Україні, у якому, зокрема зазначає, що сучасне законодавство України не передбачає для обласних та районних, Київської та Севастопольської міських рад наявності власних виконавчих органів. Проте вони є у сільських, селищних, міських радах, однак існуючі бюджетно-фінансові відносини в державі не дають повною мірою реалізувати можливість створення підзвітних, підконтрольних та відповідальних виконавчих органів, позбавляють місцеву раду спроможності впливати як на кількісну, так і на якісну сторону організації та діяльності цих органів [148, с. 8].

Отже, можемо констатувати, що автор вважає, що у місті Києві та Севастополі мають створюватися міськими радами власні виконавчі органи.

Вчена Шкабаро В. своє дисертаційне дослідження присвятила конституційно-правовому статусу міста в Україні, зазначивши, зокрема, що місто – це не лише адміністративно-територіальна одиниця, не лише населений пункт, а спершу 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 [193, с. 3].

Автор визначає поняття міста, правосуб'єктність, функції міста, але не приділяє окремої уваги органам публічного управління міста, та особливостям їх формування.

Дослідник Торохтій Ю. досліджуючи правову основу, види, форми й методи взаємодії між місцевими державними адміністраціями та місцевим самоврядуванням в Україні, що використовуються у процесі реалізації їхньої компетенції, зазначає, що у перспективі реформувати систему регіональної влади слід не стільки в напрямку розподілу повноважень, скільки в напрямку радикальної зміни в самій системі організації влади, що має супроводжуватися зміною юридичної природи обласних і районних рад, створенням виконавчих органів обласних і районних рад, зміною статусу місцевих державних адміністрацій. Автор приходить до висновку про те, що у перспективі відбуватиметься перехід від агентської моделі взаємовідносин до взаємозалежності, а потім – до партнерства між досліджуваними суб'єктами управління [159, с. 5].

Окремої уваги питанням управління містами автор не приділяє, але його висновки безумовно мають значення для нашого дослідження, у зв'язку з тим, що саме на рівні міст Києва та Севастополя тісно переплітаються повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, питання ефективної взаємодії між ними є вкрай важливим.

Правник Бальцій Ю. досліджуючи правовий статус міського голови в Україні не зупиняється детально на порядку його формування, при цьому він зазначає, що нормативний аналіз повноважень міського голови у різних сферах функціонування територіальної громади та формованих нею органів дає можливість виокремити такі їх групи: організаційні (пов'язані з організацією роботи міської ради та її виконавчого комітету); по забезпеченню реалізації міською територіальною громадою форм безпосереднього волевиявлення; у сфері розвитку території, на якій функціонує територіальна громада та здійснюється місцеве самоврядування, а також у сфері бюджету та фінансів; розпорядчі; представницькі; у сфері забезпечення законності, охорони прав і свобод людини і громадянина на території міської територіальної громади; у здійсненні контролю з боку міської ради за діяльністю міського голови. Основною організаційно-правовою формою діяльності міського голови автор називає організацію роботи міської ради та її виконавчого комітету. Крім того, він вносить пропозицію у контексті підвищення ефективності організаційно-правових форм діяльності міського голови, появи нових форм в системі місцевого самоврядування актуалізується легалізація принципу взаємовідносин «мер – рада». Він дотепер не знайшов у законодавстві України свого чіткого визначення, хоча систематичний аналіз закріплених повноважень найбільше наближається до системи: «сильний мер – слабка рада», що, як здається, є найбільш оптимальною формою взаємовідносин указаних суб'єктів місцевого самоврядування [3, с. 13].

Вчена Чернецька О. вивчала конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад, особливої уваги формуванню місцевих рад, в тому числі міських, автор не присвятила, але здійснивши аналіз підстав дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради і способів контролю територіальної громади за виконанням своїх повноважень обраними депутатами та обґрунтовано висновки про імперативний характер депутатського мандату, запропоновано внести до виборчого законодавства пропозицію щодо можливого відкликання депутата політичною партією або блоком як підставу

дострокового припинення повноважень за умови застосування на місцевих виборах пропорційної виборчої системи [166 с. 4].

Дослідниця Хонда М. сформулювала у своїй дисертації, присвяченій конституційно-правовому статусу столиці України, висновки і пропозиції щодо необхідності прийняття нової редакції Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», який має містити наступні основні елементи: визначення спеціального статусу столиці України – міста Києва, відповідно до ст. 133 Конституції України; вичерпний перелік функцій міста Києва, у тому числі визначати функції, що пов'язані із статусом столиці, виконання яких має фінансуватися з державного бюджету; чітку регламентацію статусу Київської міської ради, її виконавчого органу та Київського міського голови, механізм взаємодії між ними та систему їх функцій і повноважень; порядок організації та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів і посадових осіб виконавчої влади у районах міста Києва, форми їхньої взаємодії з Київською міською радою та її виконавчим органом, а також Київським міським головою [164, с. 7].

Простежується авторська позиція, щодо формування в столиці власного виконавчого органу міською радою, але у авторефераті не міститься обґрунтування подальшої долі місцевих державних адміністрацій в місті Києві.

Вчений Лялюк О. у своєму дисертаційному дослідженні на тему: «Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні» питанням виборів місцевих рад особливої уваги не приділяє, проте описує авторську концепцію реформування територіальної основи організації і діяльності місцевих рад, що передбачає дворівневу систему представницьких органів місцевого самоврядування, оптимізацію адміністративно-територіального устрою та запровадження поселень як базових адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, автор підтримує ідею прийняття Муніципального кодексу України (Кодексу законів України про місцеве самоврядування), що сприятиме системному, комплексному унормуванню основ організації і діяльності місцевих рад; запропоновано авторську структуру даного Кодексу [84, с. 6].

Автор в тому числі не акцентує окремої уваги на органи публічної влади міст, а розглядає функціональну складову конституційно-правового статусу місцевих рад в Україні.

Дослідник Чикурлій С. у роботі присвяченій конституційно-правовому статусу органів виконавчої влади в Україні, щодо органів публічної влади міст конкретики не вносить, але стверджує, що серед сукупності місцевих органів виконавчої влади характеризуватись конституційно-правовим статусом може тільки місцева державна адміністрація. Головними критеріями виділення конституційно-правового статусу місцевих державних адміністрацій є наявність конституційних норм щодо них; наявність сукупності повноважень політико-правового характеру; конституційно-правовий механізм призначення, відповідальності та звільнення голів місцевих державних адміністрацій [168, с. 17].

Ми в свою чергу звертаємо на це увагу у зв'язку із тим, що Київська та Севастопольська міські та районні в цих містах державні адміністрації є відповідно органами публічної влади міст.

Праник Любченко П. у своєму дисертаційному дослідженні зазначає, що форми і зміст взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають будуватися відповідно до конституційно-правових засад організації публічної влади в Україні, з урахуванням політики децентралізації й деконцентрації влади, єдності територіальної основи й чіткого розмежування предметів відання. Взаємодія між ними повинна базуватися на чіткій методологічній основі та втілюватися в різноманітних організаційно-правових формах. Зокрема: а) інституційних (створення спільних органів – координаційних, консультативних, дорадчих); б) правових (участь у розробці правових актів); в) організаційних (проведення спільних заходів: розширених колегій, засідань президій рад, семінарів, конференцій, "круглих столів", звітів перед громадами, перевірок тощо); г) інформаційних (обмін інформацією з питань місцевого значення: листування, телефонні переговори, надсилання проектів рішень і копій прийнятих актів тощо); г) матеріально-фінансових

(спільне фінансування проектів місцевого і регіонального значення, створення спільних підприємств та організацій) [83, с. 19].

Ця пропозиція видається актуальною і щодо взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування на рівні міст в Україні.

Вчений Теплюк М. присвятив своє дисертаційне дослідження конституційно-правовим проблемам організації публічної влади в Україні, стосовно здійснення публічної влади в містах України окремої уваги, на цьому аспекті не сконцентровано. Проте, автор зазначає, що місцеве самоврядування розглядається як інститут публічної влади, задіяний в єдиний політичний механізм реалізації управління суспільством. У конституційному механізмі народовладдя місцеве самоврядування займає місце, відмінне від державного владного механізму та від інститутів громадянського суспільства. Конституційне визначення місцевого самоврядування в Україні не повною мірою відповідає природі цього інституту в його традиційному розумінні та його визначенню в Європейській хартії місцевого самоврядування. Зокрема, в законі не визначена об'єктивна основа самостійного вирішення територіальною громадою та її органами питань місцевого значення, якою є особливі інтереси жителів, що її утворюють. Автор констатує, що розгляд відношення місцевого самоврядування і державної влади через механізм реалізації інтересів людини має принципове методологічне значення для оптимального вирішення на практиці зазначеного відношення, а також взаємодії місцевого самоврядування з відповідними інститутами громадянського суспільства. З огляду на це, місцеве самоврядування визначається в роботі як форма публічної самоорганізації населення, яка передбачає самостійне вирішення жителями територіальних громад питань місцевого значення в їхніх інтересах відповідно до Конституції та законів України. Натомість, держава виступає як форма публічної самоорганізації суспільства, яка вирішує питання загальносуспільного значення в інтересах, спільних для усіх жителів України, в тому числі жителів кожної громади. Також автор характеризує, місцеве самоврядування як дієвий елемент системи стримувань і противаг щодо

реалізації державою виконавчої влади на місцевому рівні, що є додатковим важелем здійснення народовладдя в стосунках з державою. У його функціонуванні виявляються загальні закономірності розвитку публічної влади (концентрація влади та спеціалізація державного управління), що об'єктивно зумовлюють організацію й функціонування публічної влади взагалі. Проте цю роль місцеве самоврядування може відігравати більш-менш ефективно залежно від того, наскільки демократичну політику здійснює та політична сила, яка знаходиться при владі, наскільки повно держава забезпечує гарантії місцевого самоврядування. Водночас роль місцевого самоврядування значною мірою залежить від суспільної активності самих територіальних громад, їх здатності відстоювати свої права проти сваволі державної влади [156, с. 20-21].

Шаповал В. у своїй дисертації розглянув комплексно конституційно-правовий статус сільського, селищного та міського голови в Україні, не виокремлюючи міського голову. При цьому автор, пропонує оновити законодавство про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. А саме: тільки мажоритарна виборча система на місцевому рівні; перегляд вікового цензу для реалізації пасивного виборчого права на місцевих виборах на підставі рамочних показників: сільських, селищних голів — по досягненні 21-річного віку на день виборів, міських голів — 25 років; для ефективної роботи сільських, селищних, міських голів необхідність запровадження, окрім вікового, освітнього цензу, адже соціальне призначення місцевого голови вимагає професійного ставлення до цієї справи [171, с. 15-16].

Слід зазначати, що дані пропозиції автор вносив у 2009 році, при цьому виборче законодавство, в тому числі стосовно місцевих виборів зазнало змін декілька разів, станом на сьогодні ці питання врегульовані Виборчим кодексом України, але пропозиції автора залишаються актуальними, враховуючи функціональний аспект діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.

Крім того, автор вважає що голова бере активну участь у здійсненні всіх функцій і повноважень місцевого самоврядування, про те, що йому належить вирішальна роль у всіх сферах місцевого життя. І при цьому, визначення функцій сільського, селищного, міського голови як суб'єктів місцевого самоврядування характеризується так: по-перше, вони відображають місце сільського, селищного, міського голови в системі місцевого самоврядування; по-друге, розкривають зміст діяльності сільських, селищних, міських голів; по-третє, орієнтують цих суб'єктів на досягнення єдиної мети для всієї системи територіальної самоорганізації – вирішення питань місцевого значення, забезпечують поєднання інтересів загальнодержавних з інтересами певної території [171, с. 15-16].

Вчена Лазор О. у своєму науковому дослідженні у галузі державного управління вивчала інституціоналізацію публічної самоврядної влади в Україні, і прийшла до ряду цікавих висновків, зокрема. Величина маятникової міграції населення може змінюватися і залежить від багатьох чинників. Виявлена кореляція між зручністю розташування обласного адміністративного центру та кількістю населення, що доїжджає: у радіусі до 35 км цей показник складає 10 %, зі збільшенням відстані – він зменшується вдвічі. Цей показник вказує на природну межу формування міських агломерацій, розвиток територій яких взаємопов'язаний із їх центральним містом. Моніторинг малих міст України, що становлять 77 % від загальної їх кількості, виявив як природний приріст населення (1,1 – 1,3 %), так і внаслідок міграції (1,7 – 3,6 %). На думку автора методика виокремлення метро- та мікрополійних ареалів, уведених свого часу у США, що сприяло зростанню кількості населення у малих містах та їх розвитку, є потенційною для застосування в Україні. Крім того, розглянуто адміністративно-територіальний поділ та адміністративно-територіальний устрій України та зарубіжних держав. Означено сутність адміністративно-територіальних одиниць на сучасному етапі та внаслідок реформувань, проведено їх порівняльний аналіз. Визначено та проаналізовано критерії

виокремлення рівнів самоврядування на прикладі зарубіжних держав та України в контексті змін, викладених у законопроектах [77, с. 16].

На думку Лазор О. перспективи місцевого самоврядування обумовлені критичністю його стану та виявленою недієвою державною політикою в означеній сфері. Діяльність обраних у 2006 р. місцевих рад посилила негативну тенденцію щодо зниження рівня довіри населення до органів місцевого самоврядування, який становить 38,4 %. Прослідковується певна тенденція стосовно зниження рівня довіри населення до органів місцевого самоврядування із зростанням їх територіального рівня, що певною мірою пояснюється типом виборчої системи формування місцевих рад та обрання посадових осіб територіальних громад. Недосконалість представницьких органів, які формують відповідні виконавчі структури та здійснюють контроль за їх діяльністю, неефективність функціонування системи місцевого самоврядування загалом, дедалі частіше визнається важливою проблемою, що сповільнює розвиток територіальних громад в Україні. Однак найбільшою проблемою вважається відсутність стратегії розвитку місцевого самоврядування на державному рівні, зокрема його законодавчого забезпечення [77, с. 18-19].

Дослідниця Дзядзіна Н. у галузі державного управління вивчала питання публічного управління процесами регіонального розвитку в умовах децентралізації, тому на здійсненні публічного управління містами увагу не зосереджувала, але зазначаючи про аналіз практики країн ЄС, має корисні висновки і щодо нашого предмету дослідження. Зокрема, у процесі визначення регіональних пріоритетів розвитку для України доцільно орієнтуватися на європейську практику, у країнах ЄС у сфері регіонального розвитку втілюються пріоритети, які стосуються захисту навколишнього середовища, розвитку безпечної енергетики, розвитку транспортної мережі, покращення якості життя, формування економіки знань та ін. [28, с. 14].

Вчений Констанкевич Ю. присвятив своє дисертаційне дослідження цікавому аспекту, що пов'язаний із формуванням органів публічної влади, а

саме морально-етичним критеріям як конституційній умові формування органів публічної влади в Україні. Ряд його висновків можуть бути корисні та актуальні і для нашого дослідження. А саме, автор піднімає можливості встановлення морально-етичних умов до кандидатів на виборні посади, що загалом не співвідноситься із демократичними засадами правління. Водночас пропонується покладати обрання доброчесних кандидатів на політичні партії, а також передбачати обов'язкові дебати (за можливості) у виборчому законодавстві. Застосування морально-етичних критеріїв і їх перевірка органами публічної влади допустима лише у разі посягання на конституційні цінності суверенітету і територіальної цілісності, толерантності, прав людини і демократії, які повинні мати механізми захисту (себто концепція войовничої демократії). Крім того, автор пропонує розглядати принцип доброчесності у виконавчій владі та органах місцевого самоврядування через право громадян на належне урядування, чим визначено необхідність обговорення питання стосовно конституційного закріплення зазначеного права. У роботі пропонується надання можливості призначення членів Уряду окремо (а не за списком), що дозволить індивідуально враховувати морально-етичні якості кандидатів, встановлення вимоги доброчесності для кандидатів на посади державної служби та можливість її передбачення при відборі на призначувані посади в органах місцевого самоврядування. Запропоновано покласти обов'язок на орган, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, не менше, ніж один раз на рік, організовувати конференцію з питань доброчесності та етики, на яку запрошувати представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, навчальних і наукових установ, громадських організацій для з'ясування проблемних питань доброчесності та етики як вимоги щодо вступу на службу [58, с. 4-5].

Вчений Гладій В. у дисертаційному дослідженні, у якому він розглядає місцеве самоврядування як ресурс політики Євроінтеграції, досліджуючи досвід Вишеградської групи, окреслює перспективи для України. Таким чином

автор, зазначає, що важливим чинником впливу на процес конституювання місцевого самоврядування виступає виборча система, від оптимальної композиції якої залежить його демократичність. Держави Вишеградської четвірки пройшли певний шлях еволюції виборчих систем. Сьогодні дві країни (Польща та Словаччина) прийняли Виборчі кодекси, що дозволило уніфікувати всі види виборів у межах 195 держави. В Чехії та Угорщині виборчий процес регламентується Конституціями країн, а також окремими законами. При цьому необхідно зауважити, що найбільш стабільним є виборче законодавство Чехії, внаслідок чого країна має найякіснішу систему селекції місцевої влади. Сьогодні у досліджуваних країнах діють такі системи: змішана у Польщі (ради повітів обираються за мажоритарною системою відносної більшості, ради повітів і сеймиків воєводств – за пропорційною системою із використанням 5 % бар'єру; новацією є запровадження статевих квот); мажоритарна система відносної більшості у Словаччині; пропорційна виборча система із застосуванням 5 % бар'єра у Чехії; змішана в Угорщині (найскладніша система з усіх аналізованих країн, яка передбачає, що у муніципалітетах з чисельністю населення до 10 тис. осіб виборці мають один голос та переможець визначається за допомогою мажоритарної виборчої системи; а у муніципалітетах із чисельністю населення вище 10 тис. осіб і в районах столиці діє так звана система «двох голосів» («змішана система пропорційного представництва»), яка поєднує одномандатну систему з принципами пропорційного представництва і прагне поєднати позитивні риси обох систем) [20, с. 194-195].

На важливість дослідження досвіду саме Вишеградської групи країн Європи звертають увагу і автори статті на тему «Розвиток системи місцевого самоврядування в країнах Вишеградської групи в умовах постмодерного суспільства», вважаючи, що помилковим є варіант вибору країни перманентної демократії, яка пройшла шлях багаторічних змін, містила революційні потрясіння та має специфічний історичний розвиток. Наполягаючи на тому, що Україна при здійсненні внутрішніх інституційних, має обирати вектор саме

завдяки вивченню досвіду сусідніх європейських країн, які не лише межують з Україною, а й пройшли схожі етапи розвитку. Зазначаючи, що тривалий час Міждержавне об'єднання країн Вишеградської четвірки є партнером і провідником зовнішньої політики України [184, с. 233].

Вчений Калиновський Б. здійснив ґрунтовне дослідження конституційно-правових засад функціонування та розвитку місцевої публічної влади в Україні, питання формування місцевих органів публічної влади автором безумовно було розглянуто, і автор зазначає з цього приводу, що з огляду на значний масив опрацьованого практичного матеріалу, зазначено, що вибори органів місцевого самоврядування мають відбуватися за мінімальної участі політичних партій. Запровадження пропорційної виборчої системи призводить до того, що першочергового значення на виборах набувають не професійні та особисті якості кандидата, а його партійна належність. Відзначається тенденція все більш декоративного характеру місцевих рад і їх використання як в політичних цілях, так і для маскування лобіювання корпоративних управлінських рішень [46, с. 19].

Правник Кулик Т. своє монографічне дослідження присвятила конституційним засадам взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в столиці України. Так автор, зокрема, звертає увагу на наступну проблему, яка опосередковано пов'язана із формуванням органів публічної влади міста Києва. Так, на думку, Кулик Т., в м. Києві відбулася централізація влади, що суперечить принципам місцевого самоврядування, визначеним у Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. Зокрема, у ст. 5 зазначеної Хартії встановлено, що зміни територіальних кордонів місцевих властей не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, а стають можливими шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом. У м. Києві в 2010 році без з'ясування думки жителів територіальної громади було ліквідовано їх представницькі органи, що діяли в 10 районах міста. Крім того, у рішенні Київської міської ради «Про питання організації управління

районами в місті Києві» від 09.09.2010 р. № 7/4819 єдиною тезою, яка свідчить про підстави прийняття саме рішення про припинення шляхом ліквідації районних у м. Києві рад та районних у м. Києві державних адміністрацій зазначено «з метою вдосконалення організації управління районами в місті Києві». А отже, жодного обґрунтування доцільності проведення зазначених реформ чи з'ясування думки територіальної громади при прийнятті зазначеного рішення Київською міською радою здійснено не було. Більше того, ця подія обмежила передбачене ст. 140 Конституції України право територіальної громади – мешканців м. Києва – самотійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Єдиним позитивним моментом в цій події стало те, що в подальшому відбулася певна деконцентрація державної влади шляхом створення в м. Києві районних державних адміністрацій та наділення їх повноваженнями, необхідними для забезпечення життєдіяльності районів міста [73, с. 75].

Крім вищезгаданих авторів, є ще ряд вчених, що тим чи іншим чином досліджували дотичні до предмету нашого дослідження проблеми, серед них Бровко Н. [10], Глиняний І. [21], Гройсман В. [27], Діденко О. [29], Закірова С. [39], Ключковський Ю. [50], Колодій О. [56], Когут О. [52], Корнієнко В. [66], Кравцова З. [68-70], Лещенко О. [79], Лізунова О. [80], Логачова В. [81], Максименко Т. [86], Мохончук Б. [96], Нестерович В. [99], Нечаєва Г. [100], Осауленко А. [185], Палагицька Г. [105], Сьох К. [155], Хавронюк М. [14], Ярмоленко О. [176]. Результати їх досліджень та висновки були нами вивчені та враховані при здійсненні даного дослідження.

1.2. Методологічна основа дослідження формування органів публічної влади міст

Методологічна основа дослідження є своєрідним інструментарієм, що дозволяє вивчити, проаналізувати предмет дослідження та сформулювати

зрозуміле та науково-обґрунтоване уявлення про нього, розв'язати дослідницькі завдання, виявити проблеми та віднайти шляхи їх вирішення.

Слід зазначити, що методологія – це складний багатоступеневий процес пізнання, а відтак, у цьому сенсі варто послуговуватися формулюванням «методологічні принципи науки». Адже саме наука є особливою формою людської діяльності, що склалася історично і має своїм результатом цілеспрямовано відібрані факти, гіпотези, теорії, закони й методи дослідження [101, с. 5].

Методологію розглядають у широкому сенсі, як теорію людської діяльності, мислення пізнання, та вузькому – як сукупність засобів, методів, прийомів наукового дослідження.

Своєрідним компромісом між надто широким і надто вузьким розумінням методології як шляху пізнання є багаторівневий підхід, коли розрізняються: найзагальніші методи наукового пізнання – аналіз і синтез, сходження від абстрактного до конкретного тощо (філософська методологія); загальні для багатьох наук, міждисциплінарні методи пізнання – системний та організаційний аналіз, кібернетичний, синергетичний підходи тощо (загальнонаукова методологія); теорія і методи конкретної науки, галузі знань; методика, сукупність операцій і процедур, що застосовуються в конкретних дослідженнях [82, с. 34-35].

Методологічна основа дослідження розглядається як основне, вихідне положення, на якому ґрунтується наукове дослідження [82, с. 35].

Найбільш доцільним підходом до розуміння методології є поєднання широкого підходу до характеристики структурних та процесуальних властивостей, які реалізуються на засадах методологічного реалізму. Варто підтримати погляди тих учених, які розглядають методологічну основу наукового дослідження у широкому розумінні, структуруючи її на окремі елементи (рівні) та розкриваючи її у контексті процесу формування і застосування методологічних підходів та методів у дослідженні державно-правових явищ. Відповідно, ми можемо говорити про те, що структурно

методологічна основа може складатися з трьох рівнів. Перший рівень становлять принципи наукового пізнання, які формують загальну ідеологію наукового дослідження, визначають її стратегію та на яких має бути заснована наукова пізнавальна діяльність. Принципи наукового пізнання виконують загальнометодологічну роль, забезпечують базування самого дослідження на положеннях, що формують світогляд дослідника, визначають його роль у цій діяльності, а також націленість його діяльності на отримання результатів, які характеризуються результативністю, об'єктивністю, достовірністю, апробованістю тощо. Другим рівнем є методологічні підходи, які відображають загальну абстрактну цілісну методологічну проблематику дослідження, визначають загальний напрям наукового пізнання і закріплюють зміст стратегії наукового дослідження, що дає змогу досягти відповідних наукознавчих результатів. Саме принципи наукового дослідження знаходять свою реалізацію шляхом виокремлення і визначення кола науково-методологічних підходів, які відображають світоглядні напрями дослідження джерел права та визначають стратегію їх пізнання. Третій рівень становлять безпосередньо самі методи наукового пізнання, які мають досить розгалужену структуру, являють собою конкретні інструменти наукового дослідження, забезпечують вирішення окремих завдань, які визначені у межах загальної мети наукового пізнання і відповідають загальному методологічному підходу (підходам), котрі взяті за основу у здійсненні наукового дослідження. Формування методологічної основи наукового дослідження здійснюється індивідуально кожним дослідником, відповідно, має суб'єктно зумовлений характер, засновується на особливостях самого предмету дослідження та змісту наукового дослідження, наукознавчого потенціалу самого дослідника тощо [67, с. 122].

Методологія цього наукового дослідження базується на використанні принципу плюралізму у виборі методологічних підходів, методів і прийомів. Адже саме методологічний плюралізм і конкуренція наукових ідей є ознакою того, що представники різних доктрин виявляють свободу наукової творчості, а це – найперша запорука успішності та конкурентоздатності. Тільки сама

суспільно-правова практика або життя може дати відповідь на запитання, який метод дослідження є найоптимальнішим [67, с. 163].

Вчений Погорілко В. зазначав, що формування сучасної наукової методології конституційного права в Україні відбувається таким чином: по-перше, шляхом трансформації уже апробованих методів науки радянського державного права; по-друге, через запозичення наукової методології, яка не визнавалася в науці радянського державного права, але практикувалася у зарубіжній науці конституційного права; по-третє, шляхом залучення до методологічного апарату науки конституційного права методів, що використовують в інших науках – соціології, політології, психології, статистиці, кібернетиці, теорії управління, синергетиці тощо [108, с. 184].

Правник Рабінович П. до складу методології включає філософсько-світоглядні підходи; загальнонаукові методи, тобто такі, які використовують у всіх або у більшості наук; групові методи, тобто такі, що застосовуються лише у певній групі наук; спеціальні методи, тобто такі, що прийнятні для дослідження предмета лише однієї науки; дослідницькі методи. До першої групи належать такі методи: матеріалістичний чи ідеалістичний, діалектичний чи метафізичний, визнання чи заперечення об'єктивних соціальних, у тому числі державно-правових, закономірностей і можливості їхнього пізнання, здобуття істинних знань щодо них. До другої групи – структурний, функціональний методи, сходження від абстрактного до конкретного, формально-логічні процедури, аналіз, синтез та ін. Третя група включає методи, що використовуються, наприклад, тільки у суспільствознавстві (скажімо, метод конкретно-соціологічного дослідження). Спеціальні методи, прийнятні для дослідження предмета лише однієї науки, наприклад, юриспруденції – це способи тлумачення норм права, своєрідні прийоми узагальнення юридичної практики. Дослідницькі методи, виділені як окрема класифікація, розподіляють умовно на емпіричні (способи виявлення, фіксування, збирання, систематизації інформації про факти та явища) і теоретичні (способи пояснення, тлумачення зібраних даних, побудови понять, концепцій, прогнозів та ін.) [133, с. 149].

Що стосується дослідження формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу, то основним методом безумовно є порівняльно-правовий метод, що застосовується наскрізно в раках даного дослідження.

Зустрічається думка про досить давнє походження порівняльно-правового методу. Зокрема, на думку Саїдова А., вихідною точкою для порівняльно-правового методу є використання античними й середньовічними філософами та законодавцями «порівняння» як методу дослідження з метою вирішення конкретних проблем. Ще Аристотель використовував цей метод, свідомо порівнюючи Конституції грецьких і варварських міст. Як аргумент дослідники наводять, як правило, зіставлення з використанням порівняльних даних давньогрецьких законів Солона й Лікурга, розробку в древньому Римі Законів XII таблиць, утворення римського права з його поділом на *jus civile* та *jus gentium*, виведення зі звичаїв різних місцевостей принципів загального звичаєвого права у Франції в XV столітті й принципів німецького приватного права в Німеччині у XVIII столітті, зіставлення загального права з канонічним правом в Англії у середні віки. У Європі порівняльно-правовий метод юридичної науки набув популярності також у зв'язку з поширенням у XIX столітті ідей історичної школи права. Згодом, уже у XX столітті, французький компаративіст Давид Р. відзначав, що порівняльне право може бути використане в дослідженнях у сфері історії, філософії чи загальної теорії права, а «батьком» порівняльного права дослідник називав Ш.-Л. Монтеск'є [174,с. 157].

Так, Юркевич Х. зазначає, що перш початково порівняльне правознавство загалом і порівняльно-правовий метод зокрема були тісно пов'язані з порівняльно-історичними дослідженнями в лінгвістиці, історії та етнографії, на думку Р. Давида, філософія потребує універсалізму; немає потреби говорити про «убогість і вузькість» філософії права, яка ґрунтується лише на вивченні свого національного права. Порівняльне право абсолютно очевидно сприяє подоланню подібного роду бар'єрів. У порівняльній юриспруденції зіставляють

правові системи держав, вплив міжнародного права на національне право, стійкість правових систем. При цьому, як справедливо зазначив французький дослідник Жалюзо Б., питання стосовно належності порівняльного методу до спеціальних методів порівняльного права, які виокремлюються серед порівняльного методу загалом, є беззмістовним, оскільки він неодмінно призводить до половинчастої відповіді. Навпаки, дійсним питанням, яке варто ставити, є питання методології, безпосередньо застосовуваної в порівняльному праві. Саме тому порівняльно-правовий метод застосовується в тісному зв'язку з іншими методами юридичної науки (історичним, аналітичним тощо) як на рівні мікропорівняння (дослідження національних правових систем), так і на рівні макропорівняння (дослідження «сімей правових систем») [174, с. 157].

Для досягнення наукових результатів вчений Константинеско Л.-Ж. пропонує метод порівняльно-правового аналізу, який визначає три стадії цього процесу й тим самим формулює так зване «правило трьох С» (франц. «la règle des trois C»: *connaître, comprendre, comparer*) – пізнання, розуміння, порівняння. Перша стадія – пізнання, заснована на п'яти основних правилах: 1) вивчення терміну як такого; 2) дослідження порівнювального терміну в його вихідних джерелах; 3) вивчення порівнювального терміну в сукупності й загальності джерел права досліджуваної правової системи; 4) дотримання ієрархії правових джерел відповідного правопорядку; 5) тлумачення порівнюваного терміну згідно з належним методом того правопорядку, до якого він належить. Розуміння як другий етап порівняльно-правового аналізу полягає в поверненні терміну в його власну правову систему (в широкому значенні цього слова) з дослідженням водночас його політичного, економічного та соціального середовища. На етапі порівняння науковець рекомендує методично й послідовно порівнювати всі аспекти терміну, при цьому такий аналіз повинен мати три основні цілі: 1) ідентифікувати й виділити всі відношення, тобто всі відмінні та спільні риси між порівнюваними термінами; 2) визначити важливість установлених відношень; 3) визначити зміст таких відношень, тобто намагатися визначити їх причини й цілі [174, с. 158].

Порівняльно-правові дослідження, а точніше їх результати сформували окрему систему знань. Виокремлюють юридичну компаративістику як систему знань, накопичених у процесі порівняльних досліджень у правовій сфері. Компаративістика слово латинського походження (лат. *Comparativus*) і в перекладі означає порівняння. В сучасній науковій юридичній літературі відсутня єдина інтерпретація сутності, змісту й призначення юридичної компаративістики, це ж стосується і назви зазначеної дисципліни. Науковці використовують різні терміни для позначення сукупності знань у порівняльно правовій сфері, зокрема: компаративна юриспруденція, порівняння у праві, порівняльне право, порівняльне правознавство. На наше переконання, у широкому розумінні ці назви слід розглядати як синоніми, а суперечки з цього приводу не мають принципового значення [165, с. 23].

Вчений Тихомиров О. зазначає, що юридична компаративістика охоплює метод і науку, науку про метод, міждисциплінарні дослідження в межах юридичних та неюридичних наук та ін., відображає плюралізм наук про право та взаємопов'язані із ним явища на основі загальнонаукового компаративного методу і компаративізму як виду світогляду. Маючи міждисциплінарну природу, юридична компаративістика підкреслює необхідність визнання актуальності проблемної побудови наук, пошуку предмету компаративних досліджень не лише на рівні загальнотеоретичних, спеціальних та галузевих юридичних наук, але у всьому діапазоні існування правової реальності: від правопорядку світу, права людства до правового простору соціальних груп, громад, безпосереднього життя конкретного суб'єкта права [157, с. 13].

Порівняльно-правовий метод — це не лише певна система мислення, тобто сума критеріїв, яка повинна забезпечити досягнення правильного результату, але це й робочий метод. Порівняння у праві — це відносно самостійний, системно організований спосіб дослідження, при якому порівняння є необхідним для досягнення специфічних цілей пізнання. Порівняльно-правове дослідження шляхом виявлення спільного віднаходить і те, чим відрізняються порівнювані правові системи. Обидва завдання і

можливості порівняльно-правового дослідження (встановлення спільного і відмінного в порівнюваних об'єктах) також взаємопов'язані, як спільне і відмінне в правових системах. З одного боку, порівняння передбачає встановлення спільного, що може бути виявлене лише за допомогою порівняльного методу, а з іншого — сприяє встановленню відмінностей в порівнюваних об'єктах [165, с. 23].

Порівняльно-правове дослідження формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу крім порівняльно-правового методу передбачає застосування і інших методів наукового-дослідження, а саме філософські, загальнонаукові, конкретно-наукові й спеціально-правові.

Правник Калиновський Б. пише, що філософські методи — це застосовані як свідомо, так і стихійно елементи загального значення, такі як закони, категорії, поняття, причини тощо, що і роблять будь-яку науку так званою прикладною логікою [44, с. 58-59]. У контексті розгляду філософських методів діалектичний — це загальний, фундаментальним метод пізнання дійсності, основу якого складають найбільш узагальнені закони розвитку матеріального світу. Цей метод здійснює обґрунтування причинно-наслідкових зв'язків, процесів диференціації та інтеграції, постійних суперечностей між сутністю і явищем, змістом і формою, об'єктивності щодо оцінки дійсності. Метод фактично виявляє суперечності, які дають ключ до розуміння тенденцій і закономірностей розвитку. Ще один із найголовніших філософських методів — метафізичний, який дозволяє розглядати явища абстраговано, тобто поза процесом розвитку. Саме такі методи пізнання, як метафізичний та діалектичний, забезпечують визначення стратегії дослідження, зосереджуються на збиранні фактичних даних, необхідних для дослідження, та спрямовані на оцінку отриманих результатів дослідження. Зокрема історичний метод дає змогу дослідити становлення, формування і розвиток різних явищ та процесів, як-от у дисертаційному дослідженні — повноважень органів місцевого самоврядування, шляхом упорядкування інформації у хронологічному порядку [91, с. 55-63].

Калиновський Б., Кулик Т. визначають вертикальну структуру методології наукового дослідження місцевої демократії таким чином: – світоглядно-філософський рівень, на якому визначаються основні напрями і загальні принципи пізнання предмета дослідження взагалі; – загальнонауковий рівень, що відображає дослідження об'єктів, які охоплює предмет; – конкретно-науковий рівень, що акцентується на юридичній науці, розглядає предмет як явище правової дійсності; – спеціально-науковий рівень, де вивчаються окремі властивості об'єкта (предмета) [47, с. 51].

Загально-науковими методами є формально-логічний, системний, інституційний, структурно-функціональний.

Формально-логічний метод полягає у аналізі інформації від абстрактного до конкретного. В процесі застосування такого методу у науковому дослідженні використовуються також синтез, аналіз, порівняння, аналогія, моделювання, узагальнення тощо. Так, визначення основних категорій у підрозділі 2.1 здійснено завдяки використанню формально-логічного методу.

Також до формально-логічних методів належать логіко-змістовий метод, що полягає у перевірці теоретичних узагальнень на логічну обґрунтованість та несуперечливість та логіко-семантичний метод, застосування якого дає змогу розглянути природу, зміст та ознаки повноважень органів місцевого самоврядування та загалом місцевого самоврядування як явища [43, с. 89-92].

Системний підхід – це категорія, що не має єдиного визначення, оскільки трактується надто широко і неоднозначно. У літературі наводяться наступні трактування або визначення системного підходу: Інтеграція, синтез розгляду різних сторін явища або об'єкта (Холл А.). Адекватний засіб дослідження і розробки не будь-яких об'єктів, що довільно називаються системою, а лише таких, котрі є органічним цілим (Оптнер С.). Вираження процедур подання об'єкта як системи та способів їх розробки (Садовський В.). Широкі можливості для одержання різноманітних тверджень та оцінок, які передбачають пошук різних варіантів виконання певної роботи з подальшим вибором оптимального варіанта (Бурчфільд Д.). Зазначимо, що дуже часто

наукове пізнання характеризується певною «роздвоєністю»: з одного боку – це прагнення до цілісного розгляду об'єктів, а з іншого – до систематизації знання про об'єкт на основі використання певних конкретних, часткових уявлень про нього [75, с. 5-6].

Системний підхід дозволив з'ясувати конституційно-правову регламентацію та особливості формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС (розділ II).

Структурно-функціональний метод є продовженням системного підходу, завдяки йому об'єкт досліджується шляхом розподілу його на складові частини, виявлення зв'язків між цими частинами (складовими елементами), з'ясування місця і особливостей функціонування складових частин у цілісності та функціонуванні об'єкта цілому.

До спеціально-правових методів відносяться формально-юридичний, порівняльно-правовий методи та метод тлумачення, спеціально-юридичні методи передбачають використання способів пізнання, що вироблені загальною теорією держави і права, а саме такі способи, як лінгвістичний, системний, історичний та логічний.

Враховуючи загально-наукові підходи до поняття «методологія» обумовлюють розуміння під методологією дослідження формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу – сукупність методів, способів та прийомів дослідження стану наукової розробки питань формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу, історико-правових засад формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу, конституційно-правової регламентації, способів, особливостей, процедури формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу, пошуку шляхів удосконалення конституційного-правової регламентації формування органів публічної влади міст в Україні на основі досвіду країн Європейського Союзу та оптимізації відповідної процедури.

Як вже згадувалось ми виділили спеціально-правовий порівняльний метод як основний у дисертаційній роботі, що дало можливість здійснити комплексне наукове дослідження теоретичних аспектів і практичної реалізації формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС, розкрити специфіку її забезпечення в законотворчій та правозастосовній діяльності й відпрацювати на цій основі висновки, узагальнення, пропозиції і рекомендації в частині перспектив щодо розвитку формування міських органів публічної влади.

1.3. Історико-правові засади формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу

Історія формування органів публічної влади міст тісно пов'язана із традицією місцевого самоврядування, що на Українських землях склалася достатньо давно, та була прогресивною. Традиція місцевого самоврядування в Україні своїми коренями сягає давніх часів, аж до міських та сільських територіальних громад стародавніх слов'ян. Зі слів Візантійського історика Прокопія, слов'яни «з найдавніших часів живуть в умовах народоправства; щасливі й нещасливі випадки скликають їх на загальне зібрання». Цей Візантійський історик залишив опис актів, що датовані другою половиною IX ст. н.е., із якого ми бачимо, що свої справи кожна громада вирішувала, в межах своїх матеріальних ресурсів на власний розсуд [145, с. 16].

Питання здійснення управління в містах країн ЄС, то період запровадження Магдебурзького права відображає спільну із Українськими містами тенденцію.

Магдебурзьке право являє собою міське право, відповідно до якого міста отримували певну автономію, та звільнялися від влади центральної адміністрації або власника (феодала) та мали можливість сформувати власні органи місцевого самоврядування. Відомо, що Магдебурзьким правом

називають збірник законів, який виник у XIII ст. із «Саксонського Зерцала» і магдебурзького міського шеффенського права. Відповідно дане право у європейських містах проходило власний розвиток, що був пов'язаний із боротьбою за владу між главами держав та феодалами. Місто отримувало місцеве самоврядування в обмін на підтримку центральної влади, так міста отримали свою роль у центрі політичної боротьби. Магдебурзьке право давало місту можливість самоуправління, податковий та судовий імунітет, і відповідно вже новостворені органи місцевого самоврядування ставали учасниками загальнополітичної боротьби. Як підмічав Заяць А., Європа поширювалась на Схід так далеко, як сягнуло Магдебурзьке право, тобто до українських міст місцеве самоврядування прийшло з Польщі, але мало свої особливості. Сучасні історики зазначають, що це був один із способів полонізації, тобто польський уряд надавав міщанам привілеї в обмін на підтримку. [87, с. 449-450].

Джерелом Магдебурзького права був привілей архієпископа Віхмана (1188), а також правові повчання лавників – шефенів (нім. Schoeffen) з м. Магдебург. Їх доповнив звід саксонського права «Саксонське дзеркало» (лат. *Speculum Saxorum*), написаний близько 1233 Ейке фон Репковим. Від середини 13 ст. основним джерелом Магдебурзького права вважався «Вайхбільд» (нім. *Weichbild*). Різними були напрями проникнення на землі Центрально-Східної Європи елементів нової організаційної моделі міст на Магдебурзьке право. Поступово, зазнавши деяких змін, воно поширилося на кілька тисяч нових міст і стало основною засадою і зразковим варіантом для міського писемного права в Центрально-Східній Європі. У деяких містах були поширені модифіковані варіанти Магдебурзького права – хелмінське право та щредське право. У часи пізнього середньовіччя Магдебурзьке право пов'язувалося не тільки з німецькою колонізацією, а й з бурхливим урбанізаційним процесом, який супроводжувався наданням локаційних привілеїв (від лат. *locatio* – заснування). У 13 ст. цей процес охопив дві наймогутніші в Центрально-Східній Європі монархії – Чеське та Угорське королівства. З середини 13 ст. він розгорнувся в усіх землях Польського королівства. Найбільше нових локацій відбулось у

Малопольщі: тут у 14 ст. зазначено 97 містозасновницьких ініціатив, у Великопольщі – 55, у Серадзькій і Ленчицькій землях – 26, у Куявії і Добжинській землі – 15, у Мазовії – 36. Наприкінці 15 ст. центральні й західні землі Корони Польської були оптимально насичені міськими осередками, яких налічувалося 556. Поширеною в польських містах була версія «Вайхбільду», викладена Конрадом з Ополя. Латиномовний варіант цього зводу *Ius municipale* увійшов до т. зв. Статуту Ласького (1506). Використовувалася також версія, укладена в Німеччині, т. зв. Вульгата, яка в перекладі М. Яскера (1535) стала обов'язковою в польських містах. На практиці, однак, використовувалися польські переклади «Вайхбільду» і «Саксонського дзеркала» Щербича П. (видання 1581) [8].

Дослідники магдебурзького права одноставні в одному – його отримання суттєво підвищувало економічний розвиток міста. Сучасна українська історіографія доводить, що запровадження магдебурзького права формувало у міщан громадянську позицію, колективну участь у місцевому управлінні, нести відповідальність за прийняті рішення. Маркевич О. дослідник історії магдебурзького права в Україні, погоджується із цією думкою частково, зазначаючи, що в Оклі 1780 р. міщанин Заблоцький відмовився від посади шафаря, обґрунтовуючи це не молодими літами і докоряв землякам, що вибрали його із заздрощів, бажаючи банкрутства. Варто відзначити, що посади у органах місцевого самоврядування були почесними, але безоплатними, тому дозволити собі займатись справами міста могли лише найзаможніші люди [87, с. 451].

Стосовно історико-правових засад формування органів публічної владі міст в Україні, слід зазначити, що міста в Україні більшою мірою належали феодалам. У 1625 р. в Брацлавському й Київському воєводствах із 323 міст та містечок понад 200 були приватними. У 40-х рр. XVII ст. в Україні в цілому, налічувалося більше 1000 міст і містечок. Відповідно феодалізм породжував опір та прагнення міського населення до самоуправління. Таким чином, в містах на території України починає запроваджуватися магдебурзьке право.

Внаслідок отримання містом Магдебурзького права, населення міста звільнялося від юрисдикції центрального уряду і отримувало можливість функціонувати автономно. Щорічно формували міську раду, до складу якої входили ротмани («радці» або «райці»), зазвичай заможні міщани, їх кількість могла бути від 6 до 24 осіб, залежно від кількості населення міста. Вони обирали бургомістра (бурмістра), який головував на засіданні ради. Підсумки виборів у великокнязівських містах затверджував староста, у приватновласницьких – пан (магнат) міста [144, с. 20].

Місцева влада здійснювала представницькі та виконавчі функції, шляхом здійснення контролю за міськими доходами та видатками, забезпечення укріплення та оборони, функціонування міських служб. Дані функції здійснювали бургомістр та ратмани. Крім цього, сформували орган судової влади з 3-12 лавників. На чолі Лави стояв війт, що призначався королем і був найвищою посадовою особою міста. Тільки у місті Києві війт обирався городянами. Суд лавників був уповноважений розглядати кримінальні справи міщан та претензії міщан до феодалів. Рада на чолі з бургомістром і лава на чолі з війтом разом утворювали магістрат. Тому міста, що мали магдебурзьке право, називалися в Україні магістратськими. Інші ж міста залишалися ратушними. Повноваження між радою, бургомістром, лавою та війтом були розмежовані. Війт затверджував членів ради і бургомістра із запропонованих йому громадою кандидатур.

Рада являла собою колегію разнів («консулів») на чолі з бургомістром і здійснювала керівництво містом і всіма поточними господарськими справами. Рада мала такі права: розподіляла міські ґрунти; затверджувала контракт на оренду міських маєтків; разом із замковим урядом установлювала ціни на продукти харчування; підтверджувала всілякі суспільні умови щодо маєтків; вирішувала однозначні позови, коли не треба було приводити свідків; обирала власних членів; видавала гроші на поточні витрати; збирала сесії громади і подавала їй пункти на розгляд; обирала нових лавників [104, с. 38].

Як уже згадувалось, були міста з неповним магдебурзьким правом, а саме панські міста. Правила пана практично цілком обмежували приватні права містян. Мешканці залежали від старост, оскільки вони зосередили у своїх руках і судову владу, що дозволяло розширювати натуральні повинності. В панських містах мешканці брали участь у виборах міського голови [1, с. 343].

Аналіз історичних джерел засвідчує той факт, що організація місцевої публічної влади за часів застосування Магдебурзького права не була вільною та ефективною для міщан, як стверджують певні дослідники. Так, у Західній Україні корінне населення зазнавало тиск католицизму, що поляки та німці насаджували жорсткими та жорстокими методами, застосовуючи і економічний тиск. Після приєднання Галичини до Польщі у другій половині чотирнадцятого століття для українських міщан діяли конфесійні, мовні, культурні, політичні обмеження.

Історія застосування саме Магдебурзького права демонструє, що реалізація місцевого самоврядування територіальною громадою в особі, відповідних органів, спрямована виключно на вирішення питань місцевого значення без застосування принципу поєднання місцевих та державних інтересів, призводить до виключення відповідно громад із загальнодержавних політичних процесів. Зі слів Грушевського М. : «Міста, які в давніших часах були центрами політичного життя, втрачали в них всяке значення. З наданням самоуправи по німецькому праву вони виключалися із загального складу землі, а знов між собою не були пов'язані ніякою організацією. Кожне місто було само для себе маленькою особною республікою... На практиці таке відокремлене становище віддавало майже всіх міщан...у повну залежність від шляхетської управи» [23, с. 48–52].

Щодо сучасної столиці України – міста Києва, то Магдебурзьке право він отримав в кінці XV століття (на думку різних дослідників – у 1494, 1498 чи 1499 році, точна дата невідома). Відповідні свідчення знаходяться у більш пізніх документах, що надавали та перенадавали місту Магдебурзьке право. Ці документи (привілеї, жалувані грамоти та універсали) засвідчують наявність

міського самоврядування та судочинства, що здійснювали представники виборних органів – вїт, бурмістри, райці, та інші урядники на землях України, що входили у різні часи до складу Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, окремої козацької держави – Вїська Запорозького [85].

Навіть після входження частини українських земель під юрисдикцію Московської держави (пізніше – Російської імперії) права і привілеї міст, в яких діяло магдебурзьке право (Київ, Чернігів, Переяслав, Ніжин, Стародуб та ін.), підтверджувалися тодішніми очільниками влади (царями та імператорами). У цих привілеях та жалуваних грамотах заборонялось іншим гілкам влади (російським воєводам чи козацьким полковникам) чи представникам духовництва втручатись у справи магістрату, зазіхати на землі міста, розміщати військових та урядових чиновників постоєм на території міста, користуватися угіддями та рибними ловами, володіти майном, тримати промисли, примушувати містян та ремісників до безоплатних робіт; ремісничим цехам та міщанам надавалися привілеї, які звільняли від певних видів податків та виконання повинностей. Проіснувало магдебурзьке право м. Києва до 1834 р., коли російський імператор Микола I своїм указом остаточно ліквідував права і привілеї міста і передав міське управління у відання Думи [85]. Самобутньою сторінкою ввійшло в історію військово-адміністративне самоврядування і полково-сотенний устрій, які існували в Україні з другої половини XVII до другої половини XVIII ст. [45, с. 52]

Поява цього інституту пов'язана із заснуванням Запорізької Січі та реєстрового козацтва. На більшій території України полково-сотенний устрій був встановлений після перемоги у Визвольній війні 1648-1654 рр. Взагалі, полковий поділ з'явився в двадцяті роки XVII століття. Але тоді він лише позначав територію, на якій дислокувався козацький реєстровий полк і яка мусила утримувати цей полк за свої кошти. Проте, починаючи з літа 1648 р. полки та сотні як територіальні одиниці включають вже все населення, що мешкало в їх межах, і на нього розповсюджується влада полкових і сотенних урядів. Відповідно до Зборівського договору територія вільної Наддніпрянської

України обіймала три воєводства – Київське, Брацлавське та Чернігівське, які поділялися на 17 полків та 272 сотні [145, с. 27].

Не дивлячись на специфічність, а саме військовість такої форми управління, основною її рисою є все ж певна форма народовладдя, оскільки посади обіймали і основні рішення приймали саме на радах – загальних козацьких зборах [45, с. 53]

Незважаючи на новостворений полково-сотенний поділ, український уряд не пішов на руйнування традиційного міського самоврядування. Українське населення міст прагнуло участі в місцевому самоврядуванні, і після битви козаків з польським військом під Зборовом укладений між Б. Хмельницьким і поляками мирний договір, затверджений сеймом наприкінці 1649 р., передбачав право православних міщан займати муніципальні уряди. Під час підготовки Переяславських статей «одночасно з козацьким посольством прибула до Москви делегація переяславських міщан просити підтвердження своїх привілеїв на Магдебурзьке право». Напевне, в результаті цих клопотань до Статей Богдана Хмельницького була включена і така: «Щоб по містах урядники були обирали з людей того гідних, будуть вони повинні підданими козацького величества правити, і всякі доходи по правді віддавати до казни. А по тому, що воєвода царського величества, приїхавши, почав би прав їх ламати і якісь устами заводити, і та було б (українцям) прикро; а як будуть старшими місцеві, свої люди, то вони будуть поводитися згідно з місцевими правами [145, с. 28].

На початковому етапі (після приєднання в 1654 р. України до Росії) Україна отримала запевнення від російського царя про непорушність своїх прав на місцеве самоврядування. Царські воєводи, які прибули в українські міста, на відміну від своїх повноважень у центральних районах Росії, не мали права втручатися в справи громад. У 1665 р. царським указом містам України були надані грамоти на Магдебурзьке право. В цей період деякі міста вперше отримали Магдебурзьке право. Так, у 1752 р. гетьман К. Розумовський надав його Полтаві. З'явилися перші переклади Магдебурзького права. Після 1654 р. вїїт в Україні обов'язково обирався з числа членів міської громади і

затверджувався гетьманом, а згодом – генеральною військовою канцелярією. Війт Києва затверджувався царем. Органи української феодальної державності діяли в складі Росії понад 100 років. Весь цей час проходив процес уніфікації суспільного життя Росії та України. Так після смерті гетьмана Скоропадського І. 3 липня 1722 р. в Україні запроваджується так звана комендантська система, що передбачала нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку російських комендантів. Магдебурзьке право поступово витісняється, та робляться спроби врятувати самобутні традиції. Ряд положень Магдебурзького права були використані при розробці за дорученням гетьмана Данило Апостола закону під назвою «Право по которому судится малороссийский народ». У 1744 р. цей документ був поданий до сенату Росії на затвердження, але так і залишився не прийнятим. У 1764 р. ліквідується Гетьманство, а в 1783 р. магістратські та ратушні суди замінюються судами «по учреждению о губерниях» та скасовується полково-сотенний устрій. Після видання Катериною II 21 квітня 1785 р. «Жаловальной грамоты на права и выгоды городам Российской Империи» були створені нові станові органи міського самоврядування – міські думи, і процес уніфікації форм місцевого самоврядування в Україні за російським зразком було завершено [45, с. 53]. Офіційно Магдебурзьке право в Україні скасовано в 1831 р. [145, с. 28-30].

В XIX ст. в Україні розпочався процес формування уніфікованих загальноросійських органів місцевого самоврядування буржуазної доби. Щодо здійснення управління містами, то згідно із законом від 16 червня 1870 р. в містах Росії (та України, що на той момент входила до складу Російської імперії) вводився принцип виборів до міських дум. Виборче право надавалося лише власникам нерухомого майна, які сплачували податки, а також мали російське підданство, не мали заборгованості по міським податкам та були у віці не менше 25 років. Жінки були позбавлені виборчого права. Вибори відбувалися по трьох куріях (залежно від майнового стану), кожна з яких обирала третину гласних. Дума обирала на чотири роки виконавчий орган – міську управу та її голову, яких мали затвердити у губернських центрах міністр

внутрішніх справ, а в інших містах – губернатори. До компетенції міської управи входили благоустрій міста та його санітарний стан, сприяння розвитку місцевої промисловості, торгівлі, інші господарські питання. Але умови їхньої діяльності були більш звужені порівняно із земствами. Міські думи безпосередньо підпорядковувалися губернатору і міністру внутрішніх справ, які часто втручалися у їхню діяльність. Органам міського та сільського самоврядування було заборонено утворювати будь-які спілки, об'єднання декількох земств чи дум, або проводити спільну діяльність. Державна влада жорстко відстоювала принцип вертикального підпорядкування органів урядування. У цілому реформа 1870 р. дозволила урядові перекласти на громадське управління значну частину обтяжливих для центральної влади витрат. На самоврядування було перекладено багато справ загальноімперського змісту, що не мали прямого відношення до місцевих потреб (витрати на утримання поліції, в'язниць, обслуговування військових потреб тощо). В Україні на це витрачалася майже третина усіх міських коштів. Міські ж потреби задовольнялися за «залишковим» принципом [45, с. 53-54]. У 1890 р., після вбивства Олександра II, було проведено контрреформу, що значно обмежила можливості земських установ. Губернатор отримав право контролю не тільки за законністю їхніх дій, а й за їх доцільністю. Згодом, у 1892 р., було введено положення про міські думки та обмежено виборні права при їх формуванні [145, с. 42].

Що стосується наступного сумнозвісного великого етапу в історії становлення Української державності, то практична реалізація більшовицької теорії розбудови системи місцевої влади була розпочата закликком II з'їзду Рад (1917 р.) щодо переходу усієї повноти влади на місцях до «Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые и должны обеспечить подлинный революционный порядок». Ліквідація земських органів самоврядування відбувалась на підставі циркуляру Наркомату внутрішніх справ від 8 лютого 1918 року. Попри це, встановлення радянської влади не завжди супроводжувалось негайним скасуванням земств, міських дум. Останні

ще декілька місяців існували паралельно із Радами. Наприкінці 1917 року в складі Наркомату внутрішніх справ був створений Наркомат місцевого самоврядування [45, с. 54] Вже у грудні 1917 року цей наркомат готує звернення та інструкції для місцевих Рад. Зокрема у листі Наркомату внутрішніх справ РРФСР була зроблена спроба визначити організаційну схему місцевих органів влади. Так, усі попередні органи місцевого самоврядування підлягали заміщенню обласними, губернськими, повітовими, районними, волосними радами робітничих, солдатських, селянських і батрацьких депутатів. Відповідно, інструкцією РНК РРФСР «Про права та обов'язки Рад» від 24 грудня 1917 р. органам місцевого самоврядування ставилось в обов'язок «управление и обслуживание всех сторон местной жизни, административной, хозяйственной, финансовой и культурно-просветительной». Конституція РРФСР (1918 р.) уніфікувала досить хаотичну та стихійно сформовану систему Рад. За Основним законом існуючий адміністративно-територіальний поділ визначив структуру органів місцевої влади: вищими органами на місцях були проголошені з'їзди Рад (обласний, губернський (окружний), повітовий, волосний), а також міські та сільські Ради. Вибори до міських Рад відбувались шляхом представлення одного депутата від однієї тисячі населення. У великих промислових центрах створювались районні Ради. Формування сільських та волосних Рад відбувалось шляхом прямих виборів на основі загального, прямого і таємного голосування. У таких випадках до складу цих представницьких органів потрапляли не тільки біднота, але й заможний елемент (куркульство). Вибори до обласних органів місцевої влади являли собою багатоступеневий процес: представники сільрад обирались на волосний з'їзд Рад, а їх представники – на повітові з'їзди Рад. Відповідно повітові і міські з'їзди відправляли свої представників на губернські з'їзди. В УРСР на чолі системи Рад стояв Республіканський з'їзд Рад, які обирали ЦВК республік [25].

Отже, як бачимо Конституція РРФСР (1918 р.) вже визначала правовий статус міських рад, а отже певну особливість управління в містах. Пізніше у різні періоди функціонування радянської України відбувались певні

трансформації, щодо системи управління, але загалом, система органів місцевого самоврядування або скоріше місцевих органів влади не мала ознак реальної самостійності у здійсненні управління та прийнятті рішень, місцеві ради народних депутатів були одночасно і органами державної влади, і органами місцевого самоврядування, але реальну владу в державі мав апарат партійних органів [45, с. 54].

Ми розділяємо позицію Делії О. [25] про те, що неоднозначний та суперечливий характер функціонування системи місцевої влади за радянських часів був зумовлений особливістю більшовицької політичної системи, яка вже на перших етапах свого існування далеко відійшла від демократичних традицій робітничого соціалістичного руху, заклавши тим самим організаційні передумови виникнення тоталітарної держави [45, с. 54].

Конституція УРСР від 20 квітня 1978 року, у редакції, яка діяла з 24 жовтня 1990 року до 28 червня 1996 року, встановлювала у ст. 2, що «Вся влада в Україні належить народові. Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу України. Всі інші державні органи підконтрольні й підзвітні Радам народних депутатів» [65]. Відповідно до ст. 78 цього Основного Закону, яка діяла з 19 червня 1991 року до 28 червня 1996 року, Ради народних депутатів – Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим і місцеві Ради народних депутатів – обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські Ради народних депутатів – становлять єдину систему представницьких органів державної влади України [65].

Після проголошення незалежності України, з 1990 до 1997 року діяв Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування, ст. 1 якого визначала, що місцеве самоврядування в Україні - це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази. Територіальну основу місцевого самоврядування становлять

сільрада, селище, місто. Органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські Ради народних депутатів [45, с. 54-55]. Однойменні адміністративно-територіальні одиниці, які мають спільний адміністративний центр, можуть об'єднуватися в одну за взаємною згодою відповідних Рад та з урахуванням інтересів населення шляхом місцевого референдуму. Базовим рівнем місцевого самоврядування є сільради, селища міського типу, міста [126].

Зазначений закон до системи місцевого самоврядування відносив сільські, селищні та міські Ради народних депутатів та їх органи, інші форми територіальної самоорганізації громадян (громадські комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети і форми безпосереднього волевиявлення населення - місцеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян). Районні в містах Ради народних депутатів відносились до міського самоврядування. Сільські, селищні, міські Ради народних депутатів об'єднували і координували на своїй території діяльність інших ланок місцевого самоврядування [45, с. 55].

Цікаво була визначена система регіонального самоврядування до неї законодавець відносив районні і обласні Ради народних депутатів, місцеві референдуми в межах території району, області, інші форми самоорганізації громадян районів і областей. У зазначеному законі було визначено, що ради народних депутатів формуються з депутатів, обраних відповідно до Закону Української РСР «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР», строк повноважень становив 5 років [45, с. 55].

Голова сільської, селищної, міської Ради народних депутатів мав правовий статус найвищої посадової особи відповідно сільради, селища, міста (крім міст Києва і Севастополя), він обирався населенням відповідної території прямим таємним голосуванням на строк повноважень Ради і є одночасно головою виконавчого органу місцевого самоврядування (главою місцевої адміністрації).

Щодо міст Києва та Севастополя, то Голова Київської, Севастопольської міської, районної міста Києва і Севастополя Ради народних депутатів обирався

відповідною Радою з числа депутатів. Вибори голови Київської, Севастопольської міської, районної міста Києва і Севастополя Ради здійснювались шляхом таємного голосування., обраним вважався Голова, якщо за нього проголосувало більше половини від загальної кількості обраних депутатів Ради.

До повноважень сільських, селищних та міських Рад народних депутатів відносилось, зокрема, утворення виконавчого комітету Ради (крім Київської і Севастопольської міських та районних Рад міст Києва і Севастополя).

Як бачимо особливий статус міст Києва та Севастополя простежується в законодавстві, з моменту проголошення незалежності України, але слід сказати, що такий підхід було застосовано і у попередній період радянського панування.

Формування органів публічної влади міст безумовно базується на нормах Конституції України, що визначають адміністративно-територіальний устрій, систему органів влади, засади місцевого самоврядування, але перш ніж Україна отримала свій Основний Закон, вона пройшла тернистий шлях. Так, на одному із етапів становлення Українського конституціоналізму було прийнято Конституційний договір, який став компромісом конституційного процесу.

Богдан Калиновський у своєму дослідженні конституційних засад місцевої публічної влади в Україні, зазначає, що Конституційний договір містив положення про те, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює її шляхом референдумів – безпосередньо і через систему державних органів та органів місцевого самоврядування. Визначено, що органами державної виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі (як містах загальнодержавного значення) і районах (крім районів у містах, за винятком міст Києва та Севастополя) є відповідно обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, які очолюють голови цих адміністрацій. При цьому голів обласних, Київської та Севастопольської міських і районних адміністрацій Президент України призначав осіб, обраних головами відповідно обласних, Київської та Севастопольської міських і районних Рад. Також було закріплене визначення

поняття місцевого самоврядування в Україні, як гарантованого державою права територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Територіальною основою місцевого самоврядування було визначено село (сільрада), селище, місто, райони в містах з районним поділом визнавалися складовою місцевого самоврядування міст, і питання організації управління ними належали до компетенції міських рад. Дане положення знайшло своє подальше вираження і в нормативно-правових актах, які регулюють здійснення місцевого самоврядування в Україні і після прийняття Конституції 1996 року [44, с. 96].

Конституція України була прийнята 28 червня 1996 року, так в Основному Законі визначено конституційно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади (ст. 118, 119) та органів місцевого самоврядування (розділ XI).

Так, Конституція України встановила, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [64].

Основний Закон у ст. 133 визначив, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [64].

Із аналізу норм Конституції України випливає, що місцеву публічну владу в містах в основному здійснюють органи місцевого самоврядування, при цьому у містах Києві та Севастополі функціонують місцеві державні адміністрації, і певний вплив на інші міста мають районні та обласні державні адміністрації, що забезпечують на відповідній території виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях

компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [64].

Правовий статус відповідних суб'єктів місцевої публічної влади міст було визначено у законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [123], «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. [125], «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 р. [130].

Калиновський Б. виділяє наступні етапи становлення місцевої публічної влади в Україні:

перший 1991–1995 рр. – відродження України як незалежної, демократичної, соціальної, суверенної, правової держави до укладення Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні. У цей період відбувалася перебудова радянської системи місцевого управління в систему місцевого управління демократичної України, запровадження інституту місцевого самоврядування;

другий 1995–1996 рр. – з моменту укладення Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні до прийняття Конституції – Основного Закону Української держави – було закладено основи майбутньої системи місцевої публічної влади, визначено порядок здійснення виконавчої влади на місцевому рівні та систему місцевого самоврядування;

третій 1996–2004 рр. – з набрання чинності Конституції України до внесення до неї змін, щодо співвідношення повноважень між парламентом та Президентом, а також формування та впливу на виконавчу гілку влади – початковий етап запровадження визначеної Конституцією України системи

місцевої публічної влади, прийняття відповідних законів України, визначення правового статусу місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;

четвертий 2004–2010 рр. – з внесенням змін до Конституції України до відновлення редакції Основного Закону 1996 року – характеризується значною кількістю різноманітних концепцій, присвячених реформуванню системи місцевої публічної влади у відповідності до Європейських стандартів здійснення місцевого управління;

п'ятий 2010–2014 рр. – з відновлення дії Конституції України в редакції 1996 року до прийняття Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року – продовження теоретичних розробок реформування місцевої публічної влади, але відсутність реальних нормотворчих дій;

шостий етап розпочався з 2014 року, він присвячений необхідності якнайшвидшої децентралізації влади, що включає необхідність зміни організації та функціонування місцевої публічної влади [44, с. 108-110].

Стосовно традицій формування та становлення місцевого самоврядування, а отже і визначення порядку здійснення місцевої публічної влади в містах, у країнах Західної Європи, що стали засновниками та членами Європейського Союзу звичайно вона має відмінності обумовлені національною історією та традиціями, але загалом теоретики узагальнюючи моделі місцевого самоврядування, ці країни відносять до біполярної та змішаної моделі.

Так, біполярна модель включає романо-германську, континентальну, французьку – Франція, Італія, Польща, Болгарія, Турція, Сенегал та ін. – поширена у країнах Європи, Африки, Латинської Америки та Близького Сходу. Як бачимо, вона поширена не лише в країнах Європейського Союзу [59].

Для цієї моделі характерні такі особливості: у порівнянні з англо-американською моделлю тут більш високий ступінь централізації, а також наявне вертикальне підпорядкування; поєднання місцевого самоврядування та прямого державного управління на місцях; органам місцевого самоврядування

дозволяється робити все, що не заборонено законом, що є негативним принципом правового регулювання. Континентальна модель може існувати на всіх субнаціональних територіальних рівнях (окрім низового) або лише на низовому рівні [74].

Змішана характерна для Австрії та ФРН, характеризується ознаками англо-американської та континентальної моделі. Слід зазначити, що в науковій літературі, у якості самостійної муніципальної системи виділяють місцеве (комунальне) управління Німеччини. Правові засади цієї системи закладені ще у пруському Статуті міст, запроваджену фон Штейном у 1808 р. Він передбачав розвиток системи общинного самоврядування: нарівні з представницьким міським органом утворювався колегіальний виконавчий орган – магістрат [74].

Стосовно окремих країн, вчені дають наступну характеристику.

У Німеччині виділяють три рівні правового регулювання місцевого самоврядування: федеральне законодавство, законодавство окремих земель і прийняті самими громадами правові відносини. Нормами федерального законодавства є насамперед Основний закон ФРН 1949 р., але провідне місце в правовому регулюванні місцевого самоврядування займає законодавство земель, хоча в різних землях правове становище комун має свої особливості. Конституції земель, як правило, дублюють положення Основного закону, а також доповнюють і конкретизують окремі його положення. Багато питань комунального самоврядування регулюється законами земель, серед яких основне місце займають статuti про комуни. У ряді земель між повітом і центром знаходиться проміжна адміністративно-територіальна одиниця – урядовий округ, у рамках якого вирішуються місцеві державні завдання і здійснюється державний нагляд за місцевим самоврядуванням. Основною одиницею політико-територіальної організації земель слугують громади. Оскільки конституція визначає право громад вирішувати всі питання місцевого життя під свою відповідальність, то громади не обмежені якимись наперед визначеними специфічними завданнями і можуть вирішувати всі питання

місцевого життя. У Франції виокремлені три рівні організації влади на місцях: комуни, департаменти та регіони. На цих територіях виконуються рішення, прийняті на державному рівні, та діють місцеві органи влади з власними повноваженнями. Тобто місцева влада – це органи публічного управління з власною назвою, територією, бюджетом, кадровим потенціалом тощо, які мають спеціальні повноваження на відповідному рівні автономії щодо центральної влади. Франція крім столичного міста, особливий статус надає ще Ліону, Марселю. Згідно із Загальним кодексом адміністративно-територіальних утворень органом комуни є муніципалітет, який складається з муніципальної ради, мера та його заступників [74; 188].

Слід зазначити, що процес формування сучасної децентралізованої моделі управління, що склалася у Франції був поступовим, оскільки історично для Франції як раз була притаманна централізація [180; 181].

В Італії функціонування інститутів місцевого самоврядування відбулося із початку 1970-х рр., коли було врегульовано їх статус. Саме ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування в Італії дала поштовх процесу реформування системи місцевого самоврядування, який триває дотепер. До інституцій комунального самоврядування, які, представляючи інтереси місцевого населення, діють у його інтересах, належать рада, джунта і сіндак [61]. Комунальна рада є представницьким органом комуни, виконавчим органом якої є джунта. Комунальна рада є не тільки представницьким органом комуни, але й органом політико-адміністративного контролю. Кількість радників комуни безпосередньо залежить від кількості населення комун. За основу береться кількість населення місцевої одиниці, визначена за результатами останнього перепису населення. Рада складається з сіндако та визначеної кількості членів ради [74].

В Іспанії відповідно до Реєстру місцевих одиниць державного управління, даних Генеральної дирекції правового режиму та Міністерства у справах апаратів державного управління склалися такі ланки державного управління (1994р.): Центральний уряд, автономні області (17), провінції (43), острівні

ради (10), міста-округи (3), райони (49), об'єднання (спілки) муніципалітетів (739), муніципалітети (8084) і субмуніципальне самоуправління (3695). Законодавством в Іспанії чітко розмежовано компетенцію між усіма адміністративними утвореннями. Так, скажімо, за муніципалітетами закріплено – до 5000 жителів – 9 функцій; 5000-20000 жителів – 13 функцій; 20000 і більше – 18 функцій; 50000 і більше – 20 функцій [74].

Принципи регіональної політики Європейського Союзу є наступні [71, с. 82]: субсидіарність (взаємодоповнюваність основних видів економічної політики, кожний з яких по-різному реалізується у рамках ЄС залежно від складу суб'єктів інтеграції, які беруть участь в ухваленні відповідних рішень), децентралізація (перерозподіл повноважень між державою і регіонами з метою їхнього ефективного використання та заохочення регіональних ініціатив) та партнерство (це співробітництво між об'єктами різних рівнів – ЄС, держава, регіон – територіально-адміністративних одиниць з метою досягнення спільної мети) [45, с. 55].

В структурі механізму реалізації регіональної політики ЄС виділяють такі складові:

- політико-правову – вона включає Римський договір, Маастрихський договір, рамкові розпорядження, Єдиний європейський акт тощо. В останньому визначені пріоритети структурних фондів: сприяння розвитку та виправленню структури відсталих регіонів; конверсія регіонів та їх частин, що постраждали від промислового спаду; боротьба з застійним безробіттям; сприяння включенню молоді в професійну діяльність; реформа аграрної політики; розвиток та виправлення регіонів з низькою чисельністю населення. На рівні країн-членів ЄС приймаються закони про регіональну політику, регіональний розвиток тощо [45, с. 57];

- інституційну – на рівні ЄС вона представлена Європейською комісією. На рівні країн-членів ЄС до неї належать уряд, міністерство економіки та інші центральні органи виконавчої влади або спеціалізовані

інститути: міністерство регіональної політики чи планування та регіонального розвитку тощо. Цікавим є досвід Німеччини, в якій сформовано інформаційний інститут, що займається збором та обробкою інформації щодо регіонів та їх проблем [45, с. 57];

— організаційно-економічну — представлена інструментами регіональної політики, до яких належать чотири Структурних Фонди: Європейський фонд регіонального розвитку, ЄФРР (European Regional Development Fund - ERDF), Європейський соціальний фонд, ЄСФ (European Social Fund - ESF), Європейський фонд аграрної орієнтації і гарантування, ЕФАОГ (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF); секція керівництва і фінансування в рибальській галузі, ФІФГ (Guidance Section and the Financial Instrument for Fisheries Guidance - FIFG), кожен з яких вирішує специфічні завдання і діє в своїй галузі економіки [45, с. 57-58]. У 1994 р. розподіл ресурсів між структурними фондами було представлено в наступному співвідношенні: в ЕФРР було зосереджено 49,5% всіх ресурсів структурних фондів, в ЄСФ - 29,5%, в ЕФАОГ - 11,7%, в ФІФГ - 2,9% [71, с. 83].

Стосовно запровадження в Україні принципів регіональної політики Європейського Союзу процес розпочато достатньо давно, оскільки Євроінтеграційний процес [45, с. 58].

Намір України розбудовувати відносини з Європейським Союзом був вперше проголошений у Постанові Верховної Ради України від 2 липня 1993 року «Про основні напрями зовнішньої політики України». Відносини між Україною та Європейським Союзом були започатковані в грудні 1991 року, коли Міністр закордонних справ Нідерландів, як представник головуєчої в ЄС країни, у своєму листі від імені Європейського Союзу офіційно визнав незалежність України. У подальшому стратегічний курс України на європейську інтеграцію був підтверджений та розвинутий у Стратегії інтеграції України до ЄС, яку схвалено 11 червня 1998 року, та Програмі інтеграції України до ЄС, схваленій 14 вересня 2000 року [45, с. 58]. В ній була

проголошена довготермінова стратегічна мета - європейська інтеграція України [42].

Більш детально запровадження в Україні принципів регіональної політики Європейського Союзу, та досвіду країн-членів ЄС стосовно формування органів публічної влади міст буде проаналізовано у наступних підрозділах.

Висновки до розділу 1

1. Конституція України визначає місто елементом системи адміністративно-територіального устрою, та наділяє жителів міст правом вирішувати питання місцевого значення. Можна констатувати, що громада міста є одним із первинних суб'єктів місцевого самоврядування. (ст.ст. 133, 140 Основного Закону України).

2. До органів публічної влади міст відносяться міські ради, районні в місті ради (у разі їх створення), виконавчі органи міських рад, виконавчі органи районних у місті рад (у разі їх створення), міські голови, Київська та Севастопольська місцеві державні адміністрації та районні в цих містах державні адміністрації.

3. Місцеві вибори, вперше, після прийняття Виборчого кодексу 2019 року, проведено 25 жовтня 2020 року. Депутати міських рад обираються за пропорційною виборчою системою, із застосуванням відкритих списків. Скоріше за все, законодавець обирає таку виборчу систему, оскільки міста є більшими за територією та кількістю населення ніж села та селища. Відкриті списки звичайно дозволяють виборцям більшою мірою впливати на просування до міської ради конкретних осіб, але такого представництва інтересів членів територіальної громади, яке дозволяє мажоритарна система звичайно нема.

4. Нами було проаналізовано наукові праці ряду вчених з конституційного права, державного управління та політичних наук, серед них,

В. Куйбіда, В. Величко, І. Дробуш, В. Григор'єв, Н. Мішина, С. Болдирєв, Ю. Делія, К. Соляник, В. Шкабаро, ю. Трохтій, Ю. Бальцій, О. Чернецька, М. Хонда, О. Лялюк, С. Чикурлій, П. Любченко, М. Теплюк, Ю. Констанкевич, В. Гладій, В. Шаповал, О. Лазор, Н. Дзяздзіна, Б. Калиновський, Т. Кулик, та ін. які тим чи іншим чином дотичні нашого предмету наукового дослідження, при цьому окремого дослідження стосовно формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу проведено не було.

5. Враховуючи загально-наукові підходи до поняття «методологія», що обумовлюють розуміння під методологією дослідження формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу – сукупність методів, способів та прийомів дослідження стану наукової розробки питань формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу, історико-правових засад формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу, конституційно-правової регламентації, способів, особливостей, процедури формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу, пошуку шляхів удосконалення конституційного-правової регламентації формування органів публічної влади міст в Україні на основі досвіду країн Європейського Союзу та оптимізації відповідної процедури.

6. Ми виділили спеціально-правовий порівняльний метод як основний у дисертаційній роботі, що дало можливість здійснити комплексне наукове дослідження теоретичних аспектів і практичної реалізації формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС, розкрити специфіку її забезпечення в законотворчій та правозастосовній діяльності й відпрацювати на цій основі висновки, узагальнення, пропозиції і рекомендації в частині перспектив щодо розвитку формування міських органів публічної влади.

7. Історико-правові засади формування органів публічної влади міст в Україні та державах-членах Європейського Союзу мають певні спільні риси та ряд відмінностей. Що обумовлено тим, що історичний шлях кожної країни є індивідуальний, кожна держава має власні звичаї, традиції, менталітет. При

цьому, період запровадження в містах Європи та України Магдебурзького права, та період після здобуття незалежності України, коли наша держава стала демократією і гарантувала місцеве самоврядування є спільним. Самобутнім ми визначаємо період Козацької доби та радянського режиму, на цих історичних етапах Україна сформувала унікальний досвід. Козацька доба, при цьому, характеризується прогресивністю та певною демократичністю, а от радянський період – централізацією державної влади, в тому числі і місцевої, тоталітаризмом, що в свою чергу спричинило для сучасної України ряд труднощів в процесі розбудови демократичної, незалежної, соціальної, правової держави.

РОЗДІЛ II. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ МІСТ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

2.1. Конституційно-правова регламентація органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу

В сучасній Україні тенденція до зростання саме міського населення триває, основні ресурси також зосереджуються саме в містах. Зрозуміло, що питання реалізації місцевого самоврядування територіальними громадами міст є достатньо актуальним. Крім того, в Україні застосована змішана концепція місцевого самоврядування, або так звана концепція муніципального дуалізму, що передбачає здійснення управління на місцевому рівні як шляхом реалізації місцевого самоврядування, так і шляхом реалізації на місцях державної влади.

Конституція України не містить виокремлених положень, щодо управління містами. Норми, що визначають порядок здійснення відповідного управління містяться у різних розділах Основного Закону, що стосуються в свою чергу побудови апарату держави загалом та засад місцевого самоврядування в Україні.

Конституційно-правова регламентація організації та діяльності органів місцевої публічної влади міст в Україні створює дуалістичну систему, що включає місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Окремо Конституція України зазначає про особливий статус двох міст, відсилаючи, щодо організації управління в них до спеціальних законів.

Станом на сьогодні конституційно-правова регламентація організації та діяльності органів місцевої публічної влади міст в Україні потребує перегляду, з урахуванням проблем реалізації місцевої публічної влади в Україні, при

цьому підходи до відповідного реформування мають відбуватися із урахуванням вдалого досвіду країн ЄС.

Відповідно до ст. 140 Конституції України у містах України територіальні громади, реалізуючи місцеве самоврядування, як право вирішувати питання місцевого значення, формують міські ради, що в свою чергу формують свої виконавчі органи, та обирають міського голову [64].

Місцеві державні адміністрації – як органи державної виконавчої влади функціонують лише у містах зі спеціальним статусом – Києві та Севастополі. (ст. 118 Конституції України).

Відповідно до ч. 3 ст. 197 Виборчого кодексу України загальний склад ради залежить від чисельності виборців – членів територіальної громади, і кількість депутатів місцевої ради становить при чисельності виборців: до 10 тисяч виборців - 22 депутати; від 10 тисяч до 30 тисяч виборців - 26 депутатів; від 30 тисяч до 50 тисяч виборців - 34 депутати; від 50 тисяч до 100 тисяч виборців - 38 депутатів; від 100 тисяч до 250 тисяч виборців - 42 депутати; від 250 тисяч до 500 тисяч виборців - 54 депутати; від 500 тисяч до 1 мільйона виборців - 64 депутати; від 1 мільйона до 2 мільйонів виборців - 84 депутати; понад 2 мільйони виборців - 120 депутатів [12].

Відповідно до даних Мінфіну про чисельність населення по великих містах України на 01.01.2021 населення міста Києва становить 2962180, далі найбільша кількість населення в місті Дніпро – 980948, а найменша – 50414 в Горішніх Плавнях [169].

Тобто найбільша за чисельністю депутатів міська рада формується у столиці України, найменша в Горішніх Плавнях. У кількості депутатів – це діапазон від 38 до 120. Враховуючи статистичні дані кількості населення міст України, може зробити висновок, що міські ради функціонують в Україні у кількісному складі: 38, 42, 54, 64, 84, 120 депутатів місцевої ради.

У містах України, крім столичного міста та м. Севастополь, що відповідно до Конституції України є містами із особливим статусом, міські ради формують свої виконавчі органи.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчі органи рад - органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами [123].

Ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що виконавчими органами міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи, вони є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Для районних у місті рад, у разі їх створення передбачено ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» те, що районні в місті ради створюють свої виконавчі органи. Голову районної у місті ради, депутати цієї ради обирають зі свого складу, він очолює як відповідну раду, так її виконавчий комітет.

Позиція Конституційного Суду України, щодо статусу міського голови, викладена у ряді рішень. Узагальнено вона полягає в наступному, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади міста (частина перша статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») з представницьким мандатом. Наявність представницького мандата міського голови зумовлена насамперед його безпосереднім обранням територіальною громадою міста. Міський голова як особа, що має представницький мандат, виступає від імені виборців, зокрема, представляє територіальну громаду, міську раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян тощо; звертається до суду з питань визнання незаконними актів відповідних органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної

громади, а також повноваження ради та її органів; укладає від імені територіальної громади, міської ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства (частина третя статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Виконання цих функцій та повноважень має місце тому, що виборці обрали його і наділили мандатом (тобто дорученням). Міський голова є головною посадовою особою відповідної територіальної громади міста (ст. 12, частини 3,4,5,6 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в контексті ст. 141 Конституції України) [141].

Відповідно до ст. 192 ВК України, вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 75 тисяч осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному сільському, селищному, міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією сільської, селищної, міської територіальної громади. Вибори міського (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади. Виборча система, за якою проводяться вибори депутатів міської, сільської, селищної ради та міського голови, визначається виходячи із кількості виборців, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах, станом на перший день місяця, що передує місяцю, в якому розпочинається виборчий процес з відповідних місцевих виборів [12].

Дослідниця Н. Войтенко [16] звертає увагу на те, що прийнятий такий довгоочікуваний Виборчий кодекс України, має свої позитивні сторони, так і деякі недоліки, позитивним, визначено те, що в положеннях Виборчого кодексу закріплене виборче право на місцевих виборах внутрішньо переміщених осіб, на противагу попереднім законам про місцеві вибори, а також право участі у

виборах трудових мігрантів за допомогою спрощеної процедури, яка передбачає право зміни виборчої адреси, що в свою чергу відповідає загальному виборчому праву громадян України, яке закріплене в Конституції України та міжнародних договорах. Негативним, як ми зрозуміли, на думку автора є те, що у положеннях Виборчого кодексу відсутні норми, щодо захисту виборчого права людей з ознаками інвалідності, що суперечить принципу рівних умов під час реалізації виборчого права громадянами України. І що, вважаємо, більш суттєвим, автор наголошує, на певних колізіях в положеннях Виборчого кодексу, які відображають ту розгалуженість норм виборчого законодавства, яке існувало до прийняття зазначеного кодексу. Так, відповідно до п. 5 ст. 14 військовослужбовцям строкової служби надається відпустка задля реалізації свого виборчого права. Натомість п. 7 ст. 7 Кодексу позбавляє права голосу на місцевих виборах військовослужбовців строкової служби, характеризуючи таких осіб, як таких, що не належать до жодної територіальної громади, тим самим законодавець, так би мовити надає громадянам України, а саме військовослужбовцям строкової служби, обмежене виборче право [15, с. 145].

Місто Київ, в свою чергу, маючи особливий статус, в тому числі має свою систему органів місцевого управління. Так, Кулик Т. у своїй монографії, дає визначення місцевому органу державної влади, як складової частини єдиного державного апарату України, що являє собою колектив громадян України або одного громадянина України, які мають спеціальний статус, заснований на встановленому законом порядку, для виконання завдань і функцій держави на місцевому рівні, і наділений з цією метою відповідними державно-владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах. Зазначаючи, що відповідно до чинного законодавства до таких органів належать: місцеві державні адміністрації, територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [73, с. 17].

Отже, в цілому нормативно-правове регулювання організації та діяльності органів місцевої публічної влади міст в Україні створює дуалістичну

систему, що включає місцеві органи державної виконавчої влади, що в свою чергу, включають місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади – з одного боку, та міських голів, міську раду та її виконавчий орган, що є органами місцевого самоврядування – з іншого.

Найважливішим аспектом організації та діяльності органів місцевої публічної влади міст в Україні є власне кажучи результат такої діяльності, якість та ефективність прийнятих ними управлінських рішень.

Вчений Гайдученко С., констатує в контексті забезпечення необхідного суспільству рівня публічно-управлінських рішень в Україні, загострення проблеми розвитку корпоративної культури органів публічної влади за такими напрямками: внутрішній корпоративний – формування необхідного рівня компетентності працівників та позитивного мікроклімату в органі публічної влади, задоволеність працівників матеріально-технічним забезпеченням та рівнем взаємодії з керівництвом; зовнішній корпоративний – встановлення діалогу між органом влади та суспільством; гармонізація корпоративних інтересів публічного управління у суспільстві; адаптація до українських реалій зарубіжної практики корпоративізму; розробка загального кодексу (стандарту) корпоративної культури публічного управління, зокрема, у інформаційно-комунікаційній сфері та ін. [19, с. 208]. Крім того, на думку автора, на сучасному етапі децентралізації влади в Україні рівень управлінських рішень не відповідає викликам нашої сучасності щодо комунікації та координації дій усіх учасників цього процесу. Особливо критичною видається проблема формування пріоритетів регіонального розвитку [19, с. 209].

Дослідник Шинькович А., щодо європейської практики реорганізації місцевого самоврядування, зазначає, що вона цікава, багатоаспектна і повчальна, в тому числі і для сучасної України, яка розбудовуючи власну модель (систему) такого врядування, з одного боку, використовує власну історію і традиції народної самоврядності, а, з іншого, бере до уваги кращі надбання реорганізації такого самоврядування, нагромаджені іншими, в першу

чергу європейськими країнами. Потенційно, окрім зразків децентралізації влади, здійснення адміністративно-територіальних реформ, систем підготовки кадрів державних службовців тощо, Україна бере активну участь у функціонуванні таких єврорегіонів як асоціація «Карпатський єврорегіон», «Буг», «Нижній Дунай», «Верхній Прут», «Дніпро», «Слобожанщина». Здійснення модернізації місцевого самоврядування в Україні, таким чином, відбувається в контексті як національної, так і світової практики такого реформування [172, с. 272].

Дослідник Бенъ Я. вважає, що застосування методики CLEAR, що відображає зворотній зв'язок між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою, може бути ефективним управлінським механізмом для використання потенціалу демократії участі при проведенні реформи місцевого самоврядування в Україні в 2019 і наступних роках, наголошуючи на тому, що демократія участі на місцевому рівні потребує досконалих механізмів своєї реалізації для продовження реформування місцевого самоврядування в Україні. При цьому, демократія участі, на наше переконання, не є альтернативою конституційним формам народовладдя на місцях і не може підмінити собою безпосередню демократію (місцеві вибори і референдуми) та діяльність представницьких органів місцевого самоврядування (місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, старост і ін.) в Україні. Партисипаторна демократія завершує тріаду «безпосередня демократія – представницька демократія – демократія участі» й посилює владоспроможність територіальних громад, забезпечує формування та функціонування інститутів громадянського суспільства на локальному рівні та взаємодію жителів і органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, що є дуже важливим у міжелекторальний період [7, с. 155].

На основі вищевикладеного впливають наступні висновки. Загалом конституційно-правова регламентація організації та діяльності органів місцевої публічної влади міст в Україні створює дуалістичну систему, що включає місцеві органи державної виконавчої влади, що в свою чергу, включають

місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади – з одного боку, та міських голів, міську раду та її виконавчий орган, що є органами місцевого самоврядування – з іншого. Слід зазначити, що місцеві державні адміністрації на міському рівні функціонують лише у м. Києві та Севастополі, також створюються у районах відповідних міст.

Основний вплив на формування місцевих державних адміністрацій має голова держави, оскільки саме він призначає відповідних голів, які в свою чергу формують склад.

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади на рівні міст виконують не загальноміські управлінські функції, а конкретні функції держави, що покладені на відповідний центральний орган. А ось органи місцевого самоврядування – міська рада та її виконавчий орган, та міський голова, що є головною посадовою особою територіальної громади міста, відповідно до ст. 140 Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», як раз і відповідають за вирішення питань місцевого значення.

При цьому, загалом Україна, на думку більшості вчених потребує реформи щодо децентралізації, що безумовно має включати реформування і системи міського управління, з урахуванням вдалого досвіду країн ЄС.

Однією із успішних реформ децентралізації вважають реформу, що відбулася у Польщі.

У межах розділу VII «Територіальне самоврядування» ст. 164 Конституції Польщі [63], визначає, що «базовою одиницею територіального самоврядування є гміна», а «інші одиниці регіонального чи локального і регіонального самоврядування визначаються законом». Отже, саме гміні Конституція надає особливий самоврядний статус, зокрема й через закріплення за нею основного переліку завдань і повноважень та підвищені гарантії існування, залишаючи при цьому можливість подальшої модернізації державного устрою з метою визначення інших (передусім вищих) рівнів урядування [88, с. 316].

Польське законодавство передбачає також, допоміжний поділ, що доповнює основний поділ Республіки Польща. Він реалізується лише за потреби «основних» територіальних органів на рівні гміни та не набуває статусу окремої юридичної особи. Потреба у функціонуванні цих ланок врядування зумовлюється переважаючо-великим типом гмін: у середньому навіть сільська гміна в Польщі налічує 7–8 тис. жителів і складається, як правило, з 10–11 населених пунктів. При цьому в містах кількість допоміжних одиниць є ще більшою, наприклад, у Познані – 42, у Гданську – 35, в Любліні – 27, у Лодзі – 36. Допоміжні одиниці, на які поділяються польські міста, – це міський район (пол. *dzielnica miasta*) чи мікрорайон (пол. *osiedla*). Рішення про утворення мікрорайону ухвалює рада гміни за власною ініціативою або за ініціативою мешканців, яка має бути підтверджена певною кількістю підписів жителів майбутнього мікрорайону. Наприклад, у м. Лодзі потрібно не менше 200 підписів мешканців, у м. Познані – не менше 10 % мешканців майбутнього мікрорайону, які мають активне виборче право. З питань необхідності створення мікрорайону, його меж, а також обсягу завдань і повноважень, які будуть надані, попередньо проводяться консультації з громадськістю. Правила утворення, об'єднання, поділу чи ліквідації мікрорайонів не врегульовано законодавчо. Вони визначені у статутах міст (гмін), тому для 318 різних міст дещо відрізняються. Також статути міст (гмін) визначають обсяг завдань мікрорайонів, порядок передання майна та фінансування (якщо таке надається), правила вирішення спірних питань між різними мікрорайонами. Для кожного мікрорайону міська рада (рада гміни) затверджує статут, який визначає його територію, правила та порядок обрання його органів, організацію та завдання мікрорайону, обсяг делегованих повноважень, які передає місто, обсяг і форми контролю за діяльністю органів мікрорайону. Загалом можна виділити такі характеристики допоміжних одиниць самоврядування в Польщі: 1) необов'язковість їх утворення (лише на основі рішення місцевої ради); 2) відсутність власної компетенції; 3) відсутність статусу юридичної особи; 4) нестача власних доходів, однак можливість реалізації завдань у межах

місцевого бюджету на основі передачі ресурсів від місцевих рад [88, с. 317-318].

Еволюціонував у Польщі і інститут місцевих референдумів, що при цьому зробило його дієвим інститутом локальної демократії [187].

Модернізація демократичних процесів і структур у Франції на місцевому рівні завдяки залученню до участі у них громадян була однією із головних тем для усіх політичних партій із кінця 90-х рр. минулого століття. Більшість нововведень, які обговорювалися під час дискусій та поступово реалізовувалися, стосувалися адаптації виборчої системи до потреб місцевого самоврядування, інформування та консультування громадян, запровадження широкого переліку муніципальних демократичних механізмів, зокрема місцевих референдумів. У Франції також було зроблено спробу активніше залучати до місцевої політичної сфери іноземців і жінок. Із питання надання іноземцям-негромадянам ЄС права голосу на місцевих виборах деякі європейські країни зайняли прогресивні позиції ще у 70-х рр. XX ст. [164, с. 151-152].

В Австрії функціонує дворівнева система місцевого самоврядування рівень земель та рівень відповідно місцевих громад. Відень в Австрії вважається містом з особливим статусом. У регіонах наявні так звані адміністрації земель та районні адміністрації, які реалізують виконавчі функції та не мають втручатись у самоврядування австрійських міст. Що стосується саме місцевого самоврядування, слід зазначити, що кожна австрійська громада має свою територію, є юридичною особою, здійснює власну економічну діяльність, а саме створює підприємства, купує та продає майно, землю, інвестує та працює з інвесторами, може відкрити рахунок у комерційному банку тощо. В Австрії є дві асоціації суб'єктів місцевого самоврядування, а саме Асоціація місцевих громад Австрії (налічує 2250 громад) та Асоціація міст Австрії (складає 238 середніх та 13 великих міст, в тому числі Відень), які відповідно представляють країну в Європейському союзі, а деякі великі міста входять в обидві асоціації. Асоціації міст створюються як для вирішення

внутрішніх питань на з'їздах голів міст, так і для представництва інтересів на міжнародному рівні. І якщо для вирішення внутрішніх проблем наявність двох асоціацій особливо між собою не конкурують, то, для представництва асоціації міст на міжнародному рівні, на нашу думку, наявність двох асоціацій не є позитивною характеристикою країні – учаснику міжнародних відносин [49, с. 8].

Адміністративно-територіальний поділ Чехії згідно з адміністративною реформою з 2000 р. представлений таким чином. Вищими територіальними одиницями місцевого самоврядування стали 14 країв. На чолі країв — гейтмани, яких обирають на сесіях представницьких органів країв. Нижня ланка – населені пункти. Старости сіл та мери міст обираються на муніципальних виборах строком на чотири роки [167].

Населені пункти є первинним осередком громадського самоврядування. Органами врядування населеного пункту є: міська, селищна або сільська ради (найвищий орган населеного пункту, що здійснює найважливіші повноваження у сфері самостійної компетенції муніципалітету), міський, селищний або сільський комітет, староста (є представником населеного пункту при зовнішніх контактах та очолює міське, селищне або сільське управління), міське, селищне або сільське управління. Столиця Прага є одночасно краєм і населеним пунктом.

Органами країв являються: Крайова рада (головний орган краю, який приймає рішення в питаннях, що належать до самостійної сфери діяльності краю), Крайовий комітет (виконавчий орган), гетьман, крайова адміністрація, спеціальні органи, засновані для виконання перенесеної сфери діяльності. Органи столиці Праги: представництво столиці Праги, рада столиці Праги, мер столиці Праги, Магістрат столиці Праги, спеціальні органи столиці Праги, Міська поліція столиці Праги [41, с. 11].

У розділі 82 Акту про Конституцію 1953 року Данії передбачено: «Право муніципалітетів самостійно управляти власними справами, під наглядом Держави, закріплюється в законодавстві». Таким чином Конституція захищає

муніципалітети, хоч і не гарантує їм права стягувати податки або встановлювати явні обмеження щодо нагляду з боку держави. Це також не стосується регіонів (які, на відміну від колишніх провінцій, не є муніципалітетами в значенні, що вживається в Конституції). Закон про муніципальне управління (Lov om kommunernes styrelse) встановлює загальні правила для рад, комітетів, мерів, місцевих бюджетів і державного нагляду. Зазначені вище функції місцевого самоврядування визначаються у низці інших галузевих законодавчих актів. Державні адміністрації в кожному з п'яти регіонів здійснюють моніторинг загального дотримання органами місцевого самоврядування законодавства про діяльність органів влади, за винятком закону про працю та специфічних сфер, у яких інші державні органи наділені повноваженнями щодо нагляду, зокрема – охорони здоров'я та освіти. У випадках очевидного порушення законодавства державні адміністрації можуть скасовувати рішення або накладати штрафи на членів рад за бездіяльність. Справи, які стосуються належної практики адміністрування, справедливості муніципальних співробітників тощо можуть розглядатися Омбудсменом Парламенту або приватним судом у питаннях, що відносяться до приватного права. Закон про муніципальну адміністрацію вимагає від органів місцевої влади, щоб їх фінансова звітність проходила незалежний аудит [94, с. 6-7].

Конституція 1992 року Естонії надає суттєвий захист місцевому самоврядуванню. У спеціально присвяченому розділі XIV зазначено, серед іншого, що «усі місцеві питання вирішуються та регулюються органами місцевої влади, які функціонують незалежно, у відповідності до законодавства», і що такі органи наділяються повноваженнями лише у відповідності до законодавства або за їхньою згодою. Також зазначається, що органи місцевої влади мають незалежні бюджети та право стягувати і збирати податки й збори, і що «видатки, пов'язані з виконанням повноважень, які визначаються для органів місцевої влади законом, фінансуються з державного бюджету». Закон про організацію місцевого врядування 1993 року визначає повноваження і функції органів місцевої влади, формування і порядок роботи

рад і місцевих урядів, а також загальні положення з таких питань, як аудит і нагляд [192]. Наприклад, цей закон уповноважує муніципалітети здійснювати економічну діяльність або міжмуніципальне співробітництво. Закон також вимагає готувати план розвитку та бюджетну стратегію і створювати ревізійну комісію з членів ради. Окремі акти регулюють питання бюджетів органів місцевої влади, виборів, асоціацій та територіального поділу. Стосовно нагляду Конституція передбачає, що нагляд за органами місцевої влади визначається законом. Закон про організацію місцевого врядування визначає, що губернатор повіту, Національний офіс з питань аудиту та Канцлер юстиції відповідають за нагляд та інспектування, і що нагляд стосується «законності та цільового використання». Зокрема губернатори повітів можуть здійснювати моніторинг виконання муніципалітетами функцій, переданих державою, але вони не можуть скасовувати дії – лише пропонувати вдосконалення та, за необхідності, звертатися до вищої інстанції [94, с. 13-14].

Конституція Фінляндії 1999 року надає чіткі гарантії місцевому самоврядуванню. У розділі 121 зазначено: «Фінляндія ділиться на муніципалітети, чії адміністрації ґрунтуються на самоврядуванні їхніх мешканців». Конституція також надає муніципалітетам право стягувати податки. Закон про місцеве врядування 1995 року визначає загальні функції та порядок організації виборів, фінансової діяльності, міжмуніципального співробітництва тощо. Обов'язком муніципалітетів є «сприяти добробуту мешканців і сталому розвитку їх місцевості». Муніципалітети мають загальне повноваження діяти «в силу своєї автономії», але більшість з їхніх функцій визначена в галузевому законодавстві. Дослідження, проведене Міністерством фінансів у 2013 році, нарахувало 535 статутних функцій – від підготовки регіонального плану до спільного несення операційних витрат політехнічних коледжів. Міністерство фінансів здійснює нагляд за діяльністю та фінансами муніципалітетів і забезпечує врахування потреб та інтересів місцевого самоврядування при підготовці законодавства, яке впливає на муніципалітети. У разі надходження скарг регіональні державні адміністрації (філії

центрального уряду) можуть проводити розслідування того, чи діяли муніципалітети у відповідності до законодавства. Вони не мають повноважень скасовувати рішення муніципалітетів, але у разі очевидного порушення закону, можуть видавати розпорядження, що зобов'язує муніципалітет виконувати свої законодавчі обов'язки або утримуватися від незаконних дій. Зрештою, адміністративні суди виносять рішення щодо законності дій муніципалітету, і такі справи можуть порушуватися постраждалою стороною або в разі загальних муніципальних функцій – будь-яким мешканцем. Крім цього, Омбудсмен Парламенту та Канцлер юстиції мають юрисдикцію щодо контролю всієї публічної влади. Омбудсмен може оголосити догану, винести рекомендацію або порушити кримінальну справу, якщо встановлено, що посадова особа чи орган діяли всупереч закону. Закон про місцеве врядування вимагає, щоб у раді муніципалітету була створена ревізійна комісія, у складі якої принаймні голова та заступник голови мають бути членами ради. Ревізійна комісія оцінює досягнення радою визначених операційних та фінансових планових показників, а також повинна вирішувати питання фінансових перспектив у разі дефіциту бюджету [94, с. 19-20].

Конституція Латвії [182] не містить чіткого формулювання про захист місцевого самоврядування, хоча це згадується в контексті прав громадян і Парламенту (наприклад, право запитувати інформацію в органах місцевого самоврядування). Конституція також визначає, що ради обираються громадянами Латвії та громадянами ЄС, які постійно проживають у Латвії. В той же час Конституційний суд посиляється на Європейську хартію місцевого самоврядування як на інструмент прямого застосування, на базі якого можуть інтерпретуватися принципи місцевого самоврядування. Зокрема, органи місцевої влади можуть посилатися на Хартію при оспорюванні національного законодавства, що не відповідає цьому документу. Прийнятий у 1994 році Закон про місцеву владу певною мірою визначає повноваження та власні функції органів місцевого самоврядування і дозволяє впроваджувати добровільні ініціативи в інтересах мешканців (якщо це не відноситься до

компетенції інших органів та не заборонено законодавством). Закон також встановлює загальні правила щодо організації роботи, виборів голів і комітетів, функції голів і виконавчих директорів, аудиту, майна, міжмуніципального співробітництва тощо. Окремі акти регулюють місцеві вибори, статус членів рад, місцеві бюджети та фінансове вирівнювання. Закон також вимагає, щоб Кабінет координував свою діяльність з органами місцевого самоврядування з усіх питань, що зачіпають їх інтереси, включаючи законопроекти та фінансові розпорядження. Це здійснюється у формі річних перемовин між міністерствами та Латвійською асоціацією місцевих і регіональних влад, результатом яких є меморандум про взаєморозуміння, який Міністерство фінансів подає до Парламенту. Щодо контролю та нагляду, Закон зазначає, що при виконанні делегованих функцій місцева влада представляє Республіку та підпорядковується Кабінету [94, с. 25].

Конституція Литви 1992 року [62] має окремий розділ, присвячений органам місцевого самоврядування та гарантує «право на самоврядування..., яке реалізовується через ... ради муніципалітетів». Конституція також надає муніципалітетам право встановлювати місцеві податки та звертатися до суду при порушенні їхніх прав. З іншого боку, основний закон зобов'язує муніципалітети здійснювати делеговані повноваження, встановлює нагляд за муніципалітетами з боку представників уряду та надає право парламенту вводити тимчасове пряме правління за певних обставин. Закон про місцеве самоврядування 1994 року (зі змінами, внесеними у 2014 році) певною мірою визначає функції муніципалітетів. Ці функції можуть бути самостійними або делегованими: перші є власною відповідальністю рад, а другі виконуються від імені центрального уряду адміністраціями муніципалітетів. Інші закони доповнюють перелік функцій, і муніципалітети можуть брати на себе функції, не притаманні державним установам. Закон вимагає, зокрема, щоб муніципалітети готували територіальний, стратегічний та фінансовий план і надавали публічні та адміністративні послуги мешканцям. У законі визначені докладні правила, що стосуються рад, комітетів, мерів, виконавчих органів

муніципалітетів, муніципального майна тощо. Інші численні закони регулюють такі аспекти, як місцеві вибори, бюджети, територіальний устрій та адміністративний нагляд. У кожному з десяти литовських повітів урядові уповноважені здійснюють нагляд за дотриманням муніципалітетами Конституції, законів та урядових рішень. У разі порушень вони можуть видавати рекомендації керівнику органу місцевого самоврядування, а в разі недотримання такої рекомендації – звернутися з позовом до суду. Мешканці та організації, згідно з Законом про адміністративну процедуру, можуть оскаржувати дії або рішення муніципалітету, який порушує їхні права і можуть направити скаргу до Омбудсмена Парламенту. Хоча рекомендації Омбудсмена не носять обов’язкового характеру, офіс Омбудсмена може представити питання до уваги відповідних державних органів [94, с. 31].

Конституція Норвегії 1814 року (з останніми змінами 2015 року) не згадує про місцеве самоврядування, і хоча протягом років пропонувалися поправки для виправлення цієї ситуації, ще жодна спроба внести зміни не була успішною. Так само Закон про місцеве самоврядування 1992 року не надає обов’язкового правового захисту місцевому самоврядуванню. Закон про місцеве врядування визначає правила для органів рад та адміністрацій (як муніципальних, так і окружних), міжмуніципального співробітництва, фінансових планів і бюджетів, аудиту, нагляду та підприємств місцевих влад. Окремі закони описують функції органів місцевої влади в різних секторах і визначають такі питання, як місцеві вибори, межі місцевих урядів та свобода інформації. Хоча в законодавстві немає положення, яке б надавало муніципалітетам загальну компетенцію, вони можуть виходити за межі своїх явно визначених функцій, якщо це відповідає місцевим інтересам і така діяльність не доручена іншому органу влади. Відповідно до Закону про місцеве врядування, губернатори округів відповідають за нагляд за дотриманням законодавства органами місцевої влади. Губернатори також діють від імені центральних міністерств у рамках галузевого законодавства, згідно з яким на практиці нагляд може виходити за межі суто контролю законності. Губернатор

може розглядати акти з власної ініціативи або за вимогою щонайменше трьох членів муніципальної ради. Також може потребуватися схвалення губернатором кредитів, довгострокової оренди тощо (наприклад, якщо існує дефіцит місцевого бюджету). Особи, на чий права вплинули рішення муніципалітету в таких сферах, як охорона здоров'я і соціальний захист або будівництво і планування, можуть звернутися до губернатора (чи міністра), який має повноваження визнавати місцеві рішення недійсними. Хоча незалежні органи розв'язання спорів створені в таких галузях, як охорона здоров'я та охорона дитинства, органи місцевої влади не мають законодавчо визначеного права звертатися до суду у спрах з центральним урядом. Крім зазначеного вище комітету з питань контролю, ради можуть наймати професійних аудиторів для перевірки фінансової звітності та, в меншій мірі, деяких аспектів діяльності [94, с. 37-38].

У Швеції місцеве самоврядування закріплене в Урядовому акті – одному з чотирьох базових законів, які складають Конституцію Швеції. Цей Акт (зі змінами, внесеними у 2010 році) передбачає, що повноваження з прийняття рішень здійснюються виборними асамблеями, що місцеві влади відповідають за місцеві та регіональні питання, які становлять громадський інтерес, і що вони можуть стягувати податки в цілях управління справами. Будь-яке обмеження місцевого самоврядування має бути пропорційним, тобто не перевищувати того, що є необхідним з огляду на мету обмеження. Закон про місцеве самоврядування 1991 року встановлює загальні повноваження місцевих влад, а також організаційні правила стосовно асамблей, комітетів, бюджетів тощо. Органи місцевого самоврядування можуть займатися будь-якими справами, що становлять загальний інтерес і стосуються їх географічної території або членів, які не віднесені до виключної компетенції держави або інших органів місцевого самоврядування. Вони також можуть провадити господарську діяльність (яка є неприбутковою і стосується надання комунальних послуг), а також передавати управління деякими питаннями місцевого самоврядування муніципальним підприємствам чи асоціаціям місцевих влад. Низка інших законів і

регуляторних актів, таких як Закон про соціальні послуги, Закон про планування і будівництво, Закон про освіту і Закон про охорону здоров'я та медичні послуги, визначають спеціальні функції разом із докладними положеннями, яких органи місцевого самоврядування мають дотримуватися при виконанні своїх повноважень. Контроль і нагляд за діяльністю місцевих влад має різні форми. Закон про місцеве самоврядування дозволяє будь-якому мешканцю або власнику нерухомості оскаржувати законність рішень ради, звернувшись до окружного адміністративного суду. Крім цього, Закон про адміністративні процедури може дозволяти тим, на кого вплинули рішення ради, оскаржувати ці рішення, надаючи в такий спосіб захист проти свавільних рішень або зловживання владою. Більш того, будь-яка особа може подати скаргу до Омбудсмена Парламенту, Омбудсмена з питань рівності та до кількох інших органів, які можуть провести розслідування щодо дій органу місцевого самоврядування в конкретній справі або з конкретного питання. В окремих сферах відповідальності місцевого самоврядування держава здійснює нагляд за органами місцевої влади через такі агентства, як Національна рада з питань охорони здоров'я і соціального добробуту або Національне агентство з питань освіти. Ці агентства активно працюють з органами місцевої влади в контексті досягнення національних цілей, забезпечуючи спрямування, підтримку, супровід та оцінку. У випадках, коли місцева влада не виконує своїх обов'язків, можуть застосовуватися різні санкції, такі як публічна критика, штрафи або, в разі серйозних порушень, тимчасова заборона діяльності. Органи місцевого самоврядування також підлягають нагляду з боку окружних адміністрацій (länsstyrelser), які є органами державної влади на рівні округів. Адміністрації надають рекомендації, здійснюють моніторинг дотримання законодавства органами місцевого самоврядування в таких сферах, як захист навколишнього середовища, захист та умови утримання тварин, ліцензування алкогольної продукції, а також можуть розглядати скарги осіб стосовно виконання муніципалітетами повноважень відповідно до Закону про планування та будівництво. Швеція не має формально закріпленої процедури консультацій

між місцевою владою та центральним урядом, однак виконавча рада Шведської асоціації місцевих влад і регіонів проводить регулярні зустрічі з Міністерством фінансів, і уряд зобов'язаний одержувати інформацію та висновки від органів місцевого самоврядування (та інших органів), яких зачіпають певні зміни в законодавстві [94, с. 49-50].

Ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування прийнятої Радою Європи у м. Страсбург 15 жовтня 1985 року, визначає концепцію місцевого самоврядування, відповідно до якої місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [34].

Дослідники називають її першим фундаментальним загальноєвропейським документом з питань місцевого розвитку, який зобов'язує гарантувати політичну, адміністративну та фінансову самостійність місцевих органів влади. 30 положень хартії, що містяться в 10 статтях (з другої по одинадцяту) формулюють європейські стандарти існування та розвитку органів влади на місцевому та субнаціональному рівнях. Згідно Хартії ці органи повинні мати «право і спроможність, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ, під їх власну відповідальність та в інтересах місцевого населення». Європейська Хартія місцевого самоврядування є результатом серії ініціатив та багатьох років дискусій, що мали місце у Раді Європи. Захист та зміцнення місцевої автономії в Європі за допомогою документа, що відображає принципи, яких мають дотримуватись всі демократичні держави Європи, є давнім бажанням прихильників місцевого самоврядування. Серед інших документів, що

стосуються доброго урядування в Європі, а відповідно стосуються і організації формування органів публічної влади міст є Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами, Рамкова конвенція про захист національних меншин, Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин, Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні, Європейська Хартія міст, Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні, Європейська конвенція про природні ландшафти, Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування [158].

Біла Книга Європейського врядування прийнята Комісією Європейських Співтовариств у Брюсселі 25.7.2001 COM(2001) 428 виділяє п'ять принципів ефективного врядування: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість. Кожен принцип є важливим для більш демократичного врядування. Вони підтримують демократію та принцип верховенства права у державах-членах ЄС, але можуть бути застосовані на усіх рівнях влади – світовому, Європейському, національному, регіональному і місцевому.

Так, «Відкритість» означає, що інституції повинні працювати більш відкрито. Вони повинні активно обмінюватися інформацією з державами-членами ЄС, відносно того, що робить ЄС та які рішення він приймає. Вони повинні викладати інформацію мовою, що є доступною і зрозумілою широкому загалу. Остання умова особливо важлива для вирішення проблеми повернення довіри до складних інституцій.

«Участь» передбачає якість, релевантність та ефективність політики ЄС залежить від участі широкого кола осіб та організацій на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження. Збільшення участі з великою ймовірністю посилить довіру у кінцевий результат політики та Інституції, що її імплементують. Реалізація принципу участі дуже залежить від того, чи керуються національні уряди інклюзивним підходом при розробці та впровадженні політики ЄС.

«Підзвітність» передбачає, що ролі у законодавчому та виконавчому процесах повинні бути більш зрозумілими. Кожна з Інституцій ЄС повинна пояснювати і брати відповідальність за те, що вона робить для Європи. Більша ясність та відповідальність також вимагається від держав-членів ЄС та всіх інших агентів, що задіяні у розробці і впровадженні політики ЄС на будь-якому рівні.

«Ефективність» вимагає те, що політика повинна бути ефективна й своєчасна, такою, що забезпечує усе що потрібне на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та, у випадках, де це можливо, попереднього досвіду. Реалізація принципу ефективності також залежить від упровадження політики ЄС на пропорційній основі та від того, чи рішення приймаються на найбільш доречному рівні.

«Злагодженість» означає, що політика та усі заходи повинні відповідати один одному та бути легкозрозумілими. Потреба у злагодженості всередині Союзу стає все більш актуальною, кількість завдань Союзу росте; розширення призведе до ще більшої різноманітності. Такі виклики як кліматичні або демографічні зміни не можуть бути вирішені в рамках лише одного з напрямків політики, на якій був побудований ЄС. Регіональна й місцева влада все частіше беруть участь у реалізації політики ЄС. Злагодженість вимагає політичного лідерства та відповідальності інституцій ЄС для забезпечення послідовного підходу у складній системі [35].

2.2. Способи формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу

Питання про вибір більш оптимальної виборчої системи при формуванні представницьких органів є мірилом демократії в суспільстві. В основі даного вибору має бути аналіз ефективності функціонування відповідних органів, дійсне забезпечення представництва та захисту інтересів територіальної громади [134, с. 18].

Дослідники дійшли висновку, що ідеальної демократичної процедури проведення виборів не існує. Математики звичайно звертають увагу на те, що при виборі більш ніж із двох кандидатур жоден з варіантів голосування не забезпечує точного врахування волі населення. Та існують ще й інші фактори, котрі не дозволяють вважати якусь виборчу систему «найкращою». Відтак очевидно, що переваги і вади будь-якої системи не є «абсолютними», а пов'язані вони з конкретними обставинами, у яких система застосовується [140, с. 46].

Але дана позиція не виключає необхідності пошуку оптимальної моделі.

Що стосується формування місцевих органів публічної влади, вибір виборчої системи обумовлений компетенцією відповідних органів. В Україні останніми роками спостерігається тенденція щодо вибору способів формування органів місцевого самоврядування відштовхуючись від політичних інтересів, а не від інтересів територіальних громад [134, с. 18].

Місцевими органами публічної влади в Україні, що формуються шляхом виборів є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, сільські, селищні та районні у місті ради, сільській, селищний, міський голова.

Відповідно до ст. 192 Виборчого кодексу України [12], вибори депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади. У кожному такому окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій (далі - виборчі списки) у територіальних виборчих округах, на які поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно

Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті, села, селища згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської, сільської, селищної територіальної громади. Вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 75 тисяч осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному сільському, селищному, міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією сільської, селищної, міської територіальної громади. Вибори міського (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади [134, с. 18-19].

Рибачук М., Райковський Б., посилаючись на роботу Холодковського К., констатують, що загальновідомим є те, що при виборі виборчої системи вирішальну роль відіграє співвідношення пріоритетів: якщо головною метою є формування стабільного ефективного уряду, то перевага віддається мажоритарній системі; якщо ж робиться акцент на адекватному представництві в парламенті інтересів різних груп населення – то пропорційній [140, с. 47].

Зрозуміло, що така позиція не відображає специфіку застосування виборчих систем при формуванні місцевих органів публічної влади, але ми не погоджуємося із нею і щодо формування парламенту також. Наша позиція обумовлена тим, яким чином взагалі формуються партії, складаються партійні списки в Україні, на практиці. Цю реальну картину не можна ігнорувати.

Песоцька К. досліджуючи регулювання внутрішньої організації політичних партій в Україні, приходять до висновків, що чинне законодавство у сфері регулювання політичних партій в Україні відповідає принципу невтручання держави в діяльність партій як однієї з форм об'єднань громадян та принципу вільного створення партій, при цьому дискреційним за своєю природою залишається й регулювання внутрішньопартійної організації, що

надає можливість партіям самостійно визначати «правила» своєї внутрішньої діяльності. Попри це у 2015 році політичні партії України отримали право на державне фінансування своєї статутної діяльності, тож доцільно запровадити детальніше законодавче регулювання діяльності внутрішніх органів політичних партій, які ухвалюють рішення не тільки щодо висування кандидатів на різні типи виборів, але й щодо розподілу та використання отриманих державних коштів. Деякі кроки в цьому напрямку вже зроблено, адже стаття 8 Закону про політичні партії передбачає, що статут партії має містити положення про проведення внутрішнього фінансового аудиту [106, с. 48]. У зв'язку із цим автор вважає, що положення щодо регулювання внутрішньої будови політичних партій потребують перегляду та подальшого вдосконалення.

У більшості Європейських держав пропорційні виборчі системи на місцевих виборах є переважно персоніфікованими («напівзакриті» та «відкриті списки»), голосування за закритими списками передбачено лише в окремих країнах (деякі землі Австрії, Кіпр, Португалія, Румунія, Хорватія). Виборчі системи в європейських країнах на базовому рівні залежать від кількості виборців, які проживають на відповідній території, а не від виду органу, що формується. Цікавим є те, що навіть у Великобританії, де навіть до виборів Європарламенту (у єдиній країні в Європейському Союзі відбувалися за мажоритарною виборчою системою), і на місцевих виборах також перевага надана була системі мажоритарній, формування окремих рад (муніципалітету Великого Лондона, Парламенту Шотландії, Асамблеї Уельсу) вже здійснюється за змішаною виборчою системою, за якою частина депутатів обирається на основі пропорційного представництва політичних партій [154].

Не дивлячись на те, що Німеччина є федеративною державою, на відміну від України, її досвід регіоналізації, децентралізації та деконцентрації може бути корисним для України, оскільки комунальне самоврядування як символ громадянської свободи має в Німеччині давню традицію: сягає до привілеїв вільних міст Середньовіччя. При цьому, місцеве самоврядування як принцип політичної організації та державного ладу було вперше обґрунтовано у працях

Л. фон Штейна. Він вбачав у місцевому самоврядуванні гарантію зміцнення держави та підвищення якості роботи її адміністративного апарату, а також вважав, що місцеве самоврядування сприяє становленню в державі демократії знизу вгору і формує самосвідомість мас. Сучасна система місцевого самоврядування ФРН ґрунтується на пруському міському статуті 1808 р., розробленому Л. фон Штейном, який передбачав необхідність формування міських зборів депутатів, що обирали магістрат як вищий адміністративний орган. Значення статуту полягало у підвищенні ролі міст і комун у державному механізмі, створенні засад громадянського самоврядування, пробудженні політичного інтересу громадян завдяки їх участі у місцевому управлінні. Федеративна Республіка Німеччина характеризується як країна з розвиненою демократичною структурою влади і широким місцевим самоврядуванням. Організація влади у федеральних землях Основним законом не регулюється. На сьогодні правовий статус органів місцевого самоврядування, порядок їх утворення та функціонування визначається в першу чергу конституціями та законодавством окремих земель. Як наслідок – структура цих органів і їх компетенція відрізняється в різних землях ФРН [170, с. 200].

Речення 1 абзацу 2 статті 25 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина надає громадам право в рамках законів регулювати всі справи місцевого характеру під власну відповідальність. У справах щодо місцевих повноважень громади мають «всеохоплюючу» компетенцію. Територіальні округи, що утворюються з кількох громад, мають право на самоврядування в рамках їх повноважень, врегульованих законом. При цьому в абзаці 2 ст. 28 Конституції вимагається, аби громади і територіальні округи отримували достатнє фінансове забезпечення для виконання своїх завдань самоврядування [18, с. 52].

На рівні земель в Федеративній Республіці Німеччина організація влади базується на структурі, що складається із трьох рівнів: Вищі органи земель і земельні відомства, регіон як середній рівень управління, громади, міста і

територіальні округи як нижчі рівні управління, крім того виділяють великі міста не інтегровані в територіальні округи.

Місто в Німеччині представляє найнижчий з трьох рівнів управління – федеральний, земельний, місцевий. Федерація та земля ставлять певні завдання перед муніципалітетами, передаючи їм кошти державного бюджету на здійснення цих задач. У рамках самоуправління міста управляють своєю власною діяльністю, яка фінансується з власного бюджету. Міста самостійно на власний розсуд вирішують, як і в якому обсязі здійснювати добровільну діяльність. До обов’язкової діяльності муніципалітетів, яка не керується зверху, належать функції щодо водопостачання, вивезення сміття, енергозабезпечення тощо. Муніципалітет на свій розсуд приймає рішення у цих сферах та самостійно обирає постачальників послуг з числа комерційних структур. Особливе місце у забезпеченні самостійності федеральних земель відіграють фінансові стосунки з центром та бюджетний процес ФРН. Вони підпорядковані принципу однаковості рівня життя в межах федерації та в межах компетенції земельного та місцевого самоврядування. Землі в ФРН по-різному підійшли до формування територіальних основ самоуправління. Балансуючи між існуючими традиціями та структурою розселення з одного боку і спрямованості до ефективності та врахування тенденцій глобалізації з іншого, землі шукали і знаходили свою територіальну основу місцевого самоуправління. Кожна федеральна земля має свою систему місцевого самоврядування, склад і функціонування яких різняться залежно від існуючої моделі системно-структурної організації місцевого управління. Фактично в Німеччині функціонує чотири наступних моделі: південно-німецька модель (землі Баварія, Саксонія, Баден-Вюртемберг); північно-німецька модель (землі Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія); модель рада-бургомістр (землі Рейнланд-Пфальц, Саар, сільські громади землі Шлезвіг-Гольштейн); модель рада-магістрат (земля Гессен, земля-місто Гамбург) [170, с. 202-203].

Щодо того, що моделі чотири питань не виникає, а от їх назви у різних дослідників трохи відрізняються.

Так, Кампо В. таким чином описує різновиди управління комунальними справами у ФРН:

1. Південно-німецька рада (землі Баден-Вюртемберг, Баварія), де представницьким органом є рада громади, а головою виконавчого комітету та водночас головою цієї ради – бургомістр (обербургомістр), який обирається безпосередньо населенням і має досить сильні позиції в системі місцевого самоврядування.

2. Неправильний магістрат (Шлезінг-Гольштейн, переважно Гессен, Бремен). Для цієї системи управління місцевими справами характерна наявність двох організаційно та функціонально відокремлених колегій: зборів радників громади та виконавчого органу – магістрату, роль магістрату посилюється за рахунок зборів: магістрати можуть опротестовувати протизаконні рішення зборів, що дозволяє першим контролювати других. У свою чергу глава магістрату – бургомістр – може заперечувати рішення магістрату.

3. Бургомістр (Рейнланд-Пфальце, Сааре, сільські громади Шлезінг-Гольштейна, громади Гессена з населенням до 1500 осіб). Розрізняють дві модифікації цього типу – «дуже сильного» та «сильного» бургомістра. У першому разі бургомістр посідає незалежну позицію щодо ради громади, не дивлячись на те, що він обирається самою радою. Він очолює раду, має право додаткового голосу в ній, якщо голоси її радників розділяються порівну; опротестовує рішення ради, тощо. «Сильний» бургомістр користується тими ж правами, за деякими винятками (наприклад, позбавлений права заперечувати рішення ради громади). Ця система управління комунальними справами має багато спільного з системою південно-німецької ради.

4. Північнонімецька рада (Північний Рейн-Вестфалія і Нижня Саксонія в дещо зміненому варіанті). Заснована на рецепції деяких форм управління муніципальними справами США. Така система управління містить раду громади, директора, її комітет управління, де провідна роль належить директору громади [97, с. 24].

Щодо формування відповідних органів місцевого управління у Німеччині, то на місцевому рівні безпосередня участь громадян представлена не ширше, ніж на земельному рівні, насамперед після переможної ходи прав прямої демократії на прийняття рішень у вигляді місцевих референдумів, а також прямих безпосередніх виборів бургомістра та депутатів ландтагу. Особливого поширення пряма демократія набула в Баварії та Баден-Вюртемберзі через громадянську ініціативу та місцевий референдум, які зафіксовані у місцевій Конституції землі. Обидва положення діють також і в землі Гессен [164, с. 145].

У Франції діє система управління «рада-мер», відсутні колегіальні виконавчі органи. Мер і його заступник обираються радою серед радників на 6 років, він одночасно очолює виконавчий апарат ради і є представником виконавчої влади, виконуючи обов'язки якого веде акти громадянського стану, займається виборчими списками, видає ліцензії тощо. Мер може бути усунений від посади строком на три місяці розпорядженням міністра внутрішніх справ Франції, а декретом уряду його можуть змістити з посади. Як голова місцевої адміністрації мер розпоряджається комунальною власністю, керує комунальними службами, контролює діяльність комунальних публічних установ, укладає торгівельні угоди та угоди від імені комуни, представляє її в юридичних інстанціях. Крім того, мер, реалізуючи свої «власні» повноваження формує апарат органів самоврядування комуни, керує поліцією комуни та приймає індивідуальні акти з питань громадського порядку. У французьких департаментах генеральна рада обирає серед радників бюро та голову ради строком на три роки. Керівником департаментської адміністрації та виконавчим органом генеральної ради є голова, який забезпечує виконання її рішень, керує департаментським майном, розпоряджається бюджетом департаменту, керує департаментською поліцією. Як видно, функції голови департаментської адміністрації дуже схожі з аналогічними функціями мера комуни, а також — голови регіональної ради в регіонах [97, с. 25-26].

Публічна влада на місцях зосереджена переважно в руках відповідного виборного посадовця, тобто мера – у комунах, президента генеральної ради – у департаментах, президента регіональної ради – у регіонах. Характерні для Франції організація і діяльність органів місцевого самоврядування та управління подібні президентській формі правління на загальнонаціональному рівні, проте на відміну від першої демократичної муніципальної системи, запровадженої у Франції ще в 1789 р., безпосередньо громадяни обирають лише членів муніципальної ради [164, с. 225].

В Італії [183] діє система управління місцевими справами – «рада-джунта», муніципальні ради провінцій створюють колегіальні адміністративні органи загальної компетенції – виконавчі джунти, які обираються ними серед муніципальних радників. На кожному засіданні ради джунта зобов'язана повідомити про свою діяльність. Голова провінційної джунти очолює раду, оприлюднює її акти, керує повсякденною адміністративною роботою. У комунах Італії місцева рада обирає синдика, який одночасно є її виконавчим органом і представником державної адміністрації (як у Франції мер) [97, с. 26].

У Австрії головою муніципалітету, органу місцевого самоврядування може бути особа, обрана шляхом прямого таємного голосування, а депутат муніципалітету (ради) так само. Кількість депутатів типового австрійського міста може коливатись від 9 до 36, але слід пам'ятати, що кількість таких муніципалітетів в Австрії дуже велика. Міський голова, так званий бургомістр, призначає на посади осіб, які працюють в його адміністрації, та також є особою, яка працює у виконавчій владі. В Австрії діє пропорційна виборча система, за якою обираються муніципалітети, також вони обираються на 5 років [39].

У Данії ради муніципалітетів, і ради регіонів обираються в ході прямих виборів на фіксований чотирирічний термін. Рада (*kommunalbestyrelse* / *regionsråd*) обирає голову серед своїх членів на весь термін її повноважень. Голова ради також виконує повноваження керівника адміністрації. У муніципалітетах голова ради має титул мера (*borgmester*) і очолює фінансовий

комітет (через який повинні проходити всі фінансові питання). Мер має лише обмежені повноваження щодо прийняття рішень від імені повної ради. Всі члени ради мають право виносити питання чи справу на розгляд повної ради. Рада може створювати постійні комітети з різних сфер, які здійснюють управління повсякденними адміністративними справами та готують рішення для повної ради [94, с. 6].

У Естонії Ради муніципалітетів (*volikogud*) обираються шляхом прямих виборів на термін чотири роки. Рада обирає голову (*volikogu esimees*) і може створювати постійні та спеціальні комітети відповідно до власного статуту; лише ревізійна комісія є вимогою законодавства. Рада призначає мера (*linnapea* у містах, *vallavanem* у сільських муніципалітетах) і затверджує створення мером місцевого виконавчого комітету або уряду (*valitsus*). Таким чином, мер є посадовою особою, яка виступає головою муніципальної адміністрації, хоча часто цю посаду обіймають професійні політики. Якщо член ради призначається мером або членом місцевого уряду чи на оплачувану посаду в адміністрації, його повноваження як члена ради призупиняються. [94, с. 13].

Муніципальні ради (*kunnanvaltuusto* / *kommunfullmäktige*) обираються шляхом прямих виборів на термін чотири роки. Рада обирає членів свого правління (*kunnanhallitus* / *kommunstyrelse*) пропорційно кількості місць, які різні партії мають в раді. Виконавчий орган ради складається з правління та призначених адміністративних співробітників. Традиційно, фінські муніципалітети не мають мерів, і в більшості випадків рада призначає муніципального менеджера (*kunnanjohtaja* / *kommundirektör*), який очолює адміністрацію. Однак прийнята зміна в Законі про місцеве врядування в 2006 році дозволила муніципальним радам замість менеджера обирати в якості мера обраного представника (*pormestari* / *borgmästare*), який очолює адміністрацію та є головою виконавчого комітету. Міста Тампере і Пірккала вирішили взяти для себе так звану модель «сильного мера». У структурі правління муніципалітету рада може створювати комітети для вирішення питань у конкретних сферах повноважень, зокрема – з питань надання медичних і соціальних послуг, освіти,

містобудування, охорони навколишнього середовища, послуг у сфері культури та дозвілля [94, с. 19].

У Латвії Рада (*dome*) є органом прийняття рішень у кожній одиниці місцевого самоврядування, який обирається шляхом прямих виборів на 4 роки. Рада обирає серед членів ради голову (*priekšsēdētājs*), до повноважень якого входить керівництво роботою ради, представлення органу місцевого самоврядування у відносинах з державою або іншими органами влади та в суді, підписання договорів та видання обов'язкових до виконання розпоряджень працівникам органу місцевого самоврядування. У міжнародному контексті голову ради часто називають мером. За рекомендацією голови рада призначає виконавчого директора (*izpilddirektors*), який не обов'язково має бути членом ради, для управління роботою установ та підприємств місцевого самоврядування. Закон про місцеві уряди вимагає, щоб у раді функціонувало хоча б два постійні комітети – з питань фінансів та з питань освіти, соціального забезпечення і культури. Більшість має щонайменше три або чотири комітети, і кожний член ради має входити до складу хоча б одного комітету [94, с. 24].

У Литві Ради муніципалітетів обираються шляхом прямих виборів на чотири роки. Рада (*taryba*) є головним органом прийняття рішень. До 2015 року члени ради обирали мера (*meras*) зі складу ради для виконання обов'язків керівника муніципалітету. З 2015 року мери обираються шляхом прямих виборів, хоча вони залишаються членами ради і мають подібні повноваження. До обов'язків мера входить складання порядку денного для засідань ради і представлення муніципалітету в суді, в раді регіонального розвитку та у відносинах з іншими установами. Рада зобов'язана призначити комітет з контролю (внутрішнього аудиту), а кожний член ради повинен входити до складу хоча б одного іншого комітету. Ради зобов'язані створити щонайменше дві комісії – комісію з адміністративних питань і комісію з етики. Ці комісії очолюють члени ради, але до їх складу можуть входити державні службовці та представники громади (останні повинні складати не менше однієї третини складу комісії з етики), а також члени ради. Директор адміністрації

муніципалітету (*administracijos direktorius*) призначається радою за рекомендацією мера. Директор особисто відповідає за виконання законів і рішень національного уряду, а також ради муніципалітету, в межах території муніципалітету [94, с. 31].

У Норвегії прямі вибори до муніципальних і окружних рад проходять кожні чотири роки, посередині терміну повноважень національного парламенту. Закон про місцеве врядування надає дві моделі організації влади. У «традиційній» системі рада (*kommunestyre* в муніципалітетах, *fylkesting* в округах) є найвищим органом прийняття рішень та обирає виконавчий комітет (*formannskap, fylkesutvalg*). Комітет складається щонайменше з п'яти членів ради, які представляють партії пропорційно результатам місцевих виборів. Їх обов'язки включають підготовку чотирирічного економічного плану і бюджету. Рада також обирає голову (*ordfører*) і може створювати комітети та наділяти їх повноваженнями щодо прийняття рішень. Крім цього муніципалітет або округ зобов'язаний найняти головного виконавчого директора (*administrasjonssjef*), який очолює адміністрацію, та повинен забезпечувати належну підготовку питань, що виносяться на розгляд ради, і належне виконання резолюцій. Він може бути наділений правом приймати рішення з питань, які не носять принципового характеру. З іншою моделлю більшість у раді може вирішити запровадити «парламентську систему», де політична більшість обирає уряд або виконавчу раду (*kommuneråd*), яка виконує роль найвищого адміністративного органу замість головного виконавчого директора. Особи, обрані до уряду, повинні залишити будь-яку іншу посаду в муніципалітеті чи окрузі на період своїх повноважень. Рада може уповноважити уряд приймати рішення з усіх питань, якщо інше не передбачено законодавством. Кілька міст і округів прийняли цю модель, яка надає уряду значно більше виконавчих повноважень, ніж має виконавчий комітет у традиційній моделі. З іншого боку, повний склад ради може висловити уряду недовіру шляхом голосування [94, с. 36-37].

У Швеції муніципальні та окружні/регіональні асамблеї обираються шляхом прямих виборів на чотири роки. Ці вибори проводяться в один день з

виборами до національного парламенту. Асамблея (fullmäktige) є найвищим органом прийняття рішень і вирішує справи, які мають ключове значення, включаючи питання бюджету та оподаткування. Виконавчий комітет (kommunstyrelsen, landstings/regionstyrelsen) складається з обраних членів, які призначаються пропорційно частці місць кожної партії в асамблеї. Комітет спрямовує і координує діяльність адміністрації, наглядає за роботою інших комітетів і корпорацій чи асоціацій місцевої влади, готує і впроваджує рішення асамблеї. Асамблея може передавати адміністративні та виконавчі повноваження профільним комітетам. Шведські муніципалітети по суті не мають мерів, хоча цей термін часто використовується, особливо в міжнародному контексті, для позначення голови виконавчого комітету або голови муніципальної асамблеї [94, с. 48-49].

Принципи та стандарти місцевого самоврядування, вироблені у державах-членах ЄС, здійснюють важливу методологічну роль щодо визначення та реалізації ключових завдань муніципальної політики, до яких можна віднести розвиток демократії на місцях, побудову соціально-орієнтованої системи управління на місцевому рівні, регіоналізацію публічного управління тощо, реалізація яких здійснюється в контексті реформ (функціональних, фінансових, організаційно-процедурних). Виходячи з того, що наукових публікацій, присвячених дослідженням змісту та ролі європейських стандартів як критеріальних засад реалізації реформи децентралізації управління та реформи муніципального управління в Україні поки що обмаль, пропонується комплексний підхід, за яким варто розрізняти п'ять блоків, що представляють європейські стандарти муніципального управління за наступними напрямками: міжнародні стандарти у сфері прав людини, їх захисту; стандарти в сфері місцевої та регіональної демократії; європейські стандарти публічної служби; стандарти міжнародної організації з питань стандартизації (ISO); етичні правила (стандарти поведінки) [76, с. 126].

Окремо пропонуємо звернути увагу на діяльність Європейської Комісії «За демократію через право» - Венеціанської Комісії щодо формування органів публічної влади міст в Європі.

Таким чином, протягом більш як десяти років Європейська Комісія «За демократію через право», або Венеціанська Комісія, відіграє ключову роль у часто захоплюючих конституційних змінах, які відбуваються у Європі. Застосовуючи порівняльний підхід, вона допомагає формувати різні аспекти європейського конституційного доробку. Динамізм є ознакою усієї роботи Комісії. Європейський конституційний доробок не є застиглим і незмінним; як і сама демократія, він увесь час розвивається і поширюється. Він побудований на міжнародних стандартах, але також і на цінностях, які, будучи поширені по Європі, виражені у транснаціональний спосіб («транс-конституціоналізм»). Разом із правами людини та верховенством права демократія є одною із трьох опор європейського конституційного доробку. А демократія без виборів немислима. Тому не дивно, що з самого початку Комісія виявила активне зацікавлення виборчими справами, зокрема виборчим правом [36, с. 12].

Європейський виборчий доробок заснований на п'яти принципах: загальне, рівне, вільне, пряме виборче право і таємне голосування. Усі вони – звичні поняття, проте їх практичні рамки потребують уважного розгляду, і Комісія робить це кожного разу, коли розглядає питання виборчого права. Проголошення принципів європейського виборчого доробку і навіть розкриття їх у деталізованому регулюванні не достатні для того, щоб гарантувати їх запровадження. Повинні задовольнятися також три загальні умови: по-перше, виборчий закон повинен мати певну стабільність, яка захищає його від партійно-політичних маніпуляцій; - по-друге, повинні існувати процедурні гарантії, які забезпечують безстороннє застосування цих принципів; по-третє, не може існувати справжньої демократії, поки не дотримуються основні права, зокрема, свобода вираження поглядів, зібрань і об'єднань [36, с. 19].

На практиці, на думку Венеціанської Комісії немає такої великої потреби захисту стабільності основних принципів (здається, вони не мають серйозних

загроз), як стабільності деяких більш конкретних норм виборчого законодавства, зокрема тих, які охоплюють виборчу систему *per se* та формування виборчих комісій. Це викликає потребу вирішити, на якому рівні ці питання повинні бути врегульовані. Норми, втілені у Конституції, очевидно важче змінити, ніж інші. Діяльність Комісії не надає жодних вирішальних аргументів чи за, чи проти «конституціоналізації» цих положень. Так само не всі країни вирішують регулювати виборчі системи у своїх конституціях, але багато конституцій дійсно передбачають пропорційну систему, а португальська конституція навіть робить його незмінюваним принципом. Такої незмінності, можливо, слід уникати, але підпорядкування змін основи системи голосування громіздкій процедурі перегляду конституції дійсно гарантує певну постійність і сумісне з європейськими нормами. Деякі конституції навіть більш конкретні: ірландська система передбачає систему єдиного перехідного голосу, тоді як португальська конституція обумовлює використання методу Д'Ондта (метод Д'Ондта є способом реалізації норми про пропорційний (до кількості парламентарів різних політичних груп) розподіл керівних посад в парламенті. Його головна перевага перед звичайним відсотковим розрахунком у тому, що він надає більш наближені числа до реального представництва політичних груп (окрім цього, маленькі політичні групи мають можливість отримати керівні посади) [150, с. 2] і забороняє законодавче встановлення загальнонаціонального бар'єра. Албанська конституція передбачає змішану виборчу систему і регулює її в деталях. Зокрема, вона обумовлює, що сто депутатів повинні обиратися за мажоритарною системою в одномандатних округах, а сорок мандатів «вирівнювання» заповнюються на національному рівні для поліпшення пропорційності; вона також встановлює бар'єр у 2,5% для окремих партій та 4% для їх блоків. Комісія, яка була залучена до розробки проекту конституції, вважала, що ці деталі повинні бути включені, щоб захистити виборчий закон від змін перед кожними виборами. Таке рішення відображало конкретні обставини в Албанії, проте інші країни можуть не вважати необхідним визначення чинної виборчої системи в своїх конституціях. Не настільки

поганими є зміни системи голосування – вони завжди можуть змінюватися на краще, – як часті їх зміни або зміни безпосередньо перед виборами. Навіть якщо у цьому немає жодних намірів маніпулювання, може виглядати, що ці зміни диктуються безпосередніми партійно-політичними інтересами, і тому вони можуть ставити під сумнів легітимність самого виборчого процесу. Зміни в останню хвилину повинні розглядатися лише тоді, коли чинний закон не сумісний з принципами європейського виборчого доробку, і навіть тоді ця проблема повинна мати можливість бути розглянутою у належний час. Інший спосіб запобігання маніпуляціям, коли уникається незмінність «конституціоналізованої» виборчої системи, полягає у передбаченні у Конституції, що при змінах виборчого закону на найближчих виборах застосовується стара система, а нова набере чинності після цього [36, с. 21-22].

Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [116] було прийнято 14.01.1998 року, зміни до нього вносились два рази – 21.03.1999 року та 12.02.2002 року, 01.10.2005 року цей Закон втратив чинність, у зв'язку із прийняттям Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [115] 06.04.2004 року, який в свою чергу зазнавав змін вже десять разів, відповідно 01.09.2005 року, 23.12.2005 року, 02.02.2006 року, 28.02.2006 року, 18.03.2006 року, 08.02.2007 року, 01.10.2007 року, 16.01.2009 року, 07.04.2003 року, 11.06.2009 року, і даний нормативно-правовий акт втратив чинність 31.07.2010 року, на підставі прийняття нового Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [114] 10.07.2010 року, до даного Закону зміни вносились дванадцять разів, один раз у 2010 році, 1 – у 2011, 4 – у 2012, 1 – у 2013, 2 – у 2014, 3 – у 2015, і втрата чинності відбулася 08.08.2015 року, у зв'язку із прийняттям Закону України «Про місцеві вибори» [124] 14.07.2015 року. В свою чергу до Закону України «Про місцеві вибори» зміни вносилися одинадцять разів, 2 рази – у 2015 році, 2 – у 2016, 2 – у 2017, 1 – у 2018, 2 – у 2019, 2 – у 2020, цей Закон втратив чинність, крім

положень щодо організації та проведення повторних, проміжних, додаткових виборів і заміщення депутатів, обраних у багатомандатному виборчому окрузі, повноваження яких достроково припинені, що діють до наступних чергових або позачергових виборів депутатів місцевих рад, на підставі Кодексу № 396-IX від 19.12.2019, ВВР, 2020, № 7, № 8, № 9, ст.48 [12]. Мова йде про Виборчий кодекс України, що було прийнято 19 грудня 2019 року, і який вже зазнав змін шість разів за три роки.

Як бачимо стабільністю виборче законодавство України, що регулює питання формування представницьких органів публічної влади міст не відрізняється, на жаль. При цьому, саме Виборчий кодекс України мав вирішити цю проблему, та гарантувати певну стабільність. Слід також зазначити, що цей документ враховує сучасні загальноєвропейські тенденції, з'явилися норми, що пов'язують вибір виборчої системи із кількістю виборців [134, с. 22].

При цьому, Виборчий кодекс України було прийнято 19.12.2019 року, перші місцеві вибори відповідно до нього були проведені 25 жовтня 2020 року, робити висновки про ефективність новел виборчого законодавства на місцевому рівні складно, але певні труднощі очевидно виникли і при підготовці виборів, і при підрахунку голосів [134, с. 22].

Про труднощі реалізації Виборчого кодексу України говорить і необхідність прийнятого постановою ЦВК Роз'яснення щодо застосування окремих положень Виборчого кодексу України стосовно висування кандидатів на місцевих виборах. Даний документ було прийнято з метою забезпечення реалізації на рівних засадах виборчих прав громадян України, дотримання принципів і засад виборчого процесу, однакового застосування положень Виборчого кодексу України стосовно висування кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у місті, сільських, селищних рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови [143]. При цьому зміст даного

документу свідчить про те, що самі положення ВК України потребують удосконалення з позиції більш точної правової визначності.

Ряд проблем пов'язаних із організацією виборчого процесу підняті у Стратегічному плані Центральної виборчої комісії на 2020 - 2025 роки [153], документ при цьому містить і конкретні дії, що слугуватимуть подоланню проблем.

2.3. Особливості формування столичних органів публічної влади в Україні та країнах Європейського Союзу

Конституційно-правове регулювання організації діяльності органів публічної влади українських міст передбачає дуалістичну систему, вона включає місцеві органи державної виконавчої влади, що в свою чергу, включають місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади – з одного боку, органи місцевого самоврядування – міського голову, міську раду та її виконавчий орган. При цьому, місцеві державні адміністрації на міському рівні функціонують лише у м. Києві та Севастополі, також створюються у районах відповідних міст.

Основний вплив на формування місцевих державних адміністрацій має голова держави, оскільки саме він призначає відповідних голів, які в свою чергу формують склад.

В столиці України – місті Києві на сьогодні органами місцевої публічної влади є Київська міська рада, Київський міський голова, виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація) та районні в місті Києві державні адміністрації (10).

Фактично така система функціонує в Києві з 2010 року. Детально події, що мали місце в Києві у 2010 році описані в монографії Кулик Т., у якій автор критикує відповідну реформу та стверджує, що рішення Київської міської ради 2010 року про припинення шляхом ліквідації районних у м. Києві рад є

порушенням українського законодавства і прав громадян на самоврядування. Кулик Т. для виправлення цієї ситуації пропонує, по-перше, у найкоротші терміни Верховній Раді України ухвалити закон про порядок організації і проведення місцевих референдумів в Україні. По-друге, потрібно організувати і провести в м. Києві місцевий референдум, на який винести питання доцільності існування районних в місті рад. І лише тільки після цього, за результатами місцевого референдуму, Київській міській раді потрібно підтвердити попереднє рішення або його скасувати і відновити в м. Києві діяльність районних рад [73].

Ці пропозиції залишаються актуальними на сьогодні. Натомість, у Київській міській раді затвердили положення про новоутворені Департаменти районів міста Києва, які будуть структурними підрозділами Київської міської державної адміністрації. Таке рішення було прийнято, 17 лютого, на пленарному засіданні II сесії Київської міської ради IX скликання. Рішення підтримали 84 депутати [160].

Знов складається ситуація, коли на перший погляд здійснюється довгоочікувана децентралізація місцевої влади в столиці, шляхом створення районних у місті Києві рад, але при цьому всупереч нормам спеціальних законів, які передбачають, що функції виконавчих органів районних в місті Києві рад мають здійснювати районні в місті Києві державні адміністрації, Київрада планує наділити цими функціями департаменти районів міста.

Такий формат переслідує одну мету, усунення глави держави від впливу на управління районами в Києві, але створює ускладнену трьох складову систему управління районами в столиці, що потягне як конкуренцію повноважень, так і навантаження на бюджет.

Розглянемо особливості формування столичних органів публічної влади в деяких країнах Європейського Союзу.

Столицею Німеччини та суб'єктом федерації є м. Берлін, тому основні принципи управління ним встановлені в Конституції Берліну від 23 листопада 1995 р. Так, представницьким органом в Берліні є Палата Представників, функції уряду виконує Сенат, який складається із Правлячого Бургомістра та

максимум 10 членів Сенату. Правлячого Бургомістра обирають абсолютною більшістю членів Палати представників. В адміністративному плані Берлін ділиться на райони, які користуються самоврядуванням, мають власний статут, але не мають фінансової самостійності. Управління районами здійснюють бургомістри (мери) районів, районні збори та районні адміністрації. Що стосується громад, то, відповідно до законодавств земель Німеччини, вони є корпораціями публічного права, що володіють правом самоврядування в місцевих справах. Сфера публічної діяльності цих корпорацій визначена земельними законами й може охоплювати головним чином питання комунального господарства. Земельні конституції віднесли до компетенції громад питання управління общинним майном і комунальними підприємствами, функціонування місцевого транспорту й організації дорожнього будівництва, надання комунальних послуг, діяльності місцевої поліції й пожежної охорони тощо [73, с. 140-141].

Представників до ландтагу (земельних зборів) у 16 федеральних землях, серед яких столиця – Берлін обирають громадяни Німеччини старше 18 років, за системою змішаного пропорційного представництва, як загальні вибори [177].

Як бачимо особливість місцевих виборів в Берліні полягає в тому, що право голосу мають виключно громадяни Федеративної Республіки Німеччина. Так, у Берліні понад 700 000 жителів не допускаються до виборів до Палати представників і референдумів просто тому, що берлінський закон про вибори прив'язаний до німецького громадянства. З 2011 року берлінський альянс «Wahlrecht für Alle» («Право голосу для всіх») привертає увагу до цієї несправедливості та прагне забезпечити участь у політичному житті всіх людей, які проживають у Берліні, незалежно від їхньої національності. Вони закликають до національного права голосу для громадян ЄС і громадян третіх країн, а також до місцевого та муніципального права голосу для громадян третіх країн [191].

Правник Кулик Т. у своїй монографії окрему увагу приділяючи саме столичним містам, з'ясувала, що особливий статус столиці Франції – м. Париж, встановлено Законом Французької Республіки № 82–1169 від 31 грудня 1982 р. У ньому визначено, що в Парижі існує два рівні самоврядування – рівень комуни та рівень міського району (або групи районів). На чолі кожного із цих рівнів стоїть власний мер та власна рада. На комунальному рівні містом керує рада та мер. Порівняно з іншими містами країни, частина повноважень мера столиці передана радам та меру міських районів. Щодо ради Парижу, то в ній назва «муніципальна» відсутня, оскільки вона є одночасно генеральною радою департаменту Сени, межі якого збігаються з межами міста. На рівні комуни як адміністративного округу роль представника держави виконує також мер. У цій ситуації адміністративно він підпорядкований префекту департаменту, а при виконанні певних судових функцій – прокурору. Наявний у Франції досвід суміщення постів голови муніципальної ради та керівника виконавчої влади в особі мера комуни демонструє приклад оптимізації управління та не порушує принципу розподілу влад, оскільки передбачає відповідні особливі механізми контролю за виконанням функцій голови ради та голови виконавчої влади, зокрема через інститут префектів та супрефектів. На думку автора, це корисний досвід для України, який можна було б використати в ході формування представницької влади місцевого самоврядування в м. Києві. Париж поділений на райони. Структуру органів влади районів складають представницькі органи – рада району, яка складається з муніципальних радників (163 особи), обраних в цьому районі, та з районних радників, число яких має удвічі перевищувати число муніципальних радників. Члени ради району не можуть поєднувати мандати. Мер району обирається районною радою з числа її членів – муніципальних радників. Саме таким чином забезпечується поєднання інтересів громадян, які мешкають в окремо взятому районі столиці і всього населення Парижу в цілому [73, с. 139].

Відень як столиця Австрії має особливий статус, про що згадувалося вище, у регіонах, як і в Україні в Австрії наявні так звані адміністрації земель та

районні адміністрації, які реалізують виконавчі функції та не мають втручатись у самоврядування австрійських міст. Дослідниця Кащишин М., дослідивши австрійський досвід організації місцевого самоврядування, як країни з найбільшою кількістю муніципалітетів, пропонує розглянути Україні можливість утворення стандартного підходу до існування районних у містах рад [49, с. 9]. Дану пропозицію ми підтримуємо, в першу чергу вважаємо її актуальною для столиці України.

Брюссель — столиця Бельгії та Фландрії, центр найбільшої міської агломерації країни. Місто Брюссель входить до складу Брюссельського Столичного Регіону, який складається з 19 муніципалітетів включаючи місто Брюссель. Відповідно до Конституції Бельгії столицею Бельгії є місто Брюссель (стаття 194). Брюссельський столичний регіон — не ділиться на провінції. Провінції, у свою чергу, діляться на комуни. Місто Брюссель є комуною. Адміністративно-територіальний поділ міста не передбачений. Органи влади міста-столиці Брюссель: Міська Рада, обирається населенням на 6 років; - Виконавчий орган — коледж альдерменів, складається з мера і альдерменів; - Мер — очолює і раду і коледж альдерменів, призначається Королевою за рекомендацією міської ради. Органи міської влади відповідають за: громадський порядок, міське планування, водопостачання, вивіз сміття [102, с. 5-6].

Що стосується органів влади (*Mestská samospráva*) міста-столиці Словаччини — Братислави то серед них, Мер міста (*Primátor*) — головний виконавчий орган, обирається на 4 роки; Міська Рада (*Mestské zastupiteľstvo*) — законодавчий орган міста, відповідальний за такі питання, як бюджет, місцеві закони, міське планування, утримання доріг, освіта та культура. Міська Рада складається з 45 членів, що обираються на 4 роки. Органи Міської Ради: Міська Рада (*Mestská rada*), виконавчий та наглядовий орган, також виконує роль радника для мера міста. Складається з 28 членів: мер міста та його заступники, старости районів міста та до 10 членів міської ради. Комісія Міської Ради (*Komisia mestského zastupiteľstva*). Місцеві органи влади (*Magistrat Bratislavy*):

староста, місцева рада (9 членів), комісія. Місто Братислава для цілей самоврядування поділено на 17 районів (Mestské časti), кожен з яких має власного старосту та раду (Закон про Головне місто Республіки Словаччина). Міські райони є самостійними формуваннями, що мають власне майно, фінансові ресурси. Кількість депутатів залежить від розміру та кількості населення даного району. Кожен з районів міста збігається з 20 кадастровими районами міста за винятком двох районів. Неофіційний поділ включає менші частини - квартали і населені пункти. Міська Рада створює, ліквідує, об'єднує, ділить та вносить інші зміни щодо меж районів за згодою або на прохання мешканців району шляхом голосування. Староста району призначається мером міста. Міська рада та місцева рада мають право оголошувати референдум (референдум не можна проводити, коли питання стосується місцевого бюджету). Місцева рада (районна) проводить референдум з питань, що стосуються зміни назви району, його злиття з іншим районом міста, зміни меж району. Місцеві ради забезпечують комплексний розвиток районів міста. Міські райони зобов'язані: забезпечити соціальний та економічний розвиток міських районів відповідно до загальноміського розвитку; забезпечити виконання функцій земельного планування, місцевого розвитку району, землекористування; забезпечити захист навколишнього середовища в районі міста; забезпечити охорону пам'яток місцевого значення, які мають історичну, культурну або соціальну значимість в міських районах; забезпечити технічне обслуговування, стан місцевих доріг і громадських просторів. Районна рада має у власності об'єкти місцевого значення, необхідні для вирішення завдань місцевого самоврядування, для розвитку і зміцнення міста. Міська Рада може довірити своє майно районним органам влади [102, с.4-5].

Слід звернути увагу на те, що місто Братислава має площу 367,6 км², кількість населення 437 723 осіб станом на 01.01.2019 року [93].

Площа міста Києва становить 839 км², щодо кількості населення столиці України, то станом на 16 листопада 2021 року заступниця голови Київської

міської державної адміністрації повідомляла, що у Києві проживає понад 4 мільйони мешканців, за її словами, у Києві майже 3 мільйони постійних мешканців, крім того, близько 1 мільйона незареєстрованих жителів і ще близько 200 тисяч внутрішньо переміщених осіб. За даними Головного управління статистики в Києві, постійне населення міста становить 2,9 мільйона осіб. Найбільше мешканців у Солом'янському, Деснянському, Дніпровському районах. Найменше – у Печерському, Подільському та Шевченківському [175].

Отже, за площею місто Київ більше міста Братислава більше ніж у два рази, за кількістю населення якщо брати офіційну цифру 2,9 мільйони, кількість жителів Києва у 6 з половиною разів перевищує кількість жителів Братислави. При цьому столиця Словаччини поділена на 17 районів, а Київ на 10, і в Києві ліквідовані районні в місті ради, а райони Братислави мають власного старосту та раду. Такий стан речей, ще раз наголошує на необхідності врахування інтересів жителів районів міст загалом, і столичних міст зокрема.

На підтвердження ефективності та відповідності європейським стандартам такого підходу свідчить формування органів публічної влади столиці Республіки Угорщина – Будапешту.

Так, система місцевого самоврядування в місті Будапешт є дворівневою: місцеві органи влади столиці та її районів. Органи влади міста-столиці Будапешт: Лорд-Мер міста, виконавчий орган, який обирається на 4 роки. Генеральна Асамблея (33 члени, 34-й член – мер, 23 з яких – це мери районів міста та 9 представників від так званих компенсаційних списків партії). Орган представників, обирається за змішаною виборчою системою населення міста строком на 4 роки. Головний Нотаріус, очолює бюро Генеральної Асамблеї, призначається органом представників, допомагає в роботі органу представників і меру міста. Відповідно до Закону про місцеве самоврядування, місто Будапешт складається з 23 районів [102, с. 6].

Районні органи управління: мер району; органи представників. Нотаріус, очолює бюро районного органу представників. Генеральна Асамблея

Будапешта і районні органи представників рівні з точки зору їх основних прав, відсутні ієрархічні відносини між ними. Місцеві публічні функції, як правило, здійснюються районними органами влади, в той час як завдання, що пов'язані з декількома районами або містом в цілому, здійснюються органами влади міста Будапешт. В межах столиці Генеральна Асамблея, районні органи представників мають право ініціювати створення, ліквідацію, зміну, об'єднання та поділ районів. Відповідну ініціативу органи міської влади чи органи районної ради подають до Парламенту. Представницький орган місцевої влади проводить референдум з питань зміни території. Якщо референдум в певному районі міста проводиться за ініціативи Генеральної Асамблеї, то він проводиться за кошти міської ради. Органи представників в районі міста можуть створювати органи місцевого самоврядування для окремих частин/кварталів міста, шляхом проведення референдуму. Районні органи в місті мають окремі обов'язки та повноваження. Районні органи здійснюють свої повноваження самостійно. Органи влади районів у місті в межах своєї території забезпечують: місцевий розвиток, планування територій, захист довкілля, управління житлом, утримання громадського транспорту, соціальний захист, функціонування початкової освіти, утримання доріг і кладовищ, водопостачання і водовідведення, забезпечення протипожежної безпеки, розвиток сфери культури, здійснення контролю за дотриманням прав національних і етнічних меншин. Органи влади районів у місті можуть вільно створювати асоціації один з одним, або з місцевими органами влади за межами столиці. Райони міста мають власний бюджет та майно. Передбачена можливість передачі власності між містом та його районами [102, с. 6-7].

Столиця Польщі – Варшава, єдине польське місто, устрій якого визначений в окремому законі – Закон про Устрій міста-столиці Варшава (*Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*). Відповідно до Закону, столиця Варшава є гміною, що має статус міста на правах повіту. Органи міської влади: Міська Рада (*Radę miasta*) – законодавчий і контрольний орган міста. В склад Міської Ради Варшави входить 60 членів

(radni). Міська Рада Варшави ухвалює Статут міста Варшави. Керівник Міської Ради (Przewodniczącym Rady Miasta); Президент міста (Prezydenta miasta stołecznego Warszawy) – виконавчий орган міста; Адміністрація Міста - організаційна одиниця, за допомогою якої президент міста виконує завдання. Створення додаткових одиниць – ділень/районів (dzielnica) в місті Варшава є обов'язковим. Рада міста столичного Варшава, шляхом рішення, після консультації з жителями або за ініціативи жителів створює, об'єднує, ділить та ліквідує додаткові одиниці. Статут району, наданий Міською Радою, визначає назву району, межі району, завдання і компетенцію та правила і спосіб функціонування її органів. На даний час у Варшаві функціонує 18 районів. Органи місцевої влади району: районна рада; бурмістр району (burmistrz dzielnicy); адміністрація району. Статут району може встановлювати, що законодавчим органом діляниці є загальні збори мешканців. Загальні збори можуть обирати управління діляниці. Голова діляниці може брати участь у роботі Ради гміни, без права голосу [102, с. 8].

Засади утворення, об'єднання, поділу, ліквідації допоміжної адміністративної одиниці окреслює статут гміни. Зміна границь району в місті відбувається шляхом забезпечення максимально можливої однорідності в межах району; беручи до уваги соціальні, економічні та культурні зв'язки; забезпечуючи можливість виконання завдань, що впливають зі сфери діяльності району. Зміна території вимагає проведення консультації з мешканцями району. До сфери діяльності району входить вирішення місцевих питань, а саме: утримання та експлуатація муніципальних приміщень/будівель; утримання/обслуговування закладів освіти і виховання, культури, соціального забезпечення, відпочинку, спорту, туризму в межах встановлених в статуті міста та інших рішень міської ради; завдання, пов'язані з охороною здоров'я, в межах встановлених в статуті міста та інших рішень міської ради; утримання зелених насаджень та доріг місцевого значення в межах встановлених в статуті міста та інших рішень міської ради; утримання і експлуатація районних адміністративних об'єктів; здійснення контролю над одиницями нижчого рівня,

що утворені на її території; виконання власних справ з метою задоволення потреб спільноти мешканців району. Відповідно до статуту міста, адміністративні одиниці нижчого рівня в районі міста може створювати рада району за власної ініціативи або за бажанням принаймні 10% осіб, які мають виборче право на території проекрованої одиниці. Організацію та масштаби діяльності одиниці нижчого рівня встановлює рада району. Об'єднання, поділ та ліквідація одиниць нижчого рівня настає аналогічно до їх утворення. Утворюються відповідно власні органи. Фінансове управління району здійснюється на основі районного додатку до бюджетної резолюції міста-столиці Варшави, що є невід'ємною частиною цієї резолюції. Фінансові ресурси, зазначені в додатку, що призначені для використання районом, не можуть бути меншими, ніж заплановані в бюджеті міста [102, с. 8-9].

На тлі перерахованих столичних міст, виділяється столиця Фінляндської Республіки – місто Гельсінкі. Оскільки воно не має особливого статусу, місто Гельсінкі входить до Столичного Регіону. У Фінляндії немає органів регіонального самоврядування, що обираються населенням. При цьому, Гельсінкі має свій бюджет. Питання місцевого і регіонального самоврядування регулюються Конституцією Фінляндії, Законом про місцеве самоврядування (Local government act (365/1995))¹⁹, Законом про муніципальні вибори (The Act on Municipal Elections (361/1972)). Органами публічної влади столиці Гельсінкі є Міська Рада (кунанвалтусто) – являє собою головний орган прийняття рішень в місцевій політиці, який складається з 85 осіб, яких обирають жителі строком на 4 роки. Зі складу міської ради обирається керівник ради. Міська Рада може делегувати повноваження іншим органам. Адміністрація міста (кунангалітус) (виконавчий орган), Мер міста і заступники Мера складають виконавчу групу міста. Мер очолює адміністрацію [102, с. 9-10].

Як бачимо у столиці Фінляндії застосовано однорівневу модель, тобто відсутні районні в місті органи місцевого самоврядування, наявна міська рада, її виконавчий орган та мер із заступниками, що координують здійснення адміністрацією виконавчих функцій.

Мадрид є столицею та найбільшим містом Іспанії. Мадрид називають столицею спільноти – національною столицею Іспанії. Місто Мадрид адміністративно розділений на 21 округ, які в свою чергу поділяються на 128 районів (*barrios*). Кожен район знаходиться у веденні районної муніципальної ради, членам яких делегують свої представницькі функції мешканці цього конкретного району. У 2006 році був прийнятий закон про Столицю і спеціальна схема розвитку міста Мадрид, яку затвердили муніципальні збори міста. Кожен елемент адміністративно-територіальної системи Іспанії наділений автономією. Органами публічної влади міста Мадрид є Міська рада (*Ayuntamiento de Madrid*), складається з 57 членів, що обираються раз на чотири роки шляхом загального голосування всіх громадян, яким на той момент виповнилося 18 років. З членів ради обирається головуючий; Міська Виконавча Рада, складається з мера, заступників мера, 8 делегатів; Мер столиці, обирається на загальних муніципальних виборах. Початковою територіальною одиницею Іспанії є муніципалітет, яким керує муніципальна рада. Члени муніципальної ради (радники) обираються мешканцями муніципалітету. Головою виконавчого органу муніципалітету є алькальд, який обирається або мешканцями муніципалітету, або членами муніципальної ради. Муніципалітети утворюють провінцію, а їх кордони можуть змінюватися лише за рішенням Генеральних кортесів (двопалатний Парламент Іспанії). Представницьким органом провінції є збори представників. Конституція Іспанії надає можливість провінціям, які мають спільні кордони, історичні, культурні і економічні особливості, утворювати автономні спільноти. Місцеві органи влади – це Рада органу місцевого самоврядування (*хунта де гоберніо локал*) – основний виконавчий орган, складається з обраних населенням радників, призначається мером міста та Мер, що очолює виконавчий орган, призначається міською радою з-поміж її членів. Управління в територіальних одиницях будується на основі принципу місцевої автономії, якою володіють усі територіальні одиниці [102, с. 10-11].

Столиця Республіки Болгарія – місто Софія є адміністративним центром як Софіївської області, так і міської області Софія. Столиця Софія входить до Софіївського Столичного Муніципалітету. Місто не поділено на інші адміністративні одиниці. Муніципалітети є юридичними особами і мають право на власність і незалежний муніципальний бюджет. Органами публічної влади міста є Місцева Рада, Мер міста (кмет), Адміністрація міста Софія. Місцева Рада складається з 61 члена, які обираються безпосередньо населенням міста Софії. Міська Рада здійснює свої повноваження на підставі Конституції Республіки Болгарії, Європейської хартії про місцеве самоврядування та Закону про місцеве самоврядування і місцеве управління. У Конституції Болгарії [60] вказано, що Болгарія є єдиною державою з місцевим самоврядуванням. У ній не допускаються автономні територіальні утворення. Її територіальна цілісність недоторканна. Межі муніципалітету встановлюються після проведення референдуму населення відповідної території. Муніципальна рада визначає розмір місцевих податків в умовах, за допомогою процедури, і в рамках, встановлених законом. Муніципальна рада визначає розмір локальних зборів в порядку, встановленому законом. Місцеві органи влади відповідають за: збір та утилізацію сміття; благоустрій; освітлення; міське планування; розвиток спорту, туризму, дозвілля; побудову і утримання громадських будівель; управління комунальними підприємствами [102, с. 11-12].

Таллінн є столицею Республіки Естонія. Місто Таллінн складається з 8 міських районів. Адміністративні райони далі розділені на підгрупи районів (підрайони) і околиці (asum). Їхні назви і кордони офіційно визначені. В даний час існує 84 підокруги в Таллінні. Міськими органами влади є Талліннська міська Рада народних депутатів/Міські збори, представницький орган, обирається постійними жителями на чотирирічний термін на вільних, прямих, загальних виборах шляхом таємного голосування. Міські збори Таллінна налічують 79 членів (максимум). Керівництво роботою зборів здійснює голова, який є членом цих зборів, він веде засідання, здійснює представницькі функції та підписує нормативні акти, що ухвалюються радою; Мер міста (лінапе), не

може одночасно очолювати і раду і виконавчий орган; Уряд міста (валітцус)/Управа, виконавчий орган. Крім того, є місцеві органи влади, а саме Районна рада міста (8 районних рад міста); Старійшина міського району (linnaosavanem), керує управою міського району. Призначається та звільняється управою міста за поданням мера; Управа міського району (8 районних адміністрацій), має обмежені повноваження. Міська Рада приймає рішення про формування міських районів. Міська Рада може організувати опитування громадської думки жителів щодо такого питання, якщо це необхідно. Міська Рада приймає рішення про зміну меж, назви міського району. Формування міських районів може бути ініційовано (Закон про місцеве самоврядування): 1/4 членів ради; не менше одного відсотка жителів міста з правом голосу, але не менше п'яти жителів з правом голосу, що мешкають на відповідній території міста. Статут району міста встановлює: опис меж районів міста; порядок формування уряду міського району; порядок призначення на посаду старійшини міського округу; повноваження районного уряду міста; використання бюджетних коштів; підстави і порядок ліквідації міського району. Відповідно до Конституції районна управа автономно вирішує у межах законів усі питання місцевого життя. До їх компетенції, зокрема, належать: організація надання соціальної допомоги, соціальних послуг, догляду за людьми похилого віку та роботи з молоддю на території муніципалітету; житлове й комунальне господарство; водопостачання й каналізація, організація прибирання та підтримання чистоти, вивезення сміття й відходів; місцевий громадський транспорт; міське планування (встановлення загальних і детальних планувань), утримання доріг. Ці повноваження здійснюються в тому обсязі, в якому вони не передані законом до відомства інших органів. Також до обов'язків районних рад входить утримання дошкільних закладів, що перебувають у їхній власності, шкіл, гімназій, гуртків за інтересами, бібліотек, музеїв, спортивних баз, будинків догляду й закладів охорони здоров'я, встановлення правил поведінки у громадських місцях. Конституція забороняє

змінювати кордони муніципалітетів, не заслухавши попередньо думку відповідного муніципалітету [102, с. 12-13].

Можна зробити висновок, що у більшості столичних міст країн ЄС, зокрема, Берліні, Брюсселі, Братиславі, Будапешті, Варшаві, Відні, Мадриді, Парижі, Таллінні, здійснено поділ на райони, і органи публічної влади міста формуються як на рівні району, так і загальноміські. При цьому, є і приклади столичних міст без внутрішнього адміністративного поділу, у яких формуються лише загальноміські органи управління (Гельсінкі та Софія).

2.4. Процедура формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз

Ми з'ясували, що органами публічної влади міст є органи місцевого самоврядування та органи державної влади, відповідно процедура їх формування застосовується, до представницьких органів місцевого самоврядування – вибори, до органів державної влади порядок призначення, визначений законодавством, більшою мірою про державну службу, та виконавчі органи місцевого самоврядування, формуються представницькими органами місцевого самоврядування, на підставі та у порядку передбаченому законом.

Питання процедури формування міських, районних в місті рад та виборів міського голови визначені у ст. 192 Виборчого кодексу України, відповідно до якої вибори депутатів міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади. У кожному такому окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

Вибори депутатів районних у місті рад та міських рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за системою

пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій у територіальних виборчих округах, на які поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно міста, району в місті, згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади.

Вибори міського (міста з кількістю виборців до 75 тисяч осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади.

Вибори міського (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади.

Отже, у містах із більшою кількістю населення застосовується пропорційна виборча система, а з меншою мажоритарна. Міський голова, у містах із більшою кількістю населення обирається за мажоритарною системою абсолютної більшості. Ми відстоюємо позицію про те, що на місцевих виборах має застосовуватись мажоритарна виборча система, незалежно від кількості населення. Ба більше, у містах, особливо, для того щоб територіальна громада обирала персоналізовано свої представників. Політичні партії у виборчому процесі та подальшій своїй діяльності продемонстрували те, що вони розцінюють місцеві вибори, як трамплін у своїй політичній боротьбі, при цьому, інтереси місцевого значення, потреби територіальної громади не реалізуються належним чином.

Стосовно виборчих систем, слід зазначити наступне.

Під виборчою системою розуміють порядок організації і проведення виборів до представницьких органів влади і здійснення громадянами своїх виборчих прав. Функціонально-інструментально виборча система є

компонентом (елементом) політичної системи, яка організовує і обслуговує інститут виборів, встановленим законом або іншим нормативним актом способом визначення результатів голосування і порядком розподілу мандатів між партіями і кандидатами. Ця сукупність встановлених законом правил організації і проведення виборів, критеріїв і способів визначення їхніх результатів: – закріплює принципи, на основі яких відбуваються вибори, а також права громадян обирати та бути обраними; – регулює суспільні відносини, які виникають у процесі організації і проведення виборів в органи державної влади і місцевого самоуправління; – встановлює гарантії виборчих прав громадян і відповідальність депутатів та інших обраних осіб перед виборцями. У вузькому розумінні виборча система є електоральною формулою, способом визначення результатів виборів, нормативно-регулятивним рівнем виборчої системи. У широкому ж розумінні, окрім зазначеного фактора, слід вести мову ще й про інституційний простір, в якому перебувають суб'єкти виборчого процесу (держава, політичні сили, електорат), а також те, що слугує своєрідним вестибулярним апаратом системи — її інформаційно-комунікативна структура [92, с. 268].

У порівняльному дослідженні світового досвіду Міжпарламентського Союзу виборчі системи структуризуються на такі групи: перша — система більшості голосів, яка складається з підгруп: а) простої більшості; б) абсолютної більшості; в) альтернативного або пільгового голосування. До другої групи виборчих систем зазначене дослідження відносить систему пропорційного представництва, що поділяється на: а) повне пропорційне представництво; б) обмежене пропорційне представництво. Третя група — змішана виборча система, до якої належать: а) система простого голосування без права передачі голосу; б) система обмеженого голосування; в) система кумулятивного голосування; г) система простого голосування з правом передачі голосу. Зазначений варіант класифікації виборчих систем характеризується тим, що в його основу покладено критерій не способу розподілу мандатів, а систему голосування [92, с. 269].

Стосовно формування органів місцевої публічної влади у Польщі, слід зазначити наступне. Перший закон про вибори рад гмін, який був прийнятий ще у березні 1990 року, пропонував різні принципи формування місцевих рад, відповідно до показника чисельності населення у громадах. У гмінах з кількістю населення, що не перевищувала 40 тис. осіб, була запроваджена мажоритарна система відносної більшості, тому електоральна конкуренція розгорталася між персоніфікованими кандидатами, які змагалися в одномандатних округах. Для громад, де проживало більше ніж 40 тис. осіб, була запропонована пропорційна система, в якій підрахунок голосів здійснювався за методом Сен-Лаге. Детальна технологія організації, проведення та підведення підсумків перегонів до представницьких органів самоврядування була визначена у 1998, коли було схвалене Положення про вибори до рад гмін, рад повітів та сеймиків воєводств. Відповідно до цього документу мажоритарна система відносної більшості зберігається лише у гмінах, де кількість населення не перевищує 20 тис. осіб, і застосовується у формі голосування у багатомандатному окрузі за кандидатів, включених до відкритих списків. На посади місцевих представників обираються кандидати, яких підтримало найбільше громадян. У громадах з населенням понад 20 тис. осіб був запроваджений принцип пропорційного представництва з преференційним голосуванням у багатомандатних виборчих округах. Громадянин може проголосувати на підтримку одного кандидата з одного списку, і цей голос, водночас, вважається голосом на підтримку всього списку. Діє також виборчий бар'єр у 5% голосів, для розподілу мандатів між суб'єктами висунення списків використовується метод дільників д'Ондта, а між кандидатами – преференційний принцип. Зокрема, у гмінах, які мають статус міста на правах повіту, у розподілі мандатів у раді беруть участь лише ті виборчі комітети, які пройшли цей поріг у масштабах цілого міста [78].

У 2001 році, були прийняті зміни у базовий закон про самоврядування щодо зменшення кількості депутатів місцевих рад. Наприклад, якщо відповідно до попереднього регулювання, у гмінах з кількістю населення до 4 тис. осіб

обиралося 15 представників, то відповідно до нового положення, у громадах з більшою кількістю жителів – 5 тис. осіб – передбачалося обрання лише 12 депутатів. Приблизно такі пропорції зменшення кількості місцевих представників були запроваджені у громадах усіх типів: наприклад, з населенням до 20 тис. осіб – з 24 до 19, до 40 (50 тис.) осіб – з 28 до 21, до 100 тис. – з 40 до 23 і, нарешті, у найбільших громадах – з 60 до 34. Логіка законодавця полягала у зменшенні витрат на утримання структур самоврядування, кількість та якість надання послуг яких не була пропорційною до числа місцевих представників [78].

У період 1990-2002 років функції виконавчого органу ради виконувала колегіальна президія, очолювана мером, який теж обирався місцевими депутатами. На практиці, це мало наслідком нестабільність складу президії, залежність процесу обіймання посади мера від формування більшості у раді, яка мала право змістити мера з посади, що вело до неефективності місцевого самоврядування. Така ситуація стала передумовою для прийняття у червні 2002 року Закону про безпосереднє обрання війта, бурмістра та президента міста, відповідно до якого цей одноосібний виконавчий орган обирається шляхом прямих виборів на чотири роки, одночасно, з виборами місцевих рад. Посаду очільника гміни має посідати той з кандидатів, який набрав більше ніж половину відданих голосів, що на практиці часто передбачає проведення другого туру голосування. Право на висунення кандидатів на посаду війта / бургомистра / президента отримали партії та їх коаліції, громадсько-політичні об'єднання, власне виборці, використовуючи механізм відповідних комітетів. Усунути особу, яка посідає посаду мера, повноваження якого значно зросли, у порівнянні з попереднім правовим полем, можна лише шляхом проведення місцевого референдуму [78].

Чеська Республіка є прикладом постсоціалістичного суспільства, нова еліта якого спромоглася створити упродовж стислого періоду часу такий інституційний дизайн держави, який надалі майже не піддавався модифікації, незважаючи на відсутність попередньо розроблених стратегій реформ. В основі

будівництва публічної сфери було поєднання традицій державотворення міжвоєнної Першої Чехословацької Республіки, а також західних взірців ліберальної демократії і класичного парламентського типу правління. Більшість конституційних та важливих для інституційного будівництва нормативних актів були схвалені ще у період існування єдиної чехословацької державності (до 31 грудня 1992 року). Конституція Чеської Республіки визначає функціонування як легітимних органів самоврядування лише місцевих рад (нормативні основи функціонування інституту мера передбачаються у базовому законодавстві про місцеве самоврядування). Місцеві представники обираються на основі тайного, всезагального, рівного та прямого виборчого права на термін 4 років, однак якщо виникнуть юридичні підстави – термін повноважень чинного складу ради може бути припиненим раніше [78].

У Чеській Республіці місцеві вибори відбуваються за пропорційною системою в одному або у декількох багатомандатних виборчих округах. Кількість округів залежить від кількості виборців у громадах, зокрема передбачається можливість поділу територіальних громад, зокрема міст, на декілька виборчих округів, у кожному з яких обирається пропорційна частка депутатів місцевих рад. Зауважимо, що перша версія закону про вибори від 1990 року передбачала обов’язковість поділу території на виборчі округи, якщо мало бути обрано більше ніж 30 депутатів. Кількісний склад місцевої ради залежить від кількості жителів громади і визначається його попереднім складом. Відповідно до чинного нормативного поля, пропорція між кількістю депутатів та чисельністю населення виглядає наступним чином: у громадах до 500 жителів – від 5 до 9 депутатів, до 3 тис. жителів – 5-9 представників, до 10 тис. – 150 тис. – 25-45 представників, більше 150 тис. громадян – 25-55 депутатів. Конкретне число мандатів, які будуть розподілятися в результаті виборів, визначається представницьким органом чинної каденції [78].

Для структуризації політичного спектру у громадах було встановлено виборчий поріг у 5%, який є чинним і для окремих партій, і для політичних блоків. У випадку, що поріг пододало не більше двох учасників перегонів,

Чеське статистичне управління має право знижувати цей бар'єр на один відсоток до тих пір, поки кількість суб'єктів виборчого процесу, які подолали його, не стане більшою ніж два. Для розподілу мандатів між партіями і блоками використовується метод д'Ондта: мандати надаються кандидатам у порядку їх розташування у списку, однак ті претенденти, за яких проголосувало 10 і більше відсотків виборців, отримують мандати незалежно від їх місця у списку. Посада мера (у містах), старости (у селах) обіймається шляхом виборів у місцевому представництві, тому є залежною від конфігурації представництв [78].

У Словаччині базовий закон про вибори органів самоврядування громад був прийнятий у 1990 році, тобто у чехословацький період демократичних перетворень. У цей закон вносилися чисельні зміни, і, окрім об'єктивних потреб адаптації нормативної бази до умов суспільства, що трансформувалося, на її еволюцію впливали і суб'єктивні чинники, зокрема бажання правлячих політичних сил сформувати вигідний дизайн виборчої системи. Конституція Словацької Республіки 1992 року закріпила положення базового закону, що кандидувати на посади місцевих депутатів та мера мають право громадяни, які упродовж тривалого періоду часу живуть на території громади. Словаччина обрала модель безпосередніх виборів вищої посадової особи громади – мера. Для виборів складу ради в усіх типах громад використовується мажоритарна система відносної більшості у багатомандатних округах (найбільше 12 депутатських мандатів на один округ); як виняток, у малих сільських спільнотах може бути утворений один виборчий округ (Стаття 9), що є незвичним явищем для країн Центральної Європи. Для виборів мера була запропонована мажоритарна система абсолютної більшості. Переважання малої кількості жителів у більшості словацьких місцевих спільнот зумовило схвалення у 2002 році змін до базового закону щодо зменшення кількості депутатів. У найменших громадах, де проживає менше 40 громадян, обираються 3 представники, до 500 – 3-5, до 1 тис. – 5-7, до 3 тис. – 7-9, до 5 тис. – 9-11, до 10 тис. – 10-13, до 20 тис. – 13-19, до 50 тис. – 15-25, до 100 тис.

– 19-31, більше 100 тис. – 23-41 обранець. Точна кількість представників, які будуть обиратися на наступних перегонах, визначається чинним складом місцевої ради напередодні старту виборчої кампанії [78].

У Словацькій Республіці максимальна величина округу під час місцевих виборів складає 12 мандатів. Кількість голосів виборців співпадає з кількістю мандатів, що розподіляється в окрузі. Оскільки система є мажоритарною, то громадяни можуть голосувати за кандидатів з різних списків, що визначає філософію місцевих виборів як обрання «кращих особистостей» жителями, які їх особисто знають. Претендувати на посади місцевих депутатів та мера можуть представники партій, а також позапартійні кандидати, які повинні зібрати необхідну – залежно від чисельності жителів – кількість підписів під петицією до виборчої комісії. У громадах, де проживає менше 50 громадян потрібно зібрати 10 підписів, до 100 – 20, до 500 – 40, до 2 тис. – 100, до 20 тис. – 200, до 100 тис. – 400, більше 100 тис. – 600 підписів [78].

Зауважимо, що у Словаччині у 1998 році була здійснена спроба радикально змінити дизайн виборчої системи місцевих органів. Її ініціатором була правляча коаліція на чолі з тодішнім прем'єр-міністром Мечіаром В., яка напередодні чергових локальних перегонів намагалася збільшити своє представництво у місцевих радах. У березні 1998 року парламент вніс зміни у законодавство, суть яких полягала в запровадженні пропорційної системи виборів в одномандатному окрузі, що охоплював всю територію громади. Також була запроваджена новела, відповідно до якої представництво у раді повинні були мати всі етнічні меншини, представництво яких серед жителів громади станом на 1991 році складало більше 5%, що вимагало запису національності кандидатів у виборчих бюлетенях. Однак, наміри коаліції за допомогою правових змін вплинути на результати виборів до місцевих органів влади були оскаржені опозиційними партіями, асоціаціями самоврядування та неурядовими організаціями в Конституційному Суді, де вони були визнані неконституційними. Таким чином, у Словаччині на процес формування виборчого правового поля, чи не найбільше у центральноєвропейському

регіоні, впливали вектори політичної конкуренції на загальнонаціональному рівні, зокрема спроби найбільш потужної партії за допомогою законодавства сформувати систему контролю за місцевими процесами і, як відповідь, заперечення опозиційними до неї структурами можливості запровадження такої ієрархії, що, врешті-решт, виявилися вдалими [78].

При цьому, слід зазначити, що Конституції та законодавство зарубіжних країн закріплюють політико-правові передумови функціонування місцевої демократії, тобто різних форм участі громадян у місцевому самоврядуванні. До цих передумов, відносять діяльність політичних партій (їх місцевих організацій) як основного конституційного засобу впливу громадян на вирішення питань місцевого значення. Вважається, що у країнах класичної демократії та ново демократичних країнах партії відіграють провідну роль у формуванні та реалізації місцевої політики органів місцевого самоврядування тощо, щодо країн перехідної демократії, політичні партії у формуванні та реалізації місцевої політики практичної участі не беруть або беруть частково [6, с. 116-117].

У зарубіжних країнах існують дві основні моделі місцевої демократії – залежно від відносин між органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства: місцева демократія участі та місцева керована демократія. Крім цього, можуть виникати також моделі місцевої компромісної демократії та місцевої конфліктної демократії. Місцева демократія участі реалізується, коли законодавство передбачає створення необхідних умов участі політичних партій, громадських організацій та ЗМІ у вирішенні питань місцевого самоврядування, а отже інститути громадянського суспільства реально впливають на вирішення питань місцевого значення. Дана модель практикується органами місцевого самоврядування США, Франції, Польщі, Чехії тощо [6, с. 117-118].

Місцева компромісна демократія базується на ідеї політичного компромісу між місцевими політичними силами задля досягнення спільної політичної мети, у реалізації цієї моделі беруть участь різні, часом протилежні

за політичною суттю партії та інші інститути громадянського суспільства, характерна для ново демократичних країн. У країнах перехідної демократії поширена модель місцевої керованої демократії, яка штучно обмежує участь інститутів громадянського суспільства, підставою для такої моделі є державна муніципальна політика [6, с. 118].

Вчені Батанов О. та Кампо В. зазначають, що запроваджуючи місцеву керовану демократію, виконавча влада країн перехідної демократії механічно переносить на місцеве самоврядування елементи старої радянської системи: вертикаль влади, ручне управління, колективну безвідповідальність тощо. Якщо окремі органи місцевого самоврядування цих країн не миряться з принципами місцевої керованої демократії, тоді вони вступають у затяжні конфлікти із виконавчою владою, що нерідко закінчується відставкою або притягненням до юридичної відповідальності опозиційних до влади керівників самоврядування. Тому місцева конфліктна демократія у країнах перехідної демократії виникає під впливом конфліктів, насамперед органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади [6, с. 118].

Ці ж автори констатують, що зарубіжний досвід демонструє домінуючу роль політичних партій на місцевих виборах завдяки застосуванню пропорційної та змішаної виборчих систем та створенню передумов для формування виборчих коаліцій, а згодом і депутатської більшості на партійній основі в муніципальних радах. Одна з головних тенденцій розвитку місцевого політичного життя – посилення взаємодії місцевого самоврядування та політичних партій. В умовах демократичного суспільства партії відіграють роль двигуна, який пускає в рух не лише державний механізм, а й механізм місцевого самоврядування, забезпечує його нормальне функціонування. Діяльність місцевих організацій політичних партій у зарубіжних країнах здійснюється на підставі партійних статутів та законів про політичні партії. По суті, правова інституціоналізація політичних партій обумовлена зростанням їх ролі та потребами зміцнення правової державності в зарубіжних країнах [6, с. 118].

Що стосується діяльності політичних партій в Україні, звернемо увагу на наступний момент. Так, у Київській міській раді IX скликання сформовані депутатські фракції наступних політичних партій: «Європейська солідарність», «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка», «Єдність», «Слуга народу», «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», «Голос».

Порівняння основних завдань партій «Європейська солідарність», «Батьківщина» та «Слуга народу», наприклад, призводить до висновку, що завдання цих політичних партій збігаються, звичайно не дослівно, хоча «сприяння консолідації суспільства на засадах загальнолюдських цінностей», навіть дослівно. Отже, навіть поверхневий аналіз статутних документів демонструє, що суттєвих розбіжностей у ідеології зазначених політичних сил нема, а отже їх діяльність не спрямована на реалізацію різних політичних курсів для України, в тому числі на місцевому рівні, а спрямована на політичну боротьбу, і бажання отримати відповідні мандати. Можна говорити про те, що така ситуація є одним із недоліків багатопартійних систем, і фактично усуває громадянське суспільство, членів територіальної громади, зокрема, на прийняття управлінських рішень. Двопартійна система за умов застосування пропорційних виборчих систем, демонструє свою більшу ефективність, оскільки «демократи» і «консерватори», «лейбористи» і консерватори, у своїх програмах та статутних документах визначають достатньо протилежні погляди на способи правого регулювання всіх сфер суспільного життя.

Савченко І., Осаволук А., Прокопчук Д. піддають жорсткій критиці чинну виборчу систему, яка на їх думку, позбавляє громадян можливості реального вибору. Вони бачать не свого представника у владі, а лише партійний популізм або риторику лідера, який грає на конфронтації суспільних настроїв. Сучасна виборча система є однією з причин «тупцювання» на місці місцевого самоврядування та загальної корумпованості центрального апарату влади. Крім того, наша виборча система позбавляє суспільство почуття причетності до процесів вироблення публічної політики, а тому призводить до катастрофічно

низького рівня довіри до влади. Потрібно надати виборцю реальне право обирати, а не просто голосувати. Теоретично виборче законодавство має регулювати процес перебігу та здійснення політичної боротьби («politics»). Коректно продумана виборча система ставить політичні суб'єкти у певні рамки. Система з відкритими списками дійсно сполучає в собі позитивні сторони як пропорційної, так і мажоритарної виборчих систем, замінюючи обидві з них. Вона, з одного боку, надає переваги тим кандидатам, які щось реально робили і, таким чином, стали відомими людям, з іншого, її зручно застосовувати на загальнонаціональному рівні. Базуючись на досвіді наших західних сусідів, ми можемо вирішити проблему регіонального представництва у Верховній Раді завдяки відкритим спискам із можливістю надання преференцій конкретним кандидатам. Такого роду оптимізація виборчого законодавства дасть змогу демократизувати виборчий процес, зробити владу більш відповідальною, ближчою до суспільства, зміцнить довіру до неї [146, с. 184].

Частково ми погоджуємося із вищезазначеною позицією, але все ж вважаємо, що для місцевих виборів більш оптимальною є мажоритарна виборча система, коли мова йде про реальний контакт кандидатів із виборцями – членами територіальної громади, можливість вивчити його біографію, можливість спостерігати за його діяльністю, і можливість доступу до нього, у випадку отримання ним мандату.

Слід звернути увагу також на той факт, що в Україні має місце велика кількість випадків множинного громадянства, у зв'язку з чим було прийнято Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про невідкладні заходи щодо протидії загрозам національній безпеці у сфері громадянства», яким разом дано доручення відповідним органам здійснити моніторинг законодавства України, щодо забезпечення реальної заборони, зокрема, громадянам України, які мають (набули) громадянство (підданство) іноземної держави, претендувати на: виконання функцій держави або місцевого самоврядування, участь у виборчому процесі членом виборчої комісії або

офіційним спостерігачем на загальнодержавних та місцевих виборах; членство в політичній партії [142].

Ми знаємо, що органи публічної влади міст не обмежуються виключно представницькими органами місцевого самоврядування. Так, міські ради формують свої виконавчі органи, у містах Київ та Севастополь функції виконавчих органів виконують місцеві державні адміністрації, що формуються відповідно до ст.ст. 118, 119 Конституції України, Закону України «Про місцеві державні адміністрації», Закону України «Про державну службу», також у містах функціонують територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово [123].

Стаття 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», визначає, що прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється: на посаду сільського, селищного, міського голови; на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови - секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад шляхом обрання відповідною радою; на посади заступників сільського, селищного, міського

голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, старости шляхом затвердження відповідною радою; на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України. Крім того, проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу [128].

Отже, як бачимо на службовців органів місцевого самоврядування розповсюджується законодавство про державну службу, що з одного боку є логічним, оскільки ч. 2 ст. 19 Конституції України, що визначає юридичний зміст принципу законності для органів та посадових осіб органів публічної влади, тобто органів державної влади та органів місцевого самоврядування, з іншого боку вносить певне непорозуміння щодо конституційно-правового статусу службовців місцевого самоврядування. Які не реалізують функції держави, а здійснюють діяльність, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», визначає три категорії відповідних посад, виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Автори підручника з Муніципального права України, зазначають, що муніципальна служба є одним із інструментів, засобів здійснення місцевого самоврядування. Ознаками муніципальної служби, тобто служби в органах місцевого самоврядування, як:

- це особливий вид публічної служби, тобто служби в органах місцевого самоврядування;
- це професійна діяльність в органах місцевого самоврядування, за здійснення якої муніципальні службовці одержують заробітну плату з місцевого бюджету;
- це діяльність з виконання повноважень органів місцевого самоврядування, тобто діяльність що знаходиться у підпорядкуванні муніципального утворення;
- це діяльність, яка організовується на постійній основі, тобто муніципальні службовці здійснюють повноваження органу місцевого самоврядування як основну роботу протягом невизначеного часу (постійно); посадові особи, що обираються (діють тимчасово). «Постійна основа» діяльності муніципальних службовців повинна забезпечити професіоналізм муніципальної служби, її стабільність, і в певному розумінні її можна порівняти з принципом незмінності чиновників в європейських державах [98, с. 257].

У містах Києві та Севастополі органами публічної влади міста є місцеві державні адміністрації, як міські, так і районні в місті.

Ст. 118 Основного Закону визначає, що голова місцевої державної адміністрації призначається Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, а сам склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

При цьому голови місцевих державних адміністрацій не є абсолютно вільні у процесі формування структурних підрозділів районної, районної у м. Києві та Севастополі держадміністрації, орієнтиром рекомендаційним, який в цілому на практиці сприймається як зразок є наступний.

Для структурних підрозділів Київської та Севастопольської міської держадміністрації:

Структурні підрозділи щодо здійснення виконавчої влади з питань: економічного розвитку, торгівлі, залучення інвестицій, забезпечення виконання державних програм та контролю за їх виконанням; внутрішнього аудиту; соціального захисту населення; інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю; цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації; надання адміністративних послуг або з питань організації діяльності центру надання адміністративних послуг (для Київської та Севастопольської міських держадміністрацій); оборонної роботи; цивільного захисту. Структурні підрозділи із забезпечення взаємодії та здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування з питань: фінансів; агропромислового розвитку (крім Київської міської держадміністрації); екології та природних ресурсів; освіти і науки; охорони здоров'я; культури, національностей та релігій; молоді та спорту; містобудування та архітектури; житлово-комунального господарства; інфраструктури, розвитку та утримання мережі автомобільних доріг загального користування місцевого значення; туризму та курортів. Служба у справах дітей. Державний архів області (міста) [120].

Для структурних підрозділів районної у мм. Києві та Севастополі держадміністрації:

Структурні підрозділи щодо здійснення виконавчої влади з питань: внутрішнього аудиту; соціального захисту населення; інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю; цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації та організації діяльності центрів надання адміністративних послуг; оборонної роботи; цивільного захисту. Структурні підрозділи із забезпечення взаємодії та здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування з питань: фінансів; забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування; соціально-економічного розвитку території, а саме: економіки, агропромислового розвитку; освіти, охорони здоров'я, культури, спорту; інфраструктури, містобудування та архітектури, житлово-комунального

господарства, екології. Архівний (крім районної у м. Києві держадміністрації). Служба у справах дітей [120].

Вищезазначені рекомендаційні переліки структурних підрозділів районної у мм. Києві та Севастополі держадміністрації та Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2020 р. № 1336).

При цьому Уряд дозволив головам відповідних місцевих державних адміністрацій створювати структурні підрозділи, не зазначені в рекомендаційному переліку, в межах бюджетних асигнувань, виділених для утримання відповідної місцевої державної адміністрації. Але заборонив утворення структурних підрозділів, які дублюють діяльність: територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та її виконавчих органів, межі юрисдикції яких повністю співпадають з межами району; сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та їх виконавчих органів, межі юрисдикції яких повністю співпадають з межами району; обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державної адміністрації [120].

Крім того, Кабінет Міністрів України окремо визначив, що кількість заступників голови Київської міської державної адміністрації не може перевищувати сім осіб, заступників голови Севастопольської міської – не більше шести осіб, заступників голів районних у мм. Києві та Севастополі державних адміністраціях, включаючи першого заступника голови – не більше трьох осіб [122].

Що стосується територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, то вони можуть утворюватися в тому числі у мм. Києві та Севастополі, районах у містах, в тому числі цих. Територіальні органи підпорядковані відповідному міністерству, іншому центральному органу виконавчої влади, а територіальні органи нижчого рівня також територіальним

органам вищого рівня. Голови місцевих держадміністрацій координують діяльність територіальних органів і сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань [121].

Глава 1 Закону України «Про державну службу» визначає загальні умови вступу на державну службу. Так, відповідно до ст. 19 цього Закону, право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які володіють державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови, та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: магістра - для посад категорій «А» і «Б»; бакалавра, молодшого бакалавра - для посад категорії «В». Заборонено обіймати посади державної служби особам, що в установленому законом порядку визнані недієздатними або дієздатність яких обмежена; мають судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; відповідно до рішення суду позбавлені права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; піддавалися адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, - протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; мають громадянство іншої держави; не пройшли спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; підпадають під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади» [118].

Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затверджено постановою Уряду від 25.03.2016 року № 246. Цей Порядок визначає процедуру проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби, метою якого є добір осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки [119].

Крім того, створено Єдиний портал вакансій державної служби Національного агентства України з питань державної служби, що має забезпечити прозорість, об'єктивність та змагальність у процесі конкурсного відбору на посади державної служби.

Першим етапом проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби є прийняття керівником державної служби в державному органі рішення про оголошення конкурсу, після чого наказ про оголошення конкурсу, умови, дата та час його проведення розміщуються на Єдиному порталі вакансій державної служби НАДС. Також інформація про проведення конкурсу може бути оприлюднена на офіційному вебсайті відповідного державного органу, інших вебсайтах, у ЗМІ. Тож для пошуку вакантних посад державної служби слід періодично переглядати офіційні веб-сайти державних органів або здійснювати пошук на порталі вакансій за категоріями А, Б, В, областю/містом чи назвою органу державної влади. Наступним етапом конкурсу є прийняття та розгляд інформації від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі. Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби передбачено перелік документів та осяг інформації, що особи, які бажають взяти участь у конкурсі мають подати на розгляд конкурсної комісії [57].

Якщо інформація, подана кандидатом на посаду, відповідає встановленим умовам, конкурсант допускається до наступного, досить важливого етапу конкурсу – тестування на знання Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного та іншого законодавства. Перелік тестових питань з варіантами відповідей затверджується НАДС та оприлюднюються на його офіційному вебсайті. Тест містить 40 запитань, загальний час тестування становить не більше 40 хвилин. За результатами тестування кандидатам виставляються 2, 1 або 0 балів. Для посад категорії Б 2 бали ставиться, якщо правильних відповідей 34 і більше, 1 бал за кількість правильних відповідей 26-33; 0 балів - менше 26 правильних відповідей. Для посад категорії В 2 бали виставляються кандидатам, які відповіли правильно на 32 запитання і більше, 1 бал – на 24-31 запитання, 0 балів – 23 і менше [57].

Якщо конкурсант отримує 0 балів, він не допускається до наступного етапу конкурсу. Крім того, за рішенням конкурсної комісії, для кандидатів на посади категорії Б можуть бути запропоновані ситуаційні завдання, за результатами яких оцінюється рівень професійної компетентності кандидата

відповідно до посадових обов'язків. Для прикладу, кандидатам може бути запропоноване завдання описати план дій та заходів під час вирішення певної ситуації або підготувати проєкт організаційно-розпорядчого документа (листа, наказу, розпорядження, протоколу тощо). На вирішення одного ситуаційного завдання надається одна година та за результатами його розв'язання виставляються 1, 2 або 0 балів [57].

У разі проходження тестування та розв'язання ситуаційних завдань (для категорії Б) кандидати допускаються до співбесіди, під час якої кожен член конкурсної комісії оцінює знання, уміння, компетенції, необхідні особистісні якості конкурсантів. Шляхом додавання середніх балів, набраних конкурсантами під час проходження усіх етапів конкурсу, визначається загальна кількість балів кожного та формується загальний рейтинг кандидатів. П'ять кандидатів з найбільшою кількістю балів відповідно до загального рейтингу запрошуються до завершального етапу конкурсного відбору - співбесіди, яку проводить керівник державної служби та за її результатами приймає рішення про переможця (переможців) конкурсу або про його (їхню) відсутність [57].

Як бачимо умови проведення конкурсу на посади державної служби є процесом кропітким як для органів публічної влади, так і для самого конкурсанта. Тому, що організаційний процес вимагає дотримання чітких строків та процедур як від роботодавця, так і від особи, що бажає стати державним службовцем. Такий стан речей певним чином виявляє дійсно мотивованих осіб, оскільки всі конкурсні випробування ставлять високу планку та вимоги до кандидатів. Але така складова конкурсного відбору, як проходження тестування, не є універсальним способом визначення рівня знань, що є важливою складовою вимог до кандидатів на посади державної служби.

Висновки до розділу 2

1. В сучасній Україні тенденція до зростання саме міського населення триває, основні ресурси також зосереджуються саме в містах. Зрозуміло, що питання реалізації місцевого самоврядування територіальними громадами міст є достатньо актуальним. Крім того, в Україні застосована змішана концепція місцевого самоврядування, або так звана концепція муніципального дуалізму, яка визначає здійснення влади на місцевому рівні територіальною громадою, шляхом реалізації місцевого самоврядування, безпосередньо та через створені нею органи, та шляхом здійснення державної влади на місцевому рівні

2. Основний Закон України не містить виокремлених положень, щодо здійснення влади у містах. При цьому, норми, що визначають порядок здійснення влади на рівні міст містяться у різних розділах Конституції України, що стосуються в свою чергу побудови апарату держави загалом та основ місцевого самоврядування в Україні. Конституційно-правове регулювання організації діяльності органів публічної влади українських міст передбачає дуалістичну систему, вона включає місцеві органи державної виконавчої влади, що в свою чергу, включають місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади – з одного боку, органи місцевого самоврядування – міського голову, міську раду та її виконавчий орган. При цьому, місцеві державні адміністрації на міському рівні функціонують лише у м. Києві та Севастополі, також створюються у районах відповідних міст. Окремо Конституція України зазначає про особливий статус двох міст, відсилаючи, щодо організації управління в них до спеціальних законів.

3. Станом на сьогодні конституційно-правова регламентація організації та діяльності органів місцевої публічної влади міст в Україні потребує перегляду, з урахуванням проблем реалізації місцевої публічної влади в Україні, при цьому підходи до відповідного реформування мають відбуватися із урахуванням вдалого досвіду країн ЄС.

4. Для міської громади визначальним фактором в питаннях організації та діяльності органів місцевої публічної влади міст в Україні є саме результат такої діяльності, рівень якості та ефективності прийнятих ними управлінських рішень.

5. Основний вплив на формування місцевих державних адміністрацій має голова держави, оскільки саме він призначає відповідних голів, які в свою чергу формують склад. Самі голови місцевих державних адміністрацій призначаються Главою держави, за поданням Кабінету Міністрів України, хоча на практиці фактично саме Президент України обрає кандидатуру на посаду голови місцевої державної адміністрації.

6. На рівні міст територіальні органи центральних органів виконавчої влади покликані здійснювати функції держави, покладені на відповідний центральний орган виконавчої влади, загальноміських управлінських функцій ці органи не здійснюють. Органи місцевого самоврядування – міська рада, її виконавчий орган та міський голова, що є головною посадовою особою територіальної громади міста, мають вирішувати питання місцевого значення в інтересах територіальної громади міста, відповідно до ст. 140 Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

7. Вибір виборчої системи для формування представницьких органів публічної влади міст, обумовлений компетенцією відповідних органів. В Україні останніми роками спостерігається тенденція щодо вибору способів формування органів місцевого самоврядування відштовхуючись від політичних інтересів, а не від інтересів територіальних громад. При цьому, виборче законодавство України, що регулює питання формування представницьких органів публічної влади міст не відрізняється стабільністю, що негативно впливає на реалізацію безпосередньої демократії на місцях в Україні.

8. Стосовно здійснення управління столицею України, то у 2010 році відбулася ліквідація районних у місті Києві рад, що свідчить про централізацію місцевої публічної влади в столиці. При цьому, за площею місто Київ більше міста Братислава більше ніж у два рази, за кількістю населення якщо брати

офіційну цифру 2,9 мільйони, кількість жителів Києва у 6 з половиною разів перевищує кількість жителів Братислави. При цьому столиця Словаччини поділена на 17 районів, а Київ на 10, і в Києві ліквідовані районні в місті ради, а райони Братислави мають власного старосту та раду. Такий стан речей, ще раз наголошує на необхідності врахування інтересів жителів районів міст загалом, і столичних міст зокрема. На підтвердження ефективності та відповідності європейським стандартам такого підходу свідчить формування органів публічної влади столиці Республіки Угорщина – Будапешту.

9. Загалом, можна зробити висновок, що у більшості столичних міст країн ЄС, зокрема, Берліні, Брюсселі, Братиславі, Будапешті, Варшаві, Відні, Мадриді, Парижі, Таллінні, здійснено поділ на райони, і органи публічної влади міста формуються як на рівні району, так і загальноміські. При цьому, є і приклади столичних міст без внутрішнього адміністративного поділу, у яких формуються лише загальноміські органи управління (Гельсінкі та Софія).

10. Стосовно формування міських рад, то у містах із більшою кількістю населення застосовується пропорційна виборча система, а з меншою мажоритарна. Міський голова, у містах із більшою кількістю населення обирається за мажоритарною системою абсолютної більшості. Ми відстоюємо позицію про те, що на місцевих виборах має застосовуватись мажоритарна виборча система, незалежно від кількості населення. Ба більше, у містах, особливо, для того щоб територіальна громада обирала персоналізовано своїх представників. Політичні партії у виборчому процесі та подальшій своїй діяльності продемонстрували те, що вони розцінюють місцеві вибори, як трамплін у своїй політичній боротьбі, при цьому, інтереси місцевого значення, потреби територіальної громади не реалізуються належним чином.

11. Аналіз статутних документів політичних партій України демонструє, що суттєвих розбіжностей у ідеології зазначених політичних сил нема, а отже їх діяльність не спрямована на реалізацію різних політичних курсів для України, в тому числі на місцевому рівні, а спрямована на політичну боротьбу, і бажання отримати відповідні мандати. Можна говорити про те, що така ситуація є одним

із недоліків багатопартійних систем, і фактично усуває громадянське суспільство, членів територіальної громади, зокрема, на прийняття управлінських рішень. Двопартійна система за умов застосування пропорційних виборчих систем, демонструє свою більшу ефективність, оскільки «демократи» і «консерватори», «лейбористи» і консерватори, у своїх програмах та статутних документах визначають достатньо протилежні погляди на способи правового регулювання всіх сфер суспільного життя.

12. Вважаємо, що для місцевих виборів більш оптимальною є мажоритарна виборча система, коли мова йде про реальний контакт кандидатів із виборцями – членами територіальної громади, можливість вивчити його біографію, можливість спостерігати за його діяльністю, і можливість доступу до нього, у випадку отримання ним мандату.

13. Органи публічної влади міст не обмежуються виключно представницькими органами місцевого самоврядування. Так, міські ради формують свої виконавчі органи, у містах Київ та Севастополь функції виконавчих органів виконують місцеві державні адміністрації, що формуються відповідно до ст.ст. 118, 119 Конституції України, Закону України «Про місцеві державні адміністрації», Закону України «Про державну службу», також у містах функціонують територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

14. На службовців органів місцевого самоврядування розповсюджується законодавство про державну службу, що з одного боку є логічним, оскільки ч. 2 ст. 19 Конституції України, що визначає юридичний зміст принципу законності для органів та посадових осіб органів публічної влади, тобто органів державної влади та органів місцевого самоврядування, з іншого боку вносить певне непорозуміння щодо конституційно-правового статусу службовців місцевого самоврядування. Які не реалізують функції держави, а здійснюють діяльність, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

15. Умови проведення конкурсу на посади державної служби є процесом кропітким як для органів публічної влади, так і для самого конкурсанта. Тому, що організаційний процес вимагає дотримання чітких строків та процедур як від роботодавця, так і від особи, що бажає стати державним службовцем. Такий стан речей певним чином виявляє дійсно мотивованих осіб, оскільки всі конкурсні випробування ставлять високу планку та вимоги до кандидатів. Але така складова конкурсного відбору, як проходження тестування, не є універсальним способом визначення рівня знань, що є важливою складовою вимог до кандидатів на посади державної служби.

РОЗДІЛ III. УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ МІСТ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

3.1. Удосконалення конституційно-правової регламентації формування органів публічної влади міст в Україні на основі досвіду країн Європейського Союзу

Загалом у практиці Європейського Союзу зустрічається виокремлення певних особливостей конституційно-правової регламентації не міст загалом, а певних окремих міст, що зазвичай обумовлено історично, певними особливостями історичного становлення, до таких особливих міст більшою мірою відносяться столиці. Конституція України у даному контексті також визначила особливості міст Київ та Севастополь (ст. 133, 118, 140).

Петришин О.В., Петришин О.О. вивчаючи міжнародні стандарти місцевого самоврядування стверджують, що держави – члени Євросоюзу, незалежно від їх історичного розвитку та традицій місцевого самоврядування, поступово проходили тим же шляхом, що й наша держава. При цьому, автори вважають, що поступова імплементація принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування, інших міжнародних документів та рекомендацій, співробітництво з Радою Європи та іншими організаціями дали в цілому позитивні результати [107, с. 86]

Ми не можемо розділити думку щодо того, що шлях імплементації принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування не залежить від історичного розвитку та традицій місцевого самоврядування кожної держави, тому шлях кожної держави вважаємо індивідуальним, що ж стосується України можна виокремити певні унікальні риси даного процесу.

Ще у 1969 році Герберт Кауфман розглядаючи адміністративну децентралізацію та політичну владу, всі процеси описував і досліджував в

контексті історичного становлення Сполучених Штатів Америки, як держави [178]. Юліані Е. Л. визначаючи сутність поняття «децентралізації» також виходить із того, яким чином вона визначена у нормативних документах [193 с.1].

Вважаємо, що питання формування, функціонування органів публічної влади має розглядатися нерозривно із історичними та культурними особливостями тієї, чи іншої країни.

Вчені Петришин О.В та Петришин О.О. вважають, що переважна більшість ґрунтовних реформ місцевого самоврядування в Україні проводиться саме на основі вищевказаної Європейської Хартії місцевого самоврядування та її додаткових протоколів. Подібний підхід можна аргументувати такими факторами. По-перше, Хартія була ратифікована Україною ще в 1997 р., і хоча Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. дає досить широке поняття місцевого самоврядування, він, у свою чергу, й до сьогодні залишається недостатньо інформативним та деталізованим, таким, що надає лише узагальнюючі поняття, закріплює основи. По-друге, ефективне використання положень Хартії є можливим лише за співіснування трьох факторів: 1) необхідного теоретико-правового забезпечення та його розвитку; 2) постійного втілення теоретичних здобутків на практиці; 3) взаємодії перших двох факторів за рахунок здійснення ефективного правового регулювання. По-третє, принципи, що закріплені в Хартії, мають стати фундаментом для побудови унікальної системи ефективного та спроможного місцевого самоврядування, оскільки саме на їх основі функціонують найбільш розвинуті системи місцевого самоврядування у світі. Отже, Хартію слід розуміти не як документ, що має на меті обмеження та коригування курсу розвитку місцевого самоврядування будь-якої країни, а як розроблену та продуману систему принципів, основ та рекомендацій, що сприятимуть проведенню планів держави щодо реалізації права на своє власне, ефективне, сучасне та таке, що відповідає національним традиціям, місцевого самоврядування [107, с. 86].

Дослідник Маслов Ю. аналізуючи реформування місцевого самоврядування в системі публічного управління країн ЄС, зокрема зазначає, що головними завданнями реформування місцевого самоврядування є розвиток місцевої демократії та модернізація управлінської системи на місцевому рівні через підвищення її здатності відповідати на щоденні потреби населення й організовувати соціально-економічний розвиток відповідних територій. Європейська практика організації місцевого самоврядування свідчить про наявність трьох інституційних рівнів: 1) первинний суб'єкт місцевого самоврядування – територіальні колективи (громади, комуни); 2) система органів (ради (асамблеї), бургомістр (мер), виконавчі органи); 3) добровільні об'єднання територіальних громад. За будь-яких обставин в усіх країнах першість щодо права на самоврядування належить місцевій територіальній громаді. Наприклад, основною одиницею місцевого самоврядування у Польщі є гміна, права якої досить значні. Зокрема, вона виконує всі завдання місцевого самоврядування, не віднесені до компетенції інших органів територіального самоврядування. У Болгарії основною одиницею місцевого самоврядування визнано общину, яка має статус юридичної особи і є основною адміністративно-територіальною одиницею, у якій здійснюється місцеве самоуправління. Територія общини складається з території населених пунктів, що входять до неї. Наявні в політико-правовій думці організаційні моделі «мер – рада», «рада – менеджер», «рада – колегіальний виконавчий орган» часто не відповідають викликам сьогодення, а тому європейські країни постійно здійснюють пошук нових моделей, для цього проводяться експерименти в окремих адміністративно-територіальних одиницях [90, с. 24].

Як бачимо основний вектор уваги дослідників спрямований на комплексні засадничі аспекти даної проблематики, питанням управління конкретно містами, їх відокремленню як окремого предмету дослідження не знаходимо. Хоча саме собою суспільне життя вимагає відмінних підходів до здійснення місцевого самоврядування та державного управління містами, що обумовлено більшою територією, наявністю більшої кількості населення, а

відповідно організувати процес здійснення місцевої публічної влади, забезпечивши дійсне представництво громади, можливість оперативного отримання адміністративних послуг населенням є задачею більш складною.

Дослідник Сприндис С. аналізуючи реформи місцевого самоврядування у Франції та Польщі приходить до висновку, що історичний розвиток, географічне розташування національні і культурні традиції ближчі у України та Франції, але при цьому саме досвід Франції в реалізації реформування місцевого самоврядування та організації влади на місцях також повинен бути врахований і у реформах місцевого самоврядування в Україні. Крім того, констатується що існуюча модель місцевого самоврядування в Україні все ще має елементи радянського адміністративно-територіального устрою з явною виконавчою вертикаллю влади. Негативним залишається прямий контроль за діяльністю місцевого самоврядування з боку органів державної виконавчої влади (підміна державними адміністраціями виконавчих органів районних і обласних рад). Також члени громад не відіграють значної ролі у вирішенні питань місцевого значення [149, с. 98-99].

У даному контексті слід зазначити, що питання так званого контролю з боку держави, в особі місцевих державних адміністрацій, за функціонуванням органів місцевого самоврядування піднімається в наукових колах систематично. Пропонуємо дивитись на цю проблему з позиції Основного Закону, що встановлює єдиний принцип законності для органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій (ч. 2 ст. 19 Конституції України) і певним чином інтегрує системи цих органів у єдину систему органів публічної влади. Той факт, що між ними є якесь протистояння виникає лише в певних міжособистісних відносинах, тобто залежить від персоналій.

В тому, що безпосередньо громада не має дієвих важелів впливу на рішення, що приймають органи місцевого самоврядування, там більше органи державної влади міст ми звичайно погоджуємось.

Знову ж таки комплексною, але дотичною і до нашої проблематики є Концепція «Клієнтоорієнтоване державне управління 2030», що визначає

розвиток державного управління на найближче десятиліття, тобто з 2021 по 2030 рік. Її розробка передбачена Постановою Уряду № 680/2014 від 27 серпня 2014 року «Про Рамковий розвиток державного управління Чеської Республіки на період 2014-2020 років та створення Урядової ради з державного управління. Загальне бачення концепції полягає у підвищенні клієнтоорієнтованості державного управління, серед іншого, з метою підвищення добробуту Чеської Республіки та покращення якості життя її громадян. Досягнення бачення обумовлено виконанням у цілому п'яти стратегічних цілей, спрямованих на підвищення якості та доступності послуг, державного управління, покращення функціонування системи державного управління та окремих установ, підвищення компетентності людських ресурсів або покращення інформації та сприяння участі громадян [179].

Стогова О. здійснила цікавий аналіз зв'язку між децентралізацією публічної влади та ставленням громадян до ЄС, зокрема, результатом дослідження став висновок про те, що ЄС продовжує сприяти добробуту громадян і країн шляхом більшої європейської інтеграції («європеїзм»), одночасно сприяючи автономії місцевої влади у країнах-членах («локалізм»). Тому, вплив децентралізації на прихильність громадян до європейського проєкту має враховуватися й українськими політиками. Автор стверджує, що обидві цілі («європейство» та «локалізм») реалізовувалися протягом 1973–2002 рр., і децентралізація доходів, а не політична децентралізація стимулювала підтримку ЄС громадянами [152, с. 161].

Ми погоджуємось із автором, що обидві стратегії важливі і мають бути враховані Україною при вирішенні питання реформування конституційно-регламентації органів публічної влади міст.

В контексті реформування системи здійснення публічної влади в містах окремої уваги заслуговує запровадження інструментів е-демократії. Так, відповідно до Інформаційно-аналітичного довідника станом на 2017 рік міст-лідери з впровадження інструментів е-демократії виокремлюють такі: серед обласних центрів - Київ, Луцьк, Львів, Дніпро, Чернівці, Хмельницький,

Тернопіль, Івано-Франківськ, Харків. Серед невеликих міст найбільш активними у впровадженні електронних інструментів є Тростянець, Долина, Миргород, Ірпінь, Вишгород [40, с. 35].

Маємо зауважити, що звичайно не всі міста України на одному рівні забезпечують інструменти е-демократії, що вже є не позитивним явищем, оскільки впливає на рівність можливостей та прав громадян в Україні. Крім того, застосування нових форм участі громадян у здійсненні публічної влади не змінює основ формування та функціонування її органів.

Стосовно застосування інформаційних технологій в самому процесі голосування, наприклад, у Німеччині в 2009 р. е-голосування було визнано неконституційним. Відповідно до конституції всі вибори мають бути публічними. Конституційний Суд постановив, що цей принцип вимагає, щоб основні етапи виборів, включаючи голосування та підрахунок голосів, підлягали громадській перевірці, що не повинна вимагати спеціальних знань. Важливим питанням також вважався незалежний метод виявлення будь-яких помилок обчислення [17, с. 28]. Загалом така позиція є обґрунтованою та поміркованою, оскільки суто технічно безумовно можна вплинути на даний процес, а забезпечити повноцінний захист конфіденційності та особистого голосування імовірно може бути більш затратним, ніж традиційне офлайн голосування.

Вчені Куценко Т. та Пінтелей І. пропонують комплексний підхід запровадження європейських стандартів муніципального управління в Україні, що забезпечить розвиток локальної демократії, місцевого соціально-економічного розвитку, ефективність функціонування органів публічної влади та дійсне представництво жителів громад в Україні. Автори виділяють п'ять блоків, що представляють європейські стандарти муніципального управління за наступними напрямками: міжнародні стандарти у сфері прав людини, їх захисту; стандарти в сфері місцевої та регіональної демократії; європейські стандарти публічної служби; стандарти міжнародної організації з питань стандартизації (ISO); етичні правила (стандарти поведінки) [76, с. 126].

Ми погоджуємось із необхідністю запровадження та дійсної реалізації даних стандартів в Україні, але для цього першочерговим вважаємо перебудову саме конституційних засад регулювання питань здійснення місцевої публічної влади в містах України.

Дослідник Бабаєв В. ще у 2010 році аналізуючи питання розмежування функцій і повноважень між державним управлінням і місцевим самоврядуванням у системі управління містом, для визначення оптимального рівня вирішення владних завдань пропонував ревізію законодавства, що містить норми здійснення управління на місцевому рівні для узгодження відповідних норм; внесення змін в національне законодавство, використовуючи чіткі юридичні терміни при визначенні компетенції місцевого самоврядування; у необхідних випадках уточнення повноважень з окремих предметів відання в галузевих та інших законодавчих актах, що регулюють життєдіяльність великих міст; детальне визначення повноважень органів місцевого самоврядування у сферах, що відносяться до відання органів державної влади; розмежування предметів відання між адміністративно-територіальними одиницями в тому випадку, коли в межах великого міста знаходяться інші поселення. Визначальною умовою автор також вважає, раціональне розмежування державної і муніципальної власності як необхідної основи для виконання відповідних повноважень [2, с. 170].

Питання окреслені у 2010 році залишились не вирішеними, а викликів стало набагато більше. Сьогодні під час повномасштабної війни в Україні безумовно питання реального представництва інтересів громади міста не вбачається першочерговим, але це тільки на перший погляд, оскільки за умов, що склалися як раз потужні громади, що здатні забезпечити себе та розвиватися, в тому числі в фінансовому та економічному плані, як раз і мають стати ефективним тилом та базою для відбудови України.

В свою чергу, Павліха Н., Войчук М. зазначають, що управління сталим розвитком міста в умовах реалізації реформи децентралізації та євроінтеграції передбачає визначення стратегічних цілей, завдань і цільових пріоритетів,

спрямованих на соціально-економічне зростання та досягнення екологічної рівноваги та покращення якості життя населення, що можливо за умови концентрації влади на базовому рівні. При цьому доцільним є застосування інтегрованого підходу, що дозволяє підвищити ефективність стратегічного управління сталим розвитком міста завдяки інтеграції зусиль суб'єктів управління під час реалізації взаємоузгоджених цілей і дій, використання наявних ресурсів та отримання синергетичного ефекту від цього. Ефективним напрямом удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування завдяки долученню громади до реалізації стратегії сталого розвитку міста [103, с. 33].

З думкою цих авторів ми погоджуємося, також вважаємо негативним явищем політизацію представницьких органів місцевого самоврядування. Наголошуємо на тому, що всі питання якості управлінських процесів базуються на системі органів, що ці процеси здійснюють. Важливим аспектом є звичайно питання обсягу повноважень та засади взаємодії відповідних органів, і безумовно порядок їх формування.

У 2007 році було підписано Лейпцизьку хартію сталого європейського міста, в рамках засідання неофіційної Ради ЄС з питань розвитку міст та територіальної згуртованості. З підписанням Лейпцизької хартії сталого європейського міста було створено основи для нової міської політики в Європі. Даний документ стосується як містобудівних аспектів, так і соціальній проблематиці та проблемам місцевих економік, а також питанням інтеграції етнічних меншин та професійної підготовки соціально незахищених груп населення. Лейпцизька хартія сталого європейського міста перетворила розвиток міст на тему європейського масштабу. Нею, зокрема, проголошено цінності, що узгоджуються із моделлю «Європейського міста», а саме: участь громадян в прийнятті рішень та самовизначення, змішування типів цільового використання, соціальна інтеграція, суспільний простір. Проголошено необхідність дотримуватися Стратегії інтегрованого розвитку міст та протидіяти ізоляції районів міста із соціально незахищеним населенням [37].

Крім того, на рівні співдружностей країн Європи було розроблено ряд документів, що розробляють стандарти реалізації виборчих прав людини і громадянина, а саме: Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 року [30], Доповідь Венеційської комісії CDL-AD (2006) 018 про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі від 12 червня 2006 року [31], Доповідь Венеційської комісії CDL-AD(2015)001-е про пропорційні виборчі системи: розподіл мандатів усередині партійних списків від 23 березня 2015 року [32], Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року [54], Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеційською комісією на 52-й сесії 18–19 жовтня 2002 року [55], Посібник зі статті 3 Протоколу № 1 до Європейської конвенції з прав людини. Право на вільні вибори [110], Резолюція 1120 (1997) Парламентської асамблеї Ради Європи «Про вплив нових комунікативних та інформаційних технологій на демократію» [138].

Європейський економічний і соціальний комітет визначає, що нова стійка, продуктивна та інклюзивна модель «розумного» міста повинна більше не розглядатися як «інформаційні технології», «покращення довкілля» чи «енергоефективність», а як частина нової європейської промислової політики, у якій зростання, що створює зайнятість і соціальний розвиток, є дивідендом цифрової трансформації. Модель розвитку «розумного» міста, що пропонується Європейським економічним і соціальним комітетом, пропонується як частина програм, які включають співіснування та одночасну інтеграцію шести спроможних складників. Очікуваним результатом «розумного» управління є сталий міський розвиток, що інтегрує соціальні, економічні та екологічні цінності. Дані, інформація та ІКТ є найважливішими компонентами «розумного» міста. В ініціативі «розумне місто» потенціал управління даними, обробка інформації та обмін інформацією через ІКТ є ключовими аспектами для сприяння партнерствам та міжорганізаційним комунікаціям у містах як у

розвинутих країнах, так і в країнах, що розвиваються. Інструменти реалізації стратегій «розумної» спеціалізації можливо розподілити на три основні групи: 1) технічні та технологічні; 2) організаційно-управлінські; 3) комплексні. До комплексних заходів, наприклад, належить створення муніципальних операційних центрів, діяльність яких активно впроваджується у міста в усьому світі [132, с. 119].

Знову ж таки йде мова про нові форми, ми безумовно погоджуємось і спочатку пандемія COVID-19, потім війна довели необхідність та своєчасність використання дистанційних способів комунікації, які можливі як раз завдяки інформаційно-комунікативним технологіям. Коли ж мова йде про реформування та оптимізацію ми наполягаємо на необхідності застосування системного підходу.

При цьому політика в сфері локального управління в кожній державі, звичайно пов'язана із загальнодержавною політикою, що має бути виваженою, послідовною та визначеною [190]. В основі загальнодержавної політики України на сьогодні лежить курс на інтеграцію України до ЄС [161] та Організації Північноатлантичного договору [162].

Як ми вже зазначали, Основний Закон України розглядає місто як елемент системи адміністративно-територіального устрою, та наділяє жителів міст правом вирішувати питання місцевого значення, тобто громада міста є одним із первинних суб'єктів місцевого самоврядування. (ст.ст. 133, 140 Конституції України. Органами публічної влади міст є міські ради, районні в місті ради (у разі їх створення), міські голови, виконавчі органи міських рад, виконавчі органи районних у місті рад (у разі їх створення), Київська та Севастопольська місцеві державні адміністрації та районні в місті державні адміністрації.

При цьому, науковці та практики засвідчують постійно необхідність реформування. На нашу думку можна виділити наступні проблеми у сфері здійснення місцевої публічної влади в містах:

- політизація представницьких органів місцевого самоврядування, мається на увазі використання пропорційної системи у процесі формування цих органів, що в свою чергу обумовлює використання депутатами місцевих рад цього статусу, як трампліну у політичній кар'єрі. Натомість самі собою справи місцевого значення, мають вирішуватися ефективно, своєчасно та в інтересах громади із врахуванням її думки;

- відсутність дієвих механізмів з'ясування та врахування громадської думки при вирішенні питань місцевого значення;

- централізація місцевої публічної влади у місті Києві.

Щодо першої проблеми питання лежить в площині оптимізації процедури формування органів публічної влади міст, тому шляхи вирішення будуть запропоновані у наступному підрозділі роботи.

Стосовно другого питання, необхідно чітке нормативне регулювання питання проведення місцевих референдумів, із спрощенням процедури його ініціювання територіальною громадою та запровадженням механізму запровадження в життя його результатів.

Пропонуємо внести зміни до ч. 12 ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян», доповнивши ч. 12 ст. 23-1 абзацом наступного змісту: «Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів, що зобов'язують відповідний орган місцевого самоврядування винести дане питання на місцевий референдум та ініціювати його проведення, визначаються статутом територіальної громади».

Щодо питання здійснення місцевої публічної влади в столиці України підтримуємо позицію щодо необхідності повернення районних в місті Києві рад.

3.2. Оптимізація процедури формування органів публічної влади міст в Україні з врахуванням практик країн Європейського Союзу

Безумовно для України знаковим та корисним в аспекті оптимізації процедури формування органів публічної влади міст є досвід країн Вишеградської групи, який було досліджено Пономарьовою Г., Матвейчук А., Матвейчук А. Автори зазначають, що тенденція, щодо формування виборчих систем для проведення місцевих виборів у Чехії, Польщі, Словаччині та Угорщині відбувалося за таких умов: реформування адміністративно-територіального устрою, що дозволило запровадити відповідні органи місцевого самоврядування та обрати у подальшому максимально оптимальну модель виборчої системи для проведення місцевих виборів; зміна та впорядкування виборчого законодавства, зокрема з проведення виборів до представницьких органів місцевого самоврядування, що детально регламентувало усі питання виборчої процедури до місцевих органів; його постійне вдосконалення; запровадження виборчих систем для проведення місцевих виборів відповідно до вимог даного законодавства; орієнтація, насамперед, на забезпечення потреб та інтересів суспільства. Таким чином, у Чехії застосовується пропорційна виборча система із голосуванням в одному або в кількох багатомандатних виборчих округах; у Словаччині – мажоритарна система відносної більшості з голосуванням у багатомандатних округах; у Польщі перевага надається мажоритарній виборчій системі, за винятком міст з правами повітів, де застосовуються пропорційні вибори; в Угорщині наразі ж система виборів є різною у невеличких містах порівняно з великими населеними пунктами і представлена двома виборчими системами, серед яких мажоритарна система та змішана система [109, с. 120].

«Загальноєвропейський досвід в царині виборів» описаний у Пояснювальній доповіді, ухваленій Венеціанською комісією на 52 пленарній сесії, (Венеція, 18-19 жовтня 2002 року). У доповіді зазначається, зокрема, що поряд із правами людини й верховенством права одним з трьох стовпів

європейського конституційного доробку, а також діяльності Ради Європи є демократія. Демократія немислима без виборів з дотриманням певних засад, які й дають підстави вважати їх за демократичні. Ці засади становлять особливий аспект європейської конституційної спадщини, який цілком обґрунтовано можна назвати «загальноєвропейським досвідом в царині виборів». Досвід оцей включає два аспекти. Перший – це міцні підвалини європейського виборчого доробку, а саме, такі конституційні принципи виборчого права, як загальні, рівні, вільні й прямі вибори шляхом таємного голосування. Другий – це те, що справді демократичні вибори неможливі без дотримання певних основоположних принципів для демократичної держави, в якій сповідують верховенство права, – таких як повага до основних прав, стабільність виборчого права й існування дієвих процесуальних гарантій [36, с. 58-59].

Відповідно до Резолюції 1459 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про усунення обмежень на право голосу» 24 червня 2005 року, зокрема, пропонується державам – членам переглянути всі існуючі обмеження виборчих прав та скасувати ті з них, які більше не є необхідними і пропорційними для досягнення законної мети. У пріоритеті має бути надання ефективних, вільних і рівних виборчих прав максимально великій кількості громадян, незалежно від їх етнічного походження, місця проживання, стану здоров'я, статусу військовослужбовця чи наявності судимості. Належним чином слід брати до уваги право голосу тих громадян, які проживають за кордоном. Усі резиденти зобов'язані сплачувати місцеві податки, а рішення місцевих органів влади безпосередньо впливають на їх життя. Тому право голосувати та брати участь як кандидати на місцевих виборах повинно надаватися всім резидентам, незалежно від їх громадянства чи національності. У зв'язку з цим Асамблея закликає відповідні країни виконувати рекомендації Комісара з прав людини про надання цього права резидентам, які мають особливий статус «негромадян» відповідно до Конвенції про участь іноземців у політичному житті на місцевому рівні [36, с. 460]. Стосовно виборів президентських та парламентських, право голосу на них продовжують

пов'язувати із громадянством. Така позиція Ради Європи, узгоджується із нашою думкою про необхідність деполітизації місцевих виборів, оскільки питання місцевого значення мають вирішуватися громадою, в особі її представників, із максимальним врахуванням інтересів всіх її членів.

Дослідники Марчук М. та Гудзь Л., здійснюючи порівняльний аналіз місцевих виборів в Україні та країнах ЄС, з цього приводу, зокрема, звертають увагу на наступне. Відповідно до п. 4.2. ст.1 Додаткового протоколу 2009 р. до Європейської хартії місцевого самоврядування передбачено надання негромадянам – резидентам такого права лише «у випадках, коли Сторона згідно зі своїм конституційним порядком так вирішить, коли це відповідає міжнародно-правовим зобов'язанням Сторони» [89, с. 121]. Ми погоджуємось із тим, що даний міжнародно-правовий акт є обов'язковим для виконання Україною, внаслідок його ратифікації. А отже мають бути внесені відповідні зміни до законодавства, щодо наділення активним виборчим правом іноземців та осіб без громадянства, що проживають постійно на відповідній території, визначивши ценз осілості 5 років, та необхідність сплати місцевих податків та зборів у встановленому законом порядку. При цьому слід зауважити, що Україна мала певні труднощі і щодо участі у виборах власне громадян, мова йде про внутрішньо переміщених осіб. Можна сказати, що у 2020 році дана проблема почала вирішуватись [24].

При цьому, з 2007 року в Україні запроваджено Державний реєстр виборців, що являє собою автоматизовану інформаційно-комунікаційну систему, призначену для зберігання, обробки даних, які містять передбачені цим Законом відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України [117]. Кодекс адміністративного судочинства передбачає особливості провадження у справах, що стосуються виборів та виборчих процесів (ст. 273-279) [53]. Відповідно нормативно-правове регулювання має забезпечувати доступ виборців до можливості реалізації свого активного виборчого права, але практика, в тому числі судова вказує на

необхідність удосконалення роботи відповідних органів, що забезпечують функціонування державного реєстру виборців.

Цікавим є дослідження авторами Марчук М. та Гудзь Л., способів реалізації виборцями свого активного виборчого права в країнах ЄС, а саме, виборці можуть реалізувати своє активне виборче право на виборчій дільниці, за місцем включення його до списку виборців. Але разом з тим, бувають випадки коли виборець через певні обставини (хвороба, відрядження) в день виборів не може реалізувати своє активне виборче право на виборчій дільниці за місцем його включення у списки виборців. Як показує досвід держав-членів ЄС, способи реалізації права голосу не за місцем включення до списків виборців є різноманітними: голосування за відкріпними посвідченнями на спеціально визначених дільницях (Австрія), голосування на території дипломатичних і консульських представництв (Естонія, Латвія), голосування поштою (Бельгія, Греція), голосування за довіреністю (Польща, Франція, Нідерланди), голосування за місцем перебування – вдома, лікарнях, тощо (Латвія, Литва), голосування через Інтернет, дистанційне голосування (Естонія, Польща) [89, с. 121].

Автори також приділяють значну увагу питанню дотримання гендерних квот в процесі місцевих виборів. Дане положення знайшло своє відображення у виборчому законодавстві України, і навіть вже було апробовано безпосередньо у виборчому процесі.

При цьому, досвід країн ЄС дозволяє виділити декілька методів у сфері стимулювання паритетного представництва жінок і чоловіків у виборних органах: прямі та непрямі, правові і не правові. У суспільствах, де існує фактична нерівність чоловіків і жінок у політичній сфері виправданим є запровадження пропорційних виборчих систем з закритими списками на всіх рівнях виборів. Але досягнення гендерного балансу у складі виборних органів напряму залежить від підходів, які використовує партійне керівництво на етапі висування кандидатів на виборах. Стимулювати партії до включення жінок у партійні списки законодавець може двома способами: встановити санкції за

недотримання гендерних балансів у процесі складання списків кандидатів, застосовувати різні варіанти квотного представництва жінок у списках. Так, запровадження законодавчих квот на виборах задекларована у законодавстві Бельгії, Греції, Данії, Італії, в окремих землях Німеччини. У Франції партії, які забезпечують гендерний паритет, отримують додаткову фінансову підтримку з державного бюджету, а у Бельгії та Італії за порушення гендерного балансу передбачена відповідальність (частина місць у списках залишаються вакантними). В Україні передбачено застосування номінаційних гендерних квот, тобто вимога для партій забезпечити присутність певної кількості кандидатів чоловічої та жіночої статі у виборчих списках кандидатів. Використовуються різні види квот в залежності від виду виборчої системи, яка застосовується в тій чи іншій громаді. В громадах, де проживає менше десяти тисяч виборців, застосовується система відносної більшості в багатомандатних виборчих округах. Тому, місцеві організації партій в переліку висунених кандидатів повинні забезпечити представництво однієї статі не меншому як 30% від загальної кількості кандидатів. В громадах, де проживає десять і більше тисяч виборців застосовується пропорційна система з відкритими списками, тому гендерна квота визначена відповідно до ч.9 ст.219 Виборчого кодексу України «під час формування єдиного та територіальних виборчих списків організація партії повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі). У разі формування організацією партії єдиного та територіальних виборчих списків з кількістю кандидатів у депутати, яка не є кратною п'яти, до останніх у списку кандидатів (від 1 до 4) застосовується вимога щодо почергового включення кандидатів різної статі до списку». Крім того, згідно п. 1 ч. 1 ст. 230 Виборчого кодексу України передбачено чіткий механізм дотримання і виконання гендерної квоти: відмова в реєстрації, якщо організація партії вимоги щодо гендерної квоти не виконала [89, с. 122-123].

При цьому, на нашу думку, більш важливим є професіоналізм відповідних місцевих депутатів, ніж намагання формально забезпечити рівність гендерного представництва. Більш актуальним можливо є питання наявності у кандидатів певного освітнього та професійного рівня, хоча більшою мірою дане питання може бути вирішено самими виборцями, якщо вони будуть звертати увагу на автобіографії кандидатів у місцеві депутати та на посаду голови.

Щодо застосування тієї чи іншої виборчої системи, то Ковальова Т., Каплан Ю. вивчали особливості виборів до регіональних рад країн ЄС. Вони з'ясували, що для виборчих систем регіонального рівня не передбачено мажоритарних виборів з персональним голосуванням за окремих кандидатів, у кожній тією чи іншою мірою практикується голосування за партійними списками. Таким чином, на регіональному рівні визнається важливим забезпечення повноцінного політичного представництва різних соціальних груп та сприяння політичній структуризації суспільства. Особливістю виборчих систем регіонального рівня країн ЄС є домінування різновидів пропорційної системи з відкритими списками та преференціями, орієнтація на забезпечення права виборця висловлювати своє ставлення до окремих кандидатів з партійних списків. Значного поширення набула модель «єдиного голосу, що передається», яка передбачає право громадян визначати своє ставлення до кожного кандидата з партійного списку. Система «єдиного голосу, що передається» забезпечує мінімізацію втрати голосів виборців в обох проблемних для інших форматів пропорційних систем випадках – при голосуванні за кандидата, що не має шансів на перемогу, і при голосуванні за кандидата, що має суттєву підтримку. У більшості європейських країн на законодавчому рівні закріплено право виборців на регіональних виборах висувати в умовах пропорційної системи незалежних кандидатів або висуватися самостійно. Ця норма забезпечує, по-перше, конституційне право громадян вільно обирати та бути обраними; по-друге, сприяє посиленню зв'язку виборців зі своїми кандидатами у депутати; по-третє, є одним із засобів забезпечення такої функції регіональних

представницьких органів влади, як представництво інтересів усього населення регіону [51, с. 173-174].

Тим часом в Україні було прийнято важливий нормативно-правовий акт, що визначає порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, їх найменування та перейменування, вирішення інших питань адміністративно-територіального устрою України. Мова йде про Закон України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» від 28.07.2023 року, що набере чинності 26.01.2024 року. Цим Законом, зокрема, визначено що населений пункт є компактно заселене місце проживання людей, що утворилося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву та відокремлену територію із встановленими у передбаченому законом порядку межами. Категоріями населених пунктів визначено міста, селища та села. Містом визнається населений пункт з переважно компактною забудовою, загальна чисельність жителів якого становить не менш як 10 тисяч. Міста є міськими, а селища та села - сільськими населеними пунктами. Також передбачено, що поселення є компактним місцем проживання людей за межами населеного пункту, яке не має сталого складу населення та не віднесено до категорії населеного пункту [127].

В контексті реформи децентралізації в Україні на розгляді у Верховної Ради України знаходиться законопроект (№ 4298), яким пропонується викласти Закон України «Про місцеві державні адміністрації» у новій редакції. Проект складається з 76 статей та восьми розділів (Розділ I «Загальні положення», Розділ II «Організація обласних державних адміністрацій», Розділ III «Повноваження обласних державних адміністрацій», Розділ IV «Порядок діяльності обласних державних адміністрацій», Розділ V «Організація районних державних адміністрацій», Розділ VI «Повноваження районних державних адміністрацій», Розділ VII «Порядок діяльності районних державних адміністрацій», Розділ VIII «Забезпечення діяльності та відповідальність

місцевих державних адміністрацій, їх посадових осіб»). Проектом впроваджуються концептуальні новели, зокрема, пропонується: зміна правового статусу голів обласних державних адміністрацій (далі – ОДА) та голів районних державних адміністрацій (далі – РДА) та їх заступників, яким надається статус державних службовців, і, відповідно, зміна процедури відбору кандидатур на ці посади; зміна компетенції ОДА та РДА, які отримують повноваження з: координації територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади; забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін в Конституцію України) тощо. У законопроекті також передбачається внесення окремих змін до законів України «Про Кабінет Міністрів України» (до ст. 23, ст. 39), «Про державну службу» (до ст. ст. 3, 6, 27, 91), «Про центральні органи виконавчої влади» (до ст. ст. 13, 21), «Про місцеве самоврядування в Україні» (до ст. 59 та доповнення новою главою «Забезпечення законності під час здійснення місцевого самоврядування») та до Кодексу адміністративного судочинства України (до ст. ст. 150, 264, 268, 271, 272 та ст. 289-2) [13].

Метою прийняття даного законопроекту визначено створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами, які постають перед посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій під час виконання конституційних повноважень у межах відповідних районів та областей, а також реалізація конституційних положень щодо функціонування системи забезпечення законності під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності з метою збалансування системи стримування і протидії у частині дотримання Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі. Ціллю прийняття законопроекту є створення правових основ для діяльності реорганізованих

районних державних адміністрацій та обласних державних адміністрацій відповідно до сучасних суспільно-політичних та фінансово-економічних реалій, а також відновлення функціонування системи із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, встановленої частиною 2 статті 144 Основного Закону України» [111].

Тобто метою реформування певних аспектів конституційно-правового статусу місцевих державних адміністрацій є забезпечення реалізації ч. 2 ст. 144 Конституції України, яка визначає, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Розробники законопроекту називають цей важіль впливу на функціонування органів місцевого самоврядування, елементом системи стримувань та противаг. Ми ж маємо зазначити, що мова йде про посилення повноважень районних та обласних місцевих державних адміністрацій щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Враховуючи те, що на сьогодні місцеві державні адміністрації фактично є адміністративним ресурсом глави держави, загалом прийняття даного нормативно-правового акту дисбалансиє систему стримувань і противаг на рівні гілок влади, а точніше посилює і розширює владний вплив Президента України. При цьому, зауважимо, що законопроект містить норми, спрямовані на посилення підпорядкування місцевих державних адміністрацій Кабінету Міністрів України. Але спрогнозувати, у якій редакції його буде прийнято поки важко.

Стосовно функціонування місцевих державних адміністрацій у містах Києві та Севастополі, то ч. 5 ст. 1 Проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» визначає, що виконавчу владу в містах Київ та Севастополь здійснюють відповідно Київська міська та Севастопольська міська державні адміністрації. Особливості організації, здійснення повноважень і

порядку діяльності Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій визначаються окремими законами України» [131].

Виходячи із формулювання даної статті вже постає питання, чи тягне прийняття даного законопроекту ліквідацію районних в цих містах державних адміністрацій, чи спеціальні закони передбачатимуть повноваження міських державних адміністрацій у містах Київ та Севастополь створювати районні в місті державні адміністрації.

В рамках актуалізованої дорожньої карти децентралізації підтриманий Планом заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024 - 2027 роки проект Закону України «Про місто Київ - столицю України» (реєстраційний номер 2143-3 від 24.09.2019). Безумовно позитивним у даному нормативно-правовому акті ми вважаємо пропозицію відновити районні ради у місті Києві як представницькі органи жителів районів Києва. При цьому, даний законопроект містить норми про розмежування повноважень та посад Київського міського голови та голови Київської міської державної адміністрації. Визначено, що Київський міський голова буде очолювати Київський магістрат – виконавчий орган Київської міської ради, головувати на засіданнях Київської міської ради, а голова Київської міської державної адміністрації буде здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та координувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади [112].

Питання розмежування посад Київського міського голови та Голови Київської міської державної адміністрації є питанням дискусійним як в науці, так і в політичній сфері. Ми відстоюємо позицію про те, що оптимальним є варіант, коли обраний киянами Київський міський голова призначається Головою Київської міської державної адміністрації, оскільки розмежування цих посад призводить або до конфронтації та постійної боротьби за більший вплив, або до фактичної применшення ролі Київського міського голови, що суперечить нормам Основного Закону України стосовно загальних засад місцевого

самоврядування в Україні, які закладають громадівський підхід до розуміння місцевого самоврядування, а отже і представницьку посадову особу місцевого самоврядування контролювати має в першу чергу територіальна громада.

Стосовно самого процесу формування місцевих органів публічної влади міст в Україні, то вони визначені у ст. 192 Виборчого кодексу України. Зокрема, депутати міських рад у місті з кількістю виборців до 10 тисяч проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, депутати міських рад із кількістю виборців більше 10 тисяч, та депутати районних у місті рад проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій у територіальних виборчих округах, на які поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ, що збігається із територією, відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Стосовно містких голів, то вибори міського голови (міста із кількістю виборців до 75 тисяч осіб) проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, що збігається із територією міста. Міський голова (міста із кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб) обирається за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, що збігається із територією міста [12].

Як ми вже зазначали ми відстоюємо позицію про те, що на місцевих виборах в Україні найбільш оптимальним є застосування саме мажоритарної виборчої системи. Аналіз вищезазначених положень Виборчого кодексу України свідчить про те, що законодавець стосовно міст із меншою кількістю населення проявляє менший інтерес, тому що не зрозумілим є вибір мажоритарної системи відносної більшості стосовно виборів міського голови. Ми пропонуємо, внести зміни до ст. 192 Виборчого кодексу України, виклавши її у наступній редакції:

«Стаття 192. Основні засади місцевих виборів

1. Вибори депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) проводяться за мажоритарною

системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади. У кожному такому окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

2. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за мажоритарною системою відносної більшості у багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті, села, селища згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територія міської, сільської, селищної територіальної громади.

3. Вибори сільського, селищного, міського голови проводяться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігається з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади.

4. Додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія територіальної громади, що приєдналася до іншої сільської, селищної територіальної громади.»

Очевидно, що зміна статті, що визначає загальні засади місцевих виборів тягне за собою зміни і до всієї книги четвертої Виборчого кодексу України, що має бути зроблено комплексно, і стосуватися всіх місцевих виборів. Зауважимо, що пропозиція, щодо застосування мажоритарної виборчої системи, як стосовно виборів депутатів місцевих рад, так і стосовно сільських, селищних міських голів значно спростить процедуру місцевих виборів, зробить відповідні органи місцевого самоврядування більш представницькими, збільшить ефективність громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Питання формування виконавчих органів міських рад та місцевих державних адміністрацій лежить в площині публічної служби, тобто служби в органах місцевого самоврядування та державної служби. Як ми вже згадували раніше мова йде про передбачену нормативно-правовими актами процедуру відбору кандидатів на відповідні посади публічної служби, обмеження, що законодавство накладає у зв'язку із відповідними посадами, та умови проходження відповідної публічної служби.

Вчений Стельмахук С. дослідив особливості формування інституту державної служби у США і Великобританії, Німеччині, Франції, Угорщині та Польщі в історичній ретроспективі, і прийшов до наступних висновків. У більшості країні у 80—90 роках ХХ ст. було проведено наймасштабніші реформи державної служби. Основними передумовами стали: потреба підвищення ефективності і якості надання публічних послуг органами державної влади; зміни в кадровій політиці; розділення політичних і управлінських функцій; забезпеченням ефективної реалізації політики держави у різних сферах суспільного життя. Автор виділяє наступні моделі державної служби: відкрита (США); закрита (Німеччина, Франція); змішана (Великобританія, Польща, Угорщина). Одним із важливих напрямів адміністративної реформи у досліджуваних державах було підвищення якості надання публічних послуг громадянам. Вирішенням цього завдання стало розроблення та ухвалення відповідної нормативно-правової бази з питань державної служби; прийняття державних програм щодо забезпечення якості обслуговування населення; децентралізація влади; посилення уваги на результат діяльності, а також на потреби громадян; розвиток інформаційного суспільства з метою покращення співпраці та підвищення довіри громадян до уряду [151].

З моменту здійснення даного порівняльного дослідження автором пройшло одинадцять років, з моменту провадження відповідних реформ у країнах Європи ще більше. Україна в даному плані звичайно розробила серйозну нормативно-правову базу, і щодо створення «єдиного вікна»,

цифровізації публічних послуг, доступу до публічної інформації. Але ряд проблем у системі функціонування органів публічної влади, щодо надання адміністративних послуг залишився.

Алюшина Н. очільниця Національного агентства України з питань державної служби, що виступало розробником Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 3077-IX) від 02.05.2023 року, щодо даного нормативно-правового акту зазначає, що завдяки його прийняттю відбудеться: розмежування статусу службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб місцевого самоврядування; закріплення принципу політичної неупередженості службовців місцевого самоврядування, із збереженням за ними конституційного права обиратися та гарантій передбачених виборчим законодавством; упорядкування проведення відкритих конкурсів на посади службовців місцевого самоврядування; опублікування оголошення про конкурс та результатів його проведення через Єдиний портал вакансій публічної служби; запровадження щорічного оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування; порядку професійного розвитку службовців місцевого самоврядування; механізму кар'єрного просування службовців місцевого самоврядування; удосконалення кадрового резерву службовців місцевого самоврядування; встановлення рамки посадових окладів службовців місцевого самоврядування; встановлення дисциплінарної та матеріальної відповідальності службовців місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що всі окреслені питання було врегульовано і попередньою редакцією даного Закону, але сучасні виклики зумовили реформування даної сфери.

Так, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 3077-IX) від 02.05.2023 року регулює відносини, що виникають у зв'язку із вступом громадян України на службу в органи місцевого самоврядування, її проходженням та припиненням, визначає правовий статус службовців місцевого самоврядування, особливості служби виборних посадових осіб, а

також особливості трудових відносин, що виникають у зв'язку із перебуванням осіб на патронатній службі в органах місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 2 ст. 3 цього Закону, його дія не поширюється на: депутатів місцевих рад, крім тих, які є посадовими особами місцевого самоврядування; працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування; працівників комунальних підприємств, установ або організацій, що засновані радою та належать до сфери її управління [129]. І одразу постає питання, щодо останнього пункту, оскільки комунальні підприємства, установи та організації, засновані радою не є органами місцевого самоврядування, а тому дія даного Закону на них і не має розповсюджуватися.

Ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 3077-IX) від 02.05.2023 року, визначає принципи служби в органах місцевого самоврядування, а саме: верховенства права, законності, патріотизму, служіння територіальним громадам, поєднання місцевих і державних інтересів, доброчесності, ефективності, рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, професіоналізму, політичної неупередженості, прозорості, відкритості, стабільності, самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування, відповідальності [129].

Принципи верховенства права і законності вжиті в даному акті в контексті їх юридичного змісту, визначеного Конституцією України, зміст інших принципів стаття 4 також розкриває. Забігаючи наперед, зазначимо, що вони практично збігаються із принципами державної служби в Україні.

В рамках предмету нашого дослідження нас цікавить порядок формування відповідних органів місцевого самоврядування.

Цьому питанню присвячено четвертий розділ Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 3077-IX) від 02.05.2023 року – 18 статей. Основні позиції полягають в наступному. Ст. 18 зазначеного Закону визначає, що право на службу в органах місцевого самоврядування мають повнолітні громадяни України, які володіють державною мовою та відповідають вимогам до професійної компетентності. Ч. 3 ст. 18 окреслює

перелік перешкод для вступу на службу в органах місцевого самоврядування, а саме: досягнення 65 років; недієздатність або обмежена дієздатність; судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; позбавлення відповідно до рішення суду права обіймати відповідні посади або займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; не проходження або відмова від проходження спеціальної перевірки; заборона встановлена Законом України «Про очищення влади»; громадянство або підданство іншої держави; наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб, конфлікту інтересів у випадках, передбачених законом [129].

Містить розглядуваний Закон і вимоги до професійної компетентності відповідних муніципальних службовців. Так, вимогами до кандидата на зайняття посади службовця місцевого самоврядування є вимоги до його професійної компетентності, що складаються із загальних та спеціальних вимог. Кандидат на зайняття посади службовця місцевого самоврядування категорії I повинен відповідати таким загальним вимогам: мати ступінь вищої освіти не нижче магістра; мати загальний досвід роботи не менше п'яти років, у тому числі досвід роботи в органах місцевого самоврядування на посадах категорії I чи II, на посадах державної служби категорії "А" чи "Б" або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менш як два роки. Кандидат на зайняття посади службовця місцевого самоврядування категорії II повинен відповідати таким загальним вимогам: мати ступінь вищої освіти магістра або бакалавра; мати досвід роботи в органах місцевого самоврядування, на посадах державної служби або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року. Загальною вимогою до кандидата на зайняття посади службовця місцевого самоврядування категорії III є наявність у нього ступеня вищої освіти не нижче молодшого бакалавра. Спеціальні вимоги до

кандидата на зайняття посади службовця місцевого самоврядування визначаються керівником служби відповідно до вимог закону, професійних стандартів (у разі наявності) та з урахуванням методичних рекомендацій, затверджених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування [129].

І стосовно самого вступу на службу в органи місцевого самоврядування, то відповідно до ст. 20 цього Закону, він здійснюється шляхом призначення громадянина України за результатами конкурсу на посаду службовця місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом. Особа, яка вперше вступає на службу в орган місцевого самоврядування або призначається на посаду в орган місцевого самоврядування, що представляє іншу територіальну громаду (територіальні громади), набуває статусу службовця місцевого самоврядування з дня складення нею Присяги виборних посадових осіб і службовців місцевого самоврядування цієї територіальної громади, а в інших випадках - з дня призначення на посаду [129].

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 3077-IX) від 02.05.2023 року до посад в органах місцевого самоврядування відносить:

- посади службовців місцевого самоврядування, на які особи призначаються за результатами конкурсу або за іншою процедурою, передбаченою цим Законом, з визначеними повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування;
- виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах або обираються відповідною радою з числа її депутатів, або затверджуються відповідною радою, з визначеними повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування;
- посади працівників патронатної служби, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради на строк його повноважень відповідно до

законодавства про працю з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом, для організаційного, інформаційного та експертно-аналітичного забезпечення здійснення повноважень відповідним головою;

- посади працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування, визначені відповідною радою на підставі критеріїв, затверджених Кабінетом Міністрів України. Особи призначаються на такі посади і звільняються з таких посад відповідно до законодавства про працю. Умови оплати праці таких працівників визначаються Кабінетом Міністрів України [129].

Ці посади поділяються на категорії та підкатегорії, що визначені у ст. 7 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 3077-ІХ) від 02.05.2023 року, так до категорії I відносяться посади: керуючого справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради; керуючого справами виконавчого апарату районної, обласної ради; керуючого справами секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради; керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради із статусом юридичної особи публічного права, їх заступників; до категорії II - посади: керівників структурних підрозділів апарату сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради, їх заступників; керівників структурних підрозділів відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради із статусом юридичної особи публічного права, їх заступників; керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районної, обласної ради, їх заступників; керівників структурних підрозділів секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради, їх заступників; до категорії III - посади головних спеціалістів, провідних спеціалістів, спеціалістів, інші посади службовців місцевого самоврядування, не віднесені до категорій I і II [129].

Категорії посад службовців місцевого самоврядування поділяються на підкатегорії, так категорія I та II має дві підкатегорії, категорія III – три

підкатегорії. При цьому, Закон встановлює, що віднесення посад службовців місцевого самоврядування, не зазначених у цій статті, до відповідних підкатегорій проводиться Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування [129].

Що прямо характеризує підпорядкування відповідних органів місцевого самоврядування органам державної влади та той факт, що формування виконавчих органів місцевого самоврядування відбувається в чітко систематизованому урядом порядку.

В межах відповідної категорії посад муніципальним службовцям присвоюються дев'ять рангів. Від категорій посад та відповідно рангів залежить заробітна платня відповідних службовців, і також дана система побудована ієрархічно так, щоб сприяти бажанню службовця рости професійно.

При цьому, враховуючи сучасні умови та виклики, вважаємо корисним зробити систему доступу до муніципальної служби більш відкритою для приватного сектору, тобто законодавчо врахувати професійні здобутки кандидата на службу, які він набув на роботі в приватній сфері.

Ще одним важливим аспектом функціонування органу місцевого самоврядування є фінансово-економічне забезпечення. У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 3307 визначено, що додаткових витрат із державного чи місцевого бюджетів прийняття відповідно Закону не потягне. Але при цьому, зазначено, що діяльності виборних посадових осіб місцевого самоврядування, службовців місцевого самоврядування та інших працівників в органах місцевого самоврядування здійснюється за рахунок місцевих бюджетів. У проекті Закону запропоновано модель оплати праці відповідно до якої основними складовими заробітної плати службовців місцевого самоврядування є: посадовий оклад; місячна або квартальна премія (до 30% від посадового окладу); надбавка за вислугу років (3 відсотки від посадового окладу за кожний рік стажу служби в органах місцевого самоврядування, але не більше 50

відсотків посадового окладу); надбавка за ранг службовця місцевого самоврядування.

При цьому, з метою упередження ризиків необґрунтованих витрат з місцевого бюджету, проектом Закону не передбачено надбавки за високі досягнення у праці або за виконання особливо важкої роботи; за почесне звання «заслужений»; доплати за науковий ступінь кандидата або доктора наук з відповідної спеціальності, які визначені постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 року № 268 [113].

Вважаємо, що надбавки за високі досягнення у праці та виконання особливо важкої роботи дійсно більшою мірою встановлюються на власний розсуд керівника, та часто не є реально обґрунтованими. Що ж стосується почесних звань та доплати за наукові ступені, вважаємо необхідним врахування таких здобутків працівника, і повернення відповідних доплат.

Стосовно службовців місцевих державних адміністрацій, то вони є державними службовцями. Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року, державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів; реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [118].

Законодавець встановлює, що державний службовець є громадянином України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [118].

Ст. 6 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року встановлює, що посади державної служби в державних органах поділяються на категорії та підкатегорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень, змісту роботи та її впливу на прийняття кінцевого рішення, ступеня посадової відповідальності, необхідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей державних службовців. Встановлені три категорії посад державної служби «А», «Б», «В», державні службовці, що обіймають посади в Київській та Севастопольській міських, та районних у цих містах державних адміністрацій відносяться до категорій «Б» та «В».

Як зазначалось у другому розділі даної роботи процедура добору кадрів державної та муніципальної служби є достатньо складною, що з одного боку спрямовано на відбір кращих спеціалістів, а з іншого боку певну кількість працівників відштовхує складністю та тривалістю. Для покращення функціонування відповідних муніципальних органів та місцевих державних адміністрацій вважаємо необхідність оптимізації кадрового забезпечення із кількісного в якісне, тобто внаслідок проведення аналізу ефективності функціонування має бути сформовано такий кадровий склад, що забезпечить виконання відповідних функцій, і має бути забезпечена оптимальна оплата праці, на рівні із приватним сектором економіки. Оскільки муніципальні та державні службовці виконують функції, що покладаються на відповідний орган законодавцем, і їх робота завжди стосується тих чи інших прав та свобод людини і громадянина.

Висновки до розділу 3

1. Основний вектор уваги дослідників спрямований на комплексні засадничі аспекти проблематики здійснення місцевого самоврядування, питанням управління конкретно містами, їх відокремленню як окремого предмету дослідження не знаходимо. Хоча саме собою суспільне життя вимагає відмінних підходів до здійснення місцевого самоврядування та державного управління містами, що обумовлено більшою територією, наявністю більшої кількості населення, а відповідно організувати процес здійснення місцевої публічної влади, забезпечивши дійсне представництво громади, можливість оперативного отримання адміністративних послуг населенням є задачею більш складною.

2. Ми вважаємо, що шлях імплементації принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування залежить від історичного розвитку та традицій місцевого самоврядування кожної держави, тому шлях кожної держави вважаємо індивідуальним, що ж стосується України можна виокремити певні унікальні риси даного процесу.

3. Питання так званого контролю з боку держави, в особі місцевих державних адміністрацій, за функціонуванням органів місцевого самоврядування піднімається в наукових колах систематично. Пропонуємо дивитись на цю проблему з позиції Основного Закону, що встановлює єдиний принцип законності для органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій (ч. 2 ст. 19 Конституції України) і певним чином інтегрує системи цих органів у єдину систему органів публічної влади. Той факт, що між ними є якесь протистояння виникає лише в певних міжособистісних відносинах, тобто залежить від персоналій.

4. При цьому, науковці та практики засвідчують постійно необхідність реформування. На нашу думку можна виділити наступні проблеми у сфері здійснення місцевої публічної влади в містах:

- політизація представницьких органів місцевого самоврядування, мається на увазі використання пропорційної системи у процесі формування цих органів, що в свою чергу обумовлює використання депутатами місцевих рад цього статусу, як трампліну у політичній кар'єрі. Натомість самі собою справи місцевого значення, мають вирішуватися ефективно, своєчасно та в інтересах громади із врахуванням її думки;

- відсутність дієвих механізмів з'ясування та врахування громадської думки при вирішенні питань місцевого значення;

- централізація місцевої публічної влади у місті Києві.

Щодо першої проблеми, ми відстоюємо позицію про те, що на місцевих виборах в Україні найбільш оптимальним є застосування саме мажоритарної виборчої системи. Аналіз положень Виборчого кодексу України свідчить про те, що законодавець стосовно міст із меншою кількістю населення проявляє менший інтерес, тому що не зрозумілим є вибір мажоритарної системи відносної більшості стосовно виборів міського голови. Ми пропонуємо, внести зміни до ст. 192 Виборчого кодексу України, виклавши її у наступній редакції:

«Стаття 192. Основні засади місцевих виборів

1. Вибори депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади. У кожному такому окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

2. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за мажоритарною системою відносної більшості у багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті, села, селища згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територія міської, сільської, селищної територіальної громади.

3. Вибори сільського, селищного, міського голови проводяться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігається з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади.

4. Додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія територіальної громади, що приєдналася до іншої сільської, селищної територіальної громади.»

Очевидно, що зміна статті, що визначає загальні засади місцевих виборів тягне за собою зміни і до всієї книги четвертої Виборчого кодексу України, що має бути зроблено комплексно, і стосуватися всіх місцевих виборів. Зауважимо, що пропозиція, щодо застосування мажоритарної виборчої системи, як стосовно виборів депутатів місцевих рад, так і стосовно сільських, селищних міських голів значно спростить процедуру місцевих виборів, зробить відповідні органи місцевого самоврядування більш представницькими, збільшить ефективність громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Стосовно другого питання, необхідно чітко нормативне регулювання питання проведення місцевих референдумів, із спрощенням процедури його ініціювання територіальною громадою та запровадженням механізму запровадження в життя його результатів.

Пропонуємо внести зміни до ч. 12 ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян», доповнивши ч. 12 ст. 23-1 абзацом наступного змісту: «Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів, що зобов'язують відповідний орган місцевого самоврядування винести дане питання на місцевий референдум та ініціювати його проведення, визначаються статутом територіальної громади».

Щодо питання здійснення місцевої публічної влади в столиці України підтримуємо позицію щодо необхідності повернення районних в місті Києві рад.

5. Враховуючи сучасні умови та виклики, вважаємо корисним зробити систему доступу до муніципальною служби більш відкритою для приватного сектору, тобто законодавчо врахувати професійні здобутки кандидата на службу, які він набув на роботі в приватній сфері.

ВИСНОВКИ

У роботі здійснено комплексне наукове дослідження теоретичних аспектів і практичної реалізації формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС, розкрито специфіку її забезпечення в законотворчій та правозастосовній діяльності. Результатом дослідження стали наступні висновки, узагальнення, пропозиції і рекомендації щодо розвитку формування міських органів публічної влади.

1. Конституція України визначає місто елементом системи адміністративно-територіального устрою, та наділяє жителів міст правом вирішувати питання місцевого значення. Можна констатувати, що громада міста є одним із первинних суб'єктів місцевого самоврядування. (ст.ст. 133, 140 Основного Закону України).

2. До органів публічної влади міст відносяться міські ради, районні в місті ради (у разі їх створення), виконавчі органи міських рад, виконавчі органи районних у місті рад (у разі їх створення), міські голови, Київська та Севастопольська місцеві державні адміністрації та районні в цих містах державні адміністрації.

3. Місцеві вибори, вперше, після прийняття Виборчого кодексу 2019 року, проведено 25 жовтня 2020 року. Депутати міських рад обираються за пропорційною виборчою системою, із застосуванням відкритих списків. Скоріше за все, законодавець обирає таку виборчу систему, оскільки міста є більшими за територією та кількістю населення ніж села та селища. Відкриті списки звичайно дозволяють виборцям більшою мірою впливати на просування до міської ради конкретних осіб, але такого представництва інтересів членів територіальної громади, яке дозволяє мажоритарна система звичайно нема.

4. Нами було проаналізовано наукові праці ряду вчених з конституційного права, державного управління та політичних наук, серед них, Куйбіда В., Величко В., Дробуш І., Григор'єв В., Мішина Н., Болдирєв С., Делія Ю., Солянік К., Шкабаро В., Трохтій Ю., Бальцій Ю., Чернецька О.,

Хонда М., Лялюк О., Чикурлій С., Любченко П., Теплюк М., Констанкевич Ю., Гладій В., Шаповал В., Лазор О., Дзяздзіна Н., Калиновський Б., Кулик Т. та ін. які тим чи іншим чином дотичні нашого предмету наукового дослідження, при цьому окремого дослідження стосовно формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу проведено не було.

5. Враховуючи загально-наукові підходи до поняття «методологія» обумовлюють розуміння під методологією дослідження формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу – сукупність методів, способів та прийомів дослідження стану наукової розробки питань формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу, історико-правових засад формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу, конституційно-правової регламентації, способів, особливостей, процедури формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу, пошуку шляхів удосконалення конституційного-правової регламентації формування органів публічної влади міст в Україні на основі досвіду країн Європейського Союзу та оптимізації відповідної процедури.

6. Ми виділили спеціально-правовий порівняльний метод як основний у дисертаційній роботі, що дало можливість здійснити комплексне наукове дослідження теоретичних аспектів і практичної реалізації формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС, розкрити специфіку її забезпечення в законотворчій та правозастосовній діяльності й відпрацювати на цій основі висновки, узагальнення, пропозиції і рекомендації в частині перспектив щодо розвитку формування міських органів публічної влади.

7. Історико-правові засади формування органів публічної влади міст в Україні та державах-членах Європейського Союзу мають певні спільні риси та ряд відмінностей. Що обумовлено тим, що історичний шлях кожної країни є індивідуальний, кожна держава має власні звичаї, традиції, менталітет. При цьому, період запровадження в містах Європи та України Магдебурзького права, та період після здобуття незалежності України, коли наша держава стала

демократією і гарантувала місцеве самоврядування є спільним. Самобутнім ми визначаємо період Козацької доби та радянського режиму, на цих історичних етапах Україна сформувала унікальний досвід. Козацька доба, при цьому, характеризується прогресивністю та певною демократичністю, а от радянський період – централізацією державної влади, в тому числі і місцевої, тоталітаризмом, що в свою чергу спричинило для сучасної України ряд труднощів в процесі розбудови демократичної, незалежної, соціальної, правової держави.

8. В сучасній Україні тенденція до зростання саме міського населення триває, основні ресурси також зосереджуються саме в містах. Зрозуміло, що питання реалізації місцевого самоврядування територіальними громадами міст є достатньо актуальним. Крім того, в Україні застосована змішана концепція місцевого самоврядування, або так звана концепція муніципального дуалізму, що передбачає здійснення управління на місцевому рівні як шляхом реалізації місцевого самоврядування, так і шляхом реалізації на місцях державної влади.

9. Основний Закон України не містить виокремлених положень, щодо здійснення влади у містах. При цьому, норми, що визначають порядок здійснення влади на рівні міст містяться у різних розділах Конституції України, що стосуються в свою чергу побудови апарату держави загалом та основ місцевого самоврядування в Україні. Конституційно-правове регулювання організації діяльності органів публічної влади українських міст передбачає дуалістичну систему, вона включає місцеві органи державної виконавчої влади, що в свою чергу, включають місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади – з одного боку, органи місцевого самоврядування – міського голову, міську раду та її виконавчий орган. При цьому, місцеві державні адміністрації на міському рівні функціонують лише у м. Києві та Севастополі, також створюються у районах відповідних міст. Окремо Конституція України зазначає про особливий статус двох міст, відсилаючи, щодо організації управління в них до спеціальних законів.

10. Станом на сьогодні конституційно-правова регламентація організації та діяльності органів місцевої публічної влади міст в Україні потребує перегляду, з урахуванням проблем реалізації місцевої публічної влади в Україні, при цьому підходи до відповідного реформування мають відбуватися із урахуванням вдалого досвіду країн ЄС.

11. Для міської громади визначальним фактором в питаннях організації та діяльності органів місцевої публічної влади міст в Україні є саме результат такої діяльності, рівень якості та ефективності прийнятих ними управлінських рішень.

12. Основний вплив на формування місцевих державних адміністрацій має голова держави, оскільки саме він призначає відповідних голів, які в свою чергу формують склад. Самі голови місцевих державних адміністрацій призначаються Главою держави, за поданням Кабінету Міністрів України, хоча на практиці фактично саме Президент України обрає кандидатуру на посаду голови місцевої державної адміністрації.

13. На рівні міст територіальні органи центральних органів виконавчої влади покликані здійснювати функції держави, покладені на відповідний центральний орган виконавчої влади, загальноміських управлінських функцій ці органи не здійснюють. Органи місцевого самоврядування – міська рада, її виконавчий орган та міський голова, що є головною посадовою особою територіальної громади міста, мають вирішувати питання місцевого значення в інтересах територіальної громади міста, відповідно до ст. 140 Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

14. Вибір виборчої системи для формування представницьких органів публічної влади міст, обумовлений компетенцією відповідних органів. В Україні останніми роками спостерігається тенденція щодо вибору способів формування органів місцевого самоврядування відштовхуючись від політичних інтересів, а не від інтересів територіальних громад. При цьому, виборче законодавство України, що регулює питання формування представницьких

органів публічної влади міст не відрізняється стабільністю, що негативно впливає на реалізацію безпосередньої демократії на місцях в Україні.

15. Стосовно здійснення управління столицею України, то у 2010 році відбулася ліквідація районних у місті Києві рад, що свідчить про централізацію місцевої публічної влади в столиці. При цьому, за площею місто Київ більше міста Братислава, наприклад, більше ніж у два рази, за кількістю населення якщо брати офіційну цифру 2,9 мільйони, кількість жителів Києва у 6 з половиною разів перевищує кількість жителів Братислави. При цьому столиця Словаччини поділена на 17 районів, а Київ на 10, і в Києві ліквідовані районні в місті ради, а райони Братислави мають власного старосту та раду. Такий стан речей, ще раз наголошує на необхідності врахування інтересів жителів районів міст загалом, і столичних міст зокрема. На підтвердження ефективності та відповідності європейським стандартам такого підходу свідчить формування органів публічної влади столиці Республіки Угорщина – Будапешту.

16. Загалом, можна зробити висновок, що у більшості столичних міст країн ЄС, зокрема, Берліні, Брюсселі, Братиславі, Будапешті, Варшаві, Відні, Мадриді, Парижі, Таллінні, здійснено поділ на райони, і органи публічної влади міста формуються як на рівні району, так і загальноміські. При цьому, є і приклади столичних міст без внутрішнього адміністративного поділу, у яких формуються лише загальноміські органи управління (Гельсінкі та Софія).

17. Стосовно формування міських рад, то у містах із більшою кількістю населення застосовується пропорційна виборча система, а з меншою мажоритарна. Міський голова, у містах із більшою кількістю населення обирається за мажоритарною системою абсолютної більшості. Ми відстоюємо позицію про те, що на місцевих виборах має застосовуватись мажоритарна виборча система, незалежно від кількості населення. Ба більше, у містах, особливо, для того щоб територіальна громада обирала персоналізовано свої представників. Політичні партії у виборчому процесі та подальшій своїй діяльності продемонстрували те, що вони розцінюють місцеві вибори, як

трамплін у своїй політичній боротьбі, при цьому, інтереси місцевого значення, потреби територіальної громади не реалізуються належним чином.

18. Аналіз статутних документів політичних партій України демонструє, що суттєвих розбіжностей у ідеології зазначених політичних сил нема, а отже їх діяльність не спрямована на реалізацію різних політичних курсів для України, в тому числі на місцевому рівні, а спрямована на політичну боротьбу, і бажання отримати відповідні мандати. Можна говорити про те, що така ситуація є одним із недоліків багатопартійних систем, і фактично усуває громадянське суспільство, членів територіальної громади, зокрема, на прийняття управлінських рішень. Двопартійна система в за умов застосування пропорційних виборчих систем, демонструє свою більшу ефективність, оскільки «демократи» і «консерватори», «лейбористи» і консерватори», у своїх програмах та статутних документах визначають достатньо протилежні погляди на способи правого регулювання всіх сфер суспільного життя.

19. Вважаємо, що для місцевих виборів більш оптимальною є мажоритарна виборча система, коли мова йде про реальний контакт кандидатів із виборцями – членами територіальної громади, можливість вивчити його біографію, можливість спостерігати за його діяльністю, і можливість доступу до нього, у випадку отримання ним мандату.

20. Органи публічної влади міст не обмежуються виключно представницькими органами місцевого самоврядування. Так, міські ради формують свої виконавчі органи, у містах Київ та Севастополь функції виконавчих органів виконують місцеві державні адміністрації, що формуються відповідно до ст.ст. 118, 119 Конституції України, Закону України «Про місцеві державні адміністрації», Закону України «Про державну службу», також у містах функціонують територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

21. На службовців органів місцевого самоврядування розповсюджується законодавство про державну службу, що з одного боку є логічним, оскільки ч. 2 ст. 19 Конституції України, що визначає юридичний зміст принципу законності

для органів та посадових осіб органів публічної влади, тобто органів державної влади та органів місцевого самоврядування, з іншого боку вносить певне непорозуміння щодо конституційно-правового статусу службовців місцевого самоврядування. Які не реалізують функції держави, а здійснюють діяльність, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

22. Ст. 118 Основного Закону України визначає, що голова місцевої державної адміністрації призначається Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, а сам склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій не є абсолютно вільні у процесі формування структурних підрозділів районної, районної у м. Києві та Севастополі держадміністрації.

23. Основний вектор уваги дослідників спрямований на комплексні засадничі аспекти проблематики здійснення місцевого самоврядування, питанням управління конкретно містами, їх відокремленню як окремого предмету дослідження не знаходимо. Хоча саме собою суспільне життя вимагає відмінних підходів до здійснення місцевого самоврядування та державного управління містами, що обумовлено більшою територією, наявністю більшої кількості населення, а відповідно організувати процес здійснення місцевої публічної влади, забезпечивши дійсне представництво громади, можливість оперативного отримання адміністративних послуг населенням є задачею більш складною.

24. Умови проведення конкурсу на посади державної служби є процесом кропітким як для органів публічної влади, так і для самого конкурсанта. Тому, що організаційний процес вимагає дотримання чітких строків та процедур як від роботодавця, так і від особи, що бажає стати державним службовцем. Такий стан речей певним чином виявляє дійсно мотивованих осіб, оскільки всі конкурсні випробування ставлять високу планку та вимоги до кандидатів. Але

така складова конкурсного відбору, як проходження тестування, не є універсальним способом визначення рівня знань, що є важливою складовою вимог до кандидатів на посади державної служби.

25. Ми вважаємо, що шлях імплементації принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування залежить від історичного розвитку та традицій місцевого самоврядування кожної держави, тому шлях кожної держави вважаємо індивідуальним, що ж стосується України можна виокремити певні унікальні риси даного процесу.

26. Питання так званого контролю з боку держави, в особі місцевих державних адміністрацій, за функціонуванням органів місцевого самоврядування піднімається в наукових колах систематично. Пропонуємо дивитись на цю проблему з позиції Основного Закону, що встановлює єдиний принцип законності для органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій (ч. 2 ст. 19 Конституції України) і певним чином інтегрує системи цих органів у єдину систему органів публічної влади. Той факт, що між ними є якесь протистояння виникає лише в певних міжособистісних відносинах, тобто залежить від персоналій.

27. При цьому, науковці та практики засвідчують постійно необхідність реформування. На нашу думку можна виділити наступні проблеми у сфері здійснення місцевої публічної влади в містах:

- політизація представницьких органів місцевого самоврядування, мається на увазі використання пропорційної системи у процесі формування цих органів, що в свою чергу обумовлює використання депутатами місцевих рад цього статусу, як трампліну у політичній кар'єрі. Натомість самі собою справи місцевого значення, мають вирішуватися ефективно, своєчасно та в інтересах громади із врахуванням її думки;
- відсутність дієвих механізмів з'ясування та врахування громадської думки при вирішенні питань місцевого значення;
- централізація місцевої публічної влади у місті Києві.

Щодо першої проблеми, ми відстоюємо позицію про те, що на місцевих виборах в Україні найбільш оптимальним є застосування саме мажоритарної виборчої системи. Аналіз положень Виборчого кодексу України свідчить про те, що законодавець стосовно міст із меншою кількістю населення проявляє менший інтерес, тому що не зрозумілим є вибір мажоритарної системи відносної більшості стосовно виборів міського голови. Ми пропонуємо, внести зміни до ст. 192 Виборчого кодексу України, виклавши її у наступній редакції:

«Стаття 192. Основні засади місцевих виборів

1. Вибори депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади. У кожному такому окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

2. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за мажоритарною системою відносної більшості у багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті, села, селища згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територія міської, сільської, селищної територіальної громади.

3. Вибори сільського, селищного, міського голови проводяться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігається з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади.

4. Додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія територіальної громади, що приєдналася до іншої сільської, селищної територіальної громади.»

Очевидно, що зміна статті, що визначає загальні засади місцевих виборів тягне за собою зміни і до всієї книги четвертої Виборчого кодексу України, що має бути зроблено комплексно, і стосуватися всіх місцевих виборів. Зауважимо, що пропозиція, щодо застосування мажоритарної виборчої системи, як стосовно виборів депутатів місцевих рад, так і стосовно сільських, селищних міських голів значно спростить процедуру місцевих виборів, зробить відповідні органи місцевого самоврядування більш представницькими, збільшить ефективність громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Стосовно другого питання, необхідно чітко нормативне регулювання питання проведення місцевих референдумів, із спрощенням процедури його ініціювання територіальною громадою та запровадженням механізму запровадження в життя його результатів.

Пропонуємо внести зміни до ч. 12 ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян», доповнивши ч. 12 ст. 23-1 абзацом наступного змісту: «Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів, що зобов'язують відповідний орган місцевого самоврядування винести дане питання на місцевий референдум та ініціювати його проведення, визначаються статутом територіальної громади».

Щодо питання здійснення місцевої публічної влади в столиці України підтримуємо позицію щодо необхідності повернення районних в місті Києві рад.

28. Враховуючи сучасні умови та виклики, вважаємо корисним зробити систему доступу до муніципальної служби більш відкритою для приватного сектору, тобто законодавчо врахувати професійні здобутки кандидата на службу, які він набув на роботі в приватній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антонович С. Українські міста. В кн. : Розвідки про міста і міщанство на Україні – Русі в XV-XVIII в. К., 1904. 348 с.
2. Бабаєв В. М. Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти: монографія. Харків: ХНАМГ, 2010. 307 с.
3. Бальцій Ю. Ю. Правовий статус міського голови в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2006. 16 с.
4. Батанов О. В. Децентралізація як міжнародний стандарт у конституційному праві. *Часопис Київського університету права*. 2021. № 3. С. 64–69.
5. Батанов О. В. Конституційно-правова регламентація територіальної організації публічної влади в Україні в контексті доктрини унітаризму. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2020. № 1(7). С. 46-63.
6. Батанов О. В., Кампо В. М. Муніципальне право зарубіжних країн: Навч. посіб у 2 ч. / [За заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка]. Київ: Знання України, 2006. Ч. 1. 148 с.
7. Бень Я. В. Модернізація механізму реалізації демократії участі в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове видання*. 2019. № 2 (4). С. 146-158.
8. Білоус Н.О. Магдебурзьке право [Електронний ресурс]. Енциклопедія історії України: Т. 6: Ла-Мі / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во «Наукова думка», 2009. 790 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Magdeburzke_pravo.
9. Болдирєв С.В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003. 20 с.

10. Бровко Н.І. Виборча застава: порівняльний аналіз українського та європейського законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 6. С. 50–52.
11. Величко В. О. Організаційно-правові питання діяльності місцевої державної адміністрації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 13 с.
12. Виборчий кодекс України: Закон України від 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.
13. Висновок Головного управління на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» реєстр. № 4298 від 30.10.2020 URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293.
14. Відповідальність за порушення виборчого законодавства: посібник / за ред. М. Хавронюка. Київ: АК-Group, 2019. 122 с.
15. Войтенко Н. Нормативно-правове закріплення та реалізація виборчих прав громадян на місцевих виборах. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове видання*. 2019. № 4 (6). С. 139-149.
16. Войтенко Н. Ю. Нормативне закріплення та реалізація виборчих прав громадян на місцевих виборах. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35). Т. 2. С. 62–67.
17. Впровадження електронного голосування: основні аспекти. *Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance*. 2018. 43 с. URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/introducing-electronic-voting-essential-considerations-UK.pdf>
18. Вюртенберг Т. Німецький приклад регіоналізації, децентралізації та деконцентрації. *Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу. Спеціальне доповнене видання Українсько-Європейського Журналу з Міжнародного та Порівняльного Права*. Київ, 2005. С. 52-63.

19. Гайдученко С. Прийняття відповідальних і своєчасних управлінських рішень органами публічної влади як виклик сучасності. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове видання* : збірник. 2021. № 1 (13). С. 202-2013. [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-1\(13\)-202-213](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-1(13)-202-213).
20. Гладій В.І. Місцеве самоврядування як ресурс політики Євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи України: дис. ... канд. політ. наук Івано-Франківськ, 2015. 235 с.
21. Глиняний І. Ценз осілості як один із виборчих цензів сучасної України. *Юридичний вісник*. 2019. № 2. С. 106–112.
22. Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2002. 16 с.
23. Грушевський М. Ілюстрована історія України. «Десята тисяча». Київ – Львів. 1913. С. 44–45.
24. Губар О. В Україні 2020-го голосували 100 тисяч ВПО та трудмігрантів. 06.04.2021. URL: <https://www.dw.com/uk/v-ukraini-u-2020-rotsiholosuvaly-lyshe-100-tysiach-vpo-ta-trudovykh-mihrantiv/a-57112501>.
25. Делія О. В. До питання про місцеву владу в СРСР. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=720>.
26. Делія Ю.В. Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 14 с.
27. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. Переднє слово В. Б. Гройсмана. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
28. Дзядзіна Н.М. Механізм публічного управління процесом формування та узгодження пріоритетів регіонального розвитку України в умовах децентралізації: автореф. дис. ... канд. наук з державн. управл. Одеса, 2019. 20 с.

29. Діденко О.М. Еволюція розвитку виборчого законодавства України. *Науковий вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. 2019. № 4. С. 35–44.
30. Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ від 29.06.1990 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_082.
31. Доповідь Венеційської комісії CDL-AD (2006) 018 про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі від 12 червня 2006 року. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2006\)018.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2006)018.aspx).
32. Доповідь Венеційської комісії CDL-AD (2015) 001-е про пропорційні виборчі системи: розподіл мандатів усередині партійних списків від 23 березня 2015 року. URL: <http://www.ucipr.org.ua/publicdocs/Venice.pdf>.
33. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2002. 14 с.
34. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
35. Європейське врядування. Біла книга. КОМІСІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СПІВТОВАРИСТВ. Брюссель, 25.7.2001 COM(2001) 428 остаточна редакція URL: <https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-YEvropey-ske-vryaduvannya.pdf>.
36. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. Вид. 2-е, випр. і доповн. К., 2009. 500 с.
37. Європейський союз: Лейпцизька хартія сталого європейського міста. Лейпциг, 24-25 травня 2007 р. Інформація щодо просторового розвитку. Вип. 4. 2010. С. 315-319 URL: http://city2030.org.ua/sites/default/files/documents/DL_LeipzigCharta.pdf.

38. Закірова С. Досягнення і втрачені можливості нового Виборчого кодексу України. *Громадська думка про правотворення*. 2020. № 1(186). С. 5–15.
39. Іванцова З. А. Загальна характеристика місцевого самоврядування Австрії. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 1(7). С. 3–6.
40. Інструменти е-демократії у містах України. Інформаційно-аналітичний довідник. А. Ємельянова М. Довбенко, П. Завадська, Д. Хуткий, С. Лобойко, М. Наход; За ред. С. Лобойка, М. Находа, Д. Хуткого. К., 2017. 58 с.
41. Інформаційний довідник для іноземців Чеська Республіка. Українська редакція. Прага, 2011. 129 с. URL: <https://www.cizinci.cz/documents/683320/683412/uk.pdf/75d68e7c-2292-751c-fb68-e63f1fbc7509>
42. Історія становлення відносин Україна – ЄС. Офіційний сайт Міністерства юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/m/istoriya-stanovlennya-vidnosin-ukraina-es>.
43. Калиновський Б. В. Методологія дослідження місцевої публічної влади. Філософські, методологічні та психологічні проблеми права [текст]: зб. Матеріалів V між нар. Наук.-теорет. конф. (м. Київ, 17 листоп. 2012 р.). К.: НАВС, 2012. С. 89-92.
44. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку : монографія. Вінниця : ТОВ «Нілан – ЛТД», 2016. 426 с.
45. Калиновський Б., Радомська Д. Історико-правові засади формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 4. С. 50-60.
46. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: автореф. дис. ... док. юрид. наук Київ, 2017. 39 с.

47. Калиновський Б. В., Кулик Т. О. Методологія дослідження конституційно-правових засад функціонування та розвитку місцевої демократії в Україні. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2018. № 1–2. С. 45–55.
48. Кампо В. Методологія досліджень конституційної юстиції в Україні: науковий огляд. *Право України*. 2014. № 6. С. 158 – 170.
49. Кащишин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування в Австрії. *Концептуальні питання теорії права*. С. 7-10. URL: <https://apir.org.ua/wp-content/uploads/2018/12/Kashchyshyn11.pdf>.
50. Ключковський Ю. Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія. Київ: Ваіте, 2018. 908 с.
51. Ковальова Т., Каплан Ю. Особливості виборів до регіональних рад у країнах – членах Європейського Союзу. *Політичний менеджмент* № 2, 2011. С. 167-175.
52. Когут О. В. До питання про Виборчий кодекс України. URL: http://old.univer.km.ua/doc/zbirniki/Pravovi_zasadi_organizatsii_ta_zdiysnennya_publichnoi_vladi_28.02-2.03.2020.pdf#page=170.
53. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed_20210805#Text.
54. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>.
55. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеційською комісією на 52-й сесії 18–19 жовтня 2002 року. URL: https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf.
56. Колодій О. А. Правосуб'єктність Українського народу. *Прикарпатський юридичний вісник: зб. наук. пр.* 2020. Вип. 2 (31). С. 14–18.

57. Конкурс як спосіб реалізації права на державну службу. Прес-служба Сьомого апеляційного адміністративного суду. *Юридична газета Онлайн*. 2020. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/konkurs-yak-sposib-realizaciyi-prava-na-derzhavnu-sluzhbu.html>.

58. Констанкевич Ю.З. Морально-етичні критерії як конституційна умова формування органів публічної влади в Україні. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Анотація дис. на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право». – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021. 12 с.

59. Конституційне право: підручник / за заг. ред. О.С. Бакумова, Т.І. Гудзь, М.І. Марчука; Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2019. 484 с.

60. Конституція Болгарії. URL: <http://yport.inf.ua/konstitutsiya-bolgarii-55991.html>.

61. Конституція Італійської Республіки. URL: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-122256638>.

62. Конституція Литовської Республіки. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm

63. Конституція Республіки Польща. URL: <http://pol-translit.com/news/pol-konst.html>.

64. Конституція України. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР поточна редакція. Редакція від 01.01.2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

65. Конституція УРСР від 20 квітня 1978 року. Відомості Верховної Ради УРСР. 1978. № 18. Ст. 268.

66. Корнієнко В. О. Європейські виборчі стандарти та конституційно-правове регулювання місцевих виборів в Україні: дис. ... докт. філософії: 081 Право /Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2021. 223 с.

67. Корольова Ю. Формування методологічної основи наукового пізнання джерел права. *Підприємництво, господарство і право*, 2016. № 11. С. 120-123.

68. Кравцова З. С. Конституційно-правові засади організації та здійснення державної влади у державах-учасниках ЄС. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 12. С. 88-91.
69. Кравцова З. С. Окремі аспекти взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. №2 С. 46-50.
70. Кравцова З. С. Конституційно-правові засади організації і здійснення державної влади в Україні: Монографія. К.: Видавництво Ліра-К, 2019. 427 с.
71. Краснопольська Т. М. Регіональна політика ЄС: можливості використання досвіду для України. *Політичне життя*, 2016, № 4. С. 81-86. URL: <file:///C:/Users/%D0%A2%D0%B0%D0%BD%D1%8F/Downloads/3100-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-6239-1-10-20170313.pdf>
72. Куйбіда В. С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 15 с.
73. Кулик Т. Конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві: Монографія. Київ: Алерта, 2016. 198 с.
74. Кульчій І. О., Штепа А. А. Формування та розвиток системи місцевого самоврядування: досвід країн Європейського Союзу. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 6. 2016. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=975>.
75. Кустовська О. В. Методологія системного підходу та наукових досліджень: Курс лекцій. Тернопіль: Економічна думка, 2005. 124 с.
76. Куценко Т. Ф., Пінтелей І. В. Європейські стандарти муніципального управління в контексті реформи децентралізації. *Економіка та держава*. 2021. № 4. 2021. С. 122-127. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/4_2021/23.pdf.

77. Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні: автореф. дис. ... докт. наук з державн. управл. Запоріжжя, 2010. 43 с.
78. Лендшел М. Системи виборів до місцевих органів влади у країнах центральної та східної Європи: досвід для України. Аналітична записка. Регіональний філіал ІСД в м. Ужгород. 21.08.2012. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/sistemi-viboriv-do-miscevikh-organiv-vladi-u-krainakh-centralnoi-ta-skhidnoi>.
79. Лещенко О.Д. Виборчі спори в Україні: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса. 2020. 210 с.
80. Лізунова О.Д. Конституційно-правові основи інформаційного забезпечення виборів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 250 с.
81. Логачова В.В. Конституційно-правові засади громадського контролю в проведенні виборів та референдумів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Нац. юр. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 182 с.
82. Лук'янова Г. Методологічні основи дослідження права у сучасній юридичній науці. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 33-43.
83. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... доктор. юрид. наук. Харків, 2008. 42 с.
84. Лялюк О. Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2007. 20 с.
85. Магдебурзьке право міста Києва. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (ЦДІАК України). URL: https://cdiak.archives.gov.ua/v_Mahdeburzke_pravo.php
86. Максименко Т. В. Виборчий кодекс України: концептуальні засади. *Соціологія права*. 2020. Вип. 4 (35). С. 36-40.

87. Маркевич О. В. Магдебурзьке право на Українських землях: історичне значення. *Міжнародний науковий журнал «Грааль науки»*. 2021. № 9. С. 449-452.
88. Марчук М. І. Державний лад Республіки Польща. дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2020. 516 с.
89. Марчук М. І., Гудзь Л. В. Місцеві вибори у країнах Європейського Союзу та Україні: порівняльна характеристика. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, Серія ПРАВО*. 2022. Випуск 70. С. 119-123.
90. Маслов Ю. К. Реформування місцевого самоврядування в системі публічної влади країн Європейського Союзу *S.P.A.C.E.* 2016. № 1. С. 22-26. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/7297/Maslov%20SPACE%201-2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
91. Мельник О. А. Методологія дослідження системи органів місцевого самоврядування України у механізмі демократичної держави: теоретично-науковий вимір. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. №3. С. 55-63.
92. Михальченко М., Самчук З. Порівняльний аналіз європейських виборчих систем. *ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України Наукові записки*. 2010. Випуск 50. С. 267-286.
93. Місто Братислава. Словацька Республіка. URL: <https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%91%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%B0.html>
94. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії – skl international. 59 с. URL: <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/%D0%9C%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%B5-%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B2->

%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B0%D1%85-
 %D0%A1%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%
 D0%B2%D1%96%D1%97-%D1%82%D0%B0-
 %D0%91%D0%B0%D0%BB%D1%82%D1%96%D1%97.pdf.

95. Мішина Н. В. Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2002. 16 с.

96. Мохончук Б. С. Виборча система України як конституційно-правовий інститут: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 /Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 216 с.

97. Муніципальне право зарубіжних країн: Навч. посібник за заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка. Ч. 2 М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. М. Кампо. О. А. Музика. Київ, Знання України, 2005-2006. 120 с.

98. Муніципальне право України: Підручник. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 350 с.

99. Нестерович В.Ф. Виборче право України: підручник. Київ: Ліра-К, 2017. 504 с.

100. Нечаєва Г.М. Еволюція та трансформації виборчих процесів в Україні. *Сучасне суспільство*. 2019. Вип. 2 (19). С. 95–108.

101. Основи методології та організації наукових досліджень : [навч. посіб. для студ., курсантів, аспірантів і ад'юнктів] за ред. А. Є. Конверського. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 352 с.

102. Особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в столицях держав-членів ЄС. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України 18 с.

URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29009.pdf>.

103. Павліха Н. В. , Войчук М. В. Концептуальні засади управління сталим розвитком міста в умовах європейської інтеграції та реалізації реформи

децентралізації. *Регіональна економіка*. 2018. № 3. С. 29-35.
URL: https://re.gov.ua/re201803/re201803_029_PavlikhaNV,VoychukMV.pdf.

104. Падох Я. Грунтове судочинство на лівобережній Україні у другій половині XVIII ст. Львів., 1994. 189 с.

105. Палагицька Г. С. Принцип загального виборчого права у вітчизняному конституціоналізмі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2019. 210 с.

106. Песоцька К. До проблеми регулювання внутрішньої організації політичних партій в Україні. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2020. Том 5. С. 45-50.

107. Петришин О. В., Петришин О. О. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 1 (84). С. 84-91.
URL: http://visnyk.kh.ua/web/uploads/pdf/ilovepdf_com-84-91.pdf.

108. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. за ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Юридична думка, 2006. Т. 1. 544 с.

109. Пономарьова Г. П., Матвейчук А. В., Матвейчук А. В. Виборчі системи для проведення місцевих виборів: досвід країн Вишеградської групи. *Forum Prava*, 2018. №2. С. 115–123. URL: <https://forumprava.pp.ua/files/115-123-2018-216-.pdf>.

110. Посібник зі статті 3 Протоколу № 1 до Європейської конвенції з прав людини. Право на вільні вибори / Рада Європи; Європейський суд з прав людини. 2018. 29 с. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_UKR.pdf

111. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» реєстр. № 4298 від 30.10.2020 URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293.

112. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про місто Київ – столицю України» (реєстраційний номер 2143-3 від 24.09.2019) URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/957> .

113. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=6504&conv=9>.

114. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 року № 2487-VI, втратив чинність, поточна редакція — Втрата чинності від 08.08.2015, підстава - 595-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2487-17#Text> (дата звернення 25.08.2022).

115. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 06.04.2004 року № 1667-IV, втратив чинність, поточна редакція — Втрата чинності від 31.07.2010, підстава - 2487-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1667-15#Text>.

116. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 14.01.1998 р. № 14/98-ВР, втратив чинність, поточна редакція — Втрата чинності від 01.10.2005, підстава - 1667-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14/98-%D0%B2%D1%80#Text>.

117. Про Державний реєстр виборців. Закон України від 22.02.2007 р. № 698-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16#Text>.

118. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

119. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text>.

120. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій: постанова Кабінету

Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF#Text>.

121. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF#Text>.

122. Про кількість посад заступників голів місцевих державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 20.01.2016 р. № 29

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/29-2016-%D0%BF#Text>.

123. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

124. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 року № 595-VIII, чинний, поточна редакція — Редакція від 10.07.2022, підстава - 2322-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#Text>.

125. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.

126. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 07.12.1990 р. № 533-XII, втратив чинність, поточна редакція — Втрата чинності від 12.06.1997 р., підстава - 280/97-ВР.

127. Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України :Закон України від 28.07.2023 № 3285-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text>.

128. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.

129. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 р. № 3077-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>.

130. Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text>.

131. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні»

реєстр. № 4298 від 30.10.2020 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293.

132. Пушкар Т. А., Сербогіна Д. О., Михайлова К. В. Розвиток «розумних міст» в умовах цифрової трансформації. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*. 2022. № 1 (124). С. 116-121. DOI: <https://doi.org/10.32840/1814-1161/2022-1-20>

133. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : [навч. посіб.] / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. К. : Атіка, 2004. 464 с.

134. Радомська Д. Способи формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу. *Law. State. Technology*, 2022. №1. С. 17–24.

135. Радомська Д. І. Конституційно-правова регламентація організації та діяльності органів публічної влади в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2021. № 3. С. 71–76.

136. Радомська Д. І. Органи публічної влади міст в Україні: особливості формування. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*. Тези доповіді Четвертої щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 10 грудня 2020 р.). К. : АПСВТ, 2020. С. 249-254.

137. Радомська Д. І. Передумови вибору виборчих систем для формування місцевих органів публічної влади в Україні. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 17 червня 2022

року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 312–314.

138. Резолюція 1120 (1997) Парламентської асамблеї Ради Європи «Про вплив нових комунікативних та інформаційних технологій на демократію». URL: <https://cedem.org.ua/library/rezolyutsiya-1120-1997-pro-vplyv-novyh-komunikativnyh-ta-informatsijnyh-tehnologij-na-demokratiyu>.

139. Реформа децентралізації. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади в Україні URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>

140. Рибачук М., Райковський Б. Аналіз концепцій сучасних моделей виборчих систем. Політичний менеджмент, 2009. С. 46-59.

141. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) від 6 липня 1999 року № 7-рп/1999.

142. Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про невідкладні заходи щодо протидії загрозам національній безпеці у сфері громадянства» від 26 лютого 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0013525-21#n2>.

143. Роз'яснення щодо застосування окремих положень Виборчого кодексу України стосовно висування кандидатів на місцевих виборах, затверджене постановою Центральної виборчої комісії від 11 вересня 2020 р. № 249. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0249359-20#Text>.

144. Романюк С. А. Регіональна виконавча влада України: історія і сучасність. За заг. ред. Рибак В. В., Толстоухова А. В., Яцюби В. Г. Київ : ТОВ «Видавничо-поліграфічний дім «Формат», 2007. 416 с.

145. Руденко О. М., Козюра І. В., Ткаленко Н. В., Маргасова В. Г. Історія та теорія місцевого самоврядування : навч. посібн. Київ : Кондор-Видавництво, 2016. 226 с.
146. Савченко І., Осаволюк А., Прокопчук Д. До пошуків оптимальної виборчої системи: відкриті списки. *Наукові записки. ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2010. Випуск 50. С. 176-185. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/savchenko_do_poshukiv.pdf.
147. Скакун О. Теорія держави і права: Підручник. 2001. Харків: Консум. 2001. 656 с.
148. Соляннік К. Є. Організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003. 17 с.
149. Сприндис С. І. Організація місцевого самоврядування у країнах ЄС, спираючись на досвід Франції та Польщі. *Право і суспільство*. 2020. № 6. С. 91-100.
150. Статус методу Д'Онדה при розподілі керівних посад в парламенті: міжнародний досвід. Лабораторія законодавчих ініціатив, 2018. 26 с. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/DHondt_Method.pdf.
151. Стельмащук Л. С. Особливості розвитку інституту державної служби в зарубіжних країнах: досвід для України. *Державне управління*. 2012. С. 125-129. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/4_2012/39.pdf.
152. Стогова О. Вплив децентралізації публічної влади на ставлення громадян до Європейського Союзу. *Юридичний вісник*. 2021 № 4. С. 156-162.
153. Стратегічний план Центральної виборчої комісії на 2020–2025 роки, затверджений постановою Центральної виборчої комісії від 11 червня 2020 року № 102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102359-20#Text>.
154. Стрілець Ю. Зарубіжний досвід забезпечення відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування крізь призму місцевих виборів URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01\(8\)/11syppmv.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01(8)/11syppmv.pdf).

155. Сьох К. Я. Механізм реалізації конституційного права на державну службу в органах державної влади України. *Південний правничий часопис*. 2020. №1. С. 136-140.
156. Теплюк М. О. Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 31 с.
157. Тихомиров А. Д. Юридическая компаративистика: философские, теоретические и методологические проблемы. Киев, Знання, 2005. 334 с.
158. Толкованов В.В. Стандарти та принципи доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях як загальноєвропейська цінність. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=565>.
159. Торохтій Ю. З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2005. 18 с.
160. У Київській міській раді затвердили положення про новоутворені Департаменти районів міста Києва Офіційний портал Києва, 17 лютого 2022 року
URL: https://kyivcity.gov.ua/news/u_kivskiy_miskiy_radi_zatverdili_polozhennya_pro_novoutvoreni_departamenti_rayoniv_mista_kiyeva/.
161. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
162. Указ Президента України «Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2021 рік» від 11 травня 2021 року № 189/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/189/2021#Text>.
163. Хонда М. П. Конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2007. 22 с.

164. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі: монограф.; за заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. Київ, Ліра-К, 2018. 380 с.
165. Чернецька О. В., Шилінгов В. С. Юридична компаративістика як самостійна юридична наукова дисципліна. *Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно-правові дослідження»*. 2009, № 1. С. 23-28.
166. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 17 с.
167. ЧЕХІЯ. Загальна довідка. Державна підтримка українського експорту. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: http://www.ukrexport.gov.ua/ukr/z_info/cze/1052.html.
168. Чикурлій С. О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 21 с.
169. Чисельність населення по містах України. Чисельність населення по великих містах України на 1.01.2021 URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/reference/people/town/>
170. Чорногор Я. Місцеве самоврядування в ФРН: взаємодія влади і громади. С. 198-205. URL: https://elibrary.ivinas.gov.ua/255/1/Chornohor%20_%20Aktualni%20problem%20vsesvitnoyi%20istoriyi%20aksiolohij.pdf.
171. Шаповал В. Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 22 с.
172. Шинькович А. Євроінтеграційний вектор формування сучасних систем місцевого самоврядування. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове видання : збірник. 2020. № 1 (7) лютий. Київ : Видавництво Ліра-К, 2020. С. 266-273.
173. Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 20 с.

174. Юркевич Х. Порівняльно-правовий метод у конституційно-правових дослідженнях. *Підприємництво, господарство і право*, 2019. № 2. С. 156-160.
175. Яка чисельність населення в Києві. The Village. URL: <https://www.the-village.com.ua/village/city/city-news/318819-yaka-chiselnist-naselennya-v-kievi>.
176. Ярмоленко О.В. Інформаційне забезпечення виборів: українська практика та європейський досвід: дис. ... докт. філософії : «081» Право /Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2020. 234 с.
177. German elections & Expat voting rights. I am expat. URL: <https://www.iamexpat.de/expat-info/official-issues/elections-voting-rights-expats-germany>.
178. Kaufman H. Administrative Decentralization and Political Power. *Public Administration Review*. 1969. № 29. P. 3–15.
179. Koncepcie Klientsky orientovaná veřejná správa 2030. Ministerstvo vnitra České republiky. 2020. URL: <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepcie-klientskyorientovana-verejna-sprava-2030.aspx>.
180. La loi Defferre sur la décentralisation est promulguée. Services de la Première ministre. 2019. URL: <https://www.gouvernement.fr/partage/10896-2-mars1982-la-loi-defferre-sur-la-decentralisation-est-promulguee>.
181. La révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, acte II de la décentralisation. Vie-publique.fr. 2019. URL: <https://www.vie-publique.fr/eclairage/38440-lacte-ii-de-la-decentralisation-larevision-constitutionnelle#l%E2%80%99autonomie-financi%C3%A8re-descollectivit%C3%A9s-territoriales>.
182. Latvijas Republikas Satversme. (Latvijas Satversmes Sapulces 1922. gada 15. februāra kopsēdē pieņemtā). Latvijas Republikas tiesību akti. URL: <https://likumi.lv/ta/id/57980-latvijas-republikas-satversme>.
183. Leverotti F. Leggi del principe, leggi della città nel ducato visconteo-sforzesco. In: Signori, regimi signorili e statuti nel tardo medioevo. VII Convegno del

Comitato italiano per gli studi e le edizioni delle fonti normative. Pàtron, Bologna, 2003. P. 143–188.

184. Melnychuk V., Marchuk V., Hladiy V., Holubiak N., Dudkevych V. The Development of a System of Local SelfGovernment in the Countries of the Visegrad Group in the Conditions of Postmodern Society. *Postmodern Openings*. 2021. № 12 (2). P. 233–245.

185. Osaulenko, A., Tarasov, O., Turchyna, M., Sviderska, N., Doroshchuk, N. *Features of correlation between the rules of international and national law. Amazonia Investiga*, 2022. 11(52). P. 135-141.

186. Radomska D. Modern trends in the formation of public authorities of cities in the European Union and Ukraine. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*, 2023 No. 1. pp. 56-60.

187. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Strona główna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <https://sip.lex.pl/aktyprawne/dzudziennik-ustaw/referendum-lokalne-16885627>

188. Verbal de L'assemblée Nationale, sur la Constitution des Municipalités: Extrait du Procès (du 14 Décembre 1789). URL: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/dec/1789/12/14/n1/jo>.

189. Vietējo pašvaldību referendumu likums (Likums stājas spēkā 2024. Gada janvārī.). Latvijas Republikas tiesību akti. URL: <https://likumi.lv/ta/id/331194-vietejo-pasvaldibu-referendumu-likums>.

190. Vinnykova N. Risks of political non-decision-making (applications to Ukraine). *Politicus*. 2020. № 5. P. 35–43.

191. Wahlrecht für Alle - Voting right for All. Citizens for Europe. URL: https://citizensforeurope.org/wahlrecht_fuer_alle/.

192. Young D. Local Government in the Nordic and Baltic countries: *An overview. SKL International*, 2016. URL: <http://sklinternational.org.ua/wpcontent/uploads/2016/09/SKL20International20HELA20160426.pdf>.

193. Yuliani E. Decentralization, deconcentration and devolution: what do they mean? *Interlaken Workshop on Decentralization* (27-30 April 2004, Interlaken, Switzerland). URL:https://www.cifor.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Kalynovskyi B., Khalota A., Horodnytskyi P., Radomska D. Use of electronic forms of direct democracy: international experience and perspective ukrainians. *CUESTIONES POLÍTICAS*. 2022. Vol. 40 № 72. pp 222-244. (Web of Science). DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4072.12>

2. Radomska D. Modern trends in the formation of public authorities of cities in the European Union and Ukraine. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*, 2023. № 1. pp. 56-60. DOI: <https://doi.org/10.30525/2592-8813-2023-1-7>

3. Радомська Д. І. Конституційно-правова регламентація організації та діяльності органів публічної влади в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2021. №3. С. 71-76.
DOI: <https://doi.org/10.33270/01211203.71>

4. Калиновський Б., Радомська Д. Історико-правові засади формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 4. С. 50-60. DOI: [10.31733/2078-3566-2022-4-50-60](https://doi.org/10.31733/2078-3566-2022-4-50-60)

5. Радомська Д. Способи формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу. *Law. State. Technology*, 2022. № 1. С. 17–24. DOI: [10.32782/LST/2022-1-3](https://doi.org/10.32782/LST/2022-1-3).

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Радомська Д. І. Органи публічної влади міст в Україні: теоретико-методологічні особливості формування. *Філософські, методологічні та психологічні проблеми права* [Текст]: матеріали VIII Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 26 листоп. 2020 р.) / [редкол.: В. В. Черней, М. В. Костицький, С. Д. Гусарев та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2020. С. 236-238.

7. Радомська Д. І. Органи публічної влади міст в Україні: особливості формування. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доповіді Четвертої щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 10 грудня 2020 р.). К.: АПСВТ, 2020. С. 249-254.

8. Радомська Д. Особливості формування міських органів публічної влади в Україні та країнах Європейського Союзу. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доповіді П'ятої щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 10 грудня 2021 р.). К.: Аванпост-Пром, 2021. С. 377-382.

9. Радомська Д. І. Передумови вибору виборчих систем для формування місцевих органів публічної влади в Україні. *Правові засади організації та здійснення публічної влади*: збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 17 червня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 312-314.

10. Радомська Д. І. Особливості запровадження європейських стандартів муніципального управління в Україні. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.). К.: АПСВТ, 2023. С. 101-105.



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування,
регіонального розвитку та містобудування

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел./факс: 255-32-05, 255-20-75

№ 04-23/14-2023/281608

"22" грудня 2023 р.

Національна академія внутрішніх справ

*Щодо впровадження результатів дисертаційного дослідження
аспіранта кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ Д.І.Радомської
на тему «Формування органів публічної влади міст в Україні
та країнах Європейського Союзу: порівняльно-правове дослідження»*

Наукові доробки дисертаційного дослідження аспіранта кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ Радомської Дарини Ігорівни на тему «Формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльно-правове дослідження» подані у вигляді пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення законодавства України на основі нормативного закріплення механізмів формування місцевих органів публічної влади міст в країнах Європейського Союзу.

Розроблено пропозиції до законодавства щодо удосконалення процедури формування органів публічної влади міст в Україні на основі досвіду країн Європейського Союзу. Заслуговує на увагу аргументація дисертанта щодо модернізації статусу столичних органів публічної влади в Україні з урахуванням інтересів територіальної громади.

Висновки і пропозиції дисертантки можуть бути використані у процесі роботи над проектами законів України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (реєстраційний номер 4298 від 30.10.2020), «Про місто Київ – столицю України» (реєстраційний номер 2143-3 від 24.09.2019), Закону України щодо визначення порядку, підстав та критеріїв формування територіальних громад та визначення їх адміністративних центрів.

Положення дисертаційного дослідження Радомської Дарини Ігорівни на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право» є актуальними, науково обґрунтованими, мають необхідний теоретичний й методологічний рівень, практичне значення та характеризуються науковою новизною та можуть бути враховані під час законопроектної роботи з метою вдосконалення чинного законодавства України.

Голова Комітету



О.ШУЛЯК

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор
Станіслав ГУСАРЄВ



« » 2023 року

Акт

про впровадження результатів дисертації аспірантки кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ Радомської Дарини Ігорівни на тему «Формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльно-правове дослідження» в освітній процес та науково-дослідну діяльність Національної академії внутрішніх справ

Комісія у складі: завідувача кафедри публічного управління та адміністрування, доктора юридичних наук, професора Пастуха Ігоря Дмитровича (голова комісії); доцента кафедри конституційного права та прав людини, доктора юридичних наук, професора Осауленка Андрія Олександровича; завідувача кафедри кримінального права, кандидата наук з державного управління Матюшенко Олени Іванівни, склала цей акт про те, що результати дисертації Радомської Дарини Ігорівни за темою «Формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльно-правове дослідження» впроваджені в освітній процес та науково-дослідну роботу академії.

1. Матеріали дисертації Радомської Дарини використовуються в освітньому процесі та науково-дослідній діяльності науково-педагогічними працівниками академії при підготовці наукових видань, а також при проведенні лекційних, семінарських та практичних занять із здобувачами вищої освіти з навчальних дисциплін «Конституційне право», «Муніципальне право», «Актуальні проблеми конституційного та муніципального права», «Державне та муніципальне управління», «Місцева публічна влада України у сфері правоохоронної діяльності», «Регіональне публічне управління та самоврядування».

2. Результати дисертації Радомської Дарини відображені у науково-практичних та навчально-методичних матеріалах для здобувачів вищої освіти освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр» і «магістр» з вищезазначених дисциплін, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

1) Радомська Д.І. Конституційно-правова регламентація організації та діяльності органів публічної влади в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2021. №.3. С. 71-76.

2) Калиновський Б., Радомська Д. Історико-правові засади формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 4. С. 50-60.

3) Radomska D. MODERN TRENDS IN THE FORMATION OF PUBLIC AUTHORITIES OF CITIES IN THE EUROPEAN UNION AND UKRAINE. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*, 2023 No. 1. С. 56-60.

4) Kalynovskyi B., Khalota A., Horodnytskyi P., Radomska D. Use of electronic forms of direct democracy: international experience and perspective ukrainians. *CUESTIONES POLÍTICAS*. Vol. 40 N° 72 (2022): 222-244.

5) Радомська Д.І. Органи публічної влади міст в Україні: особливості формування. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*. Тези доповіді Четвертої щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 10 грудня 2020 р.). К.: АПСВТ, 2020. С. 249-254.

6) Радомська Д.І. Передумови вибору виборчих систем для формування місцевих органів публічної влади в Україні. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 17 червня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 312-314.

7) Радомська Д.І. Органи публічної влади міст в Україні: теоретико-методологічні особливості формування. *Філософські, методологічні та психологічні проблеми права* [Текст] : матеріали VIII Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 26 листоп. 2020 р.) / [редкол.: В. В. Черней, М. В. Костицький, С. Д. Гусарев та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2020. С. 236-238.

8) Радомська Д. Особливості формування міських органів публічної влади в Україні та країнах Європейського Союзу. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: Тези доповіді П'ятої щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 10 грудня 2021 р.). К.: Аванпост-Пром, 2021. С. 377-382.

9) Радомська Д.І. Особливості запровадження європейських стандартів муніципального управління в Україні. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: Тези доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.). К.: АПСВТ, 2023. С. 101-105.

3. Зазначені праці підтверджують належний науково-методичний рівень й актуальність обраної тематики аспіранта кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ Радомської Дарини на тему «Формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльно-правове дослідження».

Члени комісії:

Голова комісії



Ігор ПАСТУХ

Члени комісії:



Андрій ОСАУЛЕНКО



Олена МАТЮШЕНКО