

## ДО ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ФОРМ, У ЯКИХ ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Питання організаційних форм місцевого самоврядування та міського самоврядування зокрема є надзвичайно важливим, але не дуже опрацьованим в українській науці муніципального права. Більше уваги надається поняттям «система місцевого самоврядування», «система міського самоврядування», «структура місцевого самоврядування», «структура міського самоврядування». І лише у дослідженнях досвіду зарубіжних країн, наявних в українській юридичній літературі, йдеться про організаційні форми місцевого самоврядування, організаційні форми міського самоврядування. А тому важливим науковим завданням є аналіз цього питання.

До числа дослідників, які аналізували проблематику організаційних форм місцевого самоврядування у зарубіжних країнах, у першу чергу слід віднести професора Н.В. Мішину (наприклад, дивись [1-3]). Крім її розробок, при написанні цієї статті застосовано праці таких вчених, як Куйбіда В.С., Тупіцин В.М., Привалова Л.В., Олейников О.В. та інших. Також автор спирався на чинне законодавство України, у першу чергу на Закон «Про місцеве самоврядування в Україні».

**Метою статті** є проаналізувати підходи до визначення поняття «організаційна форма міського самоврядування».

Слід зазначити, що «самоврядні інститути з представницьким мандатом виконують функцію забезпечення реальної участі структурованих груп територіальної громади та окремих її членів у вирішенні суспільно-важливих справ. Їх функцією є також формування і остаточне вираження волі та інтересів територіальної громади» [4, с. 5]. Слід підкреслити, що «представницькі органи місцевого

самоврядування формуються через механізм виборів, що робить їх більш залежними від мешканців, а тому більш вмотивованими до реального покращення життя громадян. Внаслідок цього, роль представницьких органів місцевого самоврядування в організації життя суспільства є винятково важливою» [5, с. 1].

Варто погодитись з тим, як визначила правову природу аналізованих органів Л.В. Привалова. Вона зауважила, що ця природа по відношенню до представницьких органів «визначається ступенем його представницькості, що виражається в такій якості даного органу влади, в силу якої він уповноважений і зобов'язаний формулювати волю громадян і висловлювати їхні інтереси. Правовий статус представницького органу муніципального утворення – це правове становище, що відбиває ситуацію, сукупність елементів, яка виражає сутність і соціальне призначення представницького органу муніципального утворення: повноважень (прав і обов'язків), гарантій та відповідальності» [6, с. 6-7]. Навряд чи варто визначати поняття «правовий статус» через поняття «правове становище». Однак, у цілому Л.В. Привалова влучно охарактеризувала основні аспекти, на які дослідники пропонують звернути увагу при дослідженні представницьких органів місцевого самоврядування.

Л.В. Приваловою також «класифіковані виключні повноваження представницького органу муніципального утворення з розбивкою на нормотворчість, правозастосування та контроль» [7, с. 9]. Варто зауважити, що тут можна не погодитись з авторкою. Так, не тільки представницькі, але й виконавчі органи місцевого самоврядування мають ці групи повноважень – і нормотворчі, і правозасто-

совні, і контрольні. А тому доцільно охарактеризувати і інші пропозиції щодо представницьких органів місцевого самоврядування, які розроблені та запропоновані у сучасній юридичній літературі.

О.В. Олейников сформулював, що «основними рисами виборних (представницьких) органів є:

1. Обов'язковість наявності виборних (представницьких) органів у структурі органів місцевого самоврядування.

2. Строковість здійснення повноважень.

3. Самостійне визначення населенням муніципального утворення структури представницьких органів.

4. Представницький характер» [9, с. 102–103].

Слід зазначити, що остання основна риса представницьких органів – представницький характер – витікає з їхньої назви, а тому її включення до цього переліку є не дуже переконливим.

Отже, при їхній характеристиці слід взяти до уваги:

– по-перше, обов'язкову наявність щонайменше одного представницького органу міського самоврядування;

– по-друге, те, що кожен з цих органів обирається на певний строк.

Нарешті, слід приділити увагу не тільки представницьким, але й виконавчим органам місцевого самоврядування.

Варто зауважити, що поняття «виконавчий орган місцевого самоврядування» як парне до поняття «представницький орган місцевого самоврядування» застосовується у науковій літературі, але не у законодавстві України. Якщо звернутися до чинних нормативно-правових актів, стає очевидним: законодавство України застосовує дещо інше поняття.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» у статті 1 містить таке визначення:

«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 повно-

важень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами» [9].

Варто зауважити, що наявність у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» саме такого визначення є обґрунтованою. Справа у тому, що Закон присвячено місцевому самоврядуванню в усіх адміністративно-територіальних одиницях. Саме тому йдеться про те, що «виконавчі органи рад» варто відмежовувати від «виконавчих органів місцевого самоврядування».

Адже сільські, селищні та міські ради мають свої виконавчі органи, які за природою водночас виступають і як «виконавчі органи місцевого самоврядування», і як «виконавчі органи місцевих рад». А районні ради та обласні ради не мають «власних» виконавчих органів – тому відповідні повноваження виконують районні державні адміністрації чи обласні державні адміністрації. Цілком логічно, що це дає підстави іменувати їх «виконавчими органами» цих рад – але не «виконавчими органами місцевого самоврядування». Варто додати, що поточний етап муніципальної реформи у нашій державі передбачає утворення «власних» виконавчих органів, які матимуть муніципальну, а не державну природу, на рівні районів та областей. Але поки що анонсуються проекти внесення відповідних змін та доповнень до актів чинного законодавства, – але жодних практичних дій у цьому напрямі ще не відбувалося.

Слід підкреслити, що у контексті дослідження міського самоврядування в Україні варто вести мову про «представницькі органи міського самоврядування» та про «виконавчі органи міського самоврядування». Наведена вище аргументація виглядає достатньою та переконливою для обґрунтування саме такого рішення.

У цьому контексті представляє науковий інтерес дефініція, сформульована В.С. Куйбідою. У своєму дослідженні міського самоврядування в Україні, виконаному на матеріалах практики міст обласного значення він запропонував уважати, що:

«виконавчі органи ради міста обласного значення – це система утворених та сформованих міським головою в межах затверджених радою загальної чисельності апарату управління, витрат на його утримання, схеми організації самоврядування на відповідній території органів, наділених власними або делегованими повноваженнями, підпорядкованих голові та підконтрольних і підзвітних раді» [4, с. 5].

Аналіз цього визначення дозволяє стверджувати, що воно є універсальним – тобто, може застосовуватися не тільки до виконавчих органів рад міст обласного значення, але й усіх українських міст у цілому. Також слід наголосити на тому, що справедливим буде зробити цей термін лаконічним та вести мову про «виконавчі органи міського самоврядування».

Після того, як були окреслені основні підходи до відмежування представницьких органів місцевого самоврядування від виконавчих органів місцевого самоврядування, а також запропоновано уважати, що голова (мер) є одноособовим органом міського самоврядування, слід перейти до характеристики організаційних форм міського самоврядування.

І.С. Щebetун цілком вірно сформулювала, що «залежно від способу обрання глави виконавчої влади й форми взаємодії представницьких і виконавчих органів можна виділити кілька різних типів моделі автономного місцевого самоврядування» [10, с. 70]. Не дуже зрозуміло, чому авторка веде мову про «автономне» місцеве самоврядування, у своїй праці вона це не пояснює. Також не дуже зрозуміло, чому І.С. Щebetун надає перевагу тому, щоб вести мову про «типи моделей» місцевого самоврядування, – адже в юридичній літературі більш-менш стандартним є посилання на «організаційні форми», «організаційно-правові форми» у цьому випадку. Вона також не пояснює цей вибір термінології. Але за сут-

ністю її міркувань можна стверджувати, що вона веде мову саме про них.

І.С. Щebetун продовжує: «практика показує, що найпоширеніші з них<sup>1</sup> наступні:

– глава виконавчої влади безпосередньо обирається населенням і одночасно отримує функції голови (керівника) представницького органа місцевого самоврядування. Подібна модель, умовно позначувана як «рада–сильний мер», представлена більш ніж у половині міст США, використовується вона й у південних землях Німеччини;

– глава виконавчої влади обирається на посаду з числа депутатів представницького органа й одночасно виконує функції його керівника. Дана модель відповідає, наприклад, системі «сильна рада–мер», застосовуваної в США, Канаді й Великобританії» [10, с. 70].

**Висновки.** Як бачимо, І.С. Щebetун не аналізує національну організаційну форму місцевого самоврядування, у т.ч. у містах. Однак, виходячи з її характеристик двох найбільш популярних організаційних форм місцевого самоврядування, Україна тяжіє до форми «рада – сильний мер». Що ж до висновка авторки про організаційну форму муніципального управління у Сполученому Королівстві, то його навряд чи можна визнати повним та обґрунтованим. Хоча така позиція і є поширеною в юридичній літературі (наприклад, В.М. Тупіцин також дотримується думки, що «організаційна форма «сильна рада – слабкий голова» поширена у Великобританії» [11, с. 41]), однак, вона охоплює лише одну організаційну форму – у той час як їх наразі застосовується кілька.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають в подальшому, більш ґрунтовному дослідженні організаційних форм міського самоврядування в Україні та у зарубіжних країнах (у цій статті постановка питання здійснена за допомогою британського досвіду).

<sup>1</sup>З організаційних форм місцевого самоврядування. – В.Н.

### Анотація

Питання організаційних форм місцевого самоврядування та міського самоврядування зокрема є надзвичайно важливим, але не дуже опрацьованим в українській науці муніципального права. Більше уваги надається поняттям «система місцевого самоврядування», «система міського самоврядування», «структура місцевого самоврядування», «структура міського самоврядування». І лише у дослідженнях досвіду зарубіжних країн, наявних в українській юридичній літературі, йдеться про організаційні форми місцевого самоврядування, організаційні форми міського самоврядування. А тому важливим науковим завданням є аналіз цього питання.

**Метою статті** є проаналізувати підходи до визначення поняття «організаційна форма міського самоврядування».

Виявлено, що при її характеристиці слід взяти до уваги: по-перше, обов'язкову наявність щонайменше одного представницького органу міського самоврядування; по-друге, те, що кожен з цих органів обирається на певний строк.

Підкреслено, що поняття «виконавчий орган місцевого самоврядування» як парне до поняття «представницький орган місцевого самоврядування» застосовується у науковій літературі, але не у законодавстві України. Якщо звернутися до чинних нормативно-правових актів, стає очевидним: законодавство України застосовує дещо інше поняття.

Резюмовано, що сільські, селищні та міські ради мають свої виконавчі органи, які за природою водночас виступають і як «виконавчі органи місцевого самоврядування», і як «виконавчі органи місцевих рад». А районні ради та обласні ради не мають «власних» виконавчих органів – тому відповідні повноваження виконують районні державні адміністрації чи обласні державні адміністрації. Цілком логічно, що це дає підстави іменувати їх «виконавчими органами» цих рад – але не «виконавчими органами місцевого самоврядування». Варто додати, що поточний етап муніципальної реформи у нашій державі передбачає утворення «власних» виконавчих органів, які матимуть муніципальну, а не державну природу, на рівні районів та областей. Але поки що анонсуються проекти внесення відповідних змін та доповнень до актів чинного законодавства, – але жодних практичних дій у цьому напрямі ще не відбувалося.

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

### **Nestor V.R. On the question of organizational forms of the city self-government**

#### **Summary**

The issue of organizational forms of local self-government and city self-government in particular is extremely important, but not very elaborated in the Ukrainian science of municipal law. More attention is paid to the concepts of "system of local self-government", "system of city self-government", "structure of local self-government", "structure of city self-government". And only in the research of the experience of foreign countries, available in the Ukrainian legal literature, it is a question of organizational forms of local self-government, organizational forms of city self-government. Therefore, an important scientific task is the analysis of this issue.

The purpose of the article is to analyze the approaches to the definition of "organizational form of urban self-government".

It was found that its characteristics should take into account: first, the mandatory presence of at least one representative body of municipal government; secondly, that each of these bodies is elected for a fixed term.

It is emphasized that the concept of "executive body of local self-government" as a pair to the concept of "representative body of local self-government" is used in the scientific literature, but not

in the legislation of Ukraine. If we turn to the current regulations, it becomes obvious: the legislation of Ukraine uses a slightly different concept.

It is summarized that village, settlement and city councils have their own executive bodies, which by their nature act both as “executive bodies of local self-government” and as “executive bodies of local councils”. And district councils and oblast councils do not have “their own” executive bodies, so the relevant powers are exercised by rayon state administrations or oblast state administrations. It is quite logical that this gives grounds to call them "executive bodies" of these councils – but not "executive bodies of local self-government". It should be added that the current stage of municipal reform in our country involves the formation of "own" executive bodies, which will have a municipal rather than state nature, at the level of districts and regions. But so far, projects to make appropriate changes and additions to the current legislation are announced – but no practical action in this direction has taken place yet.

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

**Список використаних джерел:**

1. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць. Вип.22. Одеса: Юридична література, 2004. С. 229–233.
2. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Том XX VI. Одеса, 2020. С. 81м89.
3. Мішина Н.В. Муніципальне управління в столиці Великобританії – Лондоні. *Юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 260–265.
4. Куйбіда В.С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 20 с.
5. Тупіцин В.М. Організаційне забезпечення діяльності представницького органу місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд.наук з держ. управління. Дніпропетровськ, 2015. 24 с.
6. Привалова Л.В. Правовая природа и правовой статус представительного органа муниципального образования в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд.юрид.наук. М., 2011. 22 с.
7. Привалова Л.В. Правовая природа и правовой статус представительного органа муниципального образования в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 210 с.
8. Олейников О.В. Разграничение полномочий в структуре органов местного самоуправления Российской Федерации. Краснодар, 2005. 234 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
10. Щебетун І.С. Модель місцевого самоврядування: поняття, взаємозв'язок з концепцією та системою місцевого самоврядування. *Правничий часопис Донецького університету*. 2013. № 1. С. 67–74.
11. Тупіцин В.М. Організаційне забезпечення діяльності представницького органу місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. наук з держ. управління. Дніпропетровськ, 2015. 247 с.