

УДК 342.52

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i2.195>*К. А. Гончарова**аспірант кафедри конституційного права**Національного університету «Одеська юридична академія»**orcid.org/0000-0002-2835-9109*

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ «РАДА – МЕР» В УКРАЇНІ ТА В США

Під час дослідження місцевого самоврядування в Україні неодмінно виникає питання його організаційно-правової форми. В юридичній літературі наявні різні підходи до того, що саме розуміти під організаційно-правовою формою. На нашу думку, організаційно-правова форма демонструє, по-перше, перелік органів місцевого самоврядування у конкретній адміністративно-територіальній одиниці, по-друге, взаємодію в межах їхньої системи.

Найчастіше в контексті організаційно-правових форм аналізуються населені пункти, такі як села, селища, міста, тому важливими науковими завданнями є узагальнення наявних досліджень з цього питання та формулювання висновків і пропозицій для подальшого проведення розробок у цьому напрямі.

Проблему організаційно-правових форм місцевого самоврядування аналізували дослідники як національного, так і зарубіжного муніципального досвіду. У нашій праці застосовуються розробки Ю.Ю. Бальція, А.Т. Назарка, Н.В. Мішиної, В.Д. Шаповала та інших учених. Водночас деякі з них є доволі давніми, тому на сучасному етапі потребують актуалізації.

Метою статті є узагальнення напрацювань щодо організаційно-правової форми «рада – мер», наявній в українській юридичній літературі.

Щодо організаційно-правової форми місцевого самоврядування, яку найбільш часто згадують учені у контексті дослідження України – організаційно-правової форми «рада – мер» – слід зазначити таке. З одного боку, у контексті України більш точним буде говорити про назву «рада – голова», адже в нормативно-правових актах така назва посади, як «мер», не застосовується. З іншого боку, в юридичній літературі набула популярності саме назва «рада – мер», тому задля дотримання доктринального тезаурусу у наукових дослідженнях слід використовувати саме її.

Виявлено, що інколи автори говорять про моделі управління. Підкреслено, що під час аналізу міського самоврядування у містах з районним поділом краще було б говорити також про організаційні (організаційно-правові) форми. Це сприяло б доктринальній єдності напрацювань у цій сфері.

Резюмовано, що вчені вкрай рідко досліджують організаційно-правову форму «рада – мер» загалом. Як правило, вони приділяють увагу її різновидам «рада – сильний мер» та «рада – слабкий мер» (найменування можуть бути різними).

*Ключові слова:* місцеве самоврядування, муніципальне управління, органи місцевого самоврядування, організація місцевого самоврядування, організаційно-правова форма, муніципальна організаційно-правова форма.

### **Goncharova K. A. ORGANIZATIONAL FORM OF LOCAL GOVERNMENT “COUNCIL – MAYOR” IN UKRAINE AND IN THE USA**

In the study of local self-government in Ukraine, the question of its organizational form inevitably arises. In the legal literature there are different approaches to what exactly is meant by organizational form. In our opinion, the organizational and legal form demonstrates, firstly, the list of local governments in a particular administrative-territorial unit, and secondly – the interaction within their system.

Most often in the context of organizational forms are analyzed settlements - villages, towns, cities. Therefore, an important scientific task is to summarize the existing research on this issue and formulate conclusions and proposals for further development in this area.

The problem of organizational forms of local self-government was analyzed by researchers of both national and foreign municipal experience. In this work the developments of Yu.Yu. Baltsiy, A.T. Nazarko, N.V. Mishyna, V.D. Shapoval, other scientists are analyzed. At the same time, some of them are quite old, and therefore need to be updated at the present stage.

The purpose of the article is to summarize the experience of the organizational form of “council – mayor”, available in the Ukrainian legal literature.

Regarding the organizational form of local self-government, which is most often mentioned by scholars in the context of the study of Ukraine – the organizational form of “council – mayor” – it should be noted the following. On the one hand, in the context of Ukraine it will be more accurate to talk about the name “council – head”, because in regulations such a name of the position as “mayor” is not used. On the other hand, in the legal literature the name “council – mayor” gained popularity. Therefore, in order to comply with the doctrinal thesaurus in scientific research, it should be used.

It was found that sometimes the authors talk about “management models”. It is emphasized that in the analysis of urban self-government in cities with district division it would be better to talk about the same organizational forms. This would contribute to the doctrinal unity of developments in this area.

It is summarized that scientists rarely study the organizational form of “council – mayor” in general. As a rule, they pay attention to its varieties “council – strong mayor” and “council – weak mayor” (names may be different).

*Key words:* local self-government, municipal administration, local self-government bodies, organization of local self-government, organizational and legal form, municipal organizational and legal form.

**Постановка проблеми.** Під час дослідження місцевого самоврядування в Україні неодмінно виникає питання його організаційно-правової форми. В юридичній літературі наявні різні підходи до того, що саме розуміти під організаційно-правовою формою. На нашу думку, організаційно-правова форма демонструє, по-перше, перелік органів місцевого самоврядування у конкретній адміністративно-територіальній одиниці, по-друге, взаємодію в межах їхньої системи.

Найчастіше в контексті організаційно-правових форм аналізуються населені пункти, такі як села, селища, міста, тому важливими науковими завданнями є узагальнення наявних досліджень з цього питання та формулювання висновків і пропозицій для подальшого проведення розробок у цьому напрямі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблему організаційно-правових форм місцевого самоврядування аналізували дослідники як національного, так і зарубіжного муніципального досвіду. У нашій праці застосовуються розробки Ю.Ю. Бальція, А.Т. Назарко, Н.В. Мішиної, В.Д. Шаповала та інших учених. Водночас деякі з них є доволі давніми, тому на сучасному етапі потребують актуалізації.

**Метою статті** є узагальнення напрацювань щодо організаційно-правової форми «рада – мер», наявних в українській юридичній літературі.

**Основний текст.** А.Т. Назарко зазначає, що з огляду на сучасну практику організації місцевого самоврядування в українських містах з районним поділом відомі три такі основні моделі управління:

- «міська рада – районна рада»;
- «міська рада – адміністрація міської ради в районі»;
- «рада – державна адміністрація» [1, с. 128].

У дослідженні А.Т. Назарко йдеться про моделі управління, але фактично маються на увазі саме організаційно-правові форми. Отже, А.Т. Назарко пропонує виявляти три організаційно-правові форми місцевого самоврядування в українських містах з районним поділом.

Аналізуючи його пропозицію, маємо підкреслити таке:

1) не дуже зрозуміло, чому не згадується така посадова особа місцевого самоврядування, як міський голова (мер);

2) варто уваги те, що майже не згадуються виконавчі органи місцевого самоврядування міського (загальноміського) рівня;

3) в перших двох назвах йдеться про міську раду, а в останній – про раду.

Також не можна оминати увагою той факт, що А.Т. Назарко наводить доволі нетрадиційні назви моделей управління (*de facto* організаційно-правових форм місцевого самоврядування).

Варто зауважити, що значно більше поширення в українській юридичній літературі отримала інша пропозиція, яку А.Т. Назарко також застосує. Розробляючи проблематику міського самоврядування в Україні, він узагальнив, що, «на жаль, на сучасному етапі неможливо чітко визначити різновид форми місцевого самоврядування<sup>1</sup> в Україні, що пов'язано з тим, що досі не знайдено оптимальної моделі організаційної форми «рада – мер», а також із численними прогалинами у законодавстві та з відсутністю правового регулювання істотних питань, адже після прийняття Закону<sup>2</sup> всі зміни, що до нього вносилися, стосувалися або компетенції місцевих рад, або повноважень виконавчих органів рад, голови, районних та обласних рад» [1, с. 156–157].

Варто зауважити, що під час аналізу міського самоврядування у містах з районним поділом краще було б говорити також про організаційні (організаційно-правові) форми. Це сприяло б доктринальній єдності напрацювань цього автора.

Резюмуючи, маємо зазначити, що А.Т. Назарко вважає, що в Україні на рівні міст діє організаційно-правова форма «рада – мер» з певними особливостями. Є особливості також для міст із районним поділом. Щодо сільських населених пунктів, а також інших (ніж міста) адміністративно-територіальних одиниць автор не формує висновків про організаційно-правову форму. Це є цілком логічним: варто ще раз наголосити на тому, що А.Т. Назарко досліджував саме міське самоврядування.

Аналогічної думки щодо організаційної форми міського самоврядування дотримується Н.В. Мішина. У своїх працях вона згадує їх у контексті порівняльно-правових досліджень місцевого самоврядування (наприклад, [2–4]), але інколи аналізує національний досвід, як у статті з теми «Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова» в Україні та в США» [5]. Як впливає з наведеної назви статті, Н.В. Мішина вважає коректною не назву «організаційно-правова форма», а назву «організаційна форма». Вона вважає, що ця форма в українських населених пунктах, в межах яких існує одна територіальна громада (просто одна чи об'єднана), тяжіє до форми «рада – сильний мер».

Досліджуючи конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні, В.Д. Шаповал запропонував вважати, що «в Україні сформована модель організації діяльності місцевого голови у форматі «сильний голова – рада», основними ознаками якої є поєднання ним функцій керівника ради, виконкому ради та територіальної громади» [6, с. 3].

<sup>1</sup> *De facto* організаційно-правових форм місцевого самоврядування.

<sup>2</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року – К. Г.

Пропозиція Ю.Ю. Бальція щодо організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні полягає в тому, що він говорив про організаційно-правову форму «рада – голова» [7, с. 35], а також буде доречно зазначити, що в іншій своїй праці Ю.Ю. Бальцій говорить уже про моделі управління та щодо міст із районним поділом виокремлює такі ж моделі, як і А.Т. Назарко («міська рада – районна рада», «міська рада – адміністрація міської ради в районі», «рада – державна адміністрація» [8, с. 189–190]).

Автори науково-практичного видання «Система державного управління Сполучених Штатів Америки: досвід для України» пишуть про цю організаційно-правову форму, застосовуючи дещо інше її найменування. Вони узагальнили, що «тип управління «мер – муніципалітет»<sup>3</sup> належить до найдавнішої форми міського врядування, яка була домінуючою в США ще до початку ХХ ст. За цією структурою, яка подібна до урядів штатів та федерального уряду, виборний мер є головою виконавчої влади, а законодавча влада передана виборній раді (муніципалітету), яка представляє райони міста. До повноважень мера належать право призначати голів міських служб та інших посадових осіб, право висловлювати вето щодо постанов (законів міста), право розробляти міський бюджет. У свою чергу, муніципалітет ухвалює постанови міста, встановлює розміри оподаткування на власність та розподіляє кошти між різними міськими службами» [9, с. 9].

Попри креативність щодо назви цієї організаційно-правової форми, навряд чи доцільно іменувати її таким чином. Знову ж таки основним аргументом на користь цього є дотримання єдності доктринального тезаурусу. До того ж навряд чи правильно буде іменувати місцеву раду «муніципалітет».

Одразу варто зауважити, що вчені вкрай рідко досліджують організаційно-правову форму «рада – мер» загалом. Як правило, вони приділяють увагу її різновидам, таким як «рада – сильний мер» та «рада – слабкий мер» (найменування можуть бути різними).

Так, М.В. Саудаханов та В.Є. Хазова запропонували вважати, що однією з найпоширеніших моделей організації управління в муніципалітетах є «мер – рада», яка на практиці реалізується в таких формах:

- ««слабкий» мер – «сильна» рада»;
- ««сильний» мер – «слабка» рада»» [10, с. 155].

Варто погодитись із тим, що традиційно виокремлюють саме ці два різновиди аналізованої організаційно-правової форми. Однак здебільшого спочатку розміщують згадку про представницький орган, лише після цього – про мера як про посадову особу муніципального управління.

<sup>3</sup> *De facto* йдеться про організаційно-правову форму «рада – мер» – К. Г.

Так, С.І. Штань підкреслює, що правильно буде іменувати аналізовану організаційно-правову форму формою «рада – мер», тому що «рада виступає в ролі реального владного, відносно багаточисленного органу, що здійснює адміністративні функції, зокрема розроблення бюджету, призначення провідних посадових осіб місцевого самоврядування, звільнення службовців» [11, с. 73], тобто саме місцева рада має стояти на першому місці у найменуванні форми, а мер – на другому.

У контексті проведення порівняльно-правового дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні та у США варто зауважити, що точно невідомо, у якій саме країні виникла форма «рада – мер». Однак безперечним є той факт, що обидва її різновиди з'явилися та отримали свій бурхливий розвиток саме у США. При цьому, застосовувався не тільки національний, але й зарубіжний досвід. Як влучно сформулював М.Б. Горний, «моделі «сильного» і «слабкого» мера аналогічні моделям президентської і парламентської республіки та різняться правами мера формувати адміністрацію» [12, с. 229] (фактично йдеться про однойменну організаційно-правову форму).

З точки зору свого поширення перше місце посідає різновид «рада – слабкий мер». Він застосовується здебільшого середніми та невеликими міськими населеними пунктами, тоді як різновид «рада – сильний мер» набуває популярності у великих містах.

М.Б. Горний щодо організаційно-правової форми «рада – слабкий мер» зауважив, що «модель забезпечує, хоча і не у класичному вигляді, розподіл влад. До переваг цієї моделі можна віднести підвищення професіоналізму та відповідальності депутатів, а до недоліків – відсутність повної єдиноначальності у системі виконавчої влади» [12, с. 232].

Варто відзначити, що цьому твердженню бракує аргументації, отже, переконливості. Наприклад, не дуже зрозуміло, чому «слабкий мер» «автоматично» викликає підвищення професіоналізму та відповідальності членів колегіального органу місцевого самоврядування.

Також недостатньо переконливим виглядає недолік, відзначений для цієї організаційно-правової форми.

По-перше, навряд чи правильно говорити про «виконавчу владу», скоріше, правильно було б наголосити на тому, що утворюється низка виконавчих органів місцевого самоврядування.

По-друге, незрозумілим залишається те, чому у системі цих органів позитивною була би «повна єдиноначальність».

Одна з найбільш детальних характеристик цього різновиду організаційно-правової форми «рада – мер» належить С.І. Штаню. Він узагальнив, що за

форми «рада – мер» (слабкий мер, голова адміністрації), крім поста мера, існує безліч інших виборних посадових осіб місцевого самоврядування, які очолюють різні комітети і палати ради.

Повноваження мера суттєво обмежені. Зокрема, обмежено право вето на рішення представницького органу (а іноді й зовсім відсутнє), призначення та звільнення провідних посадових осіб адміністрації; адміністративні функції мера зведені до організації діяльності адміністрації, а в іншому мер є представницькою фігурою.

Відповідно, можна виділити такі особливості цієї організаційно-правової форми місцевого самоврядування:

- 1) мер є членом ради та обирається зі складу депутатів;
- 2) мер підзвітний раді;
- 3) він формує адміністрацію, призначає на посаду та звільняє з посади посадових осіб адміністрації за згодою ради;
- 4) рада здійснює безпосередній контроль за діяльністю виконавчих органів і може достроково припинити повноваження мера.

Практика муніципального будівництва показує, що розглянута організаційно-правова форма місцевого самоврядування може функціонувати найбільш ефективно лише в невеликих містах або в сільській місцевості [13, с. 15–16].

С.І. Штань ніяк не аргументує своє останнє твердження щодо доцільності застосування аналізованого різновиду організаційно-правової форми «рада – мер» у невеликих містах або у сільських населених пунктах. Однак воно виглядає переконливим у контексті нашого дослідження, адже вище наводились узагальнення досвіду США з цього питання.

**Висновок.** Щодо організаційно-правової форми місцевого самоврядування, яку найбільш часто згадують вчені у контексті дослідження України, – організаційно-правової форми «рада – мер» – слід зазначити таке. З одного боку, у контексті України більш точно буде говорити про назву «рада – голова», адже в нормативно-правових актах така назва посади, як «мер», не застосовується. З іншо-

го боку, в юридичній літературі набула популярності саме назва «рада – мер», тому задля дотримання доктринального тезаурусу у наукових дослідженнях слід використовувати саме її. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у тому, щоб дослідити другий різновид цієї форми, а саме форму «рада – слабкий мер».

### Література

1. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 224 с.
2. Мішина Н.В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. *Право України*. 2018. № 4. С. 126–138.
3. Мішина Н.В. Муніципальне управління у Великому Лондоні. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2004. Т. 3. С. 237–244.
4. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2004. Вип. 22. С. 229–233.
5. Мішина Н.В. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова» в Україні та в США. *Юридичний вісник*. 2001. № 1. С. 124–127.
6. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 20 с.
7. Бальцій Ю.Ю. Основні моделі побудови системи місцевого самоврядування в містах України. *Юридичний вісник*. 2013. № 4. С. 35–38.
8. Бальцій Ю.Ю. Основні моделі місцевого самоврядування в містах України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. С. 187–196.
9. Система державного управління Сполучених Штатів Америки: досвід для України / уклад. Л.В. Примаченко ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2011. 52 с.
10. Саудаханов М.В., Хазова В.Е. Некоторые особенности организации местного самоуправления в Соединенных Штатах Америки. *Вестник Московского университета МВД России*. 2017. № 3. С. 155–157.
11. Штань С.И. Правовой статус города – административного центра субъекта Российской Федерации: по материалам городов Сибири и Урала : дисс. Томск, 1999. 222 с.
12. Горный М.Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2020. 393 с.
13. Штань С.И. Правовой статус города – административного центра субъекта Российской Федерации: по материалам городов Сибири и Урала : автореф. дисс. Томск, 1999. 24 с.