

УДК 342.25

**В. Р. Нестор**  
кандидат юридичних наук

## ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРО ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

До того, як аналізувати компетенцію органів міського самоврядування у досліджуваних країнах, фінансові основи їхньої діяльності, можливості впливу населення міста на міське самоврядування у цілому та органи міського самоврядування зокрема, доцільно проаналізувати організаційні форми міського самоврядування.

Варто погодитись з вченими, які пропонують уважати, що «місто – це складне, інтегративне явище, що включає в себе безліч різноманітних соціальних процесів. Воно є природним середовищем для вивчення соціальних явищ цивілізації у всіх їх видозмінах» [7, с. 14]. Серед усієї багатоманітності визначень поняття «місто» зауваження викликають лише ті, у яких взагалі не звертається увага на органи міського самоврядування.

**Стан дослідженості проблеми** є доволі високим. Про питання організаційної форми місцевого самоврядування у цілому пишуть як фахівці з конституційного права (наприклад, [1-2]), так і фахівці з муніципального права (наприклад, [3-6]). У цій статті застосовуються праці таких вчених, як О.В. Ізінгер, А.Т. Назарко, В.В. Утвенко, В.С. Журавський, О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін, П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний та інших.

**Метою статті** є аналіз системи місцевого самоврядування та її співвідношення з організаційними формами місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема.

Одним з яскравих прикладів такого підходу є визначення, яке О.В. Ізінгер надав поняттю «місто». У своєму визначенні він підкреслив, що слід взяти до уваги:

- сукупність предметів відання;
- сукупність прав і обов'язків (компетенцію);
- відповідальність міста;
- гарантії реальності його правового стану;
- юридичні ознаки, які характеризують правоздатність міста [8, с. 8].

У цьому переліку, на наш погляд, бракує найважливішого, – вказівки на органи, які здійснюють міське самоврядування.

А.Т. Назарко запропонував уважати, що «основними ознаками міського самоврядування є:

- 1) спеціальний суб'єкт, яким є міське населення, що складає міську територіальну громаду;
- 2) особливе місце в демократичному управлінні суспільством і державою;
- 3) спеціальний об'єкт управління – питання місцевого значення;

- 4) самостійність, яка гарантується державою;
- 5) відповідальність органів та посадових осіб міського самоврядування перед населенням;
- 6) міський профіль організації території;
- 7) особливості традицій і побуту міського населення;
- 8) самодостатність і самоврядність міських поселень» [9, с. 64].

Цікаво, що тут не згадуються органи міського самоврядування самі по собі – а лише у контексті їхньої відповідальності перед міською територіальною громадою. Варто зазначити, що це є певним недоліком узагальнення, зробленого А.Т. Назарком. Саме ці органи є основою системи міського самоврядування.

При визначенні поняття та елементів системи міського самоврядування слід виходити з того, що вона будується за тими ж принципами та з урахуванням тих же самих підходів, що й система місцевого самоврядування. Це сприяє забезпеченню єдності національної системи місцевого самоврядування. Як справедливо зазначив В.В. Утвенко, «єдність системи місцевого самоврядування зумовлена тим, що вона ґрунтується на демократичних принципах організації місцевого самоврядування в Україні, будується з урахуванням ролі та функцій місцевого самоврядування в суспільстві та державі, а також історичних та інших місцевих традицій і визначається населенням відповідних територіальних громад» [10, с. 28]. Слід повністю погодитись з наведеною думкою.

Варто зазначити, що в українській юридичній літературі існує доволі багато визначень поняття «система місцевого самоврядування».

Так, В.С. Журавський сформулював, що система місцевого самоврядування має аналізуватися «у двох аспектах: як система форм здійснення місцевого самоврядування (безпосереднє та опосередковане народовладдя) і як система суб'єктів місцевого самоврядування» [11, с. 499-500]. Слід частково погодитись з ним. Варто підкреслити, що у контексті дослідження міського самоврядування важливою буде і система міського самоврядування, і система органів міського самоврядування. А отже, з системи міського самоврядування доцільно рекомендувати виокремлювати певну її складову, – однак не ту, що пропонує виокремлювати В.С. Журавський, а систему органів міського самоврядування.

П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко і М.В. Підмогильний переконані, що система місцевого

самоврядування – це «сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення й організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або складові частини здійснюють завдання і функції самоврядування, вирішують питання місцевого значення» [12, с. 26]. Ця дефініція є значно менш інформативною, ніж вищенаведена. Вона ґрунтується на нормативних положеннях, а саме на статті Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка містить перелік елементів національної системи місцевого самоврядування (одразу слід зауважити, що про систему органів місцевого самоврядування у Законі не йдеться). Крім того, в аналізованій цитаті сформульована дефініція через перерахування елементів явища, яке визначається, – а такі дефініції вкрай рідко є інформативними та змістовними. До того ж, їм часто бракує сутнісної глибини.

Ю.М. Кириченко висловив думку, що система місцевого самоврядування – це «сукупність взаємопов'язаних правових інститутів, які визначають принципи її побудови, види органів місцевого самоврядування, їх відносини між собою та з іншими органами влади та управління» [13, с. 32]. Слід підкреслити, що у цьому лаконічному визначенні автор зміг охопити і аксіологічний аспект побудови системи місцевого самоврядування, і систему органів місцевого самоврядування, і наголосити на необхідності аналізу їх взаємовідносин, так само як і відносин органів місцевого самоврядування з іншими органами публічної влади. Однак, значно частіше автори у цьому контексті ведуть мову не про «систему місцевого самоврядування», а про «організаційно-правову форму місцевого самоврядування» чи про «організаційну форму місцевого самоврядування». Принаймні, в українській юридичній літературі такий підхід є більш поширеним, – справедливості саме такої термінології переконливо доводять Н.В. Мішина, О.В. Чапля, К.А. Гончарова та інші вчені.

Хоча, існують і інші думки з цього питання. Так, відомий дослідник самоврядування в українських містах А.Т. Назарко запропонував розрізняти систему та структуру міського самоврядування. Він сформулював, що:

«Система міського самоврядування розглядається як єдність правових інститутів (форм), через які відповідно до чинного законодавства реалізується право територіальної громади міста на місцеве самоврядування і є загальною для всіх міст.

Структура міського самоврядування як конкретний перелік органів та посадових осіб, інших суб'єктів, принципів їх формування і взаємодії між ними встановлюється з урахуванням загальних норм, відбиває особливості конституційно-правового статусу конкретних міст та закріплюється у окремих законах та статутах територіальних громад» [9, с. 190].

Однак, більш переконливим буде вести мову про систему міського самоврядування у тому розумінні, яке вкладають у поняття «система місцевого самоврядування» П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко і М.В. Підмогильний (тобто, орієнтуючись на нормативне розуміння цього поняття) та про організаційно-правову (організаційну) форму чи форми міського самоврядування.

Система міського самоврядування – це сукупність усіх суб'єктів, які здійснюють міське самоврядування.

Організаційна форма міського самоврядування – це сукупність взаємовідносини між усіма суб'єктами міського самоврядування.

При аналізі організаційної форми міського самоврядування варто взяти до уваги те, що фахівці з цього питання пропонують розрізняти:

- представницькі органи;
- виконавчі органи.

О.В. Олейников погоджується з тим, що на місцевому рівні наявні «представницькі і виконавчі органи місцевого самоврядування. Спільними ознаками даних органів є те, що:

– вони не входять до системи органів державної влади;

здійснюють свої функції на підставі та на виконання загальнодержавного, регіонального законодавства та статутів муніципальних утворень, діють на території конкретного муніципального утворення;

- мають внутрішню організаційну структуру;
- наділяються власними повноваженнями;

– їхнє найменування встановлюється статутами муніципальних утворень у відповідності з чинним законодавством та врахуванням національних, історичних і інших місцевих традицій» [14, с. 58].

Таким чином, і представницькі, і виконавчі органи належать до системи місцевого самоврядування, а тому О.В. Олейников цілком вірно визначив їхні ознаки.

Варто зауважити, що на сучасному етапі по відношенню до України та до Сполученого Королівства думок щодо того, що на місцевому рівні має місце розподіл муніципальної влади на гілки, не висловлювалось. Традиційним є поділ державної влади на законодавчу та судову. Однак, на місцевому рівні в аналізованих країнах функціонують органи судової влади, які діють від імені держави, – а тому їх не можна уважати органами місцевого самоврядування, муніципальними органами.

Без третьої гілки уявляється неможливим вести мову про систему стримувані та противаг, – адже дві гілки муніципальної влади хоча й можуть «стримувати» та «надавати противагу» одна одній, однак не дуже повноцінно та ефективно. Наприклад, наявність двох, а не трьох гілок підвищує ризик корупції, зговору. А тому у кон-

тексті місцевого самоврядування традиційно ведуть мову про «розподіл повноважень», а не про «розподіл влади».

Тому навряд чи можна визнати методологічно вірним твердження В.С. Куйбіди, який сформулював: «конституційно-правовий статус міського голови повинен базуватись на засадах, які б враховували природу посади (головна посадова особа територіальної громади) та наявність власної компетенції, яка б забезпечувала йому можливість врівноважувати представницьку і виконавчу влади на територіальному рівні, бути гарантом інтересів громади міста» [15, с. 5]. Сама ідея, покладена в основу цієї пропозиції, є важливою та цікавою для практичної реалізації. Однак, невірним є вести мову про «представницьку владу», «виконавчу владу» по відношенню до органів місцевого самоврядування.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» у статті 1 містить визначення представницького органу місцевого самоврядування: «представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення». Варто також додати, що для розуміння природи представницьких органів місцевого самоврядування важливо ознайомитись з фрагментом Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року № 7-рп/99 у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови. Абзац четвертий пункту першого цього Рішення встановлює, що «громадянину України надано право вільно бути обраним до будь-якого органу державної влади, зокрема до Верховної Ради України, до органу місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, а також бути обраним сільським, селищним, міським головою, але реалізувати набутий представницький мандат громадянин може тільки в одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови». Таким чином, єдиний орган конституційної юрисдикції вважає, що не тільки міські ради, але й сільський, селищний, міський голова мають представницький мандат та виконують представницькі функції на місцевому рівні.

Щодо певного неспівпадіння наведених вище положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому представницьким органом названо місцеві ради, та процитованого рішення Конституційного Суду України у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови варто пояснити так.

В українській юридичній літературі поки що немає єдності щодо питання, є сільський, селищний, міський голова органом місцевого самоврядування, чи посадовою особою місцевого самовряду-

вання. Так як поглиблене вивчення теоретичних питань щодо того, кого слід уважати посадовими особами місцевого самоврядування, не входить до предмету нашого дослідження, слід приєднатися до позиції Ю.Ю. Бальція, В.Д. Шаповала, чії розробки, у тому числі з цього питання, було процитовано вище, а також зробити посилання на праці К.М. Москальчук, яка на монографічному рівні аналізувала питання служби в органах місцевого самоврядування з позицій науки конституційного та муніципального права (дивись, наприклад, [15, с. 5]). Ці автори вважають, що сільські, селищні, міські голови є органами, а не посадовими особами місцевого самоврядування.

Ще одним аргументом на користь такої позиції є те, що цього ж висновку можна дійти на підставі аналізу нормативного визначення, що міститься у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» у статті 1:

«посадова особа місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету».

**Висновки.** Сільські, селищні, міські голови «не підпадають» під це визначення тому, що вони не працюють в органах місцевого самоврядування. Таким чином, можна дійти висновку, що законодавець вважає їх органами місцевого самоврядування – одноособовими органами місцевого самоврядування. Так як ці одноособові органи обираються населенням шляхом прямих виборів, то слід віднести їх до числа представницьких органів місцевого самоврядування. Перспективи подальших досліджень полягають у визначенні конкретних організаційних форм міського самоврядування в Україні.

### Література

1. Нестерович В.Ф. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Віче*. 2015. № 22. С. 18-23.
2. Нестерович В.Ф. Конституційно-правова модернізація органів державної влади у рамках утвердження демократії участі в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2016. № 1. С. 67-76.
3. Мішина Н.В. Актуальні проблеми викладання муніципального права в Україні. *Наукові праці НУОЮА*. 2016. Т. 15. С. 161-167.
4. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення та середовище проживання. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 2. URL: <http://www.academy.kiev.ua/ej4/txts/REGIONALNE/06mnnvnjs.pdf>.
5. Мішина Н.В. Територіальні громади та об'єднані територіальні громади в Україні. *Наукові праці НУОЮА*. 2019. Т. 24. С. 75-80.
6. Мішина Н.В. Муніципальне управління у Великому Лондоні. *Наукові праці Одеської національної*

юридичної академії. Т.3. Одеса: Юридична література, 2004. С. 237 – 244.

7. Агеева Е.Ю. Город как социокультурное образование: функционально-типологический анализ: автореф. дис. ... д-ра философ. наук. Нижний Новгород, 2005. 22 с.

8. Изингер А.В. Конституционно-правовой статус городов федерального значения в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 210 с.

9. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 224 с.

10. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування: Навч. Посібник. К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. 234 с.

11. Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підруч. К., 2004. 672 с.

12. Біленчук П.Д. Місцеве самоврядування в Україні (Муніципальне право): навч. посіб. . К. : Атіка, 2000. 304 с.

13. Кириченко Ю.М. Система місцевого самоврядування України: теоретичне визначення поняття та основних елементів. *Наше право*. 2010. № 2. Ч.2. С. 28–32.

14. Олейников О.В. Разграничение полномочий в структуре органов местного самоуправления Российской Федерации. Краснодар, 2005. 234 с.

15. Москальчук К. М. Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 227 с.

### Анотація

**Нестор В. Р. Загальні положення про організаційні форми міського самоврядування.** – Стаття.

Метою статті є аналіз системи місцевого самоврядування та її співвідношення з організаційними формами місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема.

До того, як аналізувати компетенцію органів міського самоврядування у досліджуваних країнах, фінансові основи їхньої діяльності, можливості впливу населення міста на міське самоврядування у цілому та органи міського самоврядування зокрема, доцільно проаналізувати організаційні форми міського самоврядування. Констатовано, що стан дослідженості проблеми є доволі високим. Про питання організаційної форми місцевого самоврядування у цілому пишуть як фахівці з конституційного права, так і фахівці з муніципального права. У цій статті застосовуються праці таких вчених, як О.В. Ізингер, А.Т. Назарко, В.В. Утвенко, В.С. Журавський, О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін, П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний та інших.

При аналізі організаційної форми міського самоврядування варто взяти до уваги те, що фахівці з цього питання пропонують розрізняти: представницькі органи; виконавчі органи.

Зауважено, що на сучасному етапі по відношенню до України та до Сполученого Королівства думок щодо того, що на місцевому рівні має місце розподіл муніципальної влади на гілки, не висловлювалось. Традиційним є поділ державної влади на законодавчу та судову. Однак, на місцевому рівні в аналізованих країнах функціонують органи судової влади, які діють від імені держави, – а тому їх не можна уважати органами місцевого самоврядування, муніципальними органами.

Доведено, що без третьої гілки уявляється неможливим вести мову про систему стримувань та противаг, – адже дві гілки муніципальної влади хоча й можуть «стримувати» та «надавати противагу» одна одній, однак не дуже повноцінно та ефективно. На-

приклад, наявність двох, а не трьох гілок підвищує ризик корупції, зговору. А тому у контексті місцевого самоврядування традиційно ведуть мову про «розподіл повноважень», а не про «розподіл влади».

Крім того, сформульовано, що сільські, селищні, міські голови «не підпадають» під це визначення тому, що вони не працюють в органах місцевого самоврядування. Таким чином, можна дійти висновку, що законодавець вважає їх органами місцевого самоврядування – одноособовими органами місцевого самоврядування. Так як ці одноособові органи обираються населенням шляхом прямих виборів, то слід віднести їх до числа представницьких органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** міське самоврядування, місцеве самоврядування, місто, система міського самоврядування, організаційна форма міського самоврядування, публічна влада.

### Summary

**Nestor V. R. General provisions on organizational forms of city self-government.** – Article.

The purpose of the article is to analyze the system of local self-government and its relationship with organizational forms of local self-government in general and urban self-government in particular.

Before analyzing the competence of municipal governments in the studied countries, the financial basis of their activities, the possibility of the population of the city on municipal government in general and municipal governments in particular, it is advisable to analyze the organizational forms of municipal government. It is stated that the state of research of the problem is quite high. Both specialists in constitutional law and specialists in municipal law write about the issues of the organizational form of local self-government in general. This article uses the work of scientists such as O.V. Isinger, A.T. Nazarko, V.V. Utvenko, V.O. Seryogin, P.D. Bilenchuk, V.V. Kravchenko, M.V. Pidmohilny and others.

When analyzing the organizational form of municipal self-government, it should be taken into account that experts on this issue propose to distinguish between: representative bodies; executive bodies.

It was noted that at the present stage in relation to Ukraine and the United Kingdom, no opinion was expressed that at the local level there is a division of municipal power into branches. The division of state power into legislative and judicial is traditional. However, at the local level in the analyzed countries there are judicial bodies that act on behalf of the state – and therefore they can not be considered local governments, municipal bodies.

It is proved that without the third branch it seems impossible to talk about a system of checks and balances – because the two branches of municipal power, although they can "restrain" and "counterbalance" each other, but not very fully and effectively. For example, having two rather than three branches increases the risk of corruption, collusion. Therefore, in the context of local self-government, they traditionally talk about "separation of powers" and not about "separation of powers".

In addition, it is formulated that village, settlement, city mayors "do not fall" under this definition because they do not work in local governments. Thus, it can be concluded that the legislator considers them local governments – sole bodies of local government. Since these individual bodies are elected by the population through direct elections, they should be included in the number of representative bodies of local self-government.

**Key words:** city self-government, local self-government, city, system of city self-government, organizational form of city self-government, public authority.