

УДК 342.25

О. В. Чапля

аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розбудова в Україні демократії зумовлює пильну увагу до такої її важливої умови, як місцеве самоврядування.

Місцеве самоврядування в Україні почало своє становлення після проголошення незалежності, однак процес його удосконалення триває і досі. На сучасному етапі активно проходить децентралізація публічної влади, а також впроваджуються нові інститути місцевого самоврядування (мається на увазі інститут старости).

Таким чином, важливим науковим завданням є дослідження можливостей подальшого удосконалення місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях України. Слід зазначити, що це завдання можна ефективно виконати, якщо для цього буде сформовано належне доктринальне підґрунтя. Отже, дослідження усіх аспектів місцевого самоврядування, у тому числі організаційно-правових форм місцевого самоврядування, є актуальним і дуже своєчасним. Тим більше що це питання поки що не знайшло належного висвітлення у працях українських вчених, які є фахівцями з місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що поняття «організаційно-правова форма» чи його похідні часто зустрічаються у працях Ю.Ю. Бальція, П.М. Любченка, Н.В. Мішиної, А.Т. Назарко, О.С. Шугріної, інших вчених. Але вони вкрай рідко конкретизують його. У зв'язку з низьким рівнем дослідження цієї проблематики нові розробки в цьому напрямі мають високий ступінь актуальності.

Мета статті – обґрунтувати доцільність застосування поняття «організаційно-правова форма» в літературі з конституційного та муніципального права.

Форма – це філософське поняття, яке традиційно розглядається разом із поняттям «зміст». Форма опосередковує зміст, «вміщує» його, окреслює певні межі явища, зокрема місцевого самоврядування. У зв'язку з цим слід зазначити, що для характеристики місцевого самоврядування в окремому населеному пункті зокрема та в адміністративно-територіальній одиниці в цілому вести мову тільки про «форму» недостатньо, адже важливою є не тільки інформація про органи місцевого самоврядування, що утворюються та функціонують у відповідних межах, але й про порядок їхнього формування, взаємозв'язки між ними. Для того, щоб ці характеристики включи-

ти в поняття «форма», на наш погляд, слід вести мову про «організаційну форму місцевого самоврядування».

Прикметник «організаційний» було обрано тому, що він є похідним від іменника «організація». У нашому випадку під організацією мається на увазі структура, що складається з фізичних та/або юридичних осіб, які функціонують з певною єдиною метою. Для того, щоб підкреслити, що організація місцевого самоврядування відбувається згідно з законодавством, з урахуванням передбачених Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» організаційно-правових основ місцевого самоврядування, запропоновано більш активно застосовувати в науковому обігу поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування» для характеристики органів, що здійснюють місцеве самоврядування в межах адміністративно-територіальної одиниці, у т. ч. для характеристики порядку їхнього формування та взаємодії між ними.

Таке поняття вчені застосовують (див. [1; 2; 3; 4]), навіть не конкретизуючи, не визначаючи його у наведених вище працях. Це могло б свідчити про усталеність і поширеність поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування», але аналіз літератури свідчить про зворотне.

Під час аналізу літератури з обраної теми часто виявляється, що автори не дотримуються єдиної термінології. Так, А.Т. Назарко застосовує як поняття «організаційно-правова форма» [5, с. 4], так і поняття «організаційна модель» [5, с. 10].

Чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» досить жорстко визначає систему органів місцевого самоврядування, тому в територіальних громадах майже відсутня можливість самостійно визначати структурну організацію міського самоврядування, обирати ту чи іншу *організаційну модель*, що не відповідає європейським стандартам локальної демократії [5, с. 10].

У статті «Основні моделі побудови системи місцевого самоврядування в містах України» Ю.Ю. Бальцій пише: «Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» <...> територіальні громади України здійснюють самоврядування у межах континентальної системи та організаційної форми «рада – голова» [6, с. 35]. Але

вже на с. 36 цієї ж статті, аналізуючи міське самоврядування, він пише вже не про організаційні форми, а про моделі управління: «в українських містах з районним поділом відомі три основні моделі управління: «міська рада – районна рада», «міська рада – адміністрація міської ради в районі», «рада – державна адміністрація» [6, с. 36]. У статті «Основні моделі місцевого самоврядування в містах України» він також веде мову про «моделі управління» [7, с. 189-190].

Аналогічне термінологічне різноманіття знаходимо у дослідженнях О.С. Шугріню. Вона пише: «Світова практика показує велику різноманітність в організаційно-правових формах, які використовуються на місцевому рівні. З урахуванням особливостей і специфіки країн автори по-різному підходять до класифікації, виділяючи до десятка різних організаційно-правових форм. На підставі вивчення світового досвіду можна запропонувати п'ять основних *моделей* (курсив наш – О. Ч.) місцевого самоврядування (розглядаються форми представницької демократії), які схематично можна зобразити таким чином <...>» [8, с. 94]. Далі наводяться ці форми та їх стисла характеристика: сильна рада – мер, сильний мер – рада, рада – керуючий, комісійна, комбінована.

Надає перевагу іменнику «модель», а не «форма», і П.М. Любченко. Зокрема, він розмірковує: «Конститутивним елементом (ядром) організаційно-правової моделі муніципального управління є структурно-інституційна організація місцевого самоврядування, яка становить собою складне цілісне утворення, зумовлене суспільно-політичною природою, соціальним і функціональним призначенням, формою державності, рівнем демократизації суспільства, розвитком економіки та іншими факторами. Вона складається із сукупності окремих елементів – підсистем, органів, їх структурних підрозділів, які в процесі поточної діяльності взаємодіють між собою, з іншими елементами політичної системи для виконання завдань, що стоять перед ними <...> З точки зору загальної теорії держави і права це називається апаратом влади, а з позиції теорії організації – структурно-інституційною організацією публічної влади. Їй притаманні такі риси, як цілісність, раціональне сполучення та внутрішня узгодженість елементів, координація та інтеграція всіх підрозділів, правова визначеність функціонального призначення окремих компонентів» [9, с. 195].

Водночас П.М. Любченко застосовує і поняття «організаційно-правова форма», але не щодо місцевого самоврядування, а щодо здійснення місцевого самоврядування. Аналізуючи систему місцевого самоврядування, він пише, що вона «визначається як сукупність форм прямого во-

левиявлення громадян, органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, *інших організаційно-правових форм здійснення місцевого самоврядування*, через які жителі адміністративно-територіальних одиниць реалізують визнану й гарантовану на конституційному рівні владу, вирішують, виходячи з власних інтересів, історичних та інших традицій, питання місцевого значення» [9, с. 194].

На наш погляд, якщо поняття «форма» найчастіше викликає асоціації з сучасним станом того чи іншого явища, то поняття «модель» (походить від лат. *modulus* – міра, аналог, взірець) – скоріше, з ідеальною конструкцією, що існує як взірець у реальному світі або взагалі лише розроблена, але поки що не реалізована на практиці.

У конституційному та муніципальному законодавстві поняття «організаційно-правова форма» не вживається, як і в інших галузях публічного права. Воно більше притаманне галузям приватного права, насамперед цивільному праву. Це передбачає Цивільний кодекс України у ст. 83 «Організаційно-правові форми юридичних осіб».

У цивільному обігу організаційно-правова форма є настільки важливою, що Закон України від 15 березня 2003 р. «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» передбачає обов'язкове включення її до найменування юридичної особи. Так, ст. 16 встановлює, що «найменування юридичної особи повинно містити інформацію про її організаційно-правову форму (крім державних органів, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, державних, комунальних організацій, закладів, установ) і назву». Отже, як бачимо, для юридичних осіб публічного права вказівка на організаційно-правову форму в назві не передбачена, на відміну від юридичних осіб приватного права. На наш погляд, це свідчить про те, що юридичні особи приватного права утворюються у певній організаційно-правовій формі, а юридичні особи публічного права – ні.

І дійсно, розглядаючи поняття «організаційно-правова форма» стосовно місцевого самоврядування, зазначимо, що в нормативних актах воно не застосовується. У розділі XI Конституції України немає згадки про організаційно-правову форму, так само як і в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

Однак більш детальний аналіз закону надає можливості виокремити згадки про таке поняття.

По-перше, ст. 4 «Основні принципи місцевого самоврядування» встановлює, що «міське самоврядування в Україні здійснюється на принципах <...> правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами». Отже,

прикметник «організаційний» застосовано для того, щоб проголосити принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування в межах повноважень, які встановлені законом.

По-друге, ст. 16 «Організаційно-правова, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування» містить низку норм вже не просто про «організаційну», але про «організаційно-правову» основу місцевого самоврядування. Цікаво, що прикметник «організаційний» застосовується тільки в назві статті, а ось у нормах самої статті його немає. Таким чином, дійти висновку, що ж саме законодавець вважає організаційно-правовою основою місцевого самоврядування, можна лише завдяки тому, що в цій статті чітко виділені норми про матеріальну основу місцевого самоврядування та про фінансову основу місцевого самоврядування.

Методом виключення доходимо висновку, що організаційно-правова основа місцевого самоврядування в Україні полягає у тому, що:

– органи місцевого самоврядування є юридичними особами та наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону;

– органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

По-третє, розділ II Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» має назву «Організаційно-правова основа місцевого самоврядування». Він складається з п'яти глав, а саме: глава 1 «Повноваження сільських, селищних, міських рад»; глава 2 «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад»; глава 3 «Сільський, селищний, міський голова»; глава 4 «Повноваження районних і обласних рад»; глава 5 «Порядок формування, організація роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування».

Тобто організаційно-правова основа місцевого самоврядування обумовлює організаційно-правову форму (форми) місцевого самоврядування.

Інколи вчені ведуть мову про «організаційно-правові основи діяльності органів місцевого самоврядування». Приклад знаходимо у праці В.В. Таболіна. Він пише: «З метою вдосконалення організаційно-правових основ діяльності органів місцевого самоврядування в великих містах необхідно створити модельний статут міста <...> що дасть можливість міським законодавцям на його основі розробити й ухвалити статут свого міста. Це дозволить підтримувати статутні документи міст в межах <...> законодавства, забезпечувати правове вирішення багатьох спірних

і конфліктних питань адміністративно-територіального поділу та побудувати ефективну систему влади» [10, с. 16–17].

Про «форми» у розділі XI Конституції України немає згадки. Однак, використовуються спільнокореневі слова у ч. 3 ст. 142; у ч. 2 ст. 143; у ст. 146.

Формування органів місцевого самоврядування можна розглядати в широкому та вузькому розумінні.

У широкому розумінні формування органів місцевого самоврядування – це визначення того, які саме органи місцевого самоврядування діють на території певної адміністративно-територіальної одиниці. Тобто це формування системи органів місцевого самоврядування, що функціонують на території певної адміністративно-територіальної одиниці.

У вузькому розумінні формування органів місцевого самоврядування – це визначення персонального складу органів місцевого самоврядування: обрання депутатів до місцевих рад, обрання сільського, селищного, міського голови, формування складу виконавчих органів місцевого самоврядування тощо.

Ураховуючи це, на наш погляд, поняття «організаційно-правова форма» саме має відношення до формування органів місцевого самоврядування у широкому розумінні. Таким чином, може бути обґрунтована доцільність застосування саме поняття «організаційно-правова форма» в літературі з конституційного та муніципального права. Перспективи подальших розвідок полягають у поглибленні дослідження цього питання.

Література

1. Мішина Н.В. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова» в Україні та в США / Н.В. Мішина // Юридический вестник. – 2001. – № 1. – С. 124–127.
2. Мішина Н.В. Деякі можливості вдосконалення функціонування органів місцевого самоврядування в Україні на матеріалах практики Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії / Н.В. Мішина // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – О. : Юридична література, 2001. – Вип. 11. – С. 213–215.
3. Мішина Н.В. Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н.В. Мішина. – О., 2002. – 226 с.
4. Волкова Д.Є. Конституційне законодавство України про громадські організації: стан та перспективи гармонізації з європейськими стандартами : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Д.Є. Волкова. – О., 2015. – 217 с.
5. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Т. Назарко. – О., 2015. – 24 с.
6. Бальцій Ю.Ю. Основні моделі побудови системи місцевого самоврядування в містах України /

Ю.Ю. Бальцій // Юридичний вісник. – 2013. – № 4. – С. 35–38.

7. Бальцій Ю.Ю. Основні моделі місцевого самоврядування в містах України / Ю.Ю. Бальцій // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 61. – С. 187–196.

8. Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Е.С. Шугрина. – М., 1997. – 182 с.

9. Любченко П.М. Муниципальное право Украины : [навч. посіб.] / П.М. Любченко. – Харків : Видавництво «ФІНН», 2012. – 496 с.

10. Таболин В.В. Организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления в крупных городах и урбанизированных регионах : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В.В. Таболин. – М., 1999. – 426 с.

Анотація

Чапля О. В. Організаційно-правова форма місцевого самоврядування. – Стаття.

У статті розглянуто застосування поняття «організаційно-правова форма» в законодавстві та літературі з конституційного та муніципального права щодо місцевого самоврядування та запропоновано активізувати застосування цього поняття в контексті муніципальної реформи.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальне управління, організаційно-правова форма, організаційно-правова форма місцевого самовряду-

вання, організаційно-правові основи місцевого самоврядування.

Аннотация

Чапля О. В. Организационно-правовая форма местного самоуправления. – Статья.

В статье рассмотрено использование понятия «организационно-правовая форма» в законодательстве и в литературе по конституционному и муниципальному праву относительно местного самоуправления и предложено активизировать использование этого понятия в контексте муниципальной реформы.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное управление, организационно-правовая форма, организационно-правовая форма местного самоуправления, организационно-правовые основы местного самоуправления.

Summary

Chaplya O. V. Organizational form of municipal government. – Article.

This article explains how to use the concept of “organizational form” in the legislation and in the literature on constitutional and municipal law in relation to local government and to intensify the use of this concept in the context of municipal reform.

Key words: local government, municipal management, organizational and legal form, legal form of local self-government, organizational and legal foundation for local self-government.