

УДК 352: 34.05

## ЩОДО МОЖЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ НОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФОРМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

### POSSIBILITIES OF THE INTRODUCTION OF THE NEW ORGANIZATIONAL FORMS OF MUNICIPAL GOVERNMENT IN UKRAINE

**Чапля О.В.,**

*аспірант кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

У статті автор обґрунтовує, що для проведення муніципальної реформи в Україні необхідно подальше розширення переліку організаційно-правових форм місцевого самоврядування. Автор вважає, що доцільно звернути першочергову увагу на досвід США в цій сфері, і пропонує врахувати можливість впровадження в Україні організаційно-правової форми «рада – менеджер» та такого різновиду організаційно-правової форми «рада – мер», як «рада – слабкий мер».

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, муніципальне управління, організаційно-правова форма місцевого самоврядування, рада – мер, рада – менеджер.

В статье автор обосновывает, что для проведения муниципальной реформы в Украине представляется необходимым дальнейшее расширение перечня организационно-правовых форм местного самоуправления. Автор считает, что целесообразно обратить первоочередное внимание на опыт США в этой сфере, и предлагает учесть возможность внедрения в Украине организационно-правовой формы «рада – менеджер» и такого вида организационно-правовой формы «рада – мэр», как «рада – слабый мэр».

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное управление, организационно-правовая форма местного самоуправления, рада – мэр, рада – менеджер.

The author proves that for municipal reform in Ukraine it seems necessary to expand further the list of the organizational forms of local government. In the article the author pays the main attention to the US experience in this field and proposed to consider the possibility of introducing in Ukraine the municipal organizational form “council – manager” and such a type of the organizational form “council – mayor” as “council – weak mayor”.

**Key words:** local government, municipal government, organizational form of local government, council – mayor, council – manager.

**Постановка проблеми.** В Україні активно проводиться реформа місцевого самоврядування. Її було розпочато доволі давно, але починаючи з 2015 р. відповідні процеси було інтенсифіковано. Активність Парламенту, Президента та органів виконавчої влади щодо реформування місцевого самоврядування зосереджена у сферах його розбудови відповідно до найсучасніших демократичних практик у цій сфері.

Прикладом демократичного підходу до побудови місцевого самоврядування є така держава, як США. Її досвід є дуже цікавим для України. По-перше, у США кожен штат має право нормативної регламентації місцевого самоврядування, що очевидно «роздержавлює» його. А впровадження в Україні принципу субсидіарності цілком відповідає такому підходу та робить досвід США корисним. По-друге, законодавство США та штатів США про місцеве самоврядування є доволі стабільним у порівнянні з муніципальним законодавством України. Це також підкреслює необхідність більш глибокого та детального дослідження досвіду США з точки зору науки конституційного та муніципального права.

**Аналіз останніх досліджень** і не вирішена частина проблеми. Досліджень муніципального досвіду США за останні роки в Україні проводилось небагато. Останнім комп-

лексним дослідженням монографічного характеру була кандидатська дисертація Н.В. Мішиної [1]. Після цього слід відзначити лише статті та підрозділи в підручниках авторства цієї дослідниці [2; 3]. А більш нові та ґрунтовні публікації відсутні, що робить актуальним вивчення відповідного досвіду та аналіз можливостей його застосування в Україні.

**Мета дослідження.** Метою статті є виокремлення та стисла характеристика тих організаційно-правових форм муніципального управління у США, які перспективно застосувати в Україні.

Йдеться про такі, що застосовуються у США, організаційно-правові форми «рада – мер», «рада – менеджер» і комісійну форму муніципального управління. Їх у літературі відносять до «основних», «базових» форм, зазначаючи, що «наведеними моделями не вичерпується вся багатоманітність організаційних структур муніципального управління, але на їх основі можуть бути побудовані різноманітні модифікації та «гібридні» моделі (сполучаючи окремі особливості базових)» [4, с. 78].

Адже, як зазначається у літературі, «важливим є те, що базові моделі організаційних структур місцевого самоврядування дають змогу шляхом вибору з невеликого числа тих, що практично довели своє право на існування, варіантів, прийняти за основу один з них і відпо-

відно до конкретних умов розвинути його до повної структури» [4, с. 78]. За тим тільки винятком, що йдеться про вибір кількох таких варіантів, а не лише одного.

### **Виклад основного матеріалу.**

Слід зазначити, що поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування» не є усталеним в українській юридичній літературі.

У цій статті поняття «організаційно-правова форма» охоплює порядок формування органів місцевого самоврядування та характеризує взаємодію між усіма органами місцевого самоврядування села, селища, міста.

Зараз в Україні застосовується переважно такий різновид організаційно-правової форми «рада – голова» (або «рада – мер»), як «рада – сильний мер» [2; 3], за певними винятками.

Одразу зауважимо, що навіть назви цих організаційно-правових форм поки що не є усталеними в українській літературі з муніципального права. Протягом багатьох років, поки Україна перебувала у складі СРСР, муніципальне право США якщо й досліджувалося, то тільки з точки зору критики буржуазних напрацювань у цій сфері. А отже, відповідна інформація є не загальнопоширеною. Тому дослідників муніципального управління в США (вже згадувана вище Н.В. Мішина, а також Г.В. Барабашев [5], В.М. Моргачов [6]) небагато.

Що ж до дослідників, які не концентрували свою увагу на вивченні досвіду США, то вони застосовують не тільки ці, але й інші назви. Наприклад, О.С. Шугріна, коли веде мову про організаційно-правову форму «рада – мер», також виокремлює два її види, називаючи та характеризуючи їх так:

«1. Форма «сильна рада – мер» характеризується обмеженням прав мера з координації діяльності виконавчих органів і контролю за їхньою діяльністю. За мером закріплюються в основному представницькі та оперативно-виконавчі функції. Рада має великий обсяг прав у сфері управління, у господарських і фінансових питаннях, особливо в питаннях призначення на посади. У межах цієї моделі представницький орган обирає зі свого складу виконавчий орган (главу місцевого самоврядування).

2. Форма «сильний мер – рада». Для цієї форми характерно обрання виконавчого органу (мера) безпосередньо населенням, що зумовлює його вагомій позиції щодо представницького органу. Мер самостійно вирішує багато поточних питань і має право відкладального вето на рішення ради, яке може бути подолане лише кваліфікованою більшістю голосів членів останнього. У межах цієї моделі і представницький, і виконавчий орган обираються безпосередньо населенням» [7, с. 96].

У цій цитаті привертає увагу той факт, що О.С. Шугріна пише не про два різновиди організаційно-правової форми місцевого самоврядування «рада – мер», а про дві окремі організаційно-правові форми. Навряд чи такий підхід є виправданим, адже вони є дуже подібними одна до одної, у відокремленні немає значної теоретичної чи практичної цінності.

Що ж до назв «слабкий мер – рада» та «сильний мер – рада», які вона застосовує, то вони також викликають зауваження. Слід зазначити, що навряд чи обґрунтовано на перше місце у назві ставити не колегіальний представницький орган місцевого самоврядування (місцеву раду), а таку посадову особу, як мер. І це особливо справедливо, коли мова йде про «слабкого» мера.

Існують і альтернативні назви. Так, М.В. Колесніков виокремлює дві організаційно-правові форми (він називає їх «моделі організації місцевого самоврядування») – «авторитарну» («сильний мер – слабкі представницькі збори») і «демократичну» («слабкий мер – сильні представницькі збори»). Водночас він зауважує, що «терміни «авторитарний» і «демократичний» відповідно до вказаних моделей організації місцевого самоврядування застосовуються <...> з певною долею умовності, оскільки повноваження виконавчих органів місцевого

самоврядування в першій з указаних моделей мають своїм джерелом пряме народне волевиявлення. Тому <...> обидві ці моделі організації місцевого самоврядування є різновидами демократичної форми правління» [8, с. 13–14]. Тобто він фактично доходить висновку про те, що необхідність відокремлювати як самостійні такі різновиди організаційно-правової форми місцевого самоврядування, як «рада – сильний мер» та «рада – слабкий мер», в окремі організаційно-правові форми відсутня. Має сенс вважати їх різновидами форми «рада – мер».

Повертаючись до того факту, що зараз в Україні застосовується переважно такий різновид організаційно-правової форми «рада – мер», як «рада – сильний мер», слід зазначити, що протягом багатьох років ці винятки пов'язувались лише з організаційно-правовими формами міст Києва та Севастополя. Але з внесенням змін і доповнень до Закону «Про місцеве самоврядування України» [9] у частині запровадження інституту старости диференціація організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні значно поглибилась.

Поки що відбувається становлення інституту старости як нової посадової особи місцевого самоврядування. І навряд чи нові зміни та доповнення до Закону «Про місцеве самоврядування України», спрямо-

вані на подальшу диференціацію організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні, були б своєчасними.

З метою подальшої диференціації у цій сфері, доцільним було б звернути увагу на такі форми, що застосовуються у США:

а) організаційно-правова форма місцевого самоврядування «рада – менеджер»;

б) різновид організаційно-правової форми місцевого самоврядування «рада – мер» «рада – слабкий мер».

Привабливість організаційно-правової форми місцевого самоврядування «рада – менеджер» полягає в тому, що участь у прийнятті важливих для поточного здійснення місцевого самоврядування питань бере фахівець у сфері комунального управління – «менеджер». Він не обирається, а призначається на свою посаду на конкурсній основі.

Якщо надати більш детальну характеристику цієї організаційно-правової форми, то доцільно зазначити таке. Територіальна громада обирає місцеву раду. Місцева рада, у свою чергу, обирає мера та призначає на посаду керуючого (менеджера). Якщо мер зосереджує свою увагу на політичних питаннях представницького характеру, являючи собою «обличчя» населеного пункту, то менеджер зосереджує свою увагу на вирішенні питань управлінського

характеру, що зосереджені у сфері комунального господарства.

Ось що пишуть вчені про цю організаційно-правову форму:

О.С. Шугріна: «Форма «рада – керуючий» відображає прагнення до «очищення» міської політики, до усунення корупції, неефективного та авторитарного правління. Керуючий є політично нейтральною фігурою, професіоналом в сфері громадського управління. Призначається на посаду та звільняється радою, яка обирається населенням. Недоліком цієї моделі є неможливість або ускладненість для населення впливу на політику, що проводиться керуючим. Ця схема передбачає призначення професійного керуючого (адміністратора) представницьким органом місцевого самоврядування, наприклад за результатами конкурсу» [7, с. 96].

Для України вона представляє інтерес насамперед тому, що це дасть змогу підвищити залучення професіоналів у сфері комунального управління до прийняття стратегічно важливих для життєзабезпечення територіальної громади рішень. А також це сприятиме подальшому відокремленню політичних посад в органах місцевого самоврядування від адміністративних посад в органах місцевого самоврядування. Водночас слід навести і застереження, висловлене О.С. Шугріною. Воно буде справед-

ливим для усіх держав – колишніх союзних республік СРСР: «Призначення глави адміністрації (менеджера, – О. Ч.) найбільш ефективно в тому разі, коли воно сполучається з високою мобільністю висококваліфікованих спеціалістів у сфері міського управління. <...> Мало того, що в нашій країні немає необхідної кількості таких спеціалістів, так ще й мобільність цієї категорії осіб стримуються відсутністю в більшості муніципальних утворень житлової площі та достойної заробітної плати, які могли б залучити добрих фахівців» [11, с. 62].

Привабливість такого різновиду організаційно-правової форми місцевого самоврядування «рада – мер», як «рада – слабкий мер», полягає в тому, що вона надасть можливість позбутися витрат як часу, так і грошових коштів шляхом відмови від обрання мера безпосередньо членами територіальної громади.

Якщо надати більш детальну характеристику цього різновиду організаційно-правової форми «рада – мер», то доцільно зазначити таке. Територіальна громада обирає місцеву раду. Місцева рада у свою чергу обирає мера. Він зосереджує свою увагу і на політичних питаннях представницького характеру, являючи собою «обличчя» населеного пункту, і на вирішенні питань

управлінського характеру, що зосереджені у сфері комунального господарства. Однак прийняття ключових рішень здійснюється місцевою радою.

На початку статті вже наводилась думка О.С. Шугріної щодо цього різновиду організаційно-правової форми «рада – мер». А ось що вважає В.В. Таболін: «Форма<sup>1</sup> <...> «сильна рада – слабкий мер» характеризується обмеженням прав мера з координації діяльності виконавчих органів і контролю за їхньою діяльністю. За мером закріплюються в основному представницькі та оперативно-виконавчі функції. Рада має великий обсяг прав у сфері управління, у господарських і фінансових питаннях, особливо в питаннях призначення на посади» [10, с. 227].

Для України цей різновид організаційно-правової форми «рада – мер» викликає інтерес насамперед тому, що це допоможе оптимізувати співпрацю такого колегіального органу місцевого самоврядування, як місцева рада, із сільським, селищним, міським головою.

Можливість обрання організаційно-правової форми або її різновиду під час здійснення диференціації в цій сфері доцільно надати територіальній громаді. Це цілком відповідає принципу субсидіарності, якій планується закріпити на

<sup>1</sup> Як бачимо, як і О.С. Шугріна, В.В. Таболін є прихильником виокремлення двох різновидів організаційно-правової форми «рада – мер» в окремі організаційно-правові форми місцевого самоврядування.

рівні Конституції України. Що ж до США, то там організаційно-правова форма муніципального управління обирається так: «Федеральне законодавство лише пропонує варіанти, а справа муніципалітетів – обрати прийнятні для себе схеми організації влади. Такий підхід не викликає ніяких зауважень. Погано, коли вищі органи влади починають нав'язувати власні преференції» [12, с. 146].

Завершити статтю та окреслити перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі хотілося б словами фахівців із муніципального права А.Г. Вороніна, В.А. Лапіна та А.Н. Широкова: «Обрання однієї з моделей місцевого самоврядування – тільки перший крок у фор-

муванні його організаційної структури. Наступним кроком має бути визначення процедур формування кожного з органів, що входять до загальної системи» [4, с. 78].

**Висновки.** Для проведення муніципальної реформи в Україні вбачається необхідним подальше розширення переліку організаційно-правових форм місцевого самоврядування. У статті доведено доцільність звернути першочергову увагу на досвід США у цій сфері та запропоновано врахувати можливість впровадження в Україні організаційно-правової форми «рада – менеджер» та такого різновиду організаційно-правової форми «рада – мер», як «рада – слабкий мер».

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мішина Н.В. Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.02 / Н.В. Мішина. – О., 2002. – 226 с.
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. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова» в Україні та в США / Н.В. Мішина // Юридический вестник. – 2001. – № 1. – С. 124–127.
4. Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством : [учебное пособие] / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. – М. : Дело, 1998. – 128 с.
5. Барабашев Г.В. Местное самоуправление / Г.В. Барабашев. – М. : Изд-во МГУ, 1996. – 352 с.
6. Моргачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде / В.Н. Моргачев. – М. : Наука, 1987. – 143 с.
7. Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления : дис. ... канд.юр.наук : спец. 12.00.02 / Е.С. Шугрина. – М., 1997. – 182 с.

8. Колесников Н.В. Правовые вопросы функционирования муниципальной службы в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.02 / Н.В. Колесников. – Саратов, 2000. – 171 с.

9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

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

11. Шугрина Е.С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления : дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.02 / Е.С. Шугрина. – М., 2008. – 448 с.

12. Выдрин И.В. Муниципальное право России : [учебник] / И.В. Выдрин. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2012. – 256 с.