

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32782/klj-2022-1.07>**ОРГАНІЗАЦІЙНА ФОРМА САМОВРЯДУВАННЯ «МІСЬКА РАДА – МЕР»****Нестор Віталій Романович,**

доктор юридичних наук, доцент,  
 доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права  
 Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого ПрАТ  
 «Міжрегіональна академія управління персоналом»  
 ORCID ID: 0000-0002-8194-1392

Метою статті є аналіз організаційних форм, які застосовуються для міського самоврядування. Констатовано, що система міського самоврядування являє собою лише перелік відповідних суб'єктів. У разі характеристики взаємин між ними слід вести мову про «організаційну форму міського самоврядування». Як проміжний висновок слід підкреслити, що інколи в українській юридичній літературі так іменують сукупність органів, які здійснюють місцеве самоврядування у конкретній адміністративно-територіальній одиниці, у тому числі у конкретному населеному пункті. Але слід також брати до уваги і посадових осіб місцевого, у т.ч. міського, самоврядування, насамперед тих, які вибираються населенням шляхом прямих виборів. Висновок про організаційну форму міського самоврядування можна сформулювати на підставі ознайомлення з положеннями Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Виявлено, що більшість українських міст, які не мають районного поділу, здійснюють місцеве самоврядування однаково, незалежно від того, яка кількість населення у цьому місті. Запропоновано дотримуватися думки, що ця форма – «рада – сильний мер». Конкретизуючи її назву до потреб характеристики міського самоврядування, слід запропонувати назву «міська рада – сильний мер».

У разі дослідження нормативних положень щодо організаційних форм міського самоврядування рекомендовано звернути увагу на статті Розділу I Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», які зумовлюють організаційну форму міського самоврядування. Наголошено на цікавому факті – наступний розділ цього Закону – Розділ II – має назву «Організаційно-правова основа місцевого самоврядування». Виходячи з назви Розділу II, саме у ньому мали б міститися всі положення, які стосуються особливості організаційних форм місцевого самоврядування загалом та міського самоврядування зокрема. Це є ще одним аргументом на користь того, що слід змінити розташування статей 10–12 в аналізованому Законі.

Що ж до положень Розділу II, то вони також стануть у нагоді для аргументації підходу, відповідно до якого організаційні форми міського самоврядування в Україні – це класична форма «рада – сильний мер» та її різновид для міст з районним поділом, у яких функціонують районні у містах ради.

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

**Nestor Vitalii. Organizational Form of Self-government "City Council – Mayor"**

The purpose of the article is to analyze the organizational forms used for urban self-government. It is stated that the system of municipal self-government is only a list of relevant bodies. In characterizing the relationship between them, we should talk about the "organizational form of urban self-government". As an intermediate conclusion, it should be emphasized that sometimes in the Ukrainian legal literature it is called a set of bodies that exercise local self-government in a particular administrative-territorial unit, including in a particular locality. But local officials should also be taken into account, including urban, self-government – primarily those elected by the population through direct elections. The conclusion about the organizational form of city self-government can be formulated on the basis of acquaintance with provisions of the Law "About local self-government in Ukraine".

*It was found that most Ukrainian cities, which do not have a district division, exercise local self-government in the same way, regardless of the population of this city. It is suggested to hold the opinion that this form is "council – a strong mayor". Specifying its name to the needs of the characteristics of city self-government, it is necessary to suggest the name "city council – a strong mayor".*

*When studying the regulations on organizational forms of urban self-government, it is recommended to pay attention to the articles of Section I of the Law "On Local Self-Government in Ukraine", which determine the organizational form of urban self-government. It is emphasized that an interesting fact – the next section of this Law – Section II – is entitled "Organizational and legal basis of local self-government". Based on the title of Section II, it should contain all the provisions relating to the peculiarities of the organizational forms of local self-government in general and urban self-government in particular. This is another argument in favor of changing the location of Articles 10–12 in the analyzed Law.*

*As for the provisions of Section II, they will also be useful in arguing the approach according to which the organizational forms of municipal self-government in Ukraine are the classic form of "council – a strong mayor" and its variant for cities with district division.*

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

Система міського самоврядування являє собою лише перелік відповідних суб'єктів. У разі характеристики відносин між ними слід вести мову про «організаційну форму міського самоврядування». Як проміжний висновок слід підкреслити, що інколи в українській юридичній літературі так іменують сукупність органів, які здійснюють місцеве самоврядування у конкретній адміністративно-територіальній одиниці, у тому числі у конкретному населеному пункті. Але слід також брати до уваги і посадових осіб місцевого, у т.ч. міського, самоврядування, насамперед тих, які вибираються населенням шляхом прямих виборів. Висновок про організаційну форму міського самоврядування можна сформулювати на підставі ознайомлення з положеннями Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Більшість українських міст, які не мають районного поділу, здійснюють місцеве самоврядування однаково, незалежно від того, яка кількість населення у цьому місті. Слід дотримуватися думки, що ця форма – «рада – сильний мер». Конкретизуючи її назву до потреб характеристики міського самоврядування, слід запропонувати назву «міська рада – сильний мер».

Проблема організаційних форм місцевого самоврядування (або, як інколи їх іменують, організаційно-правових форм місцевого самоврядування) досліджу-

валася в українській юридичній літературі переважно у контексті зарубіжних країн (дивись, наприклад, [1–3]). Саме тому у написанні цієї статті застосовувалися переважно положення чинного законодавства України (Конституції України 1996 року, Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), а також праці кількох авторів – В.М. Тупіцина та Н.М. Кондрацької. Стаття спрямована на ліквідацію цієї прогалини в українських муніципально-правових розробках.

**Метою статті** є аналіз організаційних форм, які застосовуються для міського самоврядування.

Варто зупинити увагу на тому, що найменування організаційної форми має бути коректним. Наприклад, В.М. Тупіцин вважає, «що з 1996 року в Україні запроваджена організаційно-правова форма «сильна рада – сильний голова» [4, с. 42]. Навряд чи така назва є виправданою. На наш погляд, міська рада загалом та місцева рада зокрема як колегіальний представницький орган завжди матиме набагато більш широкі повноваження, ніж мер – одноособовий представницький орган міського самоврядування. А тому навряд чи може існувати така організаційна форма міського самоврядування загалом та місцевого самоврядування зокрема, у якій ітиметься про «слабку раду» у назві. Це було б методоло-

гічною помилкою. Більш правильним буде вести мову про те, що в українських містах застосовується організаційно-правова форма «рада – сильний голова».

Щодо українських міст, на сучасному етапі варто брати до уваги, окрім особливостей столичного самоврядування, самоврядування у містах, що мають районний поділ. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» особливості місцевого самоврядування у районах цих міст визначають відповідні міські ради. На сучасному етапі є два варіанти:

- у кожному з районів міста утворюються районні у місті ради, а також їхні виконавчі органи (Харків, Дніпро, інші);
- у кожному з районів міста утворюються виконавчі органи міської ради (Одеса – районні адміністрації Одеської міської ради, інші міста).

Доцільно відобразити це у назвах організаційних форм міського самоврядування.

Відповідних розробок в українській юридичній літературі поки що немає, а отже, слід наголосити на доцільності:

- вважати, що у більшості міст України застосовується організаційна форма «міська рада – сильний мер», а саме у містах без районного поділу та у тих містах з районним поділом, де не утворюються районні у місті ради;
- вважати, що у містах України з районним поділом, де утворюються районні у місті ради, застосовується організаційна форма «міська рада – районні у місті ради – сильний мер».

У 2017 році Н.М. Кондрацька сформулювала, що «наявна модель системно-структурної організації місцевого самоврядування запроваджувалася як перехідна, яка натепер вичерпала свою роль та фактично призводить до гальмування не тільки розвитку інституту місцевого самоврядування, але й територіального розвитку країни загалом» [5, с. 1]. Навряд чи це твердження було адресоване міському самоврядуванню. Адже організаційна форма «рада – сильний мер» застосову-

ється вже доволі давно не тільки в Україні, але й у низці зарубіжних країн, та виправдала свою ефективність на практиці.

Доцільно охарактеризувати кожную з організаційних форм міського самоврядування в Україні більш детально.

Організаційна форма «міська рада – сильний мер» в українських містах має такі характеристики.

Відповідно до Конституції України «міське самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи» (частина третя статті 140) [6].

У наступній статті Основний Закон 1996 року передбачає, що:

- «до складу ... міської ... ради входять депутати, які вибираються жителями ... міста ... на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень ... міської ... ради, депутати якої вибрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень ... міської ... ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради» (частина перша статті 141);

– «територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права вибирають шляхом таємного голосування відповідно ... міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень ... міського голови, вибраного на чергових виборах, становить п'ять років» (частина друга статті 141);

– «чергові вибори ... міських ... рад, ... міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, вибраних на чергових виборах» (частина третя статті 141);

– «статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом» (частина четверта статті 141) [6].

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» деталізує положення Конституції та містить низку норм, надзвичайно важливих для розуміння сутності кожної з двох організаційних форм міського самоврядування.

Слід звернути увагу на статтю 10 «Ради – представницькі органи місцевого самоврядування», відповідно до положень частини першої якої «сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами» [7]. Це ще раз підкреслює, що міські ради є представницькими органами міського самоврядування.

Важливим є і те, як саме ця стаття розміщена у тексті Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Наведемо перелік назв статей, розміщених до та після аналізованої:

Стаття 6. Територіальні громади. Стаття 7. Місцевий референдум. Стаття 8. Загальні збори громадян. Стаття 9. Місцеві ініціативи. Стаття 10. Ради – представницькі органи місцевого самоврядування. Стаття 11. Виконавчі органи рад. Стаття 12. Сільський, селищний, міський голова.

Стаття 13. Громадські слухання.

Стаття 14. Органи самоорганізації населення.

Отже, стаття про місцеві, у т.ч. міські ради, так само, як і статті про виконавчі органи цих рад (стаття 11) та про сільського, селищного, міського голову (стаття 12), розміщені «у середині» блоку статей, які охоплюють прояви прямої демократії на місцевому, у т.ч. на міському рівні – референдуми та загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання. Це є не дуже логічним, а тому варто поставити питання про змінення порядку розміщення вищенаведених статей.

Переходячи до статті 11 «Виконавчі органи рад», слід підкреслити, що вона містить дві частини:

«1. Виконавчими органами ... міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи» [7]. Ця частина аналізованої статті дає підстави ознайомитись як з переліком можливих назв, які можуть мати виконавчі органи міських рад. Важливим є і той факт, що перелік назв не є вичерпним, а отже, являє собою лише приблизний «орієнтир» для колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування; вони можуть вибрати будь-яку назву, яка найбільш повно відображає сутність утвореного ними виконавчого органу.

«2. Виконавчі органи ... міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади» [7].

Друга частина статті 11 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» демонструє, що виконавчі органи на досліджуваному нами міському рівні мають дві групи повноважень – власні та делеговані. Відповідно, підконтрольність цих органів є подвійною. З одного боку, це не є перевагою, адже підконтрольним органам значно легше працювати, коли контролюючий суб'єкт один, а не кілька. З іншого боку, подвійний контроль є більш ефективним.

Варто перейти до стислого аналізу положень наступної статті Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» – статті 12 «Сільський, селищний, міський голова». Важливою є частина третя цієї статті, відповідно до якої «міський голова очолює виконавчий комітет відповідної ... міської ради, головує на її засіданнях» [7]. Це є одним з основних факторів, які дають підстави обґрунтовано стверджувати: міський голова є «сильним» мером, а не «слабким» мером. Тобто всі «сильні» мери в зарубіжних країнах за посадою головує на засіданнях міських рад та очолюють її виконавчий орган.

Може виникнути запитання, чому це є важливим для врахування.



Відповідь на це запитання можна знайти у частині п'ятій аналізованої статті, положення якої передбачають, що «на сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом» [7].

Завершуючи огляд тих положень Розділу I Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», які зумовлюють організаційну форму міського самоврядування, слід наголосити на цікавому факті: наступний розділ цього Закону – Розділ II – має назву «Організаційно-правова основа місцевого самоврядування».

Виходячи з назви Розділу II, саме у ньому мали б міститися всі положення,

які стосуються особливості організаційних форм місцевого самоврядування загалом та міського самоврядування зокрема. Це є ще одним аргументом на користь того, що слід змінити розташування статей 10–12 в аналізованому Законі.

Що ж до положень Розділу II, то вони також стануть у нагоді у разі аргументації підходу, відповідно до якого організаційні форми міського самоврядування в Україні – це класична форма «рада – сильний мер» та її різновид для міст з районним поділом, у яких функціонують районні у містах ради.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають в аналізі проблеми здійснення самоврядування на рівні районів у містах.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права* : збірник наукових 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. 81–89.
3. Мішина Н.В. Муніципальне управління в столиці Великобританії – Лондоні. *Юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 260–265.
4. Тупіцин В.М. Організаційне забезпечення діяльності представницького органу місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. наук з держ. управління. Дніпропетровськ, 2015. 247 с.
5. Кондрацька Н.М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 24 с.
6. Конституція України 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

#### REFERENCES:

1. Mishyna N.V. (2004) Deiaki osoblyvosti munitsypalnoho upravlinnia v Londoni [Some features of municipal administration in London]. Aktualni problemy derzhavy i prava: Zb. nauk. prats. Vyp. 22. Odesa: Yurydychna literature. P. 229– 233 [in Ukrainian].
2. Mishyna N.V. (2020) Orhany samoorganizatsii naselennia v Ukraini: typolohiia ta klasyfikatsiia [Bodies of self-organization of the population in Ukraine: typology and classification]. Naukovi pratsi Natsionalnoho universytetu «Odeska yurydychna akademiia». Tom XX VI. Odesa. P. 81–89 [in Ukrainian].
3. Mishyna N.V. (2015) Munitsypalne upravlinnia v stolytsi Velykobrytanii – Londoni [Municipal administration in the capital of Great Britain – London]. Yurydychnyi visnyk. No. 3. P. 260–265 [in Ukrainian].
4. Tupitsyn V.M. (2015) Orhanizatsiine zabezpechennia diialnosti predstavnytskoho orhanu mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Organizational support for the activities of the

representative body of local self-government in Ukraine]: dys. ... kand. nauk z derzh. upravlinnia. Dnipropetrovsk. 247 s. [in Ukrainian].

5. Kondratska N.M. (2017) Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: konstitutsiina model systemno-strukturnoi orhanizatsii [Local self-government in Ukraine: a constitutional model of system-structural organization]: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. Kharkiv, 2017. 24 s. [in Ukrainian].

6. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine], No. 254k/96-VR (2020) [in Ukrainian]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> [in Ukrainian].

7. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini [On local self-government in Ukraine]: Zakon Ukrainy No. 280/97-VR (2022). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr#Text> [in Ukrainian].