

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ГОНЧАРОВА КРИСТІНА АНДРІЇВНА

УДК 342.553 (477+73) – 021.272

ДИСЕРТАЦІЯ

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА США:
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

081 – Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ К.А. Гончарова

Науковий керівник –
МІШИНА Наталя Вікторівна,
доктор юридичних наук, професор

Одеса – 2022

АНОТАЦІЯ

Гончарова К.А. Організаційно-правові форми місцевого самоврядування в Україні та США: порівняльно-правове дослідження. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2022.

У дисертації вирішено наукове завдання, що полягає в проведенні конституційно-порівняльного аналізу системи організаційно-правових форм місцевого самоврядування в США з метою розробки пропозицій для подальшого удосконалення системи організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні.

За підсумками дослідження сформульовано висновки та пропозиції, до числа найбільш важливих з яких належать такі.

Організаційно-правова форма місцевого самоврядування – це закріплена у джерелах муніципального права форма здійснення місцевого самоврядування в адміністративно-територіальній одиниці, яка визначає систему місцевого самоврядування у цій одиниці, компетенційні основи діяльності кожного з елементів системи, порядок формування та діяльності кожного з її елементів та зв'язки між її елементами.

Отримала подальшу аргументацію теза про доцільність порівняння місцевого самоврядування в Україні та в США. З застосуванням аксіологічного підходу виявлено, що в Україні конституційними цінностями, пов'язаними з місцевим самоврядуванням, є визнання та гарантування місцевого самоврядування, народовладдя, законність, демократизм, унітаризм, а у США - визнання та гарантування місцевого самоврядування, народовладдя, законність, демократизм, федералізм. Підкреслено, що це робить можливим рецепцію досвіду США в Україні, особливо у частині змістовного наповнення та захисту цих цінностей.

Доведено неточність таких наявних в українській юридичній літературі назв організаційно-правових форм місцевого самоврядування у США, як «управитель міста» (вірним аналогом є «рада – мер»), «мер – муніципалітет» (вірним аналогом є «рада – мер»), «мер – рада» (вірним аналогом є «рада – мер»), «менеджер – рада» (вірним аналогом є «рада – менеджер»), «комбінована форма» та «гібридна форма» (недоцільно виокремлювати, фактично мова йде про форму «рада – мер»).

Спростовано таку, що інколи зустрічається в українській юридичній літературі тезу, що окремими організаційно-правовими формами місцевого самоврядування є «слабка рада – сильний мер» та «сильна рада – слабкий мер». Підкреслено, що навряд чи є можливою ситуація, коли мер буде мати більше повноважень, ніж місцева рада та наголошено, що у зв'язку з цим згадувати про «сильну раду» чи «слабку раду» навряд чи є вірним. Аргументовано, що лише мер може характеризуватись як «сильний» або «слабкий» з урахуванням обсягу наданих йому повноважень. Запропоновано вести мову про організаційно-правову форму місцевого самоврядування «рада – мер», а у дужках зазначати, який саме мер, сильний чи слабкий, наявний у конкретній адміністративно-територіальній одиниці: «рада – мер (сильний)» чи «рада – мер (слабкий)».

Підкреслені наявна у США та відсутня в Україні можливість вибору організаційно-правової форми місцевого самоврядування адміністративно-територіальною одиницею (територіальною громадою). Наголошено, що не кожна з організаційно-правових форм, які українські дослідники відносять до числа використовуваних у США, може бути застосована на всій території країни. Так, в усіх штатах застосовується форма «рада – мер» в обох своїх різновидах («сильний» мер та «слабкий» мер) і «рада – менеджер»; додатково в деяких штатах можна обрати також і комісійну форму та / або форму «збори жителів».

При проведенні порівняльного аналізу виявлено, що об'єднані територіальні громади в Україні застосовують ту ж саму організаційно-

правову форму, яка передбачена для здійснення місцевого самоврядування в інших територіальних громадах. Запропоновано ввести у науковий обіг української науки конституційного права положення про те, що організаційно-правові форми місцевого самоврядування в об'єднаних таунах (тауншипах) співпадають з цими формами у таунах (тауншипах), а в об'єднаних графствах і сіті – з цими формами у сіті (згадка про це в українській муніципальній літературі відсутня).

Аргументовано, що організаційно-правові форми місцевого самоврядування в графствах – це не «рада комісіонерів» та «рада контролерів» (як про це зазначається українській муніципальній літературі), а ті ж самі форми, як і для організації муніципального управління в населених пунктах США, - а саме, форми «рада – мер», «рада – менеджер» та комісійна форма.

З метою дотримання доктринального тезаурусу у наукових дослідженнях, по відношенню до України застосовано «класичні» назви організаційно-правових форм місцевого самоврядування («рада – мер», «рада – менеджер», комісійна форма) попри відсутність в нормативно-правових актах посади «мер», колегіального представницького органу місцевого самоврядування «комісія».

Організаційно-правову форму місцевого самоврядування в областях та районах України вперше охарактеризовано як комісійну форму. Запропоновано розглянути можливість в якості альтернативної форми впровадити організаційно-правову форму – «рада – мер (слабкий)».

Організаційно-правову форму місцевого самоврядування у населених пунктах України (крім м.Київ) та в об'єднаних територіальних громадах охарактеризовано як форму «рада – мер (сильний)». Сформульовано, що так як жителі районів міст не вважаються територіальною громадою (району у місті), а місцеве самоврядування в Україні розглядається як право територіальної громади, виокремлювати окремі організаційно-правові форми місцевого самоврядування для міст з районним поділом недоцільно.

Для міських населених пунктів запропоновано розглянути можливість в якості альтернативних форм впровадити організаційно-правові форми «рада – менеджер» та «рада – мер (слабкий)».

Для сільських населених пунктів (села, селища) запропоновано розглянути можливість в якості альтернативних форм впровадити організаційно-правові форми «рада – менеджер» та комісійну.

На підставі того, що як в Україні, так і у США застосовується більше, ніж одна організаційно-правова форма місцевого самоврядування, уперше в юридичній літературі запропоновано вести мову про «систему організаційно-правових форм місцевого самоврядування».

Система організаційно-правових форм місцевого самоврядування у США для муніципальних органів загальної компетенції сформована у залежності від виду адміністративно-територіальної одиниці: а) графства, сіті, тауни, тауншип та вілліджі можуть застосовувати форми «рада – мер» (різновиди з «сильним» або «слабким» мером), «рада – менеджер», комісійну форму; б) додатково сільські населені пункти в окремих штатах можуть застосовувати форму «збори жителів» (різновиди зі зборами усіх жителів адміністративно-територіальної одиниці, що мають право голосу, або зі зборами представників).

Система організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні сформована у залежності від виду адміністративно-територіальної одиниці: а) області, райони застосовують комісійну форму; б) населені пункти застосовують форму «рада – мер (сильний)».

На матеріалах досвіду США для України обґрунтовано доцільність: а) застосування принципу ротації при формуванні місцевих рад в Україні; б) впровадження положення, відповідно до якого одна й та сама особа не може бути депутатом місцевих рад, сільським, селищним, міським головою більше ніж три строки підряд.

На матеріалах досвіду США для України отримали додаткову подальшу аргументацію: а) теза «проти» прийняття окремих законів про

органи місцевого самоврядування (про представницькі органи, про виконавчі органи), або про посадових осіб місцевого самоврядування (наприклад, про сільського, селищного, міського голову тощо); б) теза про доцільність повернення до застосування мажоритарної виборчої системи для формування місцевих рад; в) теза про доцільність скорочення строку повноважень місцевих рад в Україні; г) теза про доцільність зменшення кількості членів місцевих рад в Україні; д) теза про надання можливості колегіальним представницьким органам областей та районів формувати виконавчі органи, які б мали муніципальну природу.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальне управління, організаційно-правова форма, організаційно-правова форма місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування, організація місцевого самоврядування, муніципальне право, конституційна аксіологія, конституційні цінності, конституційні принципи, права людини.

ABSTRACT

Goncharova. K.A. Organizational and legal forms of local self-government in Ukraine and the USA: a comparative law research. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for the degree of a Doctor of Philosophy (Ph.D) on the specialty 081 - Law. - National University "Odessa Law Academy", Odessa, 2022.

The research solves the scientific task of conducting a constitutional and comparative analysis of the system of organizational forms of local self-government in the USA in order to develop proposals for further improvement of the organizational forms of Ukrainian local self-government.

Based on the results of the research, conclusions and proposals were formulated, the most important of which include the following.

The organizational form of local self-government is a form of local self-government in an administrative-territorial unit established in one of the sources of municipal law, which defines the system of local self-government in this unit, the

competence of each of the elements of the system, the order of its formation and functioning connections between these elements.

The thesis about the expediency of comparing local self-government in Ukraine and the USA received further argumentation. With the application of an axiological approach, it was found that in Ukraine the constitutional values related to local self-government are the recognition and guarantee of local self-government, the rule of people, legality, democracy, unitarism, and in the USA - the recognition and guarantee of local self-government, the rule of people, legality, democracy, federalism. It is emphasized that this makes possible the reception of the experience of the USA in Ukraine, especially in the part of meaningful content and protection of these values.

The author argues the inaccuracy of the names of organizational forms of local self-government in the USA, which are available in the Ukrainian legal literature – such as "city administrator" (the correct analogue is "council - mayor"), "mayor - municipality" (the correct analogue is "council - mayor"), "mayor - council" (the correct analogue is "council - mayor"), "manager - council" (the correct analogue is "council - manager"), "combined form" and "hybrid form" (it is not appropriate to distinguish, in fact we are talking about the form "council - mayor").

The thesis that "weak council - strong mayor" and "strong council - weak mayor" are separate organizational forms of local self-government, which is sometimes found in Ukrainian legal literature, has been refuted. It is emphasized that it is hardly possible for the mayor to have more powers than the local council, and it is emphasized that it is hardly correct to mention a "strong council" or a "weak council" in this relation. It is argued that only the mayor can be characterized as "strong" or "weak" taking into account the scope of powers granted to him. It is proposed to talk about the organizational and legal form of local self-government "council - mayor", and in brackets indicate which mayor, strong or weak, is present in a specific administrative and territorial unit: "council - mayor (strong)" or "council - mayor" (weak)".

The possibility of choosing the organizational form of local self-government by an administrative-territorial unit (territorial community) that is available in the USA and absent in Ukraine is underlined. It is emphasized that not each of the organizational forms, which Ukrainian researchers include among those used in the USA, can be applied throughout the entire territory of the country. Thus, in all states, the form "council - mayor" is used in both its varieties ("strong" mayor and "weak" mayor) and "council - manager"; additionally, in some states, you can also choose a commission form and / or a "residents' meeting" form.

When conducting a comparative analysis, it was found that the united territorial communities in Ukraine use the same organizational form that is provided for the implementation of local self-government in other territorial communities. It is proposed to introduce into the doctrinal thesaurus of Ukrainian constitutional law the provision that the organizational forms of local self-government in united towns (townships) coincide with these forms in towns (townships), and in united counties and cities - with these forms in the network (there is no mention of this in Ukrainian municipal literature).

It is argued that the organizational forms of local self-government in counties are not the "council of commissioners" and "council of controllers" (as noted in the Ukrainian municipal literature), but the same forms as for the organization of municipal administration in US settlements, - namely, the forms "council - mayor", "council - manager" and commission form.

In order to comply with the doctrinal thesaurus in scientific research, in relation to Ukraine, the "classical" names of the organizational forms of local self-government ("council - mayor", "council - manager", commission form) have been applied, despite the absence of the position of "mayor" in the normative legal acts, the collegial representative body of local self-government "commission".

The organizational form of local self-government in regions (oblast) and districts (rayon) of Ukraine was characterized for the first time as a commission form. It is proposed to consider the possibility of implementing the organizational and legal form - "council - mayor (weak)" as an alternative form.

The organizational form of local self-government in the settlements of Ukraine (except the city of Kyiv) and in the united territorial communities is characterized as the "council-mayor (strong)" form. It is stated that since residents of city districts are not considered a territorial community (a district within a city), and local self-government in Ukraine is considered a right of a territorial community, it is impractical to distinguish separate organizational forms of local self-government for cities with district divisions.

For urban settlements, it is proposed to consider the possibility of implementing the organizational forms of "council-manager" and "council-mayor (weak)" as alternative forms.

For rural settlements (villages, settlements), it is proposed to consider the possibility of implementing the organizational forms of "council-manager" and commission as alternative forms.

On the basis of the fact that both in Ukraine and in the USA more than one organizational form of local self-government is used, for the first time in the legal literature it is proposed to talk about the "system of organizational forms of local self-government".

The system of organizational forms of local self-government in the USA for municipal bodies of general competence is formed depending on the type of administrative-territorial unit: a) counties, cities, towns, townships and villages can use the forms "council - mayor" (varieties with "strong" or "weak" mayor), "council - manager", commission form; b) additionally, rural settlements in individual states can use the form of "residents' meeting" (varieties with meetings of all residents of the administrative-territorial unit who have the right to vote, or with meetings of representatives).

The system of organizational forms of local self-government in Ukraine is formed depending on the type of administrative-territorial unit: a) regions, districts apply the commission form; b) localities use the form "council - mayor (strong)".

Based on the materials of the US experience for Ukraine, the author proposed: a) application of the principle of rotation in the formation of local

councils in Ukraine; b) implementation of the provision according to which one and the same person cannot be a deputy of local councils, village, settlement, or city mayor for more than three terms in a row.

On the basis of the experience of the USA for Ukraine the author proposed additional arguments for the: a) thesis "against" the adoption of separate laws on local self-government bodies (on representative bodies, on executive bodies) or on local self-government officials (for example, on village, settlement, city mayors etc.); b) thesis about the expediency of returning to the use of the majority electoral system for the formation of local councils; c) thesis on the expediency of shortening the term of office of local councils in Ukraine; d) thesis about the expediency of reducing the number of members of local councils in Ukraine; e) a thesis on enabling collegial representative bodies of regions and districts to form executive bodies that would have a municipal nature.

Key words: local self-government, municipal government, organizational form, organizational form of local self-government, local self-government bodies, organization of local self-government, municipal law, constitutional axiology, constitutional values, constitutional principles, human rights.

Список публікацій здобувача за темою дисертації

– наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Гончарова К.А. Поняття «організаційно-правова форма» в муніципальному та цивільному праві. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 1. С. 32-36.

2. Гончарова К.А. Організаційно-правова форма місцевого самоврядування «рада – мер» в Україні та в США. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 2. С.13-16.

3. Гончарова К.А. Адміністративно-територіальний устрій України та США та його вплив на організаційно-правові форми місцевого

самоврядування. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 5. Т. 1. С. 211-215.

4. Гончарова К. А. Аксіологічний вимір місцевого самоврядування в Україні та в США. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. № 20. С. 62-69.

5. Гончарова К. А. Організаційно-правові форми місцевого самоврядування: постановка питання. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія» : збірник наукових статей*. Чернівці, 2019. № 3. С. 32-40.

– наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Гончарова К.А. Досвід США: державна регламентація інституту муніципального управління. Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики: матеріали Міжнародної конференції (в авторській редакції) (м. Маріуполь, 24 вересня 2021 року). Маріуполь, ДонДУВС. 2021. С. 93-97.

7. Гончарова К.А. Організаційно-правова форма місцевого самоврядування "рада - мер". Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез IV Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 2–6 березня 2021 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2021. С. 141-143.

8. Гончарова К.А. До питання застосування поняття «організаційно-правова форма» до місцевого самоврядування в Україні. Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова

(м. Хмельницький, 28 лютого – 2 березня 2020 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2020. С. 113-116.

9. Гончарова К.А. Конституційні цінності та українське місцеве самоврядування. Конституційні принципи місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС: тези доповідей *Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 18 травня 2020 року). Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2020. С. 105-107.

10. Гончарова К.А. Політико-правові засади місцевого самоврядування в Україні та досвід США. *Регіональна політика: політико-правові засади, урбаністика, просторове планування, архітектура [зб. наук. пр.]*. Вип. V. Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., (Київ, 22 листопада 2019 р.). Мін-во освіти і науки України, Мін-во розв. громад та територій України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ–Тернопіль : «Бескиди», 2019. В 2-х ч. Ч. 1. С. 159-162.

11. Гончарова К. А. Місцеве самоврядування в Україні та США: ціннісний вимір. Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації : збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації» (м. Хмельницький, 17 травня 2019 року). [у 2-х част.]. Частина 1. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2019. С. 143-147.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	14
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНЕ ПІДГРУНТЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФОРМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА США.....	23
1.1. Історіографія дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні та США.....	23
1.2. Аксіологічний вимір місцевого самоврядування в Україні та США ...	45
1.3. Поняття організаційно-правової форми місцевого самоврядування....	66
Висновки до Розділу 1.....	104
РОЗДІЛ 2. СИСТЕМИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФОРМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В США ТА В УКРАЇНІ: ХАРАКТЕРИСТИКИ ТА НАПРЯМИ РЕЦЕПЦІЇ ДОСВІДУ США	108
2.1. Система організаційно-правових форм місцевого самоврядування у США.....	108
2.2. Система організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні та перспективи запозичення досвіду США	153
Висновки до Розділу 2.....	184
ВИСНОВКИ	190
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	195
ДОДАТКИ	216

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. У 2021 – 2022 роках в Україні, як і у попередні роки, активно відбувалась муніципальна реформа як складова адміністративної реформи, а також і реформа децентралізації публічної влади. Вже кілька років обговорюються відповідні зміни до Конституції України 1996 року, а також ведеться науковий дискурс з питань, що мають безпосереднє значення для визначення організаційно-правових форм місцевого самоврядування у державі.

Наприклад, вже не одне десятиріччя вчені та практики – фахівці з конституційного та муніципального права – наголошують на тому, що на рівні областей та районів мають функціонувати виконавчі органи місцевого самоврядування. Однак, перші реальні кроки у цьому напрямі було зроблено саме на сучасному етапі муніципальної реформи, у зв'язку з її поєднанням з реформою децентралізації публічної влади. Поява таких виконавчих органів місцевого самоврядування та передача їм повноважень обласних та районних місцевих державних адміністрацій буде означати зміну організаційно-правової форми місцевого самоврядування в областях та районах України.

Все більше теоретиків та практиків звертають увагу на те, що міські та селищні населені пункти можуть підвищити ефективність місцевого самоврядування, якщо передбачити для них різні організаційно-правові форми місцевого самоврядування, а ще краще – надати можливість територіальній громаді чи об'єднаній територіальній громаді обирати одну з 2-3 організаційно-правових форм.

Ступінь актуальності дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні та у США на монографічному рівні слід охарактеризувати як надзвичайно високу. Це пов'язано з тим, що в умовах поточного етапу муніципальної реформи та реформи децентралізації публічної влади все частіше звертаються до зарубіжного досвіду, і це досвід

європейських країн. Водночас, у теорії та практиці муніципального права США є багато інноваційних, креативних ідей, розробок, концепцій, які активно запозичуються іншими зарубіжними країнами, - і не лише тими, що належать до родини спільного права. Цікавим є той факт, що навіть за часів СРСР дослідженню муніципального досвіду США приділялось значно більше уваги – слід відмітити монографічні праці Б.С. Крилова «США: федералізм, штати і місцеве управління», 1968 рік, В.М. Моргачьова «Форми та методи територіального управління у США і Канаді», 1987 рік. А монографія на основі дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Г.В. Барабашева про місцеве самоврядування у США перевидавалась кілька разів, останній раз після смерті дослідника у 1996 році.

Після проголошення незалежності України до питань дослідження муніципального управління в США зверталась Н.В. Мішина (дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження», 2002 рік, а також низка статей виключно про США). Саме організаційно-правові форми місцевого самоврядування в США на монографічному рівні не вивчалися, найбільш послідовно у цій сфері працювала О.В. Чапля, опублікувавши низку статей з цього питання.

Все це робить звернення до обраної теми актуальним як з теоретичної, так і з практичної точок зору.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до науково-дослідної теми кафедри конституційного права «Конституційна реформа та модернізація в умовах інтеграційного розвитку України», що пов'язана з планом наукових досліджень Національного університету «Одеська юридична академія» на 2016–2020 роки «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертації є проведення конституційно-порівняльного дослідження, яке передбачає аналіз системи організаційно-правових форм місцевого самоврядування в США з метою розробки пропозицій для подальшого удосконалення системи організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні.

Мета дослідження обумовлює необхідність виконання таких наукових завдань:

- уточнити історіографію дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні та США;
- проаналізувати аксіологічний вимір місцевого самоврядування в Україні та США;
- розглянути поняття організаційно-правової форми місцевого самоврядування;
- змодельовати систему організаційно-правових форм місцевого самоврядування у США;
- змодельовати систему організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні та перспективи запозичення досвіду США.

Об'єктом дослідження є місцеве самоврядування в Україні та у США.

Предметом дослідження є організаційно-правові форми місцевого самоврядування в Україні та США: порівняльно-правове дослідження.

Методи дослідження. Достовірність отриманих наукових результатів забезпечується застосуванням таких філософських підходів, як аксіологічний, антропологічний, діалектичний, системний, цивілізаційний та інші.

При написанні дослідження було застосовано такі загальнонаукові методи наукового пізнання: абстрагування - при аналізі системи організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні не було досліджено міське самоврядування у столиці – Києві, так само за аналогією при аналізі системи організаційно-правових форм місцевого самоврядування у США не було досліджено самоврядування у столичному окрузі Колумбія

(розділ 2), при дослідженні аксіологічної основи місцевого самоврядування в Україні здебільшого аналізувались нормативно-правові акти, а в США – судова практика (прецеденти, підрозділ 1.2); при дослідженні організаційно-правових форм місцевого самоврядування в США та в Україні детально не аналізувався кожен з наявних органів місцевого самоврядування, кожна посадова особа місцевого самоврядування (підрозділи 2.1, 2.2); аналізу – при огляду історіографії досліджень місцевого самоврядування в Україні та США у цілому та організаційно-правових форм місцевого самоврядування зокрема (підрозділ 1.1), при дослідженні підходів до визначення поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування» (підрозділ 1.3); компаративний – при проведенні порівняльно-правового дослідження аксіологічних основ місцевого самоврядування в Україні та у США (підрозділ 1.2) та переліку організаційно-правових форм місцевого самоврядування в аналізованих країнах, а також внутрішньої структури цих форм (розділ 2); синтезу – при формулюванні висновків та пропозицій щодо можливостей застосування муніципального досвіду США на сучасному етапі муніципальної реформи та реформи децентралізації публічної влади в Україні (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2); системний метод – при дослідженні систем організаційно-правових форм місцевого самоврядування в аналізованих країнах (розділ 2) тощо.

Теоретичною основою дисертаційного дослідження послужили наукові розробки українських та зарубіжних авторів, серед яких, крім зазначених вище, Бальцій Ю.Ю., Батанов О.В., Грובה В.П., Калашніков В.М., Кондрацька Н.М., Куфакова Н.А., Любченко П. М., Мішин А.О., Назарко А. Т., Пережняк Б.А., Петренко А.О., Прієшкіна О.В., Реньов Є. В., Салей М. І., Серьогіна С.Г., Сінькевич О.В., Скрипнюк О.В., Смирнов В.В., Совгіря О.В., Тупіцин В.М., та інші.

Нормативно-правовою базою дисертаційного дослідження є Конституція України 1996 року, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних

громад», Виборчий кодекс України, Конституція США 1789 року, конституції штатів США, акти місцевої нормотворчості тощо.

Емпіричну основу дослідження становлять практика розгляду справ Конституційним Судом України, Верховним Судом США, а також довідкові видання, статистична інформація, публікації засобів масової інформації та матеріали офіційних веб-сайтів органів публічної влади України та США.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним з перших у національній юридичній науці досліджень системи організаційно-правових форм місцевого самоврядування в США з метою розробки пропозицій для подальшого удосконалення системи організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні.

У дисертаційному дослідженні сформульовано нові положення і висновки, до найбільш значущих з яких належать:

уперше:

- на підставі того, що як в Україні, так і у США застосовується більше, ніж одна організаційно-правова форма місцевого самоврядування, запропоновано вести мову про «систему організаційно-правових форм місцевого самоврядування»;

- організаційно-правову форму місцевого самоврядування в областях та районах України охарактеризовано як комісійну форму;

- запропоновано розглянути можливість в якості альтернативної форми впровадити організаційно-правову форму – «рада – мер (слабкий)»;

- для міських населених пунктів запропоновано розглянути можливість в якості альтернативних форм впровадити організаційно-правові форми «рада – менеджер» та «рада – мер (слабкий)»;

- для сільських населених пунктів (села, селища) запропоновано розглянути можливість в якості альтернативних форм впровадити організаційно-правові форми «рада – менеджер» та комісійну;

- доведено, що не кожна з організаційно-правових форм, які українські дослідники відносять до числа використовуваних у США, може бути

застосована на всій території країни. Так, в усіх штатах застосовується форма «рада – мер» в обох своїх різновидах («сильний» мер та «слабкий» мер) і «рада – менеджер»; додатково в деяких штатах можна обрати також і комісійну форму та / або форму «збори жителів»;

- аргументовано, що організаційно-правові форми місцевого самоврядування в графствах – це не «рада комісіонерів» та «рада контролерів» (як про це зазначається українській муніципальній літературі), а ті ж самі форми, як і для організації муніципального управління в населених пунктах США, - а саме, форми «рада – мер», «рада – менеджер» та комісійна форма;

- запропоновано застосування принципу ротації при формуванні місцевих рад в Україні;

- аргументовано доцільність впровадження у муніципальне законодавство України положення, відповідно до якого одна й та сама особа не може бути депутатом місцевих рад та / або сільським, селищним, міським головою більше ніж три строки підряд;

удосконалено:

- тезу щодо неточності таких наявних в українській юридичній літературі назв організаційно-правових форм місцевого самоврядування у США, як «управитель міста» (вірним аналогом є «рада – мер»), «мер – муніципалітет» (вірним аналогом є «рада – мер»), «мер – рада» (вірним аналогом є «рада – мер»), «менеджер – рада» (вірним аналогом є «рада – менеджер»), «комбінована форма» та «гібридна форма» (недоцільно виокремлювати, фактично мова йде про форму «рада – мер»);

- тезу, що різновиди «слабка рада – сильний мер» та «сильна рада – слабкий мер» не є окремими організаційно-правовими формами місцевого самоврядування;

- тезу про доцільність скорочення строку повноважень місцевих рад в Україні;

- тезу про доцільність зменшення кількості членів місцевих рад в

Україні;

набули подальшого розвитку:

- теза «проти» прийняття окремих законів про органи місцевого самоврядування (про представницькі органи, про виконавчі органи), або про посадових осіб місцевого самоврядування (наприклад, про сільського, селищного, міського голову тощо);

- доцільність повернення до застосування мажоритарної виборчої системи для формування місцевих рад;

- надання можливості колегіальним представницьким органам областей та районів формувати виконавчі органи, які б мали муніципальну природу;

сформульовано, що:

- організаційно-правова форма місцевого самоврядування – це закріплена у джерелах муніципального права форма здійснення місцевого самоврядування в адміністративно-територіальній одиниці, яка визначає систему місцевого самоврядування у цій одиниці, компетенційні основи діяльності кожного з елементів системи, порядок формування та діяльності кожного з її елементів та зв'язки між її елементами;

- система організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні сформована у залежності від виду адміністративно-територіальної одиниці: а) області, райони застосовують комісійну форму; б) населені пункти застосовують форму «рада – мер (сильний)».

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані в:

науково-дослідній сфері – при подальших дослідженнях місцевого самоврядування в Україні та у США, організаційно-правових форм місцевого самоврядування;

нормотворчій сфері – при подальшій розробці та вдосконаленні актів муніципального законодавства України;

правозастосовній сфері – при подальшому реформуванні місцевого самоврядування та при децентралізації публічної влади в Україні, при

пошуку та застосуванні кращого зарубіжного досвіду в муніципальну практику;

навчальному процесі – при підготовці підручників, інших навчально-методичних матеріалів з дисциплін «Конституційне право України», «Конституційне право зарубіжних країн», «Муніципальне право» тощо. Окремі положення дисертаційного дослідження використовувалися під час проведення занять у Національному університеті «Одеська юридична академія».

Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, що містяться в дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора.

Апробація результатів дослідження. Основні положення дисертації обговорювалися на наукових семінарах і засіданнях кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія», а також на Міжнародній науково-практичній конференції «Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації» (м. Хмельницький, 17 травня 2019 року), на Міжнародній науково-практичній конференції «Регіональна політика: політико-правові засади, урбаністика, просторове планування, архітектура» (м. Київ, 22 листопада 2019 р.), на III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 28 лютого – 2 березня 2020 року), на Щорічній міжнародній науково-практичній конференції ХНУ імені В.Н.Каразіна (м. Харків, 18 травня 2020 року), на IV Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 2–6 березня 2021 року), на Міжнародній конференції

«Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики» (м. Маріуполь, 24 вересня 2021 року).

Публікації. Основні результати дослідження було висвітлено в 11 публікаціях, 5 з яких опубліковано в наукових фахових виданнях (у т.ч. 1 – у зарубіжному науковому виданні) та у 6 тезах доповідей на наукових конференціях.

Структура дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 213 сторінок, із них основного тексту 176 сторінок, список використаних джерел містить 211 найменувань і розміщений на 20 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНЕ ПІДГРУНТЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФОРМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА США

1.1. Історіографія дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні та США

Питання щодо порівняності місцевого самоврядування в Україні та у США не може бути вирішено без доведення того, що його організація за різними моделями все ж дає можливість рецепції позитивного досвіду.

В юридичній літературі є різні підходи до того, які моделі місцевого самоврядування розрізняти, у якій кількості. Не існує єдності і щодо самого поняття «модель місцевого самоврядування».

Так, автори ведуть мову про «системи місцевого самоврядування», про «муніципальні системи», про «моделі місцевого самоврядування», про «моделі системи місцевого самоврядування» тощо. У цьому дослідженні застосовується поняття «модель місцевого самоврядування».

З.Новіцкі та М. Новіцка розмірковують, що «модель місцевого самоврядування – це система організації місцевої влади, що втілює у собі усі найбільш істотні характеристики різноманітних організаційно-правових форм та виступає в якості їх типового представника» [86, с. 23]. Але на наступній сторінці цитованої праці автори пишуть, що «традиційно виокремлюють два основних типи самоврядування: французький (континентальний) та англосаксонський, а на їх підставі утворюється третій тип – змішаний (Німеччина, Італія, Японія)» [86, с. 24]. Отже, навіть в межах одного дослідження може бути відсутня термінологічна єдність.

Кількість моделей місцевого самоврядування також є різною, а переліки цих моделей можуть бути як вичерпними, так і невичерпними.

Н.М. Кондрацька надає невичерпний перелік, так як вважає, що «У сучасному світі існує три основні системи місцевого самоврядування:

- англосаксонська (англійська),
- європейська континентальна (французька), та
- іберійська (іспанська).

Поряд із ними існує ціла низка змішаних (гібридних) і навіть особливих (унікальних) систем» [43, с. 195].

Ще більш ускладнену класифікацію моделей місцевого самоврядування запропонувала В.П. Грובה. Нею було «проаналізовано сутність наступних моделей системи місцевого самоврядування:

1) муніципальна (англосаксонська) система - виникла у Великобританії, потім була запозичена багатьма країнами, насамперед, колишніми британськими колоніями;

2) біполярна (романо-германська) система - має багато різновидів, з-поміж яких виділяють:

- а) романську;
- б) германську;
- в) скандинавську;
- г) латиноамериканську;

3) іберійська;

4) радянська;

5) гібридна» [30, с. 14].

Ця класифікація, безперечно, заслуговує на увагу та подальший науковий дискурс, однак навряд чи такий дискурс буде доречним у межах нашого дослідження. А тому слід перейти до інших пропозицій.

Д.Теодорович переконаний, що, «У залежності від тієї чи іншої правової системи, концепції організації влади у державі, а також традицій та національних особливостей розрізняють, переважно, три типи муніципальних систем:

- «англосаксонська» («англійська» чи «англо-американська»),
- «континентальна» («європейська» чи «французька»),
- змішана («гібридна»)» [156, с. 279].

Слід зазначити, що цей перелік є вичерпним, і одним з найбільш лаконічних з числа запропонованих у сучасній юридичній літературі. При проведенні нашого дослідження було використано саме такий перелік – адже, перша його складова охоплює муніципальне управління у США, друга – місцеве самоврядування в Україні. Існує ще одна складова – змішана (гібридна) модель, що робить загальну кількість пунктів переліку негроміздкою, а сам перелік – вичерпним. Отже, його достатньо для того, щоб досягти поставленої мети дослідження, навіть у разі виникнення потреби звернутися до досвіду ще й інших зарубіжних країн.

Ще раз наголосимо на тому, що основна складність компаративістського дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні та США полягає у тому, що в Україні місцеве самоврядування організовано відповідно до романо-германської (континентальної) моделі місцевого самоврядування, у той час як у США – відповідно до іншої моделі. В юридичній літературі поки що немає єдиної думки щодо назви цієї моделі.

В.П. Грובהва вважає за доцільне іменувати модель місцевого самоврядування, яка реалізована у США, «муніципальною» або «англосаксонською». Авторка ніяк не пояснює цю думку, однак слід зазначити, що пропозиція вести мову про «муніципальну модель місцевого самоврядування» не є типовою. Взагалі в юридичній літературі часто прикметники «місцевий» та «муніципальний» застосовуються як синоніми, а отже, навряд чи можна погодись з такою пропозицією.

Так, І.Іщенко пише про «англосаксонську (британську) систему місцевого самоуправління» та констатує, що вона отримала «значне поширення в сучасному світі, виникла в Англії і в даний час ефективно функціонує в країнах англосаксонської правової сім'ї, зокрема, у Великобританії, США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії, Індії та ін.» [35, с. 48].

В.Ф. Погорліко вів мову про «англосаксонську модель» [104, с. 49], так само, як і Ю.Панейко [95, с. 46].

Професор Н.В. Мішина у частині назви аналізованої моделі розмірковує так: «Після проголошення незалежності США вплив Сполученого Королівства не припинився. Так, спеціальні та шкільні округи в США були створені за аналогією з відповідними органами державного управління спеціальної компетенції Сполученого Королівства. Однак запозичення було взаємним. Наприклад, при проведенні в Сполученому Королівстві муніципальної реформи 1990-х - 2000-х років велика увага приділялася вивченню можливості використання відповідного досвіду США. Зокрема, були піддані рецепції елементи декількох організаційних форм управління муніципальних корпорацій» [66, с. 177].

На підставі цієї тези можна дійти висновку, що назва «англо-американська модель місцевого самоврядування» є обґрунтованою, адже взаємний вплив британського муніципального управління на муніципальне управління у США не вичерпується часами колоніальної залежності, а продовжується і зараз.

Зовсім інший підхід – не згадувати у назві моделі місцевого самоврядування Сполучене Королівство – обрали В.В. Кравченко та М.В. Пітцик. Вони пишуть, що «американська модель місцевого самоврядування часто протиставляється французькій (континентальній)» [48, с. 111]. Отже, вони виокремлюють щонайменше американську та французьку моделі.

В.В. Лісничий вважає, що «історичний зв'язок Англії і США зумовив розвиток їх муніципальних систем в рамках одного, так званого англосаксонського типу місцевого управління американської моделі організації місцевого управління» [56, с. 9]. Майже аналогічну думку висловив колектив авторів, який пропонує розрізняти «англосаксонську» модель у Європі та північноамериканські моделі місцевого самоврядування [91, с. 2-3]. У цьому є раціональне зерно, так як організація місцевого самоврядування у США та у Сполученому Королівстві Великобританії і

Північної Ірландії розрізняється доволі істотно. І все ж не настільки істотно, щоб виокремлювати по одній моделі на кожну з цих держав.

Взявши до уваги, що «англосаксонська модель є однією з поширених в світі, тому що виникла вона на батьківщині класичного муніципалізму - в Великобританії» [155, с. 162], слід погодитись з тими дослідниками, які ведуть мову про англо-американську модель місцевого самоврядування.

Інколи дослідники апелюють лише до конкретної правової родини (правової системи), очевидно пов'язуючи з конкретною правовою родиною конкретну модель місцевого самоврядування. Наприклад, Д.Є. Хріпливець пише:

- «на основі принципу субсидіарності в країнах англосаксонської правової системи муніципалітетам передаються всі повноваження по забезпеченню життєдіяльності населення, які можуть бути найбільш ефективно реалізовані на місцевому рівні. Держава залишає за собою лише повноваження, необхідні для забезпечення власної політичної єдності» [162];

- «у країнах з англосаксонською правовою системою немає поділу права на публічне та приватне. Для них не властива сувора галузева класифікація норм права, хоча базові галузі і отримали сталий розвиток. У систематизації нормативних правових актів переважає не кодифікація, а інкорпорація, тобто розташування їх за певними тематичними рубриками. Це призвело до того, що правові норми про місцеве самоврядування містяться в численних джерелах права» [162]. По відношенню до України та до США підхід Д.Є. Хріпливець виправдовує себе.

Продовжуючи аналізувати англо-американську модель, слід підкреслити, що дослідники пояснюють особливості цієї моделі (в їхній праці – «системи») наступним чином:

- «місцеві і представницькі органи формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень;

- відсутнє пряме підпорядкування нижчестоящих органів вищестоячим;

- на місцях немає уповноважених центрального уряду, які б опікували представницькі органи, що обираються населенням адміністративно-територіальних одиниць.

Поряд з представницькими органами в країнах з цією системою безпосередньо населенням можуть обиратися деякі посадові особи» [68, с. 41].

Автори є більш детальними, коли йдеться про основні ознаки цієї моделі. Вони переконані: «можна стверджувати, що особливістю країн з англосаксонською моделлю управління є наявність переважно виборних місцевих органів управління, які формуються населенням і відповідальні перед ним <...> Виборний характер формування місцевих органів означає їх значну децентралізацію і самостійність в ухваленні рішень. Це пояснюється тим, що місцеві представницькі органи і глави виконавчих органів мають легітимність в очах місцевого населення, яка базується на виборах, народному голосуванні. Представницькі органи місцевого управління формально автономні в межах своїх повноважень, відсутнє пряме підпорядкування місцевої влади центральним органам. Центральна влада здійснює непрямий контроль за органами місцевого управління через інспекції міністерств і комісарів парламенту (Великобританія), а також суди» [16, с. 114].

Перед тим, як перейти до огляду тих праць, які найбільше стали у нагоді при проведенні нашого дослідження у частині організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні, слід погодитись з тими вченими, які вважають: місцеве самоврядування в Україні здійснюється відповідно до континентальної моделі. До числа її основних, найголовніших ознак традиційно відносять наступні:

«- на всіх рівнях, окрім низового, діють виборні органи територіальної громади і органи, що представляють державну владу на місцях, які здійснюють контрольну функцію;

– органи місцевого самоврядування в «природних» адміністративно-територіальних одиницях створюються лише на низовому рівні, на регіональному ж рівні (у «штучних» адміністративно-територіальних одиницях) створюються місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Існує також такий варіант даного підвиду, коли виборні органи місцевого самоврядування діють і на регіональному рівні, лише як представницькі органи територіальних громад» [152, с. 114].

Отже, місцеве самоврядування в різних країнах світу організовано по-різному. Як правило, характеризуючи ці принципові відмінності, вчені ведуть мову про «моделі місцевого самоврядування». Традиційно виокремлюють щонайменше англо-американську та романо-германську моделі місцевого самоврядування.

Поки що на монографічному рівні порівняльне дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні та США не проводились.

Муніципальному управлінню у США присвячено кілька монографічних досліджень. Його різноманітність, давні традиції та ефективність завжди привертала увагу вчених.

За часів СРСР праці, повністю або часткового присвячені місцевому самоврядуванню у США, були доволі сильно ідеологізованими.

Одним з перших аналізованих питань дослідив Б.С. Крилов, та виклав результати свого дослідження у монографії «США: федералізм, штати і місцеве управління», 1968 рік [52]. Попри те, що його книга присвячена не тільки муніципальному управлінню у США, він розглянув цей інститут комплексно – історію, повноваження, фінансування, а також проаналізував і організаційно-правові форми муніципального управління.

У 1969 році питання місцевого самоврядування у США посіли чільне місце у монографії Н.О. Куфаквої «Місцеве управління у буржуазних країнах та країнах, що звільнились від колоніальної залежності» [53]. Проте,

загальний обсяг монографії складав 102 сторінки, що не дало можливості розглянути ці питання детально.

Через кілька років з'явилась монографічна праця Г.В. Барабашева «Муніципальні органи сучасної капіталістичної держави», 1971 рік [12]. США увійшло до числа тих країн, муніципальні органи яких аналізувались. Попри те, що книга була написана за часів СРСР про місцеве самоврядування у «капіталістичних державах», вона містила низку цікавих фактів, висновків та пропозицій автора. Монографія користувалась настільки значною популярністю, що лише з деякими «виключеннями» була перевидана у 1996 році під назвою «Місьцеве самоврядування» [11]. Авторству Г.В. Барабашева належить і низка інших праць про місцеве самоврядування у цілому та муніципальне управління США. З точки зору нашого дослідження найбільший інтерес представляє його доволі значна за обсягом та за ступенем проробленості стаття «Про хартії місцевого самоврядування США», 1995 рік [13].

Ще одним відомим радянським фахівцем з конституційного права, який досліджував питання місцевого самоврядування у США, був В.В. Смирнов. Він присвятив свою дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук політичному механізму міського самоврядування у США (1974 рік) [148]. За підсумками успішного захисту цієї роботи та за результатами подальших досліджень у 1976 році було видано монографію під назвою «США: політичний механізм міського управління. Критика буржуазних концепцій» [149].

У 1985 році у видавництві «Наука» вийшла друком колективна монографія, присвячена місцевим органам у політичній системі капіталізму [64]. З цієї публікації на сучасному етапі можна застосовувати лише деяку фактичну інформацію, яка не застаріла, тому що – і це витікає з назви праці – вона є значною мірою ідеологізованою.

Ще одним радянським дослідником, який приділив надзвичайно пильну увагу організаційно-правовим формам муніципального управління у

США, був В.М. Моргачьов. Він узагальнив свої напрацювання у монографії «Форми та методи територіального управління у США і Канаді», яка вийшла друком у 1987 році. В.М. Моргачьов розглянув обрані питання комплексно, однак з числа наведених вище праць саме у цій роботі організаційно-правові форми муніципального управління у США розглянуто найбільш ґрунтовно [79].

До числа монографічних досліджень муніципального управління у США, які було оприлюднено у ХХІ столітті, слід перш за все віднести праці В.М. Калашнікова «Еволюція інститутів держави та права у північно – американських колоніях європейських країн (XVII – XVIII століття)» та «Організація регіональної влади в Британських колоніях Північної Америки (XVII-XVIII століття)» [37].

Завдяки його розробкам при дослідженні муніципального управління в США можна сформувати ефективний алгоритм дослідження конституційно-правової регламентації цього інституту у суб'єктах федерації – штатах. Він ґрунтовно дослідив тексти цих документів та сформулював висновок, що «у Конституціях всіх штатів містяться положення, присвячені регулюванню організації та діяльності місцевих органів влади. Однак, ступінь розробленості, деталізація регулювання різних аспектів діяльності органів місцевого управління вельми відрізняється від штату до штату. Беручи це до уваги, конституції всіх штатів можна умовно розділити на дві групи.

До першої групи входять конституції, що містять надзвичайно малу кількість норм, що регулюють статус місцевих органів влади, причому ці норми пов'язані, головним чином, з встановленням тих чи інших обмежень діяльності місцевих органів управління.

У конституціях інших штатів норми, присвячені регулюванню діяльності місцевих органів управління, відрізняються більшим ступенем розробленості і більш широким спектром повноважень, наданих муніципалітетом. Конституційне регулювання положення місцевих органів влади управління здійснюється тут більш системно» [36, с.102].

Варто лише запропонувати доповнити опис кожної з класифікаційних груп вказівкою на той чи інший історичний період, у який приймалися конституції штатів. Так, найстаріші конституції штатів як правило не містять деталізованих положень про муніципальне управління, в той час як конституції більш нові за часом прийняття є більш детальними (чим більш новою є конституція штату, тим детальніше у ній врегламентовані питання, пов'язані з місцевим самоврядуванням).

Ще одна дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, у якій значна увага приділена муніципальному управлінню в США, – це робота Н.В. Мішиної на тему «Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження», 2002 рік.

Як витікає з назви роботи, вона були присвячена досліджуваному інституту не тільки у США, але й у Сполученому Королівстві. Таким чином, лише частина висновків та пропозицій автора може стати у нагоді. Але варто підкреслити: у той час, як нормативно-правова регламентація певних питань з 2002 року зазнала змін (наприклад, у частині фінансування діяльності муніципальних органів, структури їхніх доходів та витрат тощо), у частині організаційно-правових форм муніципального управління в США ця праця залишається актуальною.

Однак увагу автора привертати не лише організаційно-правові форми муніципального управління в обраних для дослідження країнах, про що свідчить ознайомлення з метою, об'єктом та предметом дослідження, а також з його архітектонікою.

Відповідно до автореферату дисертації, «метою дисертаційного дослідження є порівняльно-правовий аналіз муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві, вивчення можливостей використання досвіду цих держав в Україні» [66, с. 4]. Об'єктом дисертаційного дослідження Н.В. Мішина визначила систему відносин, «що виникають в

процесі створення та функціонування муніципальних органів в США і в Сполученому Королівстві» [66, с. 7].

У дисертаціях на здобуття наукових ступенів кандидата та доктора юридичних наук, захищених в останні 10-15 років, предмет дослідження традиційно співпадає з назвою теми. Однак ця дисертація була успішно захищена у 2002 році, а тому автор обрала інший підхід до визначення предмету дослідження. Вона сформулювала, що «предметом дисертаційного дослідження є системи органів муніципального управління Сполученого Королівства і США, компетенція та фінансові засади діяльності цих органів, організаційні форми муніципального управління в розглянутих країнах, а також потенційні можливості використання відповідного досвіду досліджуваних систем в Україні» [66, с. 7]. Отже, можна резюмувати, що, по-перше, автор веде мову не про «організаційно-правові», а про «організаційні» форми муніципального управління у досліджуваних країнах, а по-друге, зосереджує увагу не тільки на них, але й на інших питаннях муніципального управління у США та Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії.

Організаційним питанням муніципального управління в досліджуваних Н.В. Мішиною країнах присвячена приблизно третина її дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

Перший розділ «Історико-теоретичні основи муніципального управління в Сполученому Королівстві в США. Системи органів муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві» охоплює аналіз основних етапів розвитку муніципального права в Сполученому Королівстві і в США, а також і більш сучасні питання - адміністративно - територіального устрою та системи органів муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві.

Розділ 2 озаглавлено «Компетенція та фінансові основи діяльності органів муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві» та присвячено, відповідно, правовим основам компетенції органів

муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві (п. 2.1) та фінансовому забезпеченню діяльності органів муніципального управління в Сполученому Королівстві і в США (п. 2.2).

Положення цих розділів хоча і є важливими для врахування при аналізі організаційно-правових форм муніципального управління у США, однак безпосередньо цих форм не стосуються. А ось Розділ 3 «Організація муніципального управління в США та в Сполученому Королівстві» присвячено досліджуваному нами питанню.

З точки зору того, що Н.В. Мішина здійснювала порівняльно-правовий аналіз муніципального управління у США та Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії, а наша праця присвячена компаративістському аналізу організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні та США, вагоме значення має побудова цього розділу аналізованого дослідження.

Варто підкреслити, що Н.В. Мішина виклала матеріали свого вивчення організаційно-правових форм місцевого самоврядування в обраних нею країнах таким чином, що ними легко скористатися, досліджуючи ці форми окремо у США або окремо у Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії. Розділ 3 її дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук має наступну структуру:

«3.1. Організаційні форми управління муніципальних органів в Сполученому Королівстві і муніципальних органів загальної компетенції в США.

3.1.1. Організаційні форми муніципального управління парафій, таунів, громад і тауншипів.

3.1.2. Організаційні форми управління муніципальних корпорацій. Організаційні форми муніципального управління районів, унітарних округів і графств.

3.2. Організаційні форми муніципального управління спеціальних і шкільних округів» [66, с. 2-3].

На значну увагу та врахування заслуговують усі висновки та пропозиції, які Н.В. Мішина сформулювала щодо організаційних форм муніципального управління у США (вони охоплюють пропозицію виділяти дві такі форми для тауншипів, подальше удосконалення визначення питання характеристики в українській юридичній літературі комісійної форми муніципального управління, а також видів організаційної форми «рада – мер»). Ці положення застосовуються у подальших частинах нашого дослідження, виступаючи в якості його теоретичної бази.

Що ж до більш загальних положень, які стали у нагоді при проведенні нашого дослідження, то слід наголосити на тому, що в інших наукових джерелах не зустрічається сформульоване Н.В. Мішиною «твердження про те, що не всі спеціальні та шкільні округи в США є органами муніципального управління, а тільки ті з них, які є незалежними» [66, с. 9]. Це не стосується організаційно-правових форм муніципального управління у США, однак важливо для того, щоб продемонструвати організацію місцевого самоврядування у цій країні у цілому.

Слід відмітити, що з точки зору теми нашого дослідження вартими уваги є також і дві статті цього автора, які присвячені порівняльному аналізу організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні та у США.

У 2001 році було надруковано статтю «Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова» в Україні та в США». У ній відображено ті ж самі висновки і пропозиції автора щодо цієї форми у США, але у порівнянні з Україною (чого немає у дисертаційному дослідженні). Автор обґрунтовує тезу щодо того, що у більшості адміністративно-територіальних одиниць України застосовується форма подібна до «рада – сильний мер», але з елементами «рада – слабкий мер», та наголошує на необхідності наближення до першого чи другого різновиду для того, щоб скористатись американським досвідом стримувань і противаг, закладених у кожний з цих різновидів (детальніше дивись [77]).

По відношенню до можливостей застосування повністю або у певній її частині системи стримувань і противаг до місцевого самоврядування в Україні, з урахуванням досвіду США, слід відмітити ще одну працю. У 2004 році, вже після захисту проаналізованої вище дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, Н.В. Мішиною було надруковано статтю «Місцеве самоврядування та доктрина поділу влади» (англійською мовою). У цій публікації автором «наводяться аргументи на користь того, що теорія розподілу влад в її сучасному вигляді не може бути застосована до місцевого самоврядування. Але уявляється можливою адаптація до нього деяких елементів системи стримувань і противаг» [200, с. 103].

Інколи зустрічаються статті у наукових фахових виданнях, які є надзвичайно ємними та інформативними, а інформація у яких носить не тільки загальноописовий характер, але й – наскільки це можливо у межах статті – елементи наукового аналізу.

Завершуючи огляд публікацій, які стали у нагоді при дослідженні організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні та у США, слід відмітити низку публікацій О.В. Чаплі, які вийшли протягом 2015-2016 років. Очевидно, наразі автор припинила розробляти цю тематику, однак вона на найновіших практичних матеріалах, з застосуванням доктринальних розробок послідовно проаналізувала:

- сучасний стан муніципального управління у США (детальніше дивись [163]); варто підкреслити, що у цій статті вона веде мову про «організаційні форми муніципального управління»;

- поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування» у цілому (детальніше дивись [164]);

- можливості впровадження нових організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні з застосуванням досвіду США.

У контексті нашого дослідження остання публікація є найбільш цікавою. У відповідних підрозділах нашого дослідження застосовано

висновки та узагальнення, які О.В. Чапля оприлюднила у цій статті, у якій вона «обґрунтовує, що 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»» [165, с. 141].

Коли йдеться про стан дослідженості організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні, слід виокремити низку праць Ю.Ю. Бальція.

По-перше, це його дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Правовий статус міського голови в Україні», яка була успішно захищена у 2006 році. Автор визначив, що «метою дисертаційного дослідження є комплексний науковий аналіз теоретичних та нормативних аспектів становлення, розвитку і функціонування інституту міського голови та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері нормативно-правового регулювання цього інституту» [8, с. 4].

Продовжуючи характеристику дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Ю.Ю. Бальція слід зазначити, що його об'єктом виступає «сукупність суспільних відносин, що виникають в процесі конституювання, функціонування та нормативного розвитку інституту міського голови в Україні. Предметом дослідження є правовий статус міського голови як головної посадової особи міської ТГ¹» [8, с. 5].

Варто підкреслити, що Ю.Ю. Бальцій застосовує поняття «організаційно-правова форма» у дещо іншому значенні, ніж це робиться у нашому дослідженні. Зрозуміти, який зміст Ю.Ю. Бальцій вкладає у це поняття можна, ознайомившись з назвою Розділу 3 його роботи -

¹ Територіальної громади. – К.Г.

“Організаційно-правові форми та правові гарантії діяльності міського голови”. Іншими словами, він пише про те, як організована повсякденна робота досліджуваної посадової особи.

Незважаючи на розбіжність у тезаурусах, дисертація Ю.Ю. Бальція є надзвичайно важливою для дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні. Наприклад, автор запропонував уважати, що:

«на основі системно-функціонального підходу в системі МСВ² виокремлюються три основні суб'єкти (органи):

сільський, селищний, міський голова;

представницький ОМСВ³;

виконавчий орган представницького ОМСВ.

Взаємини між зазначеними ОМСВ пропонується класифікувати за такими критеріями:

за способом утворення органів; за місцем сільського, селищного, міського голови в системі ОМСВ;

за взаєминами між відповідним головою і представницьким органом;

за взаєминами між сільським, селищним, міським головою та виконавчим органом.

При порівнянні правового статусу міського голови та міської ради звертається увага на критерії, за якими необхідно установлювати таке співвідношення» [8, с. 9].

Отже, навіть не ведучи мову про організаційно-правову форму місцевого (міського) самоврядування у тому значенні, в якому вона застосовується у нашому дослідженні, Ю.Ю. Бальцій зробив істотний внесок у розробку цього питання.

Тим не менш, далеко не з усіма висновками та пропозиціями автора слід погодитись. Так, «у підрозділі 1.2. “Природа та зміст правового статусу

² Місцевого самоврядування. – К.Г.

³ Органів місцевого самоврядування. – К.Г.

міського голови” досліджуються зародження, історичний розвиток, особливості нормативно-правової регламентації правового статусу міського голови, а також здійснюється аналіз його основних елементів, вносяться пропозиції щодо його вдосконалення, зокрема звертається увага на неврегульованість статусу міських голів і обґрунтовується доцільність прийняття окремого закону про статус міського голови» [8, с. 8]. Слід зазначити, що практична реалізація останньої пропозиції Ю.Ю. Бальція (а саме, прийняття окремого закону про статус міського голови) сприятиме дефрагментації нормативного регулювання організаційно-правових форм місцевого самоврядування. Навряд чи це є доцільним з точки зору системного підходу.

По-друге, представляє інтерес монографія Ю.Ю. Бальція «Правовий статус міського голови в Україні» [10], яка вийшла друком у 2007 році. Текст основної частини монографії здебільшого співпадає з текстом основної частини дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Ю.Ю. Бальція, про яку йшлося вище.

По-третє, цікавою є низка статей, написаних Ю.Ю. Бальцієм особисто або у співавторстві (наприклад, з Б.А. Пережняком [99]). Наприклад, в одній з таких праць він робить важливе для нашого дослідження узагальнення:

«до 1996 р. законодавством не було передбачено посад сільських, селищних, міських голів. Натомість, був інститут голови відповідної ради, статус якого нічим не відрізнявся від статусу депутатів ради.

Такий підхід фактично залишається і на сьогодні, хоча, враховуючи рівень відповідальності, обсяг повноважень і навіть кількість виборців, які віддали свої голоси за кандидатуру голови, гостро стоїть потреба у розмежуванні статусу депутатів та голів» [6, с. 178].

Ці міркування є важливими для врахування при дослідженні сучасної організаційно-правової форми місцевого самоврядування в українських територіальних громадах.

Варто ще раз наголосити, що в усіх перерахованих вище працях Ю.Ю. Бальцій не застосовує у назвах поняття «організаційно-правова форма», але пише про ці форми у текстах своїх праць.

Така ситуація має місце і в роботах інших вчених – наприклад, відомий фахівець з муніципального права О.В. Прієшкіна у 2019 році розмірковувала над аналогічною проблематикою у статті на тему «Конституційно-правовий статус міського голови в Україні», однак, у тексті статті поняття «організаційно-правова форма» не згадується.

О.В. Прієшкіна зазначила, що «в статті здійснено аналіз факторів, які мають вплив на процес становлення, функціонування та розвитку інституту міського голови в Україні як головної посадової особи міського рівня. Автор досліджує тенденції розвитку інституту в період проведення конституційної реформи в кінці 90-х років ХХ століття. Особлива увага приділяється нормативно-правовій регламентації цього інституту на сучасному етапі. Наводяться пропозиції щодо вдосконалення конституційно-правового статусу міського голови в Україні» [110, с. 7]. Хоча і аналізуються взаємовідносини міського голови з міською радою, її виконавчим комітетом, територіальною громадою міста, однак висновків щодо відповідної організаційної форми, пропозицій щодо її подальшого удосконалення не формулюється.

Тісний зв'язок між системою місцевого самоврядування та організаційно-правовою формою місцевого самоврядування привертає увагу до тих монографічних праць, у яких місцеве самоврядування в Україні проаналізовано з застосуванням переважно системного підходу.

З цієї точки зору привертають увагу дві дисертації, успішно захищені відносно нещодавно.

По-перше, це дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук В.П. Грбової на тему «Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики», 2013 рік. Ця робота була важливим елементом теоретичного підґрунтя нашої праці тому, що одною з

дослідницьких задач В.П. Грбової було «розкрити особливості вітчизняної моделі системи місцевого самоврядування та його системи в Україні» [30, с. 4].

Відповідно до автореферату, «мета дослідження полягає у визначенні конституційно-правової природи системи місцевого самоврядування в Україні, дослідженні концептуальних засад її організації і функціонування та на цій підставі формулюванні нових підходів й внесенні пропозицій щодо вдосконалення відповідного нормативно-правового забезпечення, а також правозастосовної практики у цій сфері» [30, с. 3]. Об'єктом дослідження автор визначила «суспільні відносини, що виникають у процесі становлення, організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні», а «предмет дослідження становлять проблеми теорії і практики системи місцевого самоврядування в Україні» [30, с. 4].

До числа найбільш вагомих досягнень В.П. Грбової у контексті теми нашого дослідження є те, що нею «сформульовано визначення поняття "модель системи місцевого самоврядування": це сутнісно, змістовно та функціонально впорядкована і законодавчо закріплена система організаційно-правових та нормативно-правових форм здійснення муніципальної влади, що заснована на спільних концептуальних засадах, формується демократичним шляхом на основі єдиних принципів з метою реалізації завдань та функцій щодо вирішення питань місцевого значення» [30, с. 5]. Тісний зв'язок між поняттями «система» та «форма» по відношенню до місцевого самоврядування зробив цю дефініцію ваговою для наших розробок.

Однак, не з усіма висновками, пропозиціями та узагальненнями В.П. Грбової можна погодитись. Вище, при аналізі дисертації Ю.Ю. Бальція, було аргументовано відсутність необхідності в «розпорошенні» законодавства про місцеве самоврядування. Аналогічні аргументи «проти» викликає пропозиція В.П. Грбової «прийняти пакет принципово нових за сутністю та змістом законодавчих актів (законів:

"Про місцеве самоврядування в Україні" (нова редакція),
"Про статус територіальної громади",
"Про сільських, селищних, міських голів",
"Про органи самоорганізації населення" (нова редакція),
"Про місцеві державні адміністрації" (нова редакція),
"Про засади державної політики у сфері місцевого самоврядування",
"Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою" тощо)» [30, с. 8-9].

Також слід відмітити дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Н.М. Кондрацької на тему «Місьцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації», 2017 рік, і публікації до неї (дивись, наприклад, [40; 41; 44]).

Відповідно до автореферату дисертації, метою автора дослідження було «надання розгорнутої характеристики системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі та визначення перспектив її подальшого розвитку в межах реформування територіальної організації влади» [42, с. 2]. Традиційно привертають увагу об'єкт та предмет дисертаційного дослідження. Так, «об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з організацією та здійсненням місцевого самоврядування в Україні. Предметом дослідження є системно-структурна організація місцевого самоврядування в Україні» [42, с. 3]. Отже, автор хоча і звертається до досвіду зарубіжних країн (цей висновок зроблено на підставі ознайомлення з текстом дисертаційного дослідження), однак зосереджує свою увагу переважно на національному досвіді.

Для нашого дослідження найбільш вагомими були наступні висновки та пропозиції Н.М. Кондрацької.

По-перше, це «авторське визначення системно-структурної організації місцевого самоврядування як сукупності інституцій місцевого самоврядування (органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів і посадових осіб) та взаємозв'язків між ними, що виникають у

процесі здійснення муніципальної влади; - виокремлено ознаки місцевого самоврядування як системи, у т.ч.:

цілісність,
ієрархічність,
холізм,
структурність,
емерджентність,
гомеостазис,
синергічність,
інтегративність,
комунікативність,
мультиплікативність,
історичність,
результативність» [43, с. 6-7].

Вже було згадано про зв'язок між «системою» та «формою», що є важливим внеском Н.М. Кондрацької у розробку аналізованого питання.

Важливим став і погляд автора на поняття «система місцевого самоврядування». На думку Н.М. Кондрацької, «під системою місцевого самоврядування слід розуміти ідеальний зразок (форму) системно-структурної організації місцевої (муніципальної) влади, який втілює в собі найбільш істотні її юридичні характеристики і виступає в якості її типового представника» [43, с. 195].

Знов-таки, привертає увагу комплексний підхід Н.М. Кондрацької – вона не тільки запропонувала визначення поняття «система місцевого самоврядування», але й одразу навела власну думку щодо переліку таких систем у сучасному світі. Важко погодитись з тим, що вона пропонує вести мову про англосаксонську (англійську) систему місцевого самоврядування, не «включаючи» до назви цієї моделі (у Н.М. Кондрацької – «системи») місцевого самоврядування згадку про США. Однак, авторський погляд було враховано при проведенні нашого дослідження.

Нарешті, Н.М. Кондрацької належить перспективна думка щодо того, що «моделі місцевого самоврядування слід розглядати у межах відповідної системи, як її конкретні різновиди. Важливою формальною ознакою, за якою відрізняються одна від одної моделі місцевого самоврядування, є кількість органів первинної компетенції. Це дозволяє виділити три основні типи моделей органів місцевого самоврядування:

моністичну (збори),

дуалістичну (рада + мер),

триалістичну (рада + мер + магістрат).

За характером взаємовідносин між представницьким органом і вищою посадовою особою громади розрізняються моделі «сильна рада – слабкий мер» і «слабка рада – сильний мер» [43, с. 196].

Ця ідея є настільки креативною та оригінальною, що буде детальніше проаналізована у подальших частинах нашого дослідження.

Резюмуючи, слід зазначити: актуальність компаративістського дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні та США є високою. Наразі відбувається реформа місцевого самоврядування, для проведення якої зарубіжний досвід є важливим, а подібних досліджень на монографічному рівні поки що не проводилось.

Отже, у тому числі, за підсумками наявних досліджень можна зробити висновок, що досвід США у частині муніципального управління у цілому (а отже, і у частині його організаційно-правових форм зокрема) може бути застосований не тільки у федеративних, але й в унітарних державах – так, у Сполученому Королівстві цей досвід вже запозичено. Але необхідно враховувати той факт, що у США на муніципальному рівні здійснюється розподіл влади на три гілки, у той час як в Україні – на сучасному етапі ні. Також у сучасному муніципальному управлінні у США наявні деякі проблеми, які наявні і у місцевому самоврядуванні в Україні – низький рівень явки виборців на місцеві вибори, а також поступове зменшення кількості мешканців у сільських населених пунктах.

1.2. Аксіологічний вимір місцевого самоврядування в Україні та США

В Україні місцеве самоврядування реформується практично з моменту проголошення незалежності. Важливою рисою кожної з реформ є послідовність, і муніципальна реформа не є виключенням. Для того, щоб реформа була послідовною, а її нормативна регламентація відбувалася б без протиріч та узгоджено, важливим є дотримання однакових цінностей на кожному з етапів реформи. При цьому слід взяти до уваги у першу чергу ті цінності, які закріплено в Конституції України по відношенню до досліджуваного інституту, - тобто, конституційні цінності місцевого самоврядування.

О.В. Скрипнюк в одній зі своїх праць підкреслив, що «поглиблення державотворчих процесів в Україні, закріплення її інтеграційного курсу потребує всебічного і об'єктивного осмислення конституційних засад державотворення в умовах здійснення конституційного реформування та запровадження європейських конституційних стандартів» [147, с. 4]. Варто повністю з ним погодитись та зауважити – цікавими для подальшої розбудови місцевого самоврядування в Україні є не тільки європейські стандарти, але також і досвід країн, які розташовані на інших континентах, - у тому числі, досвід Сполучених Штатів Америки. Це стосується і питання конституційних цінностей.

Тим більше, що самі конституційні цінності у контексті аналізу місцевого самоврядування в Україні є важливими при вирішенні питання щодо запозичення відповідного зарубіжного досвіду. Наприклад, досвід муніципального управління у США може бути доволі корисним, - але чи можлива його рецепція в Україні? Відповідь на це питання можна надати, у тому числі, порівнявши конституційні цінності місцевого самоврядування в Україні та у США.

У зв'язку з цим дослідження конституційних цінностей, що мають відношення до місцевого самоврядування в Україні та у США, вбачається надзвичайно актуальним.

Проблематика цінностей на сучасному етапі в Україні розглядається на різних рівнях.

Часто йдеться про цінності з точки зору пересічних громадян, суспільства. Наприклад, Ю. Ю. Щербакова у своїй монографії на тему «Цінності об'єднаної Європи» узагальнила: «найбільш значущою для населення України є цінність безпеки, друге й третє місце посідають універсалізм і доброзичливість, четверте, п'яте – традиція та конформність. Шосте місце посідає самостійність, сьоме – влада, восьме – досягнення, а на дев'ятому й десятому місцях – гедонізм та стимуляція» [172, с. 103]. Навряд чи йдеться про правові цінності у цілому чи конституційні цінності зокрема.

Вчені справедливо стверджують, що «вивчення правових цінностей розпочалося ще в античні часи, коли мислителі звертали увагу на те, що право породжується необхідністю встановлення порядку і визначеності в суспільних відносинах, є засобом встановлення свободи і справедливості» [55, с. 44], що «пошуками аксіологічних витоків права займалися мислителі-філософи з давніх-давен. У той же час саме на сучасному етапі (XX – XXI ст.ст.) можемо спостерігати підвищену наукову зацікавленість щодо ціннісних аспектів права. Це пояснюється низкою причин, зокрема ... відносно пізнім формуванням та веденням у науковий обіг понять «цінності», «аксіологія», «правова аксіологія (аксіологія права)» [108, с. 101-102]. У цих випадках зрозуміло, що йдеться про правові цінності у цілому та про конституційні цінності зокрема.

В останні десятиріччя дослідники все більш активно розробляють питання аксіології права. Як влучно сформулював О.Б. Чефранов, «аксіологію права (правову аксіологію) можна визначити як складову філософії права, яка вивчає ціннісний аспект права, тобто цінності права, правові цінності та право як цінність, а також ціннісний аспект юридичних

науки й освіти» [166, с. 14]. Правова аксіологія привертає увагу здебільшого фахівців з теорії держави і права, а отже розробки у цьому напрямі є універсальними та можуть застосовуватися до будь-якої галузі права. Адже «правова аксіологія досліджує певні ідеальні сутності (цінності), які є першоосною права та його метою. Виникнення ціннісного підходу пов'язане з появою позапізнавального ставлення суб'єкта до об'єкта, що й мало у кінцевому рахунку призвести до усвідомлення цього відношення як ціннісного» [29, с. 328].

Правова аксіологія набула такої популярності, та настільки стала у нагоді при проведенні галузевих досліджень, що в останні роки почалися активні розробки аксіологічних проблем у тій чи іншій галузі. Щодо галузі конституційного права, М.І. Салей «сформульовано визначення поняття «конституційна аксіологія», під яким слід розуміти вчення про формування, застосування та захист конституційних цінностей як фундаментальних, зокрема ціннісних основ сучасного конституціоналізму» [140, с. 2].

У зв'язку з цим виникає логічне запитання – чи може бути аксіологія «конституційною»? Очевидно, що наявність правової аксіології вже не викликає сумнівів, чого не можна сказати про конституційну аксіологію. Це питання не є предметом нашого дослідження, однак слід уважати більш переконливою позицію, відповідно до якої конституційні цінності – це ті правові цінності, які закріплені у тексті Основного Закону чи витлумачені з нього інтерпретатором – Конституційним Судом України. Таким чином, навряд чи виникає необхідність у такій науці, як конституційна аксіологія.

Суддя Конституційного Суду України у відставці М.Маркуш зауважила, що «цінності – це те в людському мисленні, що не є знанням, не належить ні до істини, ні до неправди, вони мають своє підґрунтя (основу) в собі і замкнуті на самих собі, є абсолютними, граничними, безумовними, рівними самі собі. Це те, що вважають святим, безперечним, аксіомою» [61, с. 73]. Деякі з них вважаються конституційними цінностями, однак слід ще

раз наголосити, що ці цінності вивчає та досліджує і правова аксіологія у цілому, і інші галузеві науки.

Далеко не усі дослідники погоджуються з тим, що конституційні цінності – це ті правові цінності, які закріплені у тексті Основного Закону чи витлумачені з нього Конституційним Судом України. В юридичній літературі існують і інші підходи до визначення цього поняття.

Так, У.М. Олійник вважає, що «цінність є базовою категорією сучасного конституціоналізму, тобто об'єктивно існуючий предмет, явище, стан та процес, який на конкретному етапі соціального розвитку відповідає меті, інтересам і потребам людини та суспільства, є значущим для них» [169, с. 58]. Ідея, закладена у це визначення, цілком відповідає висловленій вище думці щодо того, що конституціоналізм «вбирає» у себе певні загальносоціальні, правові цінності.

М.І. Салей пропонує уважати, що «конституційні цінності – це гуманістичні, демократично-правові, універсальні конституційно-нормативні об'єкти конституційних правовідносин, що визначальною мірою впливають на всі елементи сучасного конституціоналізму, публічно-владну та суспільну практику» [139, с. 14]. Варто підкреслити, що це визначення є доволі загальним. Крім того, з нього не дуже зрозуміло, де ж саме шукати конституційні цінності, а також чому певні правові цінності в конкретній державі вважаються конституційними.

Так само не відповідає на запитання, чому ж певні правові цінності виокремлюються у групу конституційних цінностей і теза О.В. Білоскурської, сформульована для пояснення їхньої сутності. Вона сформулювала, що «конституційні цінності є відображенням найвагоміших принципів, ідей, спрямувань, прагнень людини та громадянина. Вони є вагомою складовою стабільності української держави» [17, с. 38]. Слід підкреслити, що будь-яка правова цінність є вагомою складовою державного та суспільного життя.

А.П. Місяць узагальнює, що «конституційні цінності в юридичній

літературі визнаються як основоположні орієнтири (установки) державно-правового розвитку країни» [69, с. 28]. Цій тезі можна адресувати наведені вище зауваження.

Тези А.П. Місяць та О.В. Білоскурської можна порівняти з пропозицією Дж.Гараджаєва уважати, що «в сучасній гуманітарній науці під цінністю розуміються властивості предметів або явлень, що мають значення для людини або суспільства (благо, добро, зло, прекрасне, справедливе тощо), які виступають об'єктами прагнення людини або слугують реалізації своїх інтересів» [209, с. 568]. Порівняння надає підстави стверджувати: інтерпретація Дж.Гараджаєвим поняття «цінності» істотно не відрізняється від того, як О.В. Білоскурська та А.І. Місяць визначають поняття «конституційні цінності».

Значно ближче до нашої тези твердження Є.В. Реньова що «конституції сучасних демократичних держав декларують такі важливі соціальні цінності, як права і свободи людини, приватну власність, демократичні інститути публічної влади, організацію їх співпраці, місцеве самоврядування тощо, що є, власне, стрижнем ліберально-демократичної ідеології» [134, с. 36]. Хоча Є.В. Реньов присвятив своє монографічне дослідження не конституційним цінностям, а цінностям конституційного ладу, він цілком вірно розставляє пріоритети при визначенні сутності конституційних цінностей.

Про це свідчить і те, як Є.В. Реньов формулює перелік тих цінностей, які закріплені безпосередньо в Основному Законі. Відповідно до його розробок, «системний аналіз тексту Конституції України дозволяє віднести до найбільш важливих, загально визнаних суспільних цінностей свободу, права людини, справедливість, моральність, гуманізм, демократію, верховенство права, правове обмеження влади, плюралізм та низку інших основоположних ідей. Адже саме вони зумовлюють демократичність правового статусу особи, демократичні процедури формування, організації та функціонування державної влади, взаємодію її різних органів, вільну діяльність інститутів громадянського суспільства тощо» [134, с. 36].

Розмірковуючи про конституційні цінності, Ф.В. Веніславський також сформулював думку, яка свідчить про те, що вони є нічим іншим, як правовими цінностями, про які згадується в Основному Законі. Він пише, що «вони фактично і є тим, закладеним у право потенціалом, реалізація якого означає утвердження, проведення в життя (через практичне втілення правових норм і інститутів) забезпеченої свободи в суспільстві, прав і свобод людини, демократичних засад організації та функціонування державних і громадських інститутів, досягнення прогнозованості та стабільності всього суспільного розвитку» [23, с. 260].

У Конституції України закріплена настільки значна кількість цінностей, що дослідники пропонують їх угрупувати. Так, Л.Т. Рябовол сформулювала свої пропозиції, «удосконаливши класифікацію базових цінностей конституційного ладу, закріплених в Основному Законі України, яку розробив О. Кушніренко [54, с. 15]», запропонувавши «групувати їх таким чином:

цінності, які є основою формування правового статусу людини і громадянина, відносин особи з державою, громадянського суспільства;

цінності, які є основою організації та функціонування держави, державного механізму;

цінності, які є основою конструювання відносин в усіх інших сферах суспільного буття» [138, с. 136].

Деталізація цих класифікацій у контексті нашого дослідження не є важливою. Назв класифікаційних груп достатньо для того, щоб продемонструвати можливість застосування низки цінностей, що містяться у Конституції України, до місцевого самоврядування.

Спроба аналізу конституційних цінностей, що мають відношення до місцевого самоврядування, ставить ще одне питання – питання співвідношення між конституційними цінностями та конституційними принципами. О.В. Сінкевич наголошує на надзвичайній подібності конституційних цінностей та конституційних принципів. Автор підкреслює,

що «вони являють собою якісь загальні ідеї, базові установки суспільного розвитку. Різниця лише в тому, що принципи відносяться до сфери належного, а цінності - до сфери пріоритетного» [145, с. 117-118]. Слід повністю погодитись з таким підходом.

З цієї точки зору слід повністю погодитись і з тим, як підійшла до цього питання відома українська дослідниця О.В. Сінкевич. Вона сформулювала, що «Ієрархічна динаміка конституційних принципів полягає в тому, що на певному етапі суспільного розвитку найбільш важливі принципи набувають характеру цінностей» [145, с. 8]. Слід повністю підтримати такий підхід.

Отже, конституційні цінності представляють собою найбільш пріоритетні конституційні принципи.

С.С. Алексєєв вважав, що принципи права - це «виражені в праві вихідні нормативно-керівні начала» [2, с. 98]. Ця дефініція є одною з найбільш лаконічних у юридичній літературі. Одній з найбільш детальних є пропозиція О. Майданник уважати, що «принципи права – це такі відправні начала, керівні положення, які складають головний зміст права, маючи імперативність та загальнозначущість, спрямовують та синхронізують весь масив правового регулювання суспільних відносин. Саме вони утворюють основу законодавства, визначають перспективу правотворчої та іншої юридичної практики, здійснюють істотний вплив на формування масової та професійної правосвідомості, стають надійним показником досягнутого у країні рівня врегульованості та порядку у суспільних відносинах, тобто слугують критерієм законності та стабільності правопорядку, а також сприяють збереженню правонаступництва у розвитку інститутів права» [60]. На підставі цих міркувань можна стверджувати, що конституційні цінності – це дійсно конституційні принципи, які є найбільш важливими на конкретному етапі суспільного розвитку.

Нарешті, слід розглянути, яким же чином конституційні цінності та принципи закріплюються у тексті Конституції України. З цього питання Д.С.

Руденок розмірковує, що «конституційні цінності визначають зміст конституційних принципів і норм, тлумачення яких покладено на Конституційний Суд України» [137, с. 129]. Навряд чи можна погодитись з цим твердженням. Конституційні цінності здебільшого закріплено у Конституції України в нормах права, яким притаманний ряд специфічних ознак.

Так, М.І. Корнієнко переконаний: «цінності в Конституції та інших нормативно-правових актах закріплюються в установчих нормах, які є різновидом системоутворюючих спеціалізованих правових норм, то принципи - в однойменних положеннях (тобто в нормах - принципах), які також відносяться до системоутворюючих спеціалізованих правових норм. «Вони відрізняються від установчих норм як формою свого вираження, так і функціональним призначенням. Саме в нормах-принципах ідеологічні основи, виражені в установчих нормах, знаходять свій розвиток» [47, с. 16]. Слід погодитись з цим узагальненням М.І. Корнієнка.

Відомий фахівець з питань принципів права С.П. Погребняк підкреслює, що «в умовах демократичної правової держави, яка ґрунтується на принципах поділу влади та народовладдя, органи виконавчої і судової влади у своїй діяльності мають поважати правові рішення, запропоновані законодавчою гілкою влади (*dura lex, sed lex*)» [105, с. 124]. Варто додати, що органи місцевого самоврядування не можуть залишатися осторонь, і також мають виконувати положення законів України неухильно та у повному обсязі.

Місцеве самоврядування в Україні отримало своє визнання на конституційному рівні. Про нього згадується у низці статей Основного Закону, але до найбільш важливих слід віднести:

- по-перше, статті Розділу I «Загальні засади», адже у цьому розділі сконцентровані найбільш важливі положення про Українську державу;

- по-друге, статті Розділу XI «Місцеве самоврядування», адже в ньому узагальнені найбільш важливі положення про інститут місцевого самоврядування.

Відповідно до ст.7 (Розділ I), «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [46]. Більше у Розділі I немає статей, які містили б згадку про місцеве самоврядування.

Навряд чи можна уважати цінністю само місцевого самоврядування. Однак, його наявність в Україні та те, як воно має бути організовано у відповідності до положень Основного Закону, свідчить: конституційною цінністю виступає визнання та гарантування місцевого самоврядування.

Розділ XI «Місцеве самоврядування» Конституції України складається зі статей з 140 по 146.

Відповідно до ст. 140, «місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [46]. Інші статті деталізують, як місцеве самоврядування організовано в Україні, – які суб'єкти його здійснюють, як відбувається формування представницьких органів місцевого самоврядування, як формується матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування, які межі компетенції суб'єктів, що здійснюють місцеве самоврядування.

Враховуючи притаманний Основним Законам стислий характер викладення правових норм та високу ступінь політизації, цілком логічним виглядає той факт, що Розділ XI завершується статтею 146, яка встановлює, що «Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом» [46].

У статтях Розділу XI по відношенню до місцевого самоврядування знайшли свій прояв такі конституційні цінності, як:

- народовладдя (у контексті відповідного права територіальної громади, ст. 140,

- законність (у контексті наділення органів місцевого самоврядування правом нормотворчості з урахуванням того, що їхні акти не можуть вступати у протиріччя з загальнодержавними актами, ст. 144, а також можливості захисту прав місцевого самоврядування в судовому порядку, ст. 145);

- демократизм (у контексті обрання представницьких органів місцевого самоврядування, ст. 141).

Варто зауважити, що важливе значення має і розділ ІХ «Територіальний устрій України», адже місцеве самоврядування організовано з урахуванням територіального устрою держави. А отже, ще одною конституційною цінністю, дотичною до місцевого самоврядування, є унітаризм (ст. 2 Конституції України 1996 року).

Переходячи до аналізу аналогічних питань в іншій досліджуваній нами країні слід зазначити, що місцеве самоврядування у США не згадується в Основному Законі США, тому що його організація належить до відомих штатів. У Конституції США навіть немає словосполучення «місьцеве самоврядування» («муніципальне управління» чи аналогічного) – те, що місцеве самоврядування належить до відомих штатів як суб'єктів федерації, «виводиться» зі змісту Поправки Х: «повноваження, що не передано цією Конституцією Сполученим Штатам і не заборонено нею окремим штатам, належать відповідно штатам або народів» [45] (поправку було ратифіковано наприкінці 1791 р.) [45].

Крім того, Основний Закон США не містить положень про адміністративно-територіальний поділ США; існує лише вказівка на суб'єкти федерації - штати та на столичний округ Колумбія. Але, як зазначають дослідники, про муніципальне управління у контексті США можна вести мову лише починаючи з рівня, нижчого за рівень штатів, а округ Колумбія має вельми обмежені права самоуправління [71]. Це пов'язано з тим, що на його території розміщено столицю США, а традиційно місцеве

самоврядування у столицях відрізняється від місцевого самоврядування в інших містах країни.

Таким чином, на підставі аналізу тексту Конституції США неможливо сформулювати, які саме цінності покладено в основу місцевого самоврядування. Але аналіз організації місцевого самоврядування в штатах США надає підстави стверджувати: як і в Україні, в США до основних конституційних цінностей, на яких ґрунтується муніципальне управління, також належать народовладдя, законність та демократизм [75]. Такий висновок можна зробити на підставі аналізу тих судових справ за участю муніципальних органів, що розглядались Верховним Судом США, який є найвищим органом судової влади у США та «виступає в якості органу також і конституційної юрисдикції» [78, с. 259].

Проте, варто відмітити різну практичну реалізацію цих цінностей в Україні та у США.

Як зазначив М.І. Корнієнко, «у країнах англосаксонського права одним з джерел повноважень місцевих органів є судові прецеденти, які у значній мірі регулюють та конкретизують таку, що встановлюється актами парламенту компетенцію місцевого управління. Тут затвердився принцип "позитивного" регулювання діяльності місцевих органів, в рамках якого обсяг повноважень останніх встановлюється шляхом детального перерахування їхніх прав і обов'язків. Місцева влада традиційно вправі вчиняти лише дії, безпосередньо передбачені законом» [47, с. 160]. А тому рішення Верховного Суду США є вагомим джерелом муніципального права США.

Одною з важливих справ у цій сфері у США є справа «Рід проти містечка Гілберт, Арізона» (*Reed v. Town of Gilbert, Ariz.; Clyde Reed, et al., Petitioners v. Town of Gilbert, Arizona, et al.*). У цій справі, яка дійшла до Верховного Суду США, цей судовий орган пояснив, чи можуть муніципалітети своїми актами забороняти розміщення знаків та табличок.

Розміщення покажчиків, знаків та табличок прирівнюється до свободи слова, а тому ця справа набула значного суспільного резонансу.

Фабула справи полягала в тому, що заявники - Церква Добрих Новин та її пастор, Клайд Рід, представляли «подорожуючу» релігійну організацію. Вони не мали постійного місця для відправлення релігійних культів, а тому їхні недільні церковні служби проводились на різних тимчасових локаціях у містечку Гілберт та неподалік. Для того, щоб проінформувати усіх зацікавлених осіб про місце проведення чергової служби, пастор та його дружина, а також інші помічники пастора, розміщували кожен суботу вранці об'яви з назвою церкви та інформацією про час і місце наступної служби. Вони залишали ці об'яви висіти до півдня неділі, після чого знімали їх.

Коли у черговий раз містер Рід розмістив 17 тимчасових об'яв вищезазначеного змісту, Менеджер містечка Гілберт зробив йому зауваження, що ці об'яви порушують муніципальні норми (а саме, ордонанс містечка Гілберт про знаки, *Town of Gilbert sign code ordinance*). У цьому документі передбачались різноманітні заборони на розміщення різних типів знаків, табличок, об'яв тощо, які стосувались розміру, кількості, тривалості розміщення, місць розміщення певного виду знаків, включаючи знаки тимчасового характеру. Менеджер містечка висунув два зауваження до об'яв містера Гілберта щодо релігійних заходів Церкви:

- неестетичний вигляд об'яв;
- розміщення об'яв у таких місцях, де вони потенційно сприяють відволіканню уваги водіїв транспортних засобів та можуть викликати порушення правил дорожнього руху внаслідок втрати водіями концентрації уваги.

Заявники стверджували, що муніципальні норми обмежують їхню конституційну свободу – свободу слова.

Відповідач наполягав на тому, що діє в межах власних повноважень.

Верховний Суд США мав вирішити питання, чи можуть муніципальні ордонанси обмежувати право на свободу слова, яке передбачає Перша

поправка до Конституції США, адже органи місцевого самоврядування мають право регламентувати ці питання відповідно до Поправки 14. Тобто, вирішувався конфлікт між такою цінністю, як свобода (у контексті свободи слова), та такою цінністю, як громадський порядок.

Коли справа дійшла до Верховного Суду США, він звернув увагу на дві важливі деталі.

По-перше, в оспорюваному муніципальному акті норми про об'яви політичних партій були значно більш ліберальними, ніж норми про об'яви релігійних організацій, особливо у контексті церковних зібрань. А отже, до об'яв різного змісту застосовувались різні вимоги, що є дискримінацією. А саме: оспорюваний акт «забороняє розміщення зовнішніх знаків без дозволу, але звільняє від отримання цього дозволу 23 категорії знаків, включаючи три наступні:

- "ідеологічні знаки", що визначаються як знаки "щодо повідомлення або ідеї", які не вписуються в будь-яку іншу категорію знаків, які можуть становити до 20 квадратних футів, на них не розповсюджуються обмеження щодо місця розташування або часові обмеження;

- "політичні знаки", що визначаються як знаки "призначені для впливу на результат виборів", які можуть становити до 32 квадратних футів і можуть розміщуватися тільки в період виборів;

- тимчасові «знаки спрямованості», що визначаються як знаки, що спрямовують громадськість до церкви або до відвідування іншої "кваліфікаційної події", відносно яких діють ще більші обмеження: на одному майні одночасно не може бути більше чотирьох таких знаків, кожний розміром не більше 6 квадратних футів; знаки можуть розміщуватись не раніше ніж за 12 годин до "кваліфікаційної події" і зніматись не пізніше, ніж через 1 годину після її завершення» [183].

Верховний Суд США у своєму рішенні звернув увагу на судову практику, яка передбачала три рівня, на яких муніципальні органи мають можливість регламентувати питання, пов'язані з правами людини:

- перший рівень, на якому суди вкрай рідко переглядають ордонанси та ненормативні акти муніципальних органів, – це реалізація правомочностей, які випливають з права власності, у першу чергу на земельні ділянки, але також і на інше нерухоме майно, і на деяке рухоме майно (наприклад, автотранспортні засоби);

- другий рівень, на якому суди більш активно втручаються у нормативно-правову регламентацію на муніципальному рівні – коли органи муніципального управління своїми актами можуть зачіпати ті конституційні права людини, які не пов'язані з фізичною недоторканістю та фізичним переміщенням у просторі (арешт, свобода пересування), а також встановлення дискримінаційних цензів. Аналізована справа стосується свободи слова, а отже, належить саме до цього рівня;

- третій рівень, на якому суди майже завжди скасують муніципальні норми, якщо вони обмежують права людини, пов'язані з фізичною недоторканістю та фізичним переміщенням у просторі, а також встановлюють дискримінаційні цензи для фізичних осіб – суб'єктів конституційних прав (особливо расовий та статевий).

З питання співвідношення, конфлікту між конституційними цінностями та конституційними принципами слід погодитись з Дж.Я. Гараджаєвим, який узагальнив: «в міру того, як конституційні принципи стали активніше використовуватися в правозастосовчій практиці, в першу чергу, в діяльності органів конституційного контролю, стало очевидно, що в конкретних ситуаціях виявляється зовсім непросто виявити співвідношення між рівними за своєю юридичною силою конституційними приписами, включаючи норми-принципи. Потреба в рішенні (при розгляді справи) завдання додання додаткової «ваги» тому чи іншому конституційному положенню (праву, свободі або принципом) породило, в кінцевому рахунку, новий конституційно-правовий інструмент, який «обтяжує» в разі необхідності одну з рівних за своєю юридичною силою правових норм. Такий інструмент з'явився в результаті додання конституційним приписам статусу

конституційних цінностей» [27, с. 18-19]. Отже, якщо конституційний принцип вступає в конфлікт з конституційною цінністю, перевага надається конституційній цінності.

Але, у деяких випадках має місце конфлікт між двома конституційними цінностями, і тоді вирішити цей конфлікт доволі важко.

Є. В. Реньов з цього приводу висловився наступним чином: «ієрархічність є найбільш дискусійною ознакою в сфері конституційної аксіології. Співвідношення більшості цінностей і цілей не є абсолютним, незмінним, жорстким. В одних випадках цінності можуть суперечити одна одній, в інших – ні. Незважаючи на ієрархічну структуру ціннісної системи в цілому, ми підтримуємо тезу про неможливість нормативного закріплення абстрактної ієрархії конституційних цінностей. Конкуренція конституційних цінностей можлива лише казуально, в конкретній справі та життєвій ситуації. Проте її апіорне встановлення неможливе і таку конкуренцію варто завжди вирішувати, зважуючи цінності щодо конкретного казусу. Фактично діяльність конституційного правосуддя і спрямована на те, щоб зважувати різні конституційні цінності в конкретній ситуації» [135, с. 15].

У США конституційне правосуддя здійснюється усіма судами, а отже – найвищою судовою інстанцією з цього питання є Верховний Суд США.

Верховний Суд США вирішив конфлікт між такими цінностями, як свобода та громадський порядок, на користь свободи. Таким чином, органи муніципального управління, які у цій справі наполягали на захисті такої цінності, як громадський порядок, у частині можливості здійснювати регламентацію знаків, покажчиків, об'яв тощо на своїй території своїми актами, програли справу. Суд підкреслив, що він не забороняє органам муніципального управління здійснювати нормативно-правову регламентацію розміщення знаків, а лише звертає увагу на те, щоб у ході її здійснення не порушувалася б Конституція.

Отже, Верховний Суд США надав пріоритет правам людини. У таких ситуаціях в Україні, на жаль, єдиний орган конституційної юрисдикції майже

не згадує про них. Хоча, слід звернути увагу на виступ на одній з конференцій колишнього Голови Конституційного Суду України професора С.В. Шевчука, який проголосив: «Конституція України увійшла в наше життя як основний елемент державності, демократії і наполегливості. Вона визначає фундаментальні засади, на яких будується сьогодення і вибудовується майбутнє. Тому сьогодні ми зібралися для того, щоб визначити основні орієнтири, в якому напрямку має слідувати Конституційний Суд України і як має відбуватись захист конституційних прав наших громадян. Події 2013-2014 рр. стали каталізатором реформаційних процесів українського суспільства та зумовили суттєві зрушення у питаннях захисту прав людини» [143].

З точки зору вирішення Конституційним Судом України питання щодо конфлікту цінностей представляє інтерес Рішення у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009.

Обставини справи полягають у наступному. Представницький колегіальний орган місцевого самоврядування (Харківська міська рада) звернулася до єдиного органу конституційної юрисдикції з клопотанням здійснити офіційне тлумачення низки положень Конституції України та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (далі - Закон), які стосуються наданого органам місцевого самоврядування права у частині скасування прийнятих ними раніше рішень, а також внесення до них змін і доповнень, якщо це входить до компетенції цього органу.

Конституційний Суд України у мотивувальній частині рішення за цією справою відмітив наступне:

По-перше, що «відповідно до Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5). В Основному Законі України встановлено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в

межах Конституції і законів України (частина перша статті 140)» [160]. Це положення Основного Закону вже було проаналізовано вище, у контексті аксіологічних питань, пов'язаних з місцевим самоврядуванням. Так як ці положення мають ціннісне навантаження, цілком зрозуміло, чому єдиний орган конституційної юрисдикції почав викладення резолютивної частини свого висновку саме з них.

По-друге, що «гарантоване державою місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи і передбачає правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність, яка має певні конституційно-правові межі, встановлені, зокрема, приписами статей 19, 140, 143, 144, 146 Основного Закону України. З аналізу вказаних конституційних положень вбачається, що ці органи місцевого самоврядування, здійснюючи владу і самостійно вирішуючи питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції, та приймаючи рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Такі ж положення закріплені у статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка встановлює, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними» [160].

У цьому абзаці резолютивної частини наведеного вище рішення слід звернути увагу на те, що Конституційний Суд України послався на один з міжнародних (європейських) муніципальних стандартів. У контексті нашого дослідження це наголошує на відкритості до сприйняття найкращих зарубіжних практик місцевого самоврядування, узагальнених у цих

стандартах. Таким чином, це ще раз підкреслює актуальність нашого дослідження.

По-третє, що «в законах України також передбачено право органів місцевого самоврядування скасовувати та змінювати свої рішення... Згідно із Законом України "Про основи містобудування" сільські, селищні, міські ради уповноважені затверджувати місцеві правила забудови окремих частин населених пунктів та вносити в них зміни за поданням спеціально уповноважених органів містобудування та архітектури (частина друга статті 12, частина п'ята статті 17). За Законом України "Про планування і забудову територій" місцева рада затверджує містобудівну документацію та після погодження зі спеціально уповноваженим органом з питань містобудування та архітектури вносить до неї зміни своїм же рішенням (частини третя, четверта статті 10)» [160].

Щодо цього абзацу слід зазначити, що, переходячи від загальних нормативно-правових актів до більш конкретних (а саме, до Закону України "Про планування і забудову територій"), єдиний орган конституційної юрисдикції робить своє рішення прийнятним та зрозумілим саме щодо конкретного клопотання, яке надійшло.

Продовжуючи, відзначимо, що на підставі цього «Конституційний Суд України дійшов висновку, що органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, вносити до них зміни та скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, керуючись у своїй діяльності ними та актами Президента України, Кабінету Міністрів України» [160].

При цьому Конституційний Суд України зовсім не взяв до уваги, що такими, що скасовуються, рішеннями органів місцевого самоврядування, можуть зачіпатися права людини. У рішенні за аналізованою справою лише зауважено, що «Ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього

виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання» [160].

Конституційний Суд України проявив дуже значну стриманість у захисті прав і свобод, проголошуючи це рішення. Вище були процитовані посилання на закони України "Про основи містобудування" та "Про планування і забудову територій" задля того, щоб навести один приклад.

29 березня 2019 р. у м. Одеса було анульовано «дозволи від 14 грудня 2018 року на "Будівництво багатоповерхового житлового комплексу з підземними паркінгами, вбудовано-прибудованими приміщеннями громадського призначення та станцією технічного обслуговування з магазином супутніх товарів та адміністративно - побутовими приміщеннями". "Дозволи на будівництво анульовані на підставі рішення департаменту державної архітектурно-будівельної інспекції в Одеській області від 19 березня 2019 року, який, у свою чергу, скасував містобудівні умови і обмеження забудови земельної ділянки на Фонтанській дорозі, 6", - зазначили у ДАБК та додали, що таким чином, будь-які будівельні роботи за цією адресою є незаконними» [88].

Отже, якщо слідувати логіці Конституційного Суду України, орган місцевого самоврядування діяв цілком вірно. А якщо розглянути ситуацію з точки зору фізичних осіб, які після перевірки наявності усіх необхідних дозволів, вклали гроші у будівництво, очікуючи по його завершенню отримати право власності на квартиру, - незрозуміло, чому орган місцевого самоврядування нехтує захистом їхніх прав. Адже вони діяли як добросовісні набувачі майнових прав, коли придбавали ці права. Вони були переконані, що орган місцевого самоврядування, який надав дозвіл на будівництво, перевіряв будівельну компанію, та інвестиція є певною мірою безпечною. Якщо орган місцевого самоврядування менше, чім за рік, «змінив свою думку» з цього питання, то саме він має нести відповідальність за припущену помилку, та компенсувати грошові кошти фізичним особам-інвесторам у це

будівництво. А потім, набувши права на регресні вимоги, намагались компенсувати виплати з місцевого бюджету за рахунок будівельної кампанії⁴.

Саме у такому випадку можна було б вести мову про те, що в Україні за умов конфлікту між конкретною свободою та / або правом людини та іншими цінностями надається перевага першій цінності.

Завершуючи цей підрозділ, варто нагадати, що у ньому, у тому числі, йшлося про те, що Конституція США майже не містить положень про місцеве самоврядування. Як справедливо зазначив Д.Я. Гараджаєв, «створення і функціонування місцевих органів влади в США регулюються виключно законодавством штатів, яке історично мало тенденцію до надання громадянам широкої свободи самоврядування» [26, с. 183]. І дійсно – у США «питання місцевого самоврядування є виключно предметами ведення суб'єктів федерації» [49, с. 58].

Для того, щоб у наступних частинах нашого дослідження вже не повертатися до питання регламентації місцевого самоврядування Основним Законом України, слід узагальнити конституційні положення з цього питання. Станом на 1 жовтня 2021 року, крім вже згаданих ст. 7, розділів IX та XI, вони містяться:

- у, що передбачає визнання і гарантування місцевого самоврядування;
- у ч. 3 ст. 37, що забороняє утворення та діяльність організаційних структур політичних партій у виконавчих органах місцевого самоврядування;
- у ч. 1 ст. 38, що передбачає право громадян обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування;
- у ч. 2 ст. 38, що передбачає рівний доступ громадян України до служби в органах місцевого самоврядування;
- у ст. 40, що встановлює право людини особисто в усній чи письмовій формі звертатись до органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, та відповідний кореспондуючий обов'язок

⁴ Варто додати, що через півроку дозвіл на будівництво було поновлено.

органів та посадових і службових осіб місцевого самоврядування відреагувати на таке звернення;

- у ч. 2 ст. 42, що передбачає наявність обмежень для посадових і службових осіб місцевого самоврядування, коли йдеться про зайняття підприємницькою діяльністю;

- у ч. 2 ст. 47, відповідно до якої громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону;

- у ч. 2 ст. 52, яка гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;

- у ст. 56, відповідно до якої кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень;

- у ст. 71, згідно з нормами якої вибори до органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування;

- у п. 30 ст. 85, у якому зазначено, що до повноважень Верховної Ради України належить, у т.ч., призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

- у ст. 86, що передбачає право народного депутата України на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до керівників органів місцевого самоврядування у ч. 1, а у ч. 2 встановлює кореспондуючий з цим правом обов'язок керівників органів місцевого самоврядування повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту;

- у ст. 92, що передбачає: виключно законами України визначаються як засади місцевого самоврядування (п. 15), так і статус столиці України; спеціальний статус інших міст (п. 16);

- нарешті, у ст. 119, яка проголошує, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування (п. 6) [46].

Таким чином, конституційні норми про місцеве самоврядування в Україні можна поділити на дві групи: норми, що мають відношення до органів місцевого самоврядування опосередковано, та норми, у яких є пряма згадка про органи місцевого самоврядування. Що ж до цінностей, відображених у цих нормах, то цей підрозділ можна завершити узагальненням, що «в діяльності сучасного місцевого управління (і це теж не тільки американська, але і загальносвітова тенденція) знаходить відображення ряд конфліктуючих цінностей, що визначається його діалектичної природою. Такими цінностями, зокрема, є демократія і ефективність, свобода і рівність, розвиток і стабільність, народовладдя і влада професіоналів» [98, с. 160].

А отже, аксіологічний підхід до дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування є актуальним та своєчасним.

1.3. Поняття організаційно-правової форми місцевого самоврядування

В літературі по місцевому самоврядування автори застосовують зовсім різні назви, коли йдеться про організаційно-правові форми місцевого самоврядування.

Наприклад, Д.О. Кузін пише просто про «форми» (досліджуючи відповідний досвід США, він сформулював, що «у США в результаті еволюційного розвитку місцевого самоврядування склалися три основні форми муніципального управління» [5, с. 155]. Слід віддати належне лаконічності такого підходу. Однак, само по собі поняття «форма» не є дуже зрозумілим у контексті муніципального управління (місцевого самоврядування).

Колектив авторів під керівництвом Л. В. Примаченко, досліджуючи можливість застосування в Україні досвіду побудови та функціонування система державного управління Сполучених Штатів Америки, зазначили, що «існує три основних типи місцевого урядування» [144, с. 8]. Отже, члени авторського колективу вважають за потрібне вести мову про «типи» муніципального управління (місцевого самоврядування). Щодо такого підходу можна висловити зауваження, аналогічне вищезазначеному, - а саме, відсутність інформативності та конкретності у слові «тип», навіть якщо воно застосовується разом з поняттям «муніципальне управління» («місцеве самоврядування»).

М.О. Пухтинський пише про «форму організації системи органів місцевого самоврядування у США» [57, с. 71]. Цей термін вже ближче до поняття «організаційно-правова форма», однак у терміні Т.К. Ковальнової відсутня вказівка на правовий характер організаційної форми місцевого самоврядування, а це є надзвичайно вагомим та значущим.

Традиційно вважають, що «муніципальне право – це право місцевого самоврядування» [79, с. 362]. А тому правова основа місцевого самоврядування є дуже важливою.

Як правило, «під правовою основою місцевого самоврядування розуміється сукупність нормативних правових актів, застосування яких забезпечує рішення населенням безпосередньо і (або) через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення, а також організацію органами місцевого самоврядування власних повноважень і повноважень, переданих їм

органами державної влади» [80]. Майже аналогічне визначення сформулював М.П. Орзіх, який запропонував уважати, що «під правовою основою місцевого самоврядування розуміється система нормативних правових актів, що визначають організацію, форму здійснення та гарантії місцевого самоврядування, його задачі та функції, а також компетенцію і відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, їх взаємовідносини з органами державної влади, громадянами, їх об'єднаннями» [195, с.195].

Крім поняття «правова основа», по відношенню до місцевого самоврядування застосовується і поняття «організаційна основа», а інколи – також і «організаційно-правова основа». Не слід плутати його з поняттям «організаційно-правова форма місцевого самоврядування».

С.І. Мішин пропонує не поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування», а поняття «організаційно-правова форма здійснення місцевого самоврядування». На його думку, при характеристиці цієї форми необхідно враховувати низку чинників. Для того, щоб зрозуміти його логіку, слід навести не просто перелік цих чинників, але також і міркування, які передують переліку цих чинників у цитованій праці.

С.І. Мішин починає з того, що «у своїй сукупності організаційні форми здійснення місцевого самоврядування формують систему місцевого самоврядування в рамках відповідних муніципальних утворень, завдяки якій забезпечується вирішення питань місцевого життя. При цьому різні форми здійснення місцевого самоврядування утворюють єдину систему тільки в рамках муніципального утворення» [70, с. 63]. Варто додати, що з цим висновком погоджується Д.П.Співак. Вона пише: «сукупність організаційних форм здійснення місцевого самоврядування в рамках муніципального утворення утворює систему місцевого самоврядування» [152, с. 125].

У цитатах цих двох дослідників фактично йдеться про те, що в межах одної адміністративно-територіальної одиниці (в їх працях – муніципального утворення) можуть бути наявними різні організаційні форми здійснення

місцевого самоврядування. Однак, це не відповідає такому, який здебільшого склався у юридичній літературі, підходу до визначення організаційно-правової форми місцевого самоврядування. Більшість авторів все ж надає перевагу позиції, що територіальна громада у своїх просторових межах (у відповідній адміністративно-територіальній одиниці) здійснює місцеве самоврядування таким чином, що воно може бути охарактеризовано посиланням на одну конкретну організаційно-правову форму.

Про те, що поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування» та запропоноване С.І. Мішиним поняття «організаційна форма здійснення місцевого самоврядування» не є синонімами, свідчить і подальший аналіз праці цього автора.

Зокрема, він продовжує: «в рамках муніципального утворення організаційна єдність усієї системи місцевого самоврядування забезпечується шляхом єдиних:

- принципів та начал її організації;
- функцій місцевого самоврядування у суспільстві та державі;
- розмежування предметів відання та повноважень між різними формами здійснення місцевої влади» [70, с. 63].

С.І.Мішин пропонує включити цей перелік (принципи, функції, розмежування предметів відання) до числа елементів кожної організаційно-правової форми місцевого самоврядування. Отже, скоріше за все він має на увазі не організаційно-правову форму у тому розумінні, в якому це поняття застосовує більшість авторів, а організаційно-правову основу місцевого самоврядування, чи ще більш широке поняття – модель місцевого самоврядування.

На думку Д.П.Співака, «організаційно-правові основи місцевого самоврядування включають до себе:

1. структуру органів місцевого самоврядування;
2. порядок, форми і принципи діяльності органів місцевого самоврядування;

3. організацію муніципальної служби» [152, с. 116].

Погоджуючись з цим переліком у цілому, можна лише висловитись щодо доцільності заміни у першому його пункті «структури» на «систему». Часто органи місцевого самоврядування самостійно визначають свою внутрішню структуру. Водночас, при формуванні органів місцевого самоврядування в конкретній адміністративно-територіальній одиниці виходять з положень чинного законодавства України.

Також варто додати, що Д.П.Співак у своїх працях замість поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування» застосовує поняття «модель місцевого самоврядування». Про її підхід буде йтися нижче, а поки що слід відмітити, що така позиція є відносно поширеною у юридичній літературі.

Наприклад, Є.І. Качмарський веде мову про «інституційну модель місцевого самоврядування», маючи на увазі фактично організаційно-правову форму місцевого самоврядування. Він уважає на прикладі міст-мегаполісів, що така модель представляє собою «систему взаємозв'язків та взаємозалежностей між самостійними органами місцевого самоврядування, заснована на правових (оформлених у вигляді правових актів) та неправових (існуючих у вигляді звичаїв, традицій, культурних патернів) нормах, що складаються виходячи з міжмуніципальних взаємозв'язків, які виникають у сфері самоврядування міста-мегаполісу» [38].

Слід зазначити, що ця пропозиція є релевантною не лише для міст-мегаполісів. Однак, вона викликає певні зауваження. По-перше, щодо США можливим є посилання на інші соціальні норми, ніж правові (звичаї, традиції тощо), в муніципальному ж праві України вони не належать до числа джерел. По-друге, у цьому визначенні не йдеться про посадових осіб місцевого самоврядування.

Вперше на нормативному рівні поняття «організаційно-правова основа місцевого самоврядування» було закріплено у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

Варто відзначити, що нормативне закріплення цього поняття не є послідовним та йому частково бракує точності.

По-перше, слід відмітити Статтю 16 цього Закону, що має назву «Організаційно-правова, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування». У цій статті не вказується, що ж конкретно є організаційно-правовою основою місцевого самоврядування. Виключаючи ті положення, які відносяться до матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування (у них це прямо зазначено), залишаються наступні частини статті 16:

«1. Органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

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

8. Сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

9. Сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні ради мають печатки із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, рахунки в установах банків України» [116].

Цю статтю варто співвіднести з Розділом II цього ж Закону, який має назву «Організаційно-правова основа місцевого самоврядування», точніше, з його структурою. Цей Розділ є найбільшим за обсягом серед інших розділів Закону, та складається з наступних структурних частин:

- 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 та посадових осіб місцевого самоврядування».

Отже, зміст статті 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» не в повній мірі відповідає тій структурі, яку має Розділ II цього ж Закону. Таким чином, у Законі наявне внутрішнє протиріччя. Воно полягає у тому, що, аналізуючи положення Закону, неможливо однозначно зробити висновок про те, що ж саме слід уважати організаційно-правовою основою місцевого самоврядування. Варто запропонувати керуватись структурою Розділу II, не беручи до уваги положення статті 16. Такий висновок сформульовано з урахуванням ознайомлення з доктринальними позиціями дослідників щодо організаційно-правових основ місцевого самоврядування.

Т.В.Стещенко та Ю.О. Шпак сформулювали, що «організаційна основа місцевого самоврядування - частина соціальної основи місцевого самоврядування, яка представляє собою сукупність суспільних відносин, що стосуються найменування структури органів місцевого самоврядування, порядку їх формування, форм і принципів їх діяльності, а також виборних посадових осіб місцевого самоврядування» [171, с. 91]. Ця дефініція є доволі типовою, і її можна застосовувати для розмежування цього поняття та поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування».

Більш лаконічне визначення цього поняття належить авторству Д.П.Співака. Він вважає, що «організаційні основи місцевого самоврядування можна визначити як сукупність норм, що регулюють реалізацію права громадян на місцеве самоврядування через форми безпосереднього народовладдя, органи місцевого самоврядування й інші виборні органи» [152, с. 115].

Інколи автори враховують правову основу місцевого самоврядування, але навпаки, не враховують його організаційну основу, - наприклад, І.Польщикова надає перевагу виокремленню «структурно-правових моделей» [106, с. 197], коли йдеться про місцеве самоврядування.

Отже, поняттям, яке інколи застосовується як синонім поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування», є поняття «організаційна модель місцевого самоврядування».

На думку вчених, «організаційна модель місцевого самоврядування представляє систему і структуру органів місцевого самоврядування, наділених власною компетенцією, що знаходяться у вертикальному і горизонтальному взаємозв'язку між собою» [162].

Дослідники інколи пропонують замість поняття «форма» застосовувати поняття «інститут», коли йдеться про окремі аспекти місцевого самоврядування.

Так, А.М.Онупрієнко розмірковує: «форма – зовнішнє вираження, система організації. Інститут – також певна організація суспільної діяльності, соціальних відносин (соціальний інститут), сукупність норм права, що регулюють однорідні, суспільні відносини (правовий інститут)» [90, с. 133]. Таким чином, про «інститут» доцільно вести мову у контексті визначення місця місцевого самоврядування у системі права країни у цілому та / або у галузі конституційного права зокрема. Що ж до «форми», то це поняття ніяк не пов'язано з елементним складом системи права, галузі права. Саме тому воно є більш універсальним.

А.М. Онупрієнко продовжує: «Отже, як форма, так і інститут є системою організації певного явища, громадської діяльності, соціальних відносин. У цьому подібність, тотожність цих двох термінів, але лише часткова. Зміст терміну «інститут» ширше, багатше, ніж терміну «форма». Категорія «інститут» має не тільки соціальний, але і правовий зміст (соціальний інститут, правовий інститут). Це дозволяє зробити висновок про

перевагу вживання категорії «інститут безпосередньої демократії» в порівнянні з категорією «форми безпосередньої демократії» [90, с. 133].

Враховуючи наш коментар до попередньої цитати з цієї ж праці автора, доцільно не погодитись з таким висновком. Інститут безпосередньої демократії, з урахуванням думки А.М. Онупрієнко, буде охоплювати більш широке коло суспільних відносин, ніж «форми безпосередньої демократії». Можна стверджувати, що до складу «інституту безпосередньої демократії» як до одного з інститутів муніципального права входять як правові норми про «форми безпосередньої демократії», так і інші правові норми.

Варто відмітити, що А.М. Онупрієнко не пропонує розповсюджувати це поняття («інститут») на організаційно-правові форми місцевого самоврядування. Не існує таких пропозицій і в інших виданнях з муніципального права. Однак, наведена вище цитата у нашому дослідженні не є зайвою, - адже вона сприяє більш глибокому розумінню поняття «форма» у муніципальному праві у цілому, та по відношенню з подібними до нього поняттями зокрема.

Але й цим не вичерпується перелік синонімів, які дослідники застосовують для того, щоб замінити поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування».

Слід навести ще один приклад. Л.С. Гулак, аналізуючи муніципальний досвід США, пише про «основні форми муніципального уряду» [31, с. 104]. Варто підкреслити, що навряд чи можливо застосовувати поняття «уряд» по відношенню до будь-якого органу місцевого самоврядування.

Досліджуючи органи публічної влади у США, вести мову про «уряд» можна лише по відношенню до рівня суб'єктів федерації. На загальнодержавному рівні уряду з європейської точки зору (на зразок Кабінету Міністрів України) не утворюється. А на рівні місцевого самоврядування наявні органи з виконавчими функціями (виконавчі органи місцевого самоврядування, виконавчі органи муніципального управління), -

але аж ніяк не «уряди» муніципалітетів, не «уряди» адміністративно-територіальних одиниць.

Що ж стосується муніципального законодавства України, то воно поки що не містить поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування», яке вчені застосовують у літературі про місцеве самоврядування. Як було зазначено, у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» згадується про «організаційно-правову основу місцевого самоврядування» у ст. 16 та у Розділі II Закону, який має назву «Організаційно-правова основа місцевого самоврядування». У цьому Розділі послідовно закріплено повноваження сільських, селищних, міських рад, повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, повноваження районних і обласних рад, а також розміщено положення про сільського, селищного, міського голову та про порядок формування, організацію роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування. О.В. Совгиря та Н.Г. Шукліна резюмували, що «організаційно-правова основа місцевого самоврядування охоплює компетенцію та внутрішню структуру, а також організацію роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування» [151, с. 506]).

При аналізі досліджень організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні привертає увагу, що застосування саме цього поняття («організаційно-правова форма місцевого самоврядування») наразі є не дуже поширеним, а тому саме таких праць відносно небагато.

Часто це пов'язано з тим, що поняття «організаційно-правова форма» у контексті місцевого самоврядування застосовується поки ще не одноманітно. Про це свідчить як теорія, так і практика сучасного муніципального права.

В муніципально-правовій літературі майже немає відповідних розробок на монографічному рівні.

Що ж до практичного рівня, то тут можна навести приклад, який стосується нормативного виміру. У Статуті територіальної громади міста Києва встановлено, що «організаційно-правові форми здійснення

народовладдя у місті Києві встановлюються Конституцією, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких встановлена Верховною Радою України та іншими нормативно-правовими актами» [154] (стаття 8, частина друга). У Статуті є Стаття 9 «Організаційно-правові форми місцевого самоврядування у місті Києві». Однак у ній лише наголошено на провідній ролі територіальної громади в місцевому самоврядуванні та надано перелік органів, які входять до системи органів міського самоврядування міста Києва. Ніяких назв форми, характеристик тощо не наводиться.

Щодо доктринального рівня можна навести такий приклад: дослідник А.Швець опублікував статтю на тему «Основні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад» [165], з назви якої очевидно, що це поняття застосовується не по відношенню до органів місцевого самоврядування, а по відношенню до членів колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування.

Є. О. Васильєв у статті на тему «Організаційно-правові форми діяльності органів місцевого самоврядування в сфері зовнішньоекономічної діяльності: теоретичні підходи до виникнення, становлення і розвитку» [21], Ю.А. Шпак у статті на тему «Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування» [170] пишуть лише про діяльність одного з органів місцевого самоврядування, не враховуючи порядок його формування, зв'язки з іншими органами, посадовими особами, територіальною громадою тощо.

Наразі в українській юридичній літературі питанню визначення поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування» приділяла увагу лише О.В. Чапля. Для того, щоб запропонувати авторське поняття організаційно-правової форми місцевого самоврядування, слід спочатку зробити огляд підходів до визначення поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування», а вже потім перейти до формулювання пропозицій на підставі проведеного дослідження.

Слід констатувати: в Україні застосування поняття «організаційно-правова форма» є більш поширеним у приватно-правових дослідженнях, ніж у працях публічно-правового спрямування. Це пов'язано з тим, що положення законодавства приватно-правових галузей не тільки містять це словосполучення, але й конкретизують його значення.

На законодавчому рівні прикладом може бути Цивільний кодекс України. Відповідно до його положень, у країні запроваджено наступні організаційно-правові форми юридичних осіб (ст. 83): товариства, установи та інші форми, встановлені законом.

Основна відмінність товариств від установ полягає у тому, що учасники товариства мають право участі у товаристві (тобто, мають право вирішувати найбільш важливі питання його діяльності), у той час як учасники установи не беруть участь в управлінні цією організацією, а лише визначають мету діяльності та передають майно, яке буде застосовано для досягнення цієї мети. Відповідно до цієї характеристики, товариство може бути утворено у вигляді підприємницького або непідприємницького товариства; що ж до видів установ, то Цивільний кодекс не класифікує їх.

Відомості про організаційно-правову форму юридичних осіб включаються до Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України відповідно до Закону України від 15 травня 2003 р. «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» «разом з повним та скороченим найменуванням, ідентифікаційним кодом юридичної особи у цьому Реєстрі та з іншою інформацією. Однак, ця вимога не розповсюджується на органи публічної влади» [112].

На підзаконному рівні прикладом нормативно-правового акту, що містить положення про організаційно-правову форму юридичних осіб, є Державний класифікатор "Класифікація організаційно-правових форм господарювання" (КОПФГ), який «розроблено на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 4 травня 1993 р. № 326 "Про Концепцію

побудови національної статистики України та Державної програми переходу на міжнародну систему обліку і статистики» [32].

У Державному класифікаторі є наступні положення, важливі у контексті нашого дослідження.

По-перше, це визначення поняття «організаційно-правова форма господарювання» - «форма здійснювання господарської (зокрема підприємницької) діяльності з відповідною правовою основою, яка визначає:

характер відносин між засновниками (учасниками),
режим майнової відповідальності по зобов'язаннях підприємства (організації),
порядок створення, реорганізації, ліквідації, управління, розподілу одержаних прибутків,
можливі джерела фінансування діяльності тощо» [32].

Слід взяти це визначення до уваги та врахувати його при формулюванні висновків та пропозицій з цього підрозділу нашого дисертаційного дослідження.

По-друге, вказівка на органи місцевого самоврядування у п. 3.4.3, положенням якого дещо бракує узгодженості, адже його сформульовано наступним чином: «орган місцевого самоврядування - місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст» [32]. Не дуже зрозуміло, навіщо у цьому підпункті згадується про те, що місцеве самоврядування може здійснюватися безпосередньо членами територіальних громад сіл, селищ та міст.

По-третє, вказівка на те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання. Це важливо врахувати у подальшому.

Нарешті, важливою є також і додана у 2018 році інформація про асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання (до їх числа належать «добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку». Щодо цих асоціацій також деталізовано, що їх членами «можуть бути сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради» та що вони «можуть на добровільних засадах засновувати спілки (конгреси, союзи тощо) шляхом укладення між собою угод про співробітництво та взаємодопомогу» [32; 114].

В юридичних галузевих дослідженнях автори застосовують поняття «організаційно-правова форма» по-різному. Наприклад, П.В.Круш та О. О. Кожемяченко не надають визначення поняття «організаційно-правова форма», однак очевидно, що кожна з наведених ними організаційно-правових форм охоплює лише одну юридичну особу (установу, конкретний вид товариства тощо), а не сукупність органів та посадових осіб, як у випадку, коли це поняття застосовують фахівці з муніципального права [51, с. 22].

Звернення до праць тих авторів, які досліджували цивільно-правову проблематику, свідчить про те, що вони застосовують поняття «організаційно-правова форма» у такому ж розумінні, як П.В.Круш та О. О. Кожемяченко.

Наприклад, у своєму дослідженні «Пріоритетні організаційно-правові форми здійснення підприємницької діяльності» Л.О.Міронова називає в якості одної з таких форм товариства з обмеженою відповідальністю. В іншому вона не надає ані визначення поняття «організаційно-правова форма», ані переліку цих форм (дивись [67]).

Одним з найбільш ґрунтовних цивілістичних досліджень з аналізованих питань є дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Д.М. Парфір'їва на тему «Цивільно-правовий статус та

організаційно-правова форма споживчого кооперативу». У своїй праці автор приділив надзвичайно багато уваги визначенню поняття, сутності та структури організаційно-правової форми у цілому – організаційно-правової форми юридичної особи.

Слід погодитись з його міркуванням про те, що «організаційно-правова форма відповідної юридичної особи представляє собою спосіб організації якої-небудь діяльності, зокрема, підприємницької діяльності. У цьому аспекті проявляється значення слова «організаційно» в досліджуваному терміні «організаційно-правова форма». Досліджувана категорія є за своєю сутністю юридико-економічним явищем» [96, с. 15-16].

Варто відзначити, що по відношенню до місцевого самоврядування поняття «організаційно-правова форма» також охоплює спосіб організації та певною мірою діяльності конкретної юридичної особи, як у вищенаведеній цитаті, а функціонування системи органів місцевого самоврядування окремої територіальної громади (окремої адміністративно-територіальної одиниці).

Щодо другого прикметника у понятті «організаційно-правова форма», слід також погодитись з Д.М. Парфір'ївим. Він розмірковує, що «практично усі ці питання мають у своїй основі нормативні відповіді, закріплені у чинному законодавстві. Виходить, що організаційно-правова форма юридичної особи представляє собою нормативно-правовий припис щодо відповідного виду юридичних осіб. Іншими словами, це специфіка даного виду юридичних осіб, відображена у законодавстві... Виходячи з даної логічної скомпонованої сукупності слів можна зробити висновок, що організаційно-правова форма юридичної особи представляє собою зовнішню форму організації відповідного виду юридичних осіб, закріплену у праві» [97, с. 91].

Слід підкреслити, що по відношенню до організаційно-правових форм місцевого самоврядування можливим є два варіанти:

- або на нормативному рівні органи державної влади встановлюють, які саме органи та посадові особи здійснюють місцеве самоврядування в

конкретній територіальній громаді, в конкретній адміністративно-територіальній одиниці;

- або вибір організаційно-правової форми здійснюють члени територіальної громади.

В останньому випадку результатам волевиявлення членів територіальної громади, яке має здійснюватися на референдумі, надається правова форма (наприклад, вони закріплюються у статуті територіальної громади).

Перший випадок описує ситуацію, яка наразі має місце в Україні, а другий випадок – яка наразі має місце у США.

Слід погодитись ще з одним узагальненням Д.М. Парфір'їва, яке можна застосувати за аналогією також і щодо організаційно-правових форм місцевого самоврядування. Його теза полягає в тому, що «організаційно-правова форма юридичної особи є така її структурна характеристика, яка дозволяє відповісти на ряд специфічних правових питань, що стосуються динаміки «життя» юридичної особи – як вона утворюється та припиняється, як функціонує (працює), як керується і т.д.» [97, с. 91]. Це є надзвичайно важливим для врахування при визначенні сутності та змісту поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування», але не щодо одної юридичної особи, як запропонував уважати Д.М. Парфір'їв, а по відношенню до сукупності органів місцевого самоврядування, що функціонують в межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Ще один вагомий внесок Д.М. Парфір'їва у дослідження організаційно-правових форм у цілому полягає в тому, що він приділив надзвичайно пильну увагу порівнянню понять «ознаки юридичної особи» та «організаційно-правова форма юридичної особи». Узагальнюючи проведені дослідження, автор резюмував, що «правова категорія «організаційно-правова форма» у змістовному відношенні є більш широким явищем у порівнянні з сукупністю ознак юридичної особи. Ознаки юридичної особи представляють собою лише частину структурних елементів організаційно-правової форми. Це

обумовлюється тим, що ознаки юридичної особи потрібні для визнання за суб'єктом правових ознак юридичної особи, а елементи організаційно-правової форми (сама ця форма у цілому) потрібні для відмежування одного виду юридичних осіб від інших. Таким чином, за ознаками юридичної особи проводиться визначення статусу суб'єкту як юридичної особи, а по цим ознакам та по іншим елементам організаційно-правової форми – ще й відмежування від інших видів юридичних осіб» [96, с. 6]. Ці узагальнення вбачаються надзвичайно важливими для подальшої розробки питання організаційно-правових форм місцевого самоврядування, адже вони можуть застосовуватися за аналогією.

Нарешті, у своїх працях Д.М. Парфір'їв стверджує, що ним «обґрунтовано висновок про новий методологічний підхід до визначення правової категорії «організаційно-правова форма юридичної особи». Він полягає у тому, що сутність цієї категорії, приймаючи до уваги її подвійну правову природу, необхідно розглядати в двох аспектах – як зовнішню (правову) форму організації відповідної економічної та іншої діяльності у вигляді певної юридичної особи, закріпленої у праві, та як особливий техніко-юридичний засіб чинного законодавства, у першу чергу, законодавства про юридичних осіб» [96, с. 6].

Це узагальнення слід розглядати у тому контексті, що автором сформульовано два підходи до визначення організаційно-правової форми.

На думку цього дослідника, у першому значенні – це «зовнішня (правова) форма організації відповідної економічної та іншої діяльності у статусі певної юридичної особи, закріплена у чинному законодавстві, що представляє собою систему ознак, які відображають специфіку правової статички та динаміки даного виду юридичних осіб (їх правовий стан, утворення, функціонування та припинення)» [96, с. 6]. Таке розуміння можна назвати «конкретним».

Дослідник продовжує, що у другому значенні «організаційно-правова форма юридичних осіб являє особливий прийом юридичної техніки, що

служує засобом побудови законодавчого матеріалу, який стосується юридичних осіб» [96, с. 6]. Таке розуміння можна назвати «абстрактним». На наш погляд, ця пропозиція не є досконалою. Так, навряд чи слід вносити плутанину у доктринальний тезаурус та розглядати організаційно-правову форму в якості особливого прийому юридичної техніки.

Ознайомлення з юридичною літературою надає підстави стверджувати, що така пропозиція дійсно є інноваційною. Однак, не дуже зрозуміло, чому автор веде мову про застосований ним новий методологічний підхід. Виходячи з тексту його досліджень, не дуже зрозуміло, які саме методи, методологічні підходи застосовувались для формулювання такого висновку.

Наприкінці варто зазначити, що Д.М. Парфір'їв підійшов до дослідження питання організаційно-правових форм юридичних осіб комплексно, та запропонував авторський перелік елементів організаційно-правової форми юридичної особи. Він зазначив, що «структуру елементів організаційно-правової форми юридичної особи ... визначають характеристики, закріплені нормативно:

- правового режиму майна юридичної особи,
- правового режиму управління юридичною особою,
- правового статусу засновників (учасників),
- утворення та припинення (реорганізації та ліквідації) юридичної особи,
- складу та змісту установчих документів юридичної особи,
- правового режиму її найменування,
- юридичної відповідальності самої юридичної особи, а також її учасників (засновників),
- правоздатності юридичної особи» [96, с. 6].

Навряд чи цей перелік стане у нагоді при визначенні поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування», його сутності, змісту та структури, однак врахувати більш або менш широкий підхід до визначення ознак муніципальних організаційно-правових форм необхідно та

доцільно. До речі, саме ця назва – «муніципальна організаційно-правова форма» - здається більш вдалою щодо країн, де є муніципалітети, ніж назва «організаційно-правова форма місцевого самоврядування». Варто підкреслити, що її основна перевага полягає в її лаконічності.

Місьцеве самоврядування в різних країнах світу організовано по-різному. Як правило, характеризуючи ці принципові відмінності, вчені ведуть мову про «моделі місцевого самоврядування» (дивись підрозділ 1.1 нашого дослідження). Традиційно виокремлюють англо-американську та романо-германську моделі місцевого самоврядування.

Тим не менше, як вже було стисло окреслено вище, дослідники часто пишуть про «організаційну модель» [82, с. 10] місцевого самоврядування у контексті особливостей його організації в конкретній країні, застосовуючи це поняття синонімічно до поняття «організаційно-правова форма» [82, с. 4] (А.Т. Назарко).

Часто поняття «модель» у місцевому самоврядуванні застосовується інакше. Наприклад, дослідники згадують про «самоврядувальні моделі, побудовані з муніципальної-правових норм. Найбільш значущими конструкціями муніципального права є наступні: місьцеве самоврядування, муніципальне утворення, поселення, муніципальний район, міський округ, населення муніципального утворення, питання місцевого значення, моделі місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування, посадові особи місцевого самоврядування, муніципальний правовий акт і інші» [162].

Отже, поняття «модель» у муніципальному праві поки що не є усталеним. У цьому контексті варто нагадати, що в Розділі 1 аналізувалось його застосування по відношенню до англо-американської, континентальної та інших моделей місцевого самоуправління. Однак, незважаючи на численні приклади застосування поняття «модель» у цьому значенні наводились і винятки.

Інколи вчені не дотримуються обраного ними ж самими тезаурусу. Так, в межах одної своєї статті Ю.Ю. Бальцій спочатку відмітив, що «згідно з

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» ... територіальні громади України здійснюють самоврядування у рамках континентальної системи та організаційної форми «рада – голова» [7, с. 35]. А ближче до завершення статті він стверджує, що «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» [7, с. 36]. Ю.Ю. Бальцій, таким чином, або припустив термінологічну неточність, або мав на меті підкреслити відсутність термінологічної єдності з цього питання. Аналогічний підхід він обрав ще в одній своїй праці (дивись статтю «Основні моделі місцевого самоврядування в містах України» [9, с. 190]).

Відомий фахівець з муніципально-правових питань В.Ф.Погорілко також застосовував поняття «організаційно-правова форма» та «модель» синонімічно. В.Ф.Погорілко відмічав: «Світова практика вказує на велику *різноманітність організаційно-правових форм*, що застосовуються на місцевому рівні. З урахуванням особливостей та специфіки кожної країни, автори по-різному підходять до класифікації, виділяючи до десяти різних організаційно-правових форм. На підставі вивчення світового досвіду можна запропонувати п'ять основних моделей місцевого самоврядування (розглядаються форми представницької демократії)» [104, с. 94] (курсив наш. – К.Г.).

П.М. Любченко також вбачає подібність між поняттями, що аналізуються. Такого висновку можна дійти, порівнюючи наступні дві цитати з його праці «Муніципальне право України»:

- «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 ... 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 і внутрішня узгодженість елементів, координація та інтеграція всіх підрозділів, правова визначеність функціонального призначення окремих компонентів» [59, с. 195];

- «система місцевого самоврядування ... визначається як сукупність форм прямого волевиявлення громадян, органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, *інших організаційно-правових форм здійснення місцевого самоврядування*» [59, с. 194] (курсив наш. – К.Г.).

В.Ф. Погорілко також зазначав: «сукупність організаційних форм здійснення місцевого самоврядування в рамках муніципального утворення утворює систему місцевого самоврядування. Під системою місцевого самоврядування розуміється сукупність форм прямого волевиявлення громадян, органів місцевого самоврядування, територіального громадського самоврядування, інших організаційно-правових форм здійснення місцевого самоврядування, через які населення муніципального утворення реалізує визнану і гарантовану ... владу, вирішує, виходячи зі своїх власних інтересів, історичних та інших місцевих традицій питання місцевого значення» [104, с. 150].

Таким чином, логіка зв'язків між поняттями, що застосовувалась В.Ф.Погорілком, може бути викладена наступним чином:

- він вважає синонімами поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування» у широкому значенні та «модель місцевого самоврядування»;

- він вважає, що поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування» у вузькому значенні має застосовуватися по відношенню до конкретного органу місцевого самоврядування, та пропонує уважати сукупність усіх організаційно-правових форм в межах одної адміністративно-територіальної одиниці системою місцевого самоврядування.

Навряд чи можна погодитись з таким підходом, аргументація чому саме буде наведена наприкінці цього підрозділу.

П.М. Любченко у своїх працях згадує не тільки про «систему місцевого самоврядування», але й про «організаційну систему місцевого самоврядування». На його думку, «ефективність функціонування муніципальної влади значною мірою залежить від організаційної системи місцевого самоврядування, яка являє собою сукупність інститутів безпосередньої демократії, органів та посадових осіб місцевого самоврядування» [59, с. 194].

Про це поняття («організаційна система місцевого самоврядування») веде мову і колектив авторів одного з перших підручників «Комунальне право України». На їхню думку, «організаційну систему місцевого самоврядування слід розглядати як сукупність елементів територіальної, фінансово-економічної організації місцевого самоврядування, форм представницької та безпосередньої демократії при реалізації власної компетенції та безпосередньо систему муніципально-владних інститутів» [25, с. 11]. Варто додати, що окреслений зв'язок між поняттями «організаційно-правова форма» та «система» по відношенню до місцевого самоврядування буде розглянуто наприкінці цього підрозділу.

О.В. Чапля пише: «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» [164, с. 83].

Проблематику організаційно-правових форм місцевого самоврядування досліджував, у тому числі, П.П. Луценко. Його підхід є одним з найбільш ґрунтовних у частині визначення поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування», адже він запропонував дві дефініції – у широкому та у вузькому значенні.

Зокрема, П.П. Луценко зазначив щодо європейських країн: «У широкому сенсі до організаційних форм, через які здійснюється місцеве самоврядування, належать: форми безпосередньої демократії, органи місцевого самоврядування, територіальне громадське самоврядування» [58, с. 153-154]. Тут варто додати, що в Україні аналогами органів територіального громадського самоврядування є органи самоорганізації населення.

Якщо екстраполювати пропозицію П.П.Луценка з європейських до українських реалій, то вона буде означати, що поняття «організаційно-правова форма» застосовується у найширшому своєму значенні, - а не просто у широкому сенсі. Адже в Україні органи самоорганізації населення (у автора – органи, що здійснюють територіальне громадське самоврядування) входять до системи місцевого самоврядування, але не вважаються органами місцевого самоврядування. Вони не мають публічно-правової природи – а отже, не мають владних повноважень, не наділені правом приймати нормативно-правові акти тощо. Навряд чи такий підхід стане у нагоді при проведенні нашого дослідження.

Продовжуючи, П.П. Луценко сформулював, що «у вузькому розумінні під організаційними формами здійснення місцевого самоврядування слід розуміти діяльність різноманітних муніципальних органів, наділених власними повноваженнями з вирішення питань місцевого значення та делегованих їм державою повноважень» [58, с. 153-154]. Це визначення також потребує уточнень.

Так, виходячи з подальших міркувань П.П. Луценка, очевидно, що він має на увазі функціонування та взаємодію кількох муніципальних органів при здійсненні місцевого самоврядування в одній адміністративно-територіальній одиниці. Однак, з його формулювання, наведеного вище, незрозуміло – чи йдеться про один орган та його діяльність, чи про кілька органів та їх злагоджену, узгоджену діяльність та взаємодію. Отже, автор висловив цілком вірну ідею, з якою варто погодитись, але не дуже точно її сформулював.

У цілому ж щодо розробок П.П. Луценка варто зауважити, що більш переконливим є застосування поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування» лише в одному розумінні, а саме у вузькому.

Якщо ж надавати перевагу впровадженню у широкий науковий обіг пропозиції П.П. Луценка у повному обсязі, то слід рекомендувати доповнити її – вести мову про «організаційно-правову форму місцевого самоврядування» у найширшому значенні (їй буде відповідати формулювання П.П. Луценка), а також додати проміжну ланку – «організаційно-правову форму місцевого самоврядування» у широкому значенні, яка буде повністю охоплюватися конструкцією «система місцевого самоврядування».

Така пропозиція буде обґрунтованою тому, що на сучасному етапі в юридичній літературі організаційно-правова форма місцевого самоврядування розглядається як один з елементів системи місцевого самоврядування. Тут слід цілком погодитись з тим, як цю систему охарактеризував В.В. Наконечний. Він підкреслив, що «триває процес становлення системи місцевого самоврядування як системи управління на місцях, яка є сукупністю керуючих підсистем (структур), об'єднаних різноманітними зв'язками і взаємовідносинами з метою вирішення різноманітних проблем і завдань місцевого населення» [84, с. 285].

Водночас, організаційно-правова форма сама представляє собою певну систему.

Слід погодитись з тими авторами, цитати яких наведено вище, які вважають: організаційно-правова форма включає, у тому числі:

- по-перше, усі ті елементи системи місцевого самоврядування, які функціонують в межах адміністративно-територіальної одиниці певного виду (це і територіальна громада, і органи місцевого самоврядування, і посадові особи органів місцевого самоврядування);

- по-друге, взаємні зв'язки між ними, які характеризують порядок формування органів місцевого самоврядування, порядок обрання чи

призначення посадових осіб місцевого самоврядування, окреслюють основи підконтрольності та підзвітності цих органів та посадових осіб, а також ступінь участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.

Останнє (тобто, ступінь участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення) є надзвичайно важливим, адже, як справедливо сформулював О.В. Петришин, «право на місцеве самоврядування може бути реалізовано населенням у різних формах, які істотно відрізняються в організаційно-правових аспектах і відповідно за впливом на вирішення питань місцевого значення у муніципальних утвореннях» [103, с. 7].

Повертаючись до питання структури організаційно-правової форми місцевого самоврядування слід зауважити, що цікаву пропозицію щодо неї сформулював Д.Є. Хріпливець. Застосовуючи поняття «організаційна модель місцевого самоврядування» як синонім аналізованого нами поняття, він зазначив, що «організаційна модель місцевого самоврядування включає в себе структуру органів місцевого самоврядування, що представляє собою закріплений в статуті утворення перелік конкретних органів місцевого самоврядування, передбачених ... законодавством, наділених статутом муніципального утворення власними повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення, а також порядок їх формування та особливості взаємодії між собою» [162].

Слід повністю погодитись з його міркуваннями, та запропонувати також звернути увагу і на територіальну громаду як на елемент системи місцевого самоврядування у країні у цілому та у кожній адміністративно-територіальній одиниці зокрема.

А також з поля зору не мають випадати також і посадові особи місцевого самоврядування (щодо останнього можна зауважити, що деякі автори відносять посадових осіб місцевого самоврядування до числа одноособових органів місцевого самоврядування, Д.Є. Хріпливець цілком

може поділяти цю думку і тому не включати їх до сформульованого ним переліку).

Відповідно до цього твердження, можна доповнити та уточнити перелік, сформульований дослідником, та рекомендувати до числа елементів організаційно-правової форми місцевого самоврядування відносити:

- структуру органів та посадових осіб місцевого самоврядування у конкретній адміністративно-територіальній одиниці;
- порядок формування цих органів та обрання (призначення на посаду) посадових осіб;
- особливості взаємодії цих органів та посадових осіб між собою та з членами територіальної громади.

Також варто зауважити, що не слід плутати елементи організаційно-правової форми місцевого самоврядування з тими чинниками, які слід враховувати при виборі цієї форми. Тут слід навести узагальнення, якого дійшов В.Ф. Погорілко. Хоча ця цитата і є доволі значною за обсягом, однак вона вкрай важлива для подальшого дослідження.

Дослідник резюмував, що «на вибір організаційних форм місцевого самоврядування впливають ряд факторів:

1. розміри муніципального утворення;
2. ступінь політичної активності населення, рівень його правосвідомості;
3. рівень політичної структурованості суспільства, розвиненість місцевих політичних партій, місцевих об'єднань...; причому такі об'єднання можуть створюватися не тільки за партійною ознакою, а й в залежності від наявності програми комплексного розвитку території;
4. готовність і здатність населення до змін, до сприйняття і використання іншого досвіду; ...
5. ступінь складності використовуваної системи; це особливо чітко проявляється при виборі типу виборчої системи: традиційно перевага віддається мажоритарної виборчої системи, як більш простій;

6. взаємовідносини органів місцевого самоврядування та органів державної влади; це проявляється, наприклад, в тому наскільки враховують органи державної влади думки і побажання представників органів місцевого самоврядування при розробці та прийнятті нормативних актів, що регулюють питання місцевого самоврядування;

7. соціальна структура населення муніципального утворення, рівень добробуту, віковий склад і ряд інших характеристик населення» [104, с. 150-151].

Варто нагадати, що В.Ф. Погорілко застосовує поняття «організаційно-правова форма у дещо іншому значенні, ніж пропонується у нашому дослідженні. Однак, слід повністю погодитись з сформульованим ним переліком чинників, які впливають на вибір організаційно-правової форми місцевого самоврядування. А також і з тим, що автор розташувала їх не у довільному порядку, а від більш вагомого до менш вагомого.

Отже, найбільш вагомим чинником, що впливає на вибір організаційно-правової форми місцевого самоврядування, є розмір муніципального утворення (адміністративно-територіальної одиниці), мається на увазі кількість населення (членів територіальної громади).

Для України варто враховувати вид адміністративно-територіальної одиниці.

Що ж до США, то деякі адміністративно-територіальні одиниці у цій країні доволі архаїчні, зберігаються як своєрідна данина історичним традиціям, та не завжди є інформативними, коли йдеться про розмір муніципального утворення. Так, у деяких штатах США наявні такі адміністративно-територіальні одиниці, як «тауншип», і вони майже не відрізняються від «таунів» та «сіті» за такою ознакою, як кількість населення конкретного тауншипу.

А отже, стислий огляд адміністративно-територіального поділу США та України при дослідженні організаційно-правових форм місцевого самоврядування є важливим для подальшого дослідження.

Дослідники узагальнюють, що «адміністративно-територіальний устрій складається під впливом різних історичних, політичних, соціально-економічних та демографічних факторів і зазвичай має два рівні – низовий та середній (регіональний). Адміністративно-територіальний устрій, як правило, визначається конституцією, а також спеціальними законами» [19, с. 185].

Адміністративно-територіальних устрій України закріплено в Основному Законі 1996 року. Відповідно до частини першої статті 133, «систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села» [46]. Крім Автономної Республіки Крим, усі інші елементи системи адміністративно-територіального устрою України мають самоврядування. Певне виключення становлять лише райони у містах – відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» міська рада вирішує щодо конкретного міста з районним поділом, як саме буде здійснюватися місцеве самоврядування у його районах.

Також варта уваги частина третя аналізованої статті. Відповідно до неї, «міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України» [46]. Щодо цього положення Основного Закону України слід зауважити, що воно знайшло практичну реалізацію лише по відношенню до столиці. Так, 15 січня 1999 року було прийнято Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ» [125]. По відношенню до міста Севастополь неодноразові спроби прийняти відповідний закон були, але вони зупинялися на рівні законопроектних робіт (наприклад, [121]).

Варто також зазначити, що сучасний етап муніципальної реформи в Україні передбачає, у тому числі, певні зміни в адміністративно-територіальному устрої. Виходячи зі змісту проектів законів про внесення змін до Конституції України з цього питання, які активно дискутуються, починаючи з 2014 року до теперішнього часу, має з'явитись така адміністративно-територіальна одиниця, як «грумада», а також відбутися і інші зміни. Усього таких проектів законів за період 2014 – 2020 років було

шість [127; 128; 129; 130; 131; 132], а на сучасному етапі триває обговорення цього.

Варто наголосити, що в Україні є спроба «прив'язки» організаційно-правових форм не до адміністративно-територіального поділу, а до місцевого населення – територіальної громади. Водночас, визначення поняття «територіальна громада» надається через вказівку на певні види населених пунктів (село, селище, місто). А це повертає дослідника до питання адміністративно-територіального поділу.

Отже, для українських вчених адміністративно-територіальний поділ країни є зрозумілим та таким, що спирається на Конституцію України. Зокрема, положення Основного Закону України встановлюють, що:

- «систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села»;

- «міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України» [46].

Коли йдеться про США, адміністративно-територіальний поділ є питанням більш складним. Адже Конституція США не містить положень, аналогічних вищенаведеним нормам Конституції України. Конституція США щодо адміністративно-територіального устрою містить лише положення, відповідно до яких країна поділяється на штати. До компетенції кожного штату віднесено визначення його адміністративно-територіального устрою, а тому наявні адміністративно-територіальні одиниці, які є різними за своєю назвою, але доволі подібні за сутністю та розміром.

Отже, США є державою не унітарною (як Україна), а федеративною. Варто враховувати і те, що державна територія після проголошення незалежності у 1776 році постійно збільшувалася, що значною мірою обумовило різний адміністративно-територіальний поділ різних частин США.

Більша частина США поділяється на штати. Виключення становлять округ Колумбія (столичний округ, столиця – м. Вашингтон) та залежні території (Пуерто-Ріко, Американське Самоа, інші). Отже, столиця США розташовується не на території штату, а на території спеціально утвореного суб'єкта федерації – округу Колумбія. Столиця має низку особливостей муніципального управління.

Штати є суб'єктами федерації, а тому на рівні штатів муніципальне управління не здійснюється. Дослідники називають цю риси, притаманну федераціям, «системою подвійного суверенітету» та додають, що при її застосуванні «існують адміністрації штатів та федеральна адміністрація, а також система стримувань і противаг» [31, с. 235]. Загальновідомо, що «автори Конституції 1787 р. прагнули гарантувати такий поділ влади, за яким жодна особа чи група осіб не отримували занадто великих повноважень. З цією метою у США була запроваджена ступенева система влади, яка складається із трьох рівнів: федеральної влади, влади штату та місцевої влади» [144, с. 5].

Може виникнути питання, чому вищенаведена інформація є важливою. В якості пояснення слід звернутись до узагальнення, зробленого Є.А. Первішовим, який на монографічному рівні досліджував питання щодо місцевих органів влади у США. Він зазначив наступне:

«Логічною підставою для побудови нової системи місцевого управління було творче використання принципів федералізму в стосунках між штатами та місцевими органами влади, що виразилося в розширенні сфери застосування даного принципу. Якщо раніше він становив основу побудови взаємин між центром і суб'єктами федерації, то тепер став застосовуватися до штатів і органів місцевого управління.

Американська система місцевого управління, з одного боку, має тенденцію до децентралізації, з іншого - виходить із загальних засад національного конституційного права, що забезпечує цілісність Федерації» [36, с. 13].

В.С. Попатенко додає, що «розподіл функцій держави між федерацією, штатами та місцевим самоврядуванням ґрунтується на розподілі коштів державного бюджету» [107, с. 429].

Також варто додати позицію вчених у частині особливостей місцевого самоврядування у федераціях. На їхню думку, «федеративний устрій доповнює горизонтальний розподіл державної влади (на законодавчу, виконавчу і судову) поділом по вертикалі (на федеральну, суб'єктів федерації та місцеве самоврядування) та тим самим стає надійним засобом обмеження державної влади у системі «стримувань і противаг», що підвищує ступінь безпеки реалізації прав та свобод людини і громадянина» [156, с. 18]. Це є особливо справедливим по відношенню до США як до країни – батьківщини системи стримувань і противаг.

Адміністративно-територіальний поділ штатів ґрунтується на конституційних актах (здебільшого на конституціях) цих суб'єктів федерації.

В юридичній літературі зустрічається твердження, що більшість штатів США поділяється на графства; виключення становлять штати Коннектикут та Род Айленд. Наприклад, І.Бутко узагальнив, що «безпосередніми адміністративно-територіальними підрозділами в США у всіх штатах, крім Коннектикуту і Род-Айленда, є графства, яких налічується в країні трохи більше трьох тисяч» [20, с. 8].

Однак, це не зовсім вірно. І штат Коннектикут, і штат Род Айленд поділяються на графства. Однак, на рівні цих графств відсутнє муніципальне управління. Тобто, ради у цих графствах не обираються, не функціонують виконавчі муніципальні органи тощо.

Лише у двох штатах аналогічні за розміром та функціями їхніх органів публічної влади адміністративно-територіальні одиниці іменуються інакше – бороу (*boroughs*) у штаті Аляска та приходи (*parishes*) у штаті Луїзіана. У 20 штатах графства поділяються на менші адміністративно-територіальні одиниці - тауншип (*township*).

Зараз в Україні актуалізувалось питання проведення адміністративно-територіальної реформи для того, щоб у певних видах адміністративно-територіальних одиниць проживала б приблизно однакова кількість населення. З цієї точки зору цікавим є досвід США. «У різних суб'єктах американської федерації неоднакова кількість графств. Так, штати Делавер і Гаваї складаються лише з трьох графств кожен, в той час як територія штату Техас ділиться на 254 графства. В середньому ж на один штат приходить 63 графства. Графства значно розрізняються за кількістю населення, що проживає на їх території, - від менш ніж 150 жителів в графстві Ловінг, штат Техас, до понад 7 млн. в графстві Лос-Анджелес, штат Каліфорнія» [210].

У США наявні наступні види населених пунктів:

- міста (сіті);
- бургі (бороу);
- невеликі міста (тауни);
- селища (тауншипи);
- села (вілліджи).

Це «збірний» перелік видів населених пунктів, що означає – не у кожному штаті представлені усі ці види.

Наприклад, тауншипи наявні лише у деяких штатах: «у 20 штатах графства поділяються на низові адміністративно-територіальні одиниці - тауншипи і прирівняні до них тауни. В основному тауншипи отримали своє поширення на півночі і північному сході країни. Тауншипи, як правило, охоплюють сільське населення» [180].

У кожному з наведених видів населених пунктів муніципальне управління здійснюється відповідно до обраної населенням організаційно-правової форми. Перелік можливих організаційно-правових форм муніципального управління для графств та кожного з видів населених пунктів буде наведено у подальших частинах нашого дослідження.

О.В. Совгиря та Н.Г. Шукліна узагальнили, що «системи місцевого самоврядування у сучасних зарубіжних країнах будуються на основі

адміністративно-територіального устрою країни і можуть охоплювати від двох до п'яти ланок. Крім того, розрізняють системи, побудовані за принципами прямого підпорядкування органів нижчого рівня органам вищого рівня» [150, с. 471]. Очевидно, що тут під «системами місцевого самоврядування» маються на увазі «моделі місцевого самоврядування», - вище було обґрунтовано доцільність застосування у нашому дослідженні саме такого найменування.

Нарешті, варто підкреслити, що не слід плутати структуру органів місцевого самоврядування та організаційно-правову форму місцевого самоврядування.

Застосовуючи поняття «структура», можна вести мову про структуру органу місцевого самоврядування з точки зору його внутрішньої організації, побудови, та про структуру органів місцевого самоврядування з точки зору їхньої номенклатури у тій чи іншій адміністративно-територіальній одиниці.

Так, О.В.Глинська запропонувала розглядати поняття «структура органів місцевого самоврядування» у двох значеннях - у вузькому та у широкому.

На її думку, «під структурою органів місцевого самоврядування у вузькому значенні розуміється система таких, що мають самостійний статус, органів, що утворює певну організаційну модель самоврядування, шляхом якої на даній території здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування. Іншими словами, структура органів місцевого самоврядування – це сукупність органів та посадових осіб місцевого співтовариства, однорідних за своїми задачами, які виконують свої повноваження з питань місцевого значення в інтересах населення, у відповідності з чинним законодавством та статутом муніципального утворення» [28, с. 96].

У цій пропозиції привертає увагу те, що автор веде мову про «модель», застосовуючи це поняття як синонімічне до поняття «структура». Внаслідок

цього, може виникнути плутанина між поняттями «модель місцевого самоврядування» та «структура органів місцевого самоврядування».

В усьому іншому варто погодитись з пропозицією О.В. Глинською. Вона веде мову лише про певну сукупність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а отже – її розуміння поняття «структура органів місцевого самоврядування» не охоплює взаємодію цих органів і посадових осіб між собою, а також з членами територіальної громади.

Саме в останньому значенні застосовує поняття «структура органів місцевого самоврядування» Є.П.Бабенков. Він запропонував уважати, що це «сукупність органів і посадових осіб місцевої (муніципальної) спільноти, однорідних за своїми завданнями, які виконують свої повноваження з питань місцевого значення в інтересах населення, відповідно до чинного законодавства та статуту муніципального утворення... До структури органів місцевого самоврядування входять три обов'язкові елементи:

представницький орган місцевого самоврядування;
виконавчий орган місцевого самоврядування і
глава муніципального утворення» [5, с. 158].

З.Новіцкі та М.Новіцкі справедливо стверджують, що структура органів місцевого самоврядування (у його праці – «організаційна структура місцевого самоврядування») залежить від низки чинників. До числа цих чинників вони вважають належними:

- «розмір території та внутрішня структура адміністративно-територіальної одиниці;
- чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці;
- структур муніципального господарства та муніципальної економіки;
- наявність підготовленого персоналу» [86, с. 22].

Якщо перші дві складові переліку не викликають зауважень, то останні дві автором не конкретизуються, а без цього важко зрозуміти, як саме вони впливають на структуру органів місцевого самоврядування у конкретній адміністративно-територіальній одиниці.

О.В. Глинська запропонувала уважати, що «під структурою органів місцевого самоврядування у вузькому значенні розуміються внутрішні підрозділи органів, наділених самостійним статусом, тобто органи, що мають похідний статус (підпорядковані іншим органам чи посадовим особам місцевого самоврядування)» [28, с. 97]. З цим формулюванням слід повністю погодитись в усьому крім того, що тут доречно вести мову про «структуру органу місцевого самоврядування», а не про «структуру органів місцевого самоврядування».

Таким чином, структура органів місцевого самоврядування (у конкретній адміністративно-територіальній одиниці) – це лише перелік, номенклатура цих органів. Організаційно-правова форма місцевого самоврядування демонструє не тільки номенклатуру цих органів, але також і зв'язки між ними.

Слід погодитись з авторським колективом одного з підручників «Місьцеве самоврядування в Україні», які узагальнили співвідношення між «структурою» та «системою» по відношенню до органів місцевого самоврядування таким чином.

Щодо поняття «структура органу місцевого самоврядування вони зауважують, що «аналіз терміну «структура» дозволяє зробити висновок, що під ним розуміється сукупність внутрішніх елементів того чи іншого об'єкта, внутрішнього устрою» [16, с. 21]. Автори виходить з того, що «структура (від латинського *structura* – побудова, розміщення, порядок) – сукупність стійких зв'язків об'єкту, які забезпечують його цілісність та тотожність самому собі, тобто збереження основних характеристик при різних зовнішніх та внутрішніх змінах, іншими словами – внутрішня єдність органу, що визначає його сутність» [16, с. 72]. Такий підхід слід підтримати.

Автори зауважують, що «грецька *systema* – це ціле, складене з частин, поєднання, - множинність елементів, що знаходяться у відносинах та зв'язках друг з другом, які утворюють певну цілісність, єдність (тобто сукупність органів)» [16, с. 72]. На підставі цього вони роблять висновок, що «під

системою місцевого самоврядування слід розуміти сукупність таких, що мають самостійний правовий статус органів, володіють власною компетенцією та реалізують на даній території муніципальну владу» [16, с. 21]. Знов-таки, з цим слід погодитись в усьому крім того, що поза увагою авторів залишаються посадові особи місцевого самоврядування.

Нарешті, представляє інтерес те, як співвідношення структури та системи у контексті місцевого самоврядування розуміє Н.М. Кондрацька. Вона запропонувала «визначення системи місцевого самоврядування, під якою пропонується розуміти ідеальний зразок (форму) системно-структурної організації місцевої (муніципальної) влади, який втілює в собі найбільш істотні її юридичні характеристики і виступає в якості її типового представника» [42, с. 4]. Для того, щоб зрозуміти, що мається на увазі під «системно-структурною організацією місцевої (муніципальної) влади», слід звернутися до її інших висновків та пропозицій.

А саме, Н.М. Кондрацькою «надано авторське визначення системно-структурної організації місцевого самоврядування як сукупності інституцій місцевого самоврядування (органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів і посадових осіб) та взаємозв'язків між ними, що виникають у процесі здійснення муніципальної влади» [42, с. 3-4]. За сутністю це визначення співпадає з тим, як нами запропоновано розуміти організаційно-правову форму місцевого самоврядування.

Таким чином, логіка зв'язків між поняттям «організаційно-правова форма місцевого самоврядування» та поняттями «модель місцевого самоврядування», «організаційно-правова основа місцевого самоврядування», «система місцевого самоврядування» та «структура органу місцевого самоврядування» може проілюстрована наступним чином, дивись Рис. 1.1.

Поняття «модель місцевого самоврядування» було охарактеризовано на початку цього розділу, а поняття «організаційно-правова основа місцевого самоврядування» - на початку цього підрозділу.

Поняття «організаційно-правова форма» є ширшим за поняття «система місцевого самоврядування» тому, що воно охоплює також і зв'язки між елементами системи місцевого самоврядування з урахуванням їх правової регламентації, а також характеризує ознаки, порядок формування та функціонування органів і посадових осіб місцевого самоврядування. «Система місцевого самоврядування» – це поняття доцільно застосовувати так, як у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», однак екстраполювати його на конкретну адміністративно-територіальну одиницю.

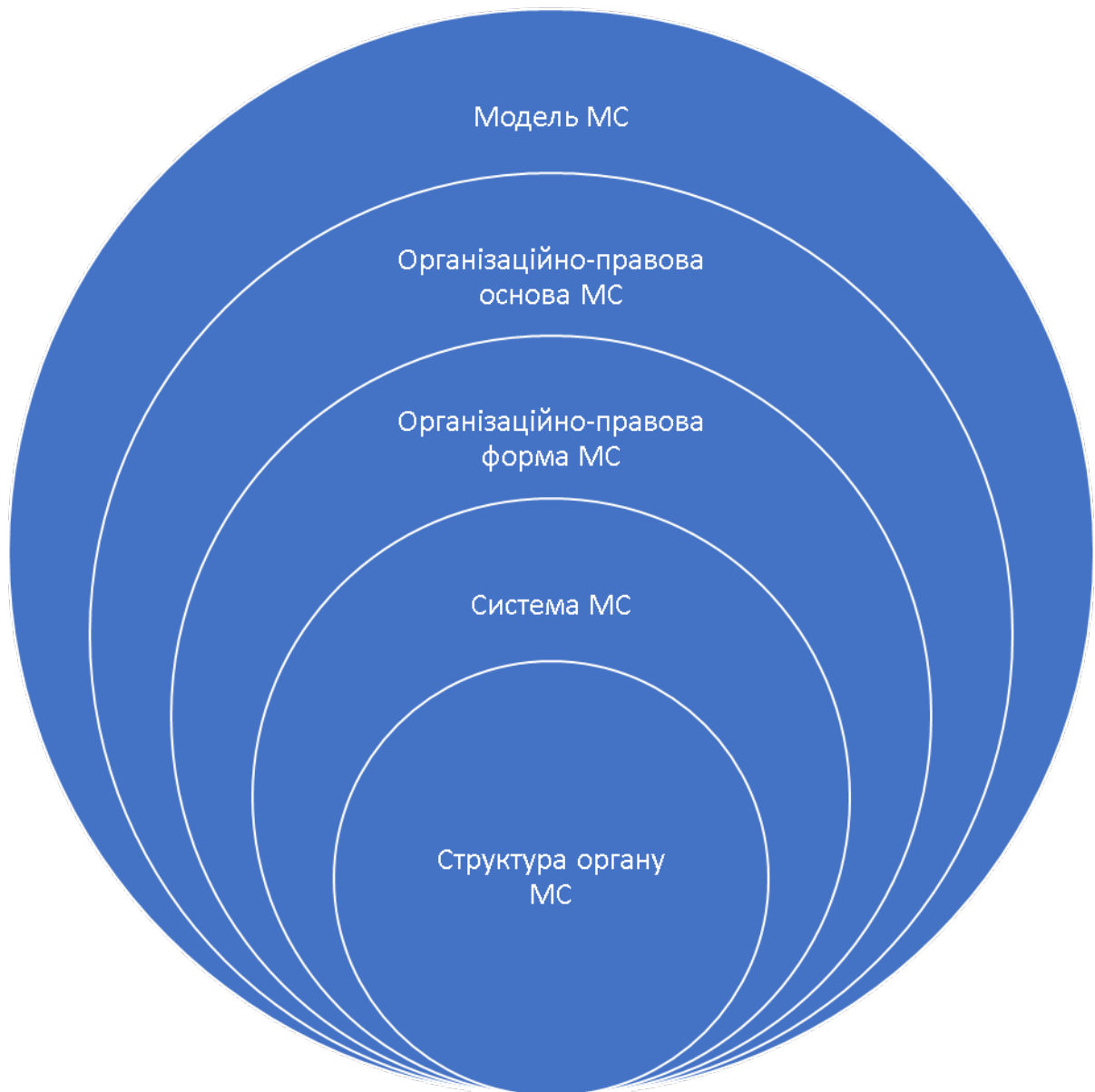


Рис. 1.1. Співвідношення між поняттям «організаційно-правова форма місцевого самоврядування» та поняттями «модель місцевого самоврядування», «організаційно-правова основа місцевого самоврядування», «структура місцевого самоврядування», «система органів місцевого самоврядування».

Поняття «структура органу місцевого самоврядування» доцільно застосовувати лише у тому значенні, яке дослідники іменують «вузьким».

Організаційно-правова форма місцевого самоврядування – це закріплена у джерелах муніципального права форма здійснення місцевого самоврядування в адміністративно-територіальній одиниці, яка визначає систему місцевого самоврядування у цій одиниці, компетенційні основи діяльності кожного з елементів системи, порядок формування та діяльності кожного з її елементів та зв'язки між її елементами.

По відношенню до країн, щодо яких традиційно ведуть мову про «муніципальне управління», а не про «міське самоврядування» - до числа таких країн належать також і США – більш вірним було б вести мову про «муніципальну організаційно-правову форму». Але, з метою дотримання термінологічної єдності, варто все ж таки надати перевагу в усіх випадках вести мову про «організаційно-правову форму місцевого самоврядування».

Висновки до Розділу 1.

1. Виявлено, що ступінь актуальності порівняльно-правового дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні та США слід уважати високою. За часів незалежності в Україні таких досліджень на монографічному рівні поки що не проводилось.

2. Констатовано, що питання порівняння організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні та США висвітлювались на рівні статей у наукових фахових виданнях Н.В. Мішиною та О.В. Чаплею. У 2001 році Н.В. Мішина проаналізувала з точки зору компаративної конституціоналістики особливості застосування організаційно-правової форми «рада – мер» в Україні та у США. У 2016 році О.В. Чапля дослідила аналогічну проблему, а також запропонувала запозичити досвід США для того, щоб розширити перелік організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні.

3. Угруповано дослідження муніципального управління в США, які є актуальними для аналізу організаційно-правових форм місцевого самоврядування у цій країні. До їх числа запропоновано уважати належними наступні праці таких авторів: а) Г.В. Барабашева «Місцеве самоврядування», 1996 рік; б) Б.С. Крилова «США: федералізм, штати і місцеве управління», 1968 рік; в) Н.В. Мішиної «Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження», 2002 рік; г) В.М. Моргачьова «Форми та методи територіального управління у США і Канаді», 1987 рік.

4. Угруповано дослідження муніципального управління в Україні, які є актуальними для порівняльного дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування в нашій країні та у США. До їх числа запропоновано уважати належними наступні праці таких авторів: а) Ю.Ю. Бальція «Правовий статус міського голови в Україні», 2006 рік; б) В.П. Грбової «Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики», 2013 рік; в) Н.М. Кондрацької «Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації», 2017 рік.

5. Дістала подальшої аргументації теза щодо відсутності необхідності прийняття окремих законів України з питань функціонування окремих органів місцевого самоврядування та подібних (наприклад, прийняття окремого закону про статус міського голови, про статус територіальної громади, про місцеві ради тощо). Для того, щоб здійснювати нормативно-правову регламентацію місцевого самоврядування в рамках однієї чи декілької організаційно-правових форм, слід умістити усі необхідні положення у Законі "Про місцеве самоврядування в Україні".

6. Отримало подальшу аргументацію поняття конституційних цінностей як правових цінностей, які закріплені у тексті Основного Закону чи витлумачені з його положень Конституційним Судом України, та конституційних принципів як принципів, які закріплені у тексті Основного Закону чи витлумачені з його положень Конституційним Судом України.

Таке розуміння конституційних цінностей та конституційних принципів полегшує їхнє співвідношення відповідно з правовими цінностями та принципами права.

7. Знайшла подальший розвиток теза про те, що конституційні цінності – це найбільш важливі на певному етапі розвитку держави та суспільства конституційні принципи.

8. Аргументовано, що не слід уважати цінністю само місцеве самоврядування. На підставі аналізу тексту Основного Закону доведено, що в Україні конституційними цінностями, пов'язаними з місцевим самоврядуванням, є наступні: визнання та гарантування місцевого самоврядування, народовладдя, законність, демократизм, унітаризм.

9. На підставі аналізу судової практики Верховного Суду США аргументовано, що муніципальне управління у цій країні ґрунтується на аналогічних цінностях, – держава визнає та гарантує місцеве самоврядування, надаючи повноваження з його правової регламентації суб'єктам федерації (штатам), а також щодо муніципального управління реалізовано такі цінності, як народовладдя, законність, демократизм. Підкреслено, що це робить можливим рецепцію досвіду США в Україні, особливо у частині змістовного наповнення та захисту цих цінностей.

10. Територіальна громада у своїх просторових межах (у відповідній адміністративно-територіальній одиниці) здійснює місцеве самоврядування таким чином, що воно може бути охарактеризовано посиленням на одну конкретну організаційно-правову форму (в якості синонімів та близьких за змістом понять в юридичній літературі пропонуються такі: форма місцевого самоврядування, тип місцевого самоврядування, форма організації системи місцевого самоврядування, організаційна форма здійснення місцевого самоврядування, інституційна модель місцевого самоврядування, організаційна модель місцевого самоврядування, модель місцевого самоврядування, організаційно-правова модель місцевого самоврядування,

системно-структурна організація місцевого самоврядування, система місцевого самоврядування, інші).

Організаційно-правова форма місцевого самоврядування – це закріплена у джерелах муніципального права форма здійснення місцевого самоврядування в адміністративно-територіальній одиниці, яка визначає систему місцевого самоврядування у цій одиниці, компетенційні основи діяльності кожного з елементів системи, порядок формування та діяльності кожного з її елементів та зв'язки між її елементами.

РОЗДІЛ 2. СИСТЕМИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФОРМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В США ТА В УКРАЇНІ: ХАРАКТЕРИСТИКИ ТА НАПРЯМИ РЕЦЕПЦІЇ ДОСВІДУ США

2.1. Система організаційно-правових форм місцевого самоврядування у США

Конституція США 1787 року не містить положень про адміністративно-територіальний устрій країни у цілому (крім поділу на штати та виділення округу Колумбія), а також не деталізує організацію муніципального управління в країні. А.Ярошенко відмітив, що «у США місцеве самоврядування загалом носить поліваріативний характер і відрізняється у різних штатах, оскільки порядок формування місцевих органів влади входить у коло їх виняткових компетенцій» [173, с. 211]. У зв'язку з цим варто нагадати, що у США наявні наступні види населених пунктів:

- міста (сіті);
- бургі (бороу);
- невеликі міста (тауни);
- селища (тауншип);
- села (вілліджи).

Також, є адміністративно-територіальні одиниці, на території яких розташовано більше, ніж один населений пункт – це графства (аналоги графств –бороу (*boroughs*) у штаті Аляска і приходи (*parishes*) у штаті Луїзіана). Варто також нагадати, що муніципальне управління наявне в графствах усіх штатів, крім штатів Коннектикут і Род Айленд.

На території графств розташовуються населені пункти – як правило, міські (сіті, *cities*) та сільські (тауни, *towns*). У деяких штатах сільські населені пункти отримують назву тауншипу, що підкреслює їхню консолідацію для здійснення місцевого самоврядування. Таким чином

наголошується на тому, що відповідна адміністративно-територіальна одиниця є значною за площею, має низьку щільність населення та сільський уклад життя мешканців. Можливими є поєднання сіті та графства з метою оптимізації здійснення муніципального управління - у такому випадку підкреслюється, що відповідна адміністративно-територіальна одиниця є значною за площею, має високу щільність населення та міський уклад життя мешканців.

По відношенню до США у контексті досліджень місцевого самоврядування часто застосовується поняття «муніципалітет», або синонімічне поняття «муніципальна корпорація». Муніципалітетом може стати населений пункт, який пройшов процедуру інкорпорації. Вагомість та значущість цієї процедури для муніципалітету полягає у тому, що вона надає відповідній адміністративно-територіальній одиниці додаткові права у сфері місцевого самоврядування (якщо порівнювати її з неінкорпорованими адміністративно-територіальними одиницями).

У процесі інкорпорації у муніципалітет адміністративно-територіальна одиниця отримує так званий гомруль. «Гомруль утворюється штатом, це загальний конституційно-правовий акт, який наділяє певні муніципальні утворення на території штата правом утворювати власні нормативно-правові документи, або хартії самоврядування. У свою чергу хартія самоврядування - це нормативний правовий акт, своєрідний "статут" муніципального утворення, який діє тільки на його території» [199, с. 101].

Ось у якому контексті згадує муніципальні корпорації відомий дослідник проблем муніципального управління у США В.Д.Шаповал: «у США сільське управління здійснюється переважно графствами. В одних штатах це управління забезпечується ними повністю, в інших графства поділяються на тауни і тауншипи, які формально не є інкорпорованими територіями (але іменуються "квазікорпорації", оскільки легіслатури штатів зазвичай визнають за ними право здійснювати певні самоврядні

повноваження, асоційовані на інших територіях з діяльністю муніципальних корпорацій)» [168, с. 10].

Крім того, В.Д.Шаповал зауважує, що до числа основних чинників, які сприяють прийняттю рішення про утворення муніципалітетів, є «сервісні» міркування (незадоволеність тими послугами, які отримують члени відповідної громади), а також політичні міркування (бажання приймати активну участь у місцевому житті).

Таким чином, по відношенню до США слід виявити організаційно-правові форми муніципального управління:

- у графствах та аналогічних їм адміністративно-територіальних одиницях, на території яких розташовано кілька населених пунктів;
- у міських населених пунктах;
- у сільських населених пунктах;
- у столиці США – місті Вашингтон, розташованому в Окрузі Колумбія.

Принагідно доцільно нагадати, що «у Конституції Сполучених Штатів Америки немає згадки про Вашингтон як столицю держави. В одній з додаткових статей, прийнятих у 1961 році (стаття XXIII), згадується, що округ Колумбія є місцем розташування уряду Сполучених Штатів Америки» [15, с. 158]. Муніципальне управління цього округу має відмінності від муніципального управління усіх інших адміністративно-територіальних одиниць у країні. Враховуючи, що столичний досвід муніципального управління у США для України доцільніше за все було б застосувати також на столичному рівні, а також що місцеве самоврядування у місті Києві та в окрузі Колумбія є своєрідним та має багато відмінностей, доцільно не аналізувати його у межах нашого дослідження (до того ж, враховуючи ще й вимоги до обсягу дослідження).

Щодо організаційно-правових форм муніципального управління в об'єднаних таунах та тауншипах, то вони співпадають з цими формами у таунах, а в об'єднаних графствах і сіті – з цими формами у сіті.

Також слід зазначити, що огляд наведених вище організаційно-правових форм муніципального управління буде неповним. Він охоплюватиме лише органи муніципального управління загальної компетенції.

В Україні усі органи місцевого самоврядування належать до числа органів загальної компетенції, а тому досвід США у цій частині є надзвичайно цікавим з точки зору перспективності його запозичення.

До числа муніципальних органів спеціальної компетенції у США належать органи шкільних округів та спеціальних округів. Ці округи утворюються без орієнтації на адміністративно-територіальний поділ держави.

Як правило, більшість дослідників муніципального управління в США не звертають увагу на шкільні та спеціальні округи. Виключення становлять праці Н.В. Мішиної, яка досліджувала проблематику муніципального управління в США достатньо ґрунтовно.

Н.В. Мішина у 2002 році сформулювала, що:

- «у США органи муніципального управління спеціальної компетенції створюються без урахування адміністративно - територіального поділу для:

-надання додаткових послуг;

-підвищення якості послуг, що надаються органами муніципального управління загальної компетенції;

- мінімізації політичного втручання в діяльність органів муніципального управління при наданні певних послуг;

-обходу встановлених для органів муніципального управління загальної компетенції обмежень у фінансовій сфері» [66, с. 43-44];

- «шкільні округу здійснюють управління і фінансування шкільних установ, за винятком приватних, а спеціальні - надання послуг в сфері водопостачання, утримання лікарень, кладовищ, бібліотек, автомагістралей, парків та рекреаційних зон, аеропортів, тощо Більшість спеціальних округів

(93,5%) є одноцільовими, інші надають кілька видів послуг, тісно пов'язаних одна з одною. Кількість спеціальних округів безперервно зростає» [66, с. 44].

Щодо шкільних та спеціальних округів слід узагальнити:

-«вперше шкільні округи були утворені в штаті Коннектикут у 1766 р. і потім набули поширення на території практично всієї країни. У 1942 р. в США функціонувало 108 597 шкільних округів. З тих пір кількість останніх скоротилася більш ніж в 7 разів, що стало результатом їх укрупнення з урахуванням завдань, що стоять перед сучасною системою освіти. Невеликі шкільні округи, що розташовувалися в сільській місцевості, були часто не в змозі забезпечити школи сучасним устаткуванням, дорогими навчальними лабораторіями, спортивним спорядженням і т.п.» [211];

- «що стосується спеціальних округів, то їх число в порівнянні з 1942 р. (8 299), навпаки, збільшилося в кілька разів. Показово, що більшість американських муніципальних корпорацій, утворених після 1950 року (на відміну від старих міст), взагалі не здійснюють багато традиційних муніципальних функцій, а купують відповідні послуги у спеціальних округів, графств, інших муніципальних корпорацій або у приватних компаній» [211].

Таким чином, по відношенню до США слід також виявити організаційно-правові форми муніципального управління і шкільних, і спеціальних округів. Щодо цих організаційно-правових форм, Н.В. Мішина узагальнила, що вони співпадають. Вона запропонувала для шкільних та спеціальних округів виокремлювати дві організаційно-правові форми муніципального управління – колегіальну та «колегія – суперінтендант» [66, с. 170].

Що ж до організаційно-правових форм муніципального управління у США, які охоплюють органи загальної компетенції, то різні дослідники пропонують різні переліки цих форм, іменують ці форми по-різному. А отже, це питання потребує більш глибокого дослідження, ніж проблематика організаційно-правових форм муніципального управління, яке здійснюється органами спеціальної компетенції. Так як в Україні органи місцевого

самоврядування спеціальної компетенції не утворюються, то відповідний досвід в межах нашого дослідження аналізуватися не буде.

Починаючи дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування у США, варто зазначити, що здебільшого у науковій літературі вони мають конкретні назви. Однак, є дуже оригінальна (поки що поодиноким) пропозиція. Автори називають організаційно-правові форми «варіантами структури місцевого самоврядування» та не надає кожному з варіантів найменування, а лише нумерує їх – «Варіант 1», «Варіант 2», «Варіант 3» [86, с. 15]. Попри креативність та інноваційність такого підходу слід підкреслити, що він навряд чи є оптимальним. Адже такі назви не несуть інформативності.

А.Ярошенко щодо США запропонував уважати, що «найбільш популярними моделями міського управління є «мер та міська рада» та «міська рада та сіті-менеджер». У першому випадку мер, як і члени міської ради, обирається безпосередньо, а у другому – призначається міською радою за контрактом. Як правило, друга система використовується у невеликих містах» [173, с. 211].

Отже, для міських населених пунктів (це сіті та крупні тауни), з точки зору процитованих вище дослідників, наявні такі моделі:

- «мер та міська рада»;
- «міська рада та сіті-менеджер».

Слід підкреслити, що наявність у США цих двох організаційно-правових форм місцевого самоврядування на сучасному етапі не заперечує жодний дослідник. Але, привертає увагу те, що застосовані авторами назви не є типовими для сучасної юридичної літератури про місцеве самоврядування у США.

До цього питання доцільно повернутися пізніше, а поки що звернути увагу на те, як інші дослідники формулюють пропозиції щодо кількості та видів організаційно-правових форм місцевого самоврядування в США.

Автори видання «Система державного управління Сполучених Штатів Америки: досвід для України» узагальнили, що «існує три основних типи місцевого урядування:

мер-муніципалітет,
комісія та
управитель міста» [144, с. 8].

Під «управителем» мається на увазі «менеджер» («керуючий»), а також привертає увагу те, що ця організаційно-правова форма позначена як така, що застосовується у містах. На наш погляд, про це свідчить наголос на тому, що вона іменується не просто «управитель», а «управитель міста».

Привертає увагу назва організаційної форми «мер – муніципалітет», особливо враховуючи, що муніципалітет не є органом місцевого самоврядування, посадовою особою місцевого самоврядування тощо. Очевидно, ця назва потребує уточнення.

Вказане може уважатися недоліком тому, що «можливі сполучення трьох традиційно стійких елементів системи муніципального управління – представницького органу, місцевої адміністрації та вищої посадової особи місцевого самоврядування – ґрунтуються на наступних основних варіантах розподілу повноважень місцевого співтовариства:

1) такі, що безпосередньо делегуються населенням повноваження, реалізуються у різних співвідношеннях у компетенції представницького органу та виборної вищої посадової особи у системі місцевого самоврядування;

2) усі такі, що безпосередньо делегуються населенням повноваження, реалізуються у компетенції представницького органу;

3) усі такі, що безпосередньо делегуються населенням повноваження, реалізуються у компетенції виборної вищої посадової особи» [18, с. 57].

Автор також додала, що на вибір конкретної організаційно-правової форми місцевого самоврядування (у автора – системи муніципального управління) впливають як чисельність населення і площа адміністративно-

територіальної одиниці, так і обсяг та складність таких, що вирішуються органами місцевого самоврядування, завдань.

Основне зауваження до пропозиції С.І. Штаня полягає у тому, що далеко не в кожній країні світу населення делегує повноваження безпосередньо органам місцевого самоврядування. Дослідник не бере до уваги, наприклад, ситуацію, що склалась в Україні у перші роки після проголошення незалежності, коли місцевого самоврядування за радянських часів не було, і цей інститут було повністю розбудовано завдяки зусиллям саме державних органів. Варто згадати і про таку, що триває в Україні, реформу децентралізації публічної влади. Так само як і у США, місцеве самоврядування у графствах протягом тривалого часу мало місце лише тоді і тому, коли конкретний штат мав необхідність у цих органах для того, щоб передати їм частину повноважень органів суб'єкта федерації. А тому ця пропозиція є цікавою, але не може бути визнана універсальною.

Нарешті, щодо пропозиції авторів видання «Система державного управління Сполучених Штатів Америки: досвід для України» слід підкреслити, що застосовані ними назви організаційно-правових форм є доволі оригінальними, не зовсім відповідають практиці, що склалася у сучасній юридичній літературі.

Більш традиційні назви для згаданих вище трьох організаційно-правових форм місцевого самоврядування у США наводить Є.П. Бабенков. Він констатує, що «У США у результаті еволюційного розвитку місцевого самоврядування склалися три основні форми:

«мер - рада»,

«рада - менеджер»,

«комісійне управління».

Традиційною є форма «мер – рада» [5, с. 156].

Тут застосовано ті назви організаційно-правових форм місцевого самоврядування, які набули найбільшого поширення у сучасній юридичній літературі.

Так само типовий підхід до назв обрав Л. Михайлишин, хоча він веде мову не про організаційно-правові форми, а про «форми устрою виконавчих органів. Дослідник зауважив, що «у містах США склалося три основні форми устрою виконавчих органів:

рада - мер,
рада - менеджер,
комісійна модель» [65, с. 3].

Варто зазначити, що далеко не усі дослідники обмежуються тим, що наводять три організаційно-правові форми місцевого самоврядування у США.

В.М. Тупіцин узагальнив щодо США, що «Існуюча різноманітність зводиться до кількох організаційно-правових форм:

«сильна рада-слабкий голова»,
«сильна рада-сильний голова»,
«обрана рада-найманий менеджер»,
«комісійна форма» та
«комбінована форма» [158, с. 9].

Майже аналогічну думку висловив О.Пашков. Він виокремив у США такі «моделі організації системи муніципальної влади:

«сильний голова – слабкий представницький орган»,
«сильний представницький орган – слабкий голова»,
«представницький орган – керуючий»,
«комісія» та інші» [98, с. 27].

У цьому переліку привертає увагу те, що він не є вичерпним. Автор має рацію – коли йдеться про США, наявно багато модифікацій кожної організаційно-правової форми місцевого самоврядування. Однак, все ж таки варто включати до переліку лише «основні», «не модифіковані» форми та додавати примітку про те, що вони вже вкрай рідко застосовуються у «чистому» вигляді.

І.Польщикова сформулював, що аналіз сучасних юридичних доктрин дозволяє виокремити 5 основних організаційно-правових форм здійснення місцевого самоуправління, до яких він відносить наступні:

- «сильний мер – слаба рада»,
- «сильна рада – слабкий мер»,
- «рада – керуючий»,
- «комісійна форма»,
- комбінована форма [106, с. 198].

Майже аналогічний перелік організаційно-правових форм місцевого самоврядування сформулювала О.В. Глинська:

- «сильна рада – слабкий мер;
- сильний мер – слабка рада;
- рада – керуючий;
- комісійна форма» [28, с. 97].

Щодо цього узагальнення О.В.Глинської є таке зауваження – він не пише, щодо якої країни його пропозиція буде вірною.

Наприклад, вона не буде справедливою і точною, коли йдеться про Федеративну Республіку Німеччину. Виходячи з найновіших розробок щодо комунального управління у ФРН, оприлюднених З.А. Іванцовою у 2021 році, у цій державі «існують чотири організаційно-правові форми комунального самоврядування: північно-німецька, південно-німецька, бургомістерська і магістратна» [34, с. 178].

Також, З.А. Іванцова привертає увагу до цікавого факту – наявності ретроспективних форм місцевого самоврядування. Так, нею «охарактеризовано та доведено існування баварської форми місцевого самоврядування. Виявлено, що зазначена форма застосовувалася у Пфальці до змін в організації місцевого самоврядування французькою окупаційною владою, існувала недовго, майже нічим не відрізнялася від бургомістерської форми» [34, с. 178]. Слід принагідно зазначити, що у США немає таких

організаційно-правових форм місцевого самоврядування, які мали б зараз виключно історичний характер.

Привертає увагу той факт, що усі перераховані вище назви організаційно-правових форм місцевого самоврядування, що застосовуються у США, автори наводять, аналізуючи муніципальне управління в адміністративно-територіальних одиницях переважно міського типу. Жодна з цих форм, наприклад, не застосовується у графствах.

Графства кожного штату організують муніципальне управління на своїй території відповідно до конституції конкретного штату та його законодавства. Тим не менш, можна зробити певні узагальнення.

Ось що пишуть дослідники муніципального управління в США про те, як воно організовано у графствах.

О. А. Марущак та Є. В. Деркач стисло відмітили, що «Існує дві основні форми рад графств: рада комісіонерів і рада контролерів. Перша передбачає обрання населенням 3-5 членів Ради, які керують всією практичною роботою за конкретними напрямками. Друга передбачає представництво в раді виборних посадових осіб муніципальних утворень, що входять в графство (число таких представників може доходити до 100)» [62, с. 53].

Українська дослідниця професор Н.В. Мішина у своєму монографічному порівняльно-правовому дослідженні муніципального управління в США та у Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії зовсім не приділила увагу організаційно-правовим формам місцевого самоврядування графств США (хоча особливості муніципального управління британських графств у ньому висвітлено).

Навряд чи підхід професора Н.В. Мішиної можна визнати справедливим, адже на сучасному етапі у США муніципальне управління у кожному штаті має щонайменше дві ланки:

- муніципальне управління графства;

- муніципальне управління населених пунктів, розташованих на території графства.

А тому, відсутність згадки про графства навряд чи можна визнати виправданою. Очевидно, що навряд чи дослідниця залишила їх поза увагою, але свої висновки та узагальнення з цього питання вона не виклала у роботі.

Досліджуючи муніципальне управління у США, вчені доходять думки, що «у графствах можливе формування двох основних типів представницьких органів, які можуть бути схематично визначені як ради комісіонерів та ради контролерів (хоча в окремих штатах можуть використовуватись й інші назви)» [94, с. 224].

Таким чином, з огляду на співпадіння кількості організаційно-правових форм місцевого самоврядування у графствах США та їх назв у вітчизняній юридичній літературі, слід звернутися до англomовних джерел з метою верифікації та доповнення цієї інформації.

Майже усі довідкові паперові та електронні видання наголошують на тому, що муніципальне управління у графствах США не має глибоких корінь – настільки глибоких, як муніципальне управління у населених пунктах. Справа у тому, що після проголошення незалежності США графства мали лише ті органи, яким штати делегували свої повноваження у сфері надання адміністративних послуг (реєстрація нерухомого майна тощо), збору статистичної інформації, інші. Ніяких власних повноважень органи графств не мали.

Необхідність у здійсненні місцевого самоврядування на рівні графств виникла після подолання наслідків Великої Депресії, коли населення стало надавати перевагу тому, щоб мати загородні будинки додатково до квартири у місті, відпочивати за межами населених пунктів, подорожувати країною.

Отже, з середини ХХ ст. графства стали збільшувати кількість муніципальних органів, посадових осіб, надавати значний перелік послуг. Як зазначають вчені, на сучасному етапі ці послуги є доволі значними за своїм обсягом, але не усі члени громад населених пунктів, що знаходяться на

території графства, задоволені їх якістю. Саме тому «Однією з головних цілей утворення муніципалітетів є створення у населених пунктах різних соціальних служб на додаток до тих, що діють у графствах» [142, с. 155]. Це призвело до того, що муніципальне управління у графствах побудовано з урахуванням не тільки положень конституції штату, але й Хартії (Статуту) графства.

Таким чином, на сучасному етапі у США є штати, у яких графства мають право інкорпоруватися та здійснювати муніципальне управління з урахуванням не тільки законодавства штату, але й власної хартії, та штати, які не надають графствам подібної опції. З точки зору дослідження організаційно-правової форми місцевого самоврядування у графстві це не має значення, адже впливає лише на обсяг повноважень графства.

У контексті останнього твердження слід наголосити на тому, що деякі великі міста – агломерації у США мають статус «консолідоване місто – графство». Станом на 1 січня 2021 року у США нараховувалося 40 таких консолідованих адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі Гонолулу (Honolulu), Джексонвілл (Jacksonville), Луїсвілл (Louisville), Лексінгтон (Lexington), Канзас-Сіті (Kansas City), Нашвілл (Nashville); Новий Орлеан (New Orleans), Філадельфія (Philadelphia), Сан-Франциско (San Francisco) [174]. Муніципальне управління таких графств будується ближче до того, як воно організовано у місті. Наприклад, представницький орган може іменуватися «комісія графства» (county commission), «рада супервізорів» (board of supervisors), «суд комісіонерів» (commissioners' court), «рада графства» (county council), «рада обраних фріголдерів» (board of chosen freeholders), «суд графства» (county court), «легіслатура графства» (county Legislature).

Застосування для найменування представницького органу графства слова «суд» пов'язано з тим, що ці органи виконують не тільки нормотворчі та виконавчі, але й квазісудові повноваження. Так, до їхньої компетенції належить розгляд апеляцій на роботу інших органів графства.

Слід відмітити, що в англomовних джерелах організаційно-правову форму «рада комісіонерів» часто іменують «комісійною» (дивись, наприклад, [197]), що є справедливим. Адже вона є похідною від аналогічної організаційно-правової форми місцевого самоврядування у муніципалітетах США.

Прикладом графства, яке застосовує цю форму, є графство Окленд.

У цьому графстві муніципальне управління було запроваджено у 1969 році. Відповідно до комісійної форми, колегіальним представницьким органом графства є Рада комісіонерів. Вона обирається населенням всього графства шляхом прямих виборів на 2 роки та складається з 6 осіб: Голова, його заступник (обираються радою на першому засіданні) та ще 4 члени ради [202]. За кожним членом ради, крім голови та його заступника, закріплено один з комітетів ради:

- Комітет економічного розвитку та інфраструктури;
- Фінансовий комітет;
- Комітет із законодавчих та урядових операцій;
- Комітет громадського здоров'я та безпеки.

Рішення та рекомендації комітетів мають консультативний характер та можуть враховуватися або не враховуватися радою.

У цілому ж на цей представницький орган покладаються такі повноваження:

- розробка політики графства;
- встановлення річної ставки податку на майно у графстві;
- нормотворча діяльність;
- прийняття річного бюджету графства та довгострокової програми капітального покращення інфраструктури;
- прийняття плану розвитку графства;
- встановлення повноважень, обов'язків та відповідальності окружних департаментів та управлінь, контроль за їхнім функціонуванням.

Крім того, у цьому графстві обираються такі посадові особи, як клерк, прокурор, шериф, скарбник та комісіонер з питань водних ресурсів.

У графстві Фейрфакс обирається Рада супервізорів, яка, як і інші колегіальні представницькі органи графств, відповідає за визначення основних векторів у політиці графства, виконує нормотворчі повноваження, приймає бюджет графства, встановлює ставки податків графства, погоджує плани землеустрою, надає низку адміністративних послуг тощо [208].

Члени Ради супервізорів обираються кожні 4 роки населенням графства. Рада складається з 10 членів, один з яких – її голова. Голова обирається прямим голосуванням виборцями усього графства, а 9 інших членів ради обираються таким чином, щоб кожний з них представляв один з 9 округів графства. Крім того, населення прямими виборами обирає таких посадових осіб графства, як шериф, аторней, клерк.

Рада супервізорів зустрічається на засіданнях двічі на місяць, крім того, члени ради працюють у комітетах ради. Рада утворює постійні комітети, тимчасові комітети, а також так звані міжюрисдикційні комітети – по одному на кожен з округів графства.

Клерк графства та Голова Ради супервізорів керують роботою виконавчих органів муніципального управління графства.

У деяких графствах муніципальне управління організовано шляхом взаємодії колегіального представницького органу з таким, що наймається ним на роботу та координує функціонування виконавчих органів, менеджером (керуючим, адміністратором).

Прикладом може слугувати графство Арлінгтон.

У цьому графстві утворюється Рада графства у складі 5 радників. Вони обираються прямими виборами населенням графства строком на 4 роки. На першому засідання Рада обирає Голову та його заступника, які виконують представницькі та організаційні повноваження, забезпечуючи функціонування Ради.

Тут варто дещо відійти від характеристики. Відповідно до статистики, «У США 50% муніципальних рад обираються на чотири роки, 10% - на три роки та 38% - на два роки» [146, с. 23]. До того ж, у більшості штатів наявна можливість дострокового відкликання члена муніципальної ради з посади виборцями. Таким чином забезпечується підвищений рівень відповідальності народних обранців за результати роботи на виборній посаді. Доречно рекомендувати запозичити досвід щодо строку повноважень місцевих рад 2-4 року в Україні (точніше, повернутися до практики, коли строк повноважень місцевих рад складав 4 роки).

Повертаючись до муніципальної ради графства Арлінгтон, варто підкреслити, що Рада проводить конкурс та за його підсумками укладає контракти, приймаючи на роботу таких посадових осіб, як клерк, атторней, аудитор та менеджер [175]. Саме наявність менеджера графства надає підстави резюмувати, що аналізована організаційно-правова форма може уважатися формою «рада – менеджер».

Як і в населених пунктах США, у графстві Арлінгтон менеджер очолює розгалужену систему виконавчих органів графства (департамент пожежної безпеки, департамент планування, будівництва житла та розвитку, департамент економічного розвитку тощо).

Аналогічна організаційно-правова форма місцевого самоврядування застосовується у графстві Пінелла.

Рада комісіонерів графства (Board of County Commissioners) складається з 9 членів, два з яких обираються від усього графства у цілому, а 7 – по одному від кожного з округів графства. Повноваження Ради комісіонерів графства складаються з традиційних нормотворчих, бюджетних, номінаційних та сервісних повноважень.

У графстві Пінелла територія самого графства повністю співпадає з територією Шкільного округу. А тому на Офіційному веб-сайті графства окремо підкреслено, що Рада комісіонерів графства не здійснює управління цим округом, він має власні органи самоврядування [176].

До числа посадових осіб графства належать клерк, шериф, наглядач за виборами. Вони призначаються на посади Радою.

Крім того, Рада призначає на посаду Адміністратора, який очолює виконавчі органи графства (низку департаментів, у тому числі авіаційний, будівельний, економічний, департамент розвитку, бюджетний департамент), організовує виконання рішень Ради. Для цього він наділений повноваженнями пропонувати Раді проекти розвитку графства, подавати пропозиції до щорічних проектів бюджету графства, розвивати міжмуніципальне партнерство з сусідніми графствами, з муніципалітетами.

Ще одним прикладом може слугувати організація місцевого самоврядування у графстві Гвіннетт. Основними органами муніципального управління графства є Рада комісіонерів та Адміністратор графства, також обирається низка посадових осіб.

Муніципальне управління у графстві Гвіннетт є цікавим тому, що воно має давні історичні коріння. Як зазначено на Офіційному веб-сайті графства, Рада графства вперше була утворена у 1872 році та функціонувала до 1968 року у складі 3х членів. Штат, незважаючи на загальну тенденцію у країні, надав перевагу тому, щоб не скасовувати місцеве самоврядування у графствах. А у середині ХХ ст., коли почався розквіт муніципального управління у графствах, кількість членів ради була збільшена.

На сучасному етапі вона складається з 5 членів – один (голова) обирається від усього графства, кожен з інших чотирьох членів представляє по одному з чотирьох округів, на які поділяється графство [194]. Члени ради обираються строком на 4 роки.

Рада проводить засідання двічі на місяць. У періоди між засіданнями представницькі функції від її імені виконує її голова. Крім того, Голова здійснює поточний контроль за діяльністю адміністратора графства (менеджер), шерифа та податкового комісіонера.

Нарешті, у графствах знаходить своє застосування і така організаційна форма місцевого самоврядування, як «рада – мер».

У графстві Бродворт утворюється Рада комісіонерів. До складу Ради входять 9 членів – по одному від кожного з округів, на яких поділяється це графство. Щорічно Рада обирає зі свого складу Мера та Віце-мера, на яких покладаються повноваження глави ради (заступника глави ради) та виконання представницьких функцій у графстві. Крім того, Рада обирає аторнея та аудитора, ще низку посадових осіб [179]. Саме така організаційно-правова форма місцевого самоврядування у графстві передбачена хартією графства (дивись [178]).

Отже, попри наявні в українській юридичній літературі твердження про те, що муніципальне управління у графствах США побудовано відповідно до двох таких організаційно-правових форм, як «рада комісіонерів» та «рада контролерів», слід констатувати: на сучасному етапі при його організації застосовуються ті ж самі форми, як і для організації муніципального управління в більшості адміністративно-територіальних одиниць, - а саме, форми «рада – мер», «рада – менеджер» та комісійна форма.

Повертаючись до початку цього підрозділу, слід резюмувати, що у більшості населених пунктів США застосовуються такі організаційно-правові форми місцевого самоврядування, як «рада – мер», «рада – менеджер» та комісійна форма.

Найбільш давньою та найбільш популярною на сучасному етапі є форма «рада – мер».

Дослідники іменують її по-різному, що й було зазначено на початку підрозділу. Також, ця організаційно-правова форма існує в США у двох різновидах – коли мер обирається населенням, він вважається «сильним» та має більший обсяг повноважень, та коли мер обирається радою та вважається «слабким», і, відповідно, має менше повноважень.

Варто запропонувати іменувати цю організаційно-правову форму місцевого самоврядування у США «рада – мер», а у дужках зазначати, який саме мер, сильний чи слабкий, наявний у конкретній адміністративно-територіальній одиниці. Таким чином, інколи можна послатися просто на

саму форму «рада – мер», інколи конкретизувати її щодо конкретного населеного пункту, застосовуючи словосполучення «рада – мер (сильний)» чи «рада – мер (слабкий)». Така пропозиція висловлюється вперше в українській юридичній літературі.

Вище у цьому підрозділі було наведено цитату з одної з праць О.В.Глинської. Повертаючись до його міркувань та пропозицій, слід підкреслити, що більш доцільним було б вести мову про таку організаційно-правову форму, як «рада – мер», а запропоновані автором форми «сильна рада – слабкий мер» та «сильний мер – слабка рада» скоріше є її різновидами, ніж окремими організаційно-правовими формами. Вони не настільки відрізняються одна від одної, як від інших форм, наведених у переліку («рада – менеджер», комісійна форма).

До того ж, назви цих організаційно-правових форм місцевого самоврядування (маються на увазі форми «сильна рада – слабкий мер» та «сильний мер – слабка рада») не є точними.

По-перше, на початку кожної з назв мала б згадуватись місцева рада, як колегіальний представницький орган, який завжди має значно більше впливу, ніж така посадова особа, як мер.

З цього випливає друге зауваження. Навряд чи є можливою ситуація, коли мер буде мати більше повноважень, ніж місцева рада. А тому згадувати про «сильну раду» чи «слабку раду» навряд чи є вірним. Лише мер може характеризуватись як «сильний мер» або «слабкий мер», і варто підкреслювати, що така характеристика меру надається лише за підсумками аналізу його взаємодії з місцевою радою.

Історично першою у населених пунктах США була впроваджена організаційно-правова форма «рада – мер». В.С. Куйбіда іменує її «форма "мер-рада"» та узагальнює, що «Ця система була запозичена з Англії за часів колоніалізму. Колоніальна рада була всевладною, а мер призначався колоніальним губернатором. Функції міського самоврядування нечисленні, і громадяни штатів, що знову утворилися, не були схильні віддавати всю

повноту влади одній особі. Так народилася система "слабкого мера": голови самоврядування, адміністративні повноваження якого були суттєво обмежені порівняно з повноваженнями ради у бюджетній сфері, а також при призначенні та усуненні основних посадових осіб місцевого самоврядування» [53, с. 240].

Популярний словник Мерріам-Вебстер надає таке визначення словосполучення «слабкий мер» - «міський голова у разі застосування організаційної форми «рада – мер», чий повноваження щодо формування політики та управління населеним пунктом, відповідно до Статуту, значною мірою підпорядковуються раді» [190].

Дослідники з США цілком справедливо зазначають, щодо поняття «слабкий мер», що «Цей термін не є судженням про ефективність, він скоріше розрізняє рівень політичної влади та адміністративних повноважень, наданих міському голові в статуті міста. На практиці не існує чітких критеріїв, які б розрізняли «слабких» і «сильних» мерів, а радше є вказівкою на те, як розподіляються повноваження між органами та посадовими особами у місті» [198]. Варто погодитись з цим узагальненням.

Слід ще раз підкреслити, що мер обирається не населенням, а самою радою з-поміж членів ради. Отже, «слабкий» мер виконує повноваження глави адміністративно-територіальної одиниці, переважно представницького характеру, та водночас є членом ради (має право вирішального голосу на засіданнях ради, може входити до постійних та тимчасових комітетів ради тощо). Важлива частина повноважень «слабкого» мера пов'язана з забезпеченням діяльності ради – підготовка порядку денного, головування на її засіданнях тощо. Варіативним є надання «слабому» меру права вето – інколи він його має, інколи – ні. У будь-якому випадку, мова йде не про абсолютне, а про відносне вето.

Також варто зазначити, що у ситі та інших адміністративно-територіальних одиницях, які застосовують організаційно-правову форму «рада – слабкий мер», мер майже не має повноважень з управління,

координації діяльності виконавчих муніципальних органів, це покладається на саму раду, або на таку посадову особу, як Адміністратор.

Одразу слід зауважити, що Адміністратор – це інша посадова особа ніж менеджер, який наявний у разі обрання адміністративно-територіальною одиницею організаційно-правової форми «рада – менеджер». Якщо в адміністративно-територіальній одиниці наявний Адміністратор, деякі дослідники вважають таку організаційно-правову форму не формою «рада – мер» (слабкий мер), а окремою, гібридною організаційно-правовою формою. Адміністратор має обсяг повноважень, порівняний з обсягом повноважень менеджера, але йому ці повноваження делегує муніципальна рада, - на відміну від менеджера, який наділяється повноваженнями відповідно до муніципального статуту.

«Слабкий» мер майже не має повноважень у сфері бюджету – якщо «сильний» мер очолює робочу групу з підготовки проекту муніципального бюджету, то за наявності різновиду «рада – слабкий мер» це покладається на відповідний комітет муніципальної ради, так само як і уточнення, перегляд проекту, як технічне та документальне супроводження процесу прийняття бюджету, контролю за його виконанням, підготовки звіту про виконання бюджету.

Такий підхід існує не тільки до бюджетних питань, але саме на їхньому прикладі можна проілюструвати його найбільш яскраво. Узагальнюючи, В.М. Тупіцин справедливо пише, що «наділення ради – представницького органу місцевого самоврядування – не тільки функціями прийняття рішень, але й значними виконавчими повноваженнями в господарських, кадрових і фінансових питаннях. Слід зазначити, управління місцевими справами за такою моделлю здійснюється, у цілому, через систему галузевих комітетів, що створюються радою» [159, с. 41].

Нарешті, у більшості адміністративно-територіальних одиниць «слабкий» мер не наділений нормотворчими повноваженнями.

В.Л.Федоренко стисло характеризує мера у разі наявності цієї організаційно-правової форми так: «Він підконтрольний та підзвітний раді, головує у муніципальній раді, здійснює представницькі функції. Права мера з координації діяльності виконавчих органів та контролю за їх роботою обмежені, призначення та звільнення з посади співробітників виконавчого органу здійснюється їм по узгодженню з представницьким органом (радою)» [161].

Традиційні повноваження мера у разі застосування різновиду «рада – слабкий мер» «передаються» не тільки муніципальній раді. Так само, як і у графствах, в населених пунктах громада обирає і посадових осіб, - наприклад, скарбник, податковий офіцер, які наділені повноваженнями у певній сфері місцевого життя.

Професор Шреггер розмірковує, що «Слабкість мерів має дві підстави.

По-перше, відсутність влади в офісі меру є продуктом скепсису еліти до міської демократії. Цей скептицизм проявився в реформах епохи прогресу, які майже повністю ліквідували повноваження мерів на користь міської ради та професійного міського менеджера; мерія залишається церемоніальним офісом у більшості малих та середніх міст.

По-друге, слабкість мерії є результатом федеральної системи, яка знецінює місто і, відповідно, владу мера. Федералізм американського зразка надає перевагу регіональним урядам, а не місцевим; штати, а не міста є основними місцями для захищеного конституцією «місцевого» управління» [205].

Прикладом ситі, у якому застосовується такий варіант організаційно-правової форми місцевого самоврядування «рада – мер», який передбачає наявність слабого меру, є Портленд, штат Орегон. Цей різновид у ситі має глибокі історичні коріння, не реформувався протягом більш, ніж ста років, а тому у пресі можна зустріти публікації з назвами на зразок «Портленд має форму управління «слабий мер». Чи її застосовують інші ситі?». Автор

публікації, М.Сміт, доходить висновку, що у США інші сіті цю форму не застосовують, вона знайшла приклади лише у Канаді [206].

Муніципальна рада сіті Портленд (офіційна назва - Council of Commissioners, тобто «Рада комісіонерів») складається з 5 членів – комісіонерів. Один з них – це мер, який обирається комісіонерами з їхнього числа на першому засіданні ради. Рада наділена нормотворчими повноваженнями, а також організує роботу виконавчих органів (бюро), здійснює поточний контроль за їх функціонуванням. Рада комісіонерів зустрічається раз на тиждень, порядок денний для засідань готує Мер, він також головує на цих засіданнях.

Також, разом з Радою комісіонерів обирається така посадова особа, як Аудитор, він здійснює контроль за раціональним використанням коштів муніципального бюджету.

Виходячи з інформації, розміщеної на Офіційному веб-сайті сіті Портленд, мер та комісіонери розподіляють повноваження між собою за сферами муніципального життя наступним чином:

- мер курирує Бюро поліції Портленда, Бюро управління надзвичайними ситуаціями, Управління з менеджменту та фінансів, Управління міського бюджету, а також роботу міського прокурора та Управління зв'язків з урядом;

- один з комісіонерів (комісіонер Хардесті) курирує пожежну та рятувальну службу Портленда, Бюро транспорту Портленда та Управління громадського та громадського життя;

- один з комісіонерів (комісіонер Меппс) є відповідальним за управління водних ресурсів, Бюро екологічної служби та Бюро зв'язку з надзвичайними ситуаціями, Бюро розвитку туризму, Фондом розвитку відвідувачів та Радою з питань справедливості та моральних вимог;

- один з комісіонерів (комісіонер Райан) курирує Житлове бюро Портленда, Об'єднаний офіс служб бездомних, Бюро служб розвитку та Портлендський дитячий фонд;

- один з комісіонерів (комісіонер Енн) не має визначених виконавчих органів для здійснення контролю, цей комісіонер відповідає за зв'язки з громадськістю та разом з організованою та неорганізованою громадськістю «працює над розробкою інноваційних рішень для складних проблем, які рухають сіті вперед» [203].

Повертаючись до питання, чому тільки таке сіті, як Портленд, у США застосовує різновид аналізованої організаційно-правової форми муніципального управління зі «слабким» мером, слід послатися на переваги та недоліки цього різновиду. Саме вони на сучасному етапі призвели до того, що цю форму обирають здебільшого тауни (невеликі міста), а великі міста (сіті) від неї відмовляються.

В юридичній літературі до числа переваг цього різновиду відносять тривалий період його існування, протягом якого різновид було досліджено у різних країнах, в різного виду адміністративно-територіальних одиницях США, зроблено висновки та пропозиції. Тобто, він має найвищу ступінь дослідженості та практичної «обкатки» серед усіх інших різновидів та організаційно-правових форм муніципального управління.

До речі, саме на підставі практичних матеріалів було зроблено висновок, що цей різновид є найбільш ефективним «для невеликих населених пунктів та сільської місцевості» [53, с. 241]. Це обумовлюється невеликою кількістю членів муніципальної ради, та невеликою кількістю виконавчих муніципальних органів, які доволі легко контролювати та спрямовувати членам муніципальної ради.

Для сіті це як раз і буде недоліком – невелика кількість членів муніципальної ради, відсутність хоча б адміністратора (а краще – менеджера) як фахівців з управління адміністративно-територіальною одиницею. Також, «слабкий» мер не є місцевим лідером, а це означає, що конституційна відповідальність за найважливіші для адміністративно-територіальної одиниці рішення покладається на колегіальний орган – на муніципальну раду. Варто зазначити, що у США існує можливість відкликання члена

муніципальної ради виборцями, але це навряд чи може повністю нівелювати вказаний недолік.

Переходячи до огляду різновиду організаційно-правової форми місцевого самоврядування «рада – мер», який передбачає, що мер є «сильним», слід вдатися до тлумачного словника Мерріам-Вебстер. Словник надає таке визначення словосполучення «сильний мер» - «міський голова у разі застосування організаційної форми «рада – мер», якому, відповідно до Статуту, надано значні контрольні та виконавчі повноваження, за реалізацію яких він несе відповідальність» [189].

На відміну від «слабкого» меру, «сильний» мер:

- очолює роботу з розробки проекту муніципального бюджету, щорічно звітує про його виконання муніципальній раді;
- є найбільш впливовою посадовою особою з виконавчими повноваженнями адміністративно-територіальної одиниці, разом з представницькими функціями на нього покладається організація виконання нормативних актів муніципальної ради;
- визначає структуру виконавчих муніципальних органів, призначає на посаду та звільняє керівників цих органів, здійснює поточний контроль за функціонуванням цих органів;
- має право відкладального вето по відношенню до рішень муніципальної ради;
- є «вільним» від поточного контролю його діяльності муніципальною радою;
- не є членом муніципальної ради;
- часто може бути зміщений з посади у порядку імпічменту, а також відкликаний виборцями.

Дослідники муніципального управління справедливо зазначають, що «Мери міст у США - доволі впливові фігури, що наділені значною владою та покликані вирішувати багаточисленні проблеми населення. Ця посада традиційно розглядається як трамплін для виходу на загальнонаціональну

політичну арену, крок до поста президента» [161]. Ця характеристика також пояснює, чому мери у разі застосування цього різновиду аналізованої організаційно-правової форми іменуються «сильними».

Враховуючи кількість та вагомість наданих «сильному» меру повноважень, цілком логічним є те, що він обирається на посаду прямими виборами. О. Обушний додає, що, зазвичай, ««сильний» мер обирається на 4 роки. Але, в багатьох містах, як у великих – Нью-Йорк, Філадельфія, Денвер, так, і в малих – Арвада, Голден (штат Колорадо) поряд із «сильним» мером наймається на роботу в якості голови адміністрації «управляючий» містом» [87, с. 143]. Слід ще раз підкреслити, що, коли згадується ««управляючий» містом», йдеться про «адміністратора», а не про «менеджера».

Вчені узагальнюють, що різновид організаційно-правової форми «рада – мер» з «сильним» мером «з'явився і закріпився у великих містах з другої половини ХІХ століття як реакція на недоліки системи "слабкого мера": жителі хотіли спростити організаційну структуру управління містом, прибравши різні комітети та палати з їхніми виборними головами, і зробити її більш чутливою до потреб та більш дієвою, а також усунути вплив "політичних машин", що діють усередині ради, на керівництво міським господарством та отримати непідкупну адміністрацію» [53, с. 241].

В.Л.Федоренко так характеризує цей різновид: «рада, як правило, є малочисловою за своїм складом. Мер представляє інтереси міста зовні, у відносинах з центральним урядом та владами штату. "Сильний" мер обирається безпосередньо населенням. Він одноособово призначає та зміщує провідних муніципальних чиновників, керує діяльністю виконавчого органу місцевого самоврядування, відає складанням та виконанням бюджету, організує роботу ради, головує на її засіданнях, має право накладати вето на акти муніципальної ради, причому воно може бути подолано тільки кваліфікованою більшістю голосів членів ради при повторному розгляді цього питання» [161].

Слід погодитись з цією характеристикою та підкреслити, що муніципальні ради є малочисленими за своїм складом не тільки коли йдеться про цей різновид аналізованої організаційно-правової форми. Також положення про те, що «сильний» мер організовує роботу ради та головує на її засіданнях, застосовується далеко не в усіх адміністративно-територіальних одиницях, які надають перевагу цьому різновиду організаційно-правової форми «рада – мер».

Прикладом ситі, яке застосовує такий різновид аналізованої організаційно-правової форми, є Сан Дієго, Каліфорнія. Це місто-«мільйонник», станом на 1 січня 2019 року у ньому проживало приблизно 1 500 000 мешканців [204].

Мер ситі обирається населенням шляхом прямих виборів строком на 4 роки, та не є членом муніципальної ради.

Муніципальна рада також обирається населенням шляхом прямих виборів строком на 4 роки, та складається з 9 членів. Кожен член представляє один з 9 виборчих округів, на які поділяється ситі для проведення муніципальних виборів.

Повертаючись до муніципальної ради, слід зазначити, що вона обирає голову та його заступника на першому засіданні, заступник голови допомагає голові та заміщує голову у разі його відсутності, що відображено у назві посади – «тимчасовий голова ради» (англ. «*Council President Pro Tem*») [182]. Така назва не є типовою, тому на цьому варто наголосити окремо.

Крім мера та представника свого округу у муніципальній раді населення також голосує за Аторнея міста (прокурор). На Аторнея покладаються повноваження юридичного радника мера та муніципальної ради, у т.ч. департаментів муніципальної ради. Аторней має свій офіс, який виконує більшість юридичних завдань муніципальних органів ситі.

Інші посадові особи ситі призначаються на посаду муніципальною радою. До їх числа у Сан Дієго належать Клерк ситі (супроводжує проведення місцевих виборів, організує діловодство у муніципальній раді, надає

допомогу мереві у формуванні порядку денного ради), Незалежний бюджетний аналітик ситі (переглядає та аналізує складений мером проект бюджету ситі, пропозиції муніципальної ради щодо цього проекту), Аудитор ситі (проводить аудити та розслідування з метою покращити ефективність функціонування виконавчих органів ситі з фінансової точки зору).

Звертаючись до статистики, слід навести такі цікаві показники. Дослідники проаналізували 100 найбільших міст США за кількістю населення, та узагальнили, яка організаційно-правова форма місцевого самоврядування у них застосовується. Було отримано наступні результати:

- 47- «рада – мер», «сильний» мер;
- 46 – «рада – менеджер»;
- 6 – гібридна організаційно-правова форма;
- 1 – комісійна організаційно-правова форма [196].

Отже, більшість великих за кількістю населення адміністративно-територіальних одиниць – а саме, 47, - застосовують організаційно-правову форму «рада – менеджер», різновид з «сильним» мером. На наш погляд, сюди ж слід додати ті 6 ситі, щодо яких зазначено, що у них для здійснення муніципального управління застосовується гібридна організаційно-правова форма.

Деякі дослідники виокремлюють цю форму, деякі – ні. Вище вже йшлося про те, що «гібридною», на думку вчених, організаційно-правову форму «рада – мер» робить наявність такої посадової особи, як адміністратор (в даному випадку не має значення те, чи є мер «сильним» або «слабким»).

Дослідження гібридної форми у США є дещо утрудненим тому, що вона не визнається більшістю дослідників організаційно-правовою формою. Таким чином, щодо неї існує ще більше варіантів назв, ніж щодо «класичних» форм.

Так, В.М. Тупіцин визнає необхідність виокремлення такої форми. Він пише, що «комбінована форма організації місцевого самоврядування виникла у 1931 р. у Сан-Франциско. Вона характеризується поєднанням форм «сильна

рада – сильний голова» й «сильна рада – найманий менеджер». За такої форми головний адміністратор підпорядковується меру, а не раді. Таким чином, мер, будучи звільненим від рутинної адміністративної роботи, працює над проблемами визначення загального курсу діяльності – політичних питаннях. Така модель сприяє певному нівелюванню недоліків обох форм» [159, с. 44]. Слід взяти до уваги міркування цього дослідника, однак нижче будуть висловлені зауваження до того, як – на думку В.М. Тупіцина – було утворено гібрид.

О. Обушний пропонує вести мову про «систему «рада-адміністратор». Він пише, що вона застосовується у містах з населенням більше 25 тисяч осіб (ймовірно що маються на увазі сіті та тауни). Вчений узагальнив, що «При такій системі мер, що обирається радою, не користується реальною владою, головує на засіданнях і виконує представницькі функції. У такій ситуації виконавча влада концентрується в руках адміністратора. Його призначає спеціальна комісія муніципальної ради, адміністратор наймає та звільнює керівників всіх відділів і служб, надає раді різні рекомендації по роботі муніципалітету» [87, с. 143]. Слід визнати цей опис точним, але доволі стислим.

О.Мурашин також вважає, що слід виокремлювати гібридну форму як окрему модель. Він пропонує назву «модель «місцевий представницький орган – глава муніципального утворення – глава місцевої адміністрації (керуючий)»» [81, с. 7]. Варто врахувати цю пропозицію, та принагідно наголосити, що дослідник не вказує на те, чи є мер «сильним», чи «слабким» - що робить його пропозицію точною та коректною.

Н.В. Мішина запропонувала назву «комбінована форма» та охарактеризувала її так: «Керуючий чи головний адміністратор підпорядковується меру, а не раді. Наявність фахівця - керуючого забезпечує професіоналізм, а виборці мають можливість прямого впливу на міську політику, оскільки, голосуючи "за" чи "проти" мера, який призначає чи

знімає керуючого, вони тим самим голосують за збереження чи заміну адміністрації муніципального утворення» [74, с. 53].

У муніципально-правовій літературі існує думка, що вказаний спосіб організації муніципального управління варто визнавати «модифікацією моделі «сильного» мера» [144, с. 23]. Пропонується назва для такої модифікації – «сильний мер – менеджер – рада». Одразу варто зауважити, що тут йдеться не про «мера», а про «адміністратора». Нижче буде проаналізовано повноваження менеджера у разі наявності організаційної форми «рада – менеджер», і буде очевидним, що у такому випадку мер не зможе уважатися «сильним».

Те, що автори ведуть мову саме про адміністратора, а не про менеджера, впливає з того, як він характеризує цю модифікацію (гібрид).

«Мер ... залишається главою муніципального утворення, політичним лідером, а функції з управління адміністрацією покладає на менеджера. Рада не може прямо впливати на роботу менеджера, тільки мер має право призначення та звільнення менеджера. У його оперативну діяльність мер не втручається.

Ця модель передбачає розподіл влад.

До переваг цієї моделі належать:

- сильне політичне лідерство;
- яскраво виражена концентрація в одних руках виконавчої влади, координації та відповідальності.

Недоліки:

- перевантаження мера, який водночас є політичним лідером та главою місцевої адміністрації, для запобігання цьому впроваджується посада менеджера (модель "рада - менеджер");

- небезпечність конфліктів між мером та радою у зв'язку з розподілом влад» [144, с. 23].

Все вищевказане є актуальним саме по відношенню до адміністратора, не до менеджера.

Але, слід погодитись з авторським колективом цієї пропозиції у тому, що це не окрема організаційно-правова форма, а модифікація, різновид. Щоправда, вони вважають, що це гібрид різновиду «рада – сильний мер». Тим не менш, наведений на початку цього підрозділу приклад свідчить про те, що це не зовсім так. Відповідно, це може бути модифікація (гібрид) як різновиду цієї організаційно-правової форми з «сильним» мером, так і різновиду зі «слабким» мером.

Повертаючись до характеристики розповсюдженості аналізованої форми у великих сіті слід зазначити, що така популярність організаційно-правової форми «рада – мер» у різновиді з «сильним» мером в крупних адміністративно-територіальних одиницях пов'язана з її численними перевагами.

В.С.Куйбіда узагальнив, що «вона забезпечує сильне, послідовне політичне та адміністративне керівництво, усуває надто дрібне поділ відповідальності. "Сильний мер" відповідає за ведення та стан справ у місті та наділений достатніми повноваженнями для цього. Рада ж, звільнена від плінності господарських справ, отримує можливість зосередитися на формуванні загальних умов міської життєдіяльності, виходячи з пріоритетів населення, які виявляються та встановлюються виборними депутатами» [53, с. 41].

З цією думкою погоджується доктор Шрегер. Він пише, що «Завдання для міських реформаторів полягає в тому, щоб змінити цю «конституційну» слабкість мерії. Я стверджую, що сильна мерія є потенційним інструментом демократичного самоврядування мірою, в якій вона здатна накопичувати владу від імені міста» [205]. Дослідник виступає за подальше зміцнення позицій мерів, навіть для «сильних» мерів.

Однак, ця перевага водночас підкреслюється в якості недоліка різновиду організаційно-правової форми «рада – мер» з «сильним» мером. Дослідники пишуть, що «недоліком системи є одночасне виконання мером і політичних, і адміністративних функцій, хоча немає впевненості у тому, що

це місце займе людина, яка має необхідну кваліфікацію, так як мером здебільшого є політик, а не професіонал» [53, с. 241]. Варто підкреслити, що цей недолік нівелюється у разі застосування такої організаційно-правової форми місцевого самоврядування, як «рада – менеджер». Власне, вона й була запроваджена з метою його подолання.

Перш, ніж перейти до розгляду організаційно-правової форми місцевого самоврядування «рада – менеджер» у США, наприкінці характеристики організаційно-правової форми «рада -мер» та обох її різновидів слід навести цікаве спостереження, сформульоване авторським колективом одного з досліджень муніципального управління у США. Вони розмірковують, що «моделі "сильного" і "слабкого" мера аналогічно до моделей президентської та парламентської республіки відрізняються правами мера формувати адміністрацію. "Сильний" мер формує структуру та кадри адміністрації практично незалежно від ради, "слабкий" у цих питаннях залежить від ради, що впливає і на кадри адміністрації, і на її структуру» [144, с. 29]. Слід віддати належне інноваційності авторського підходу.

Щодо різновиду цієї організаційно-правової форми зі «слабким» мером варто підкреслити: історично у США організаційно-правова форма «рада – мер» з'явилася ще до проголошення незалежності країни. Вона не була американською розробкою, а була запозичена у Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії, де склалася в епоху середньовіччя, коли сіті отримували королівські хартії, відповідно до яких здійснювалось самоврядування (щодо сіті Лондон та інших британських сіті це питання дослідив В.Р. Нестор [85, с.71-72]).

Таким чином, на момент виникнення організаційно-правової форми республік на політичній карті світу в їх сучасному розумінні ще не було.

Щодо різновиду цієї організаційно-правової форми з «сильним» мером варто підкреслити: можливо, вони й виникли за прикладами президентської республіки. Адже президентським республікам, судячи з історії, надають перевагу країни, які звільнились від колоніальної залежності, - а першою

такою країною як раз і були США. Однак, США звільнились від колоніальної залежності наприкінці XVIII ст., а різновид з «сильним» мером з'явився на початку XX ст. Варто звернути увагу на великий часовий розрив між цими подіями.

Доволі популярною організаційно-правовою формою місцевого самоврядування у США, яка була розроблена для нівелювання недоліків форми «рада – мер», є форма «рада – менеджер».

Те, що у назві цієї організаційно-правової форми місцевого самоврядування не згадується мер, не означає, що ця посада відсутня.

Відомий словник Мерріам-Вебстер іменує цю форму «план рада – менеджер» та надає таке визначення цього словосполучення: «метод муніципального управління, при якому законодавчі та політико-визначальні повноваження має виборна рада, у якій працює менеджер, який відповідає перед радою за управління адміністративно-територіальною одиницею» [188].

Отже, відповідно до цієї організаційно-правової форми місцевого самоврядування муніципальна рада обирається населенням шляхом прямих виборів, так само, як і деякі посадові особи – у кожному населеному пункті перелік цих посадових осіб складається історично. Мер не обирається населенням. За наявності організаційно-правової форми «рада – менеджер» мер завжди є «слабким», отже, він обирається з числа муніципальних радників на першому засіданні ради. Тим не менш, саме на мера покладається політичне керівництво муніципальною радою та повноваження щодо представництва адміністративно-територіальної одиниці.

Слід підкреслити, що «мер не обирається населенням» саме як мер, натомість, він обирається як один з членів муніципальної ради. З приводу цього завжди є пояснення, коли американські дослідники характеризуються організаційно-правові форми місцевого самоврядування у США. Наприклад, вони можуть формулюватись таким чином: «Більшість «сильних» мерів обираються у разі наявності форми «рада – мер» на цю посаду безпосередньо

громадянами. Більшість «слабких» мерів обираються з числа членів муніципальної ради» [198].

Що ж до менеджера, то він призначається на посаду муніципальною радою, яка у трудовому договорі (контракті) окреслює коло його повноважень, визначає розмір його заробітної плати. Якщо муніципальна рада не є малочисленою (має більше 10 членів), то для підбору кандидатури менеджера та для оформлення трудових відносин з ним часто формується тимчасова комісія.

Муніципальна рада не втручається у повсякденну діяльність менеджера з оперативного управління адміністративно-територіальною одиницею. Однак, вона організовує здійснення поточного контролю за роботою менеджера.

Дослідники додають: «Місцевий представницький орган своїм рішенням призначає керуючого з числа кандидатів, запропонованих конкурсною комісією за результатами конкурсного відбору. До функцій керуючого відноситься, переважно, забезпечення фінансово-господарської діяльності муніципального утворення. Для цього керуючий повинен мати спеціальну професійну підготовку та відповідну освіту» [63, с. 59].

У літературі узагальнено, що «основні обов'язки менеджера зводяться до наступного:

- координувати та контролювати діяльність усіх відділів та управлінь,
- призначати їхніх керівників,
- готувати та представляти на затвердження ради річний бюджет муніципалітету,
- контролювати виконання рішень ради,
- представляти рекомендації з питань, що потребують рішення ради» [74, с. 235].

В юридичній літературі, звертаючись до історії появи цієї організаційно-правової форми місцевого самоврядування, зазначають, що вона виникла у США на початку ХХ століття, у так звану «Епоху Прогресу».

О.Ю.Бобровська зазначила, що «форма «рада – менеджер» (керуючий) вперше була реалізована у штаті Вірджинія (США), де у 1908 році міська рада прийняла рішення про заснування посади «генерального менеджера» міста» [18, с. 56]. А Національна муніципальна ліга США у 1919 році розробила низку модельних муніципальних хартій, у тому числі таку, відповідно до якої рекомендувалось впровадити посаду менеджера.

Також варто додати, що за приклад при створенні цієї організаційно-правової форми бралася «звичайна» корпорація. Дослідники розмірковували, що, якщо муніципалітет – це «муніципальна корпорація», щодо нього мають спрацювати ті ж самі підходи у здійсненні адміністрування, як і щодо комерційної корпорації, підприємства.

Одним з перших міст, у якому була впроваджена організаційна форма «рада – менеджер», було місто Дейтон, штат Огайо. Це відбулося у 1913 році.

Колегіальний представницький орган муніципалітету Дейтон іменується «Комісія місту». Він складається з мера і чотирьох комісіонерів.

Кожен член комісії місту обирається на безпартійній основі на чотири роки, до складу Комісії застосовується принцип ротації (кожні 2 роки змінюється частина складу Комісії).

Комісія місту має нормотворчі повноваження, а також номінаційні (у тому числі, приймає рішення про призначення на посаду менеджера) та контрольні (у тому числі, щодо поточного контролю діяльності менеджера та виконавчих органів місту, функціонування яких організовує та спрямовує менеджер) [185].

Менеджер місту, разом із двома заступниками, забезпечують досягнення встановлених Комісією місту цілей та надання послуг керівниками міських управлінь, відділів та департаментів. Менеджер міста підпорядковується Комісії місту Дейтон, яка представляє інтереси членів територіальної громади.

Станом на 1 грудня 2021 року, Менеджером місту Дейтон є жінка – Шеллі Дікштейн. Вона була призначена місту менеджером Комісією 3 лютого

2016 року. Перебуваючи на посаді менеджера, Дікштейн контролює міський бюджет у розмірі понад 600 мільйонів доларів і органи виконавчої влади сіті, у яких працює майже 2000 співробітників.

Ш.Дікштейн до призначення менеджером обіймала посади тимчасового міського менеджера та помічника міського менеджера, має 20-річний досвід міського управління та економічного розвитку. Вона має досвід успішної співпраці з лідерами бізнесу, громади та уряду. За час свого перебування на посаді менеджера сіті вона структурувала та контролювала завершення 125 муніципальних проектів, які створили 4800 нових робочих місць, допомогли збереженню 15000 робочих місць та принесли сотні мільйонів доларів на розвиток Дейтону [186].

Її заступники – Джо Парлетт та Лейша Лофтон (афро-американка).

Джо Парлетт як заступник менеджера сіті контролює деякі з найбільших департаментів міста Дейтон, включаючи поліцію, пожежну службу, служби відпочинку та молоді, а також кадри. Випускник Університету штату Райт, Парлетт раніше виконував обов'язки помічника менеджера сіті, директора департаменту відпочинку та обслуговування молоді та менеджера відділу гольфу. Він приєднався до органів виконавчої влади сіті у 2002 році і обіймав адміністративні посади в Дейтонській пожежній службі [187].

Лейша Лофтон присвятила свою 25-річну кар'єру служінню територіальній громаді Дейтона як працівник міста Дейтон. Як заступник менеджера сіті, Лофтон забезпечує керівництво та нагляд за департаментами авіації, фінансів, громадських робіт, а також керує створенням нового Департаменту інформаційних технологій. Протягом своїх перших 18 років роботи у виконавчих муніципальних органах вона, серед інших посад, працювала менеджером та аналітиком Департаменту бюджету сіті. Вона також обіймала посаду заступника директора, а потім директора Департаменту відпочинку та обслуговування молоді, перш ніж була призначена фінансовим директором у 2013 році, відповідаючи за нагляд за

податковими, бухгалтерськими та комунальними аспектами управління доходами сіті [187].

Таким чином, при застосуванні організаційно-правової форми місцевого самоврядування «рада – менеджер», головне значення має саме досвід роботи та спеціалізація кандидатів на посаду як менеджера, так і його заступників. Стисла інформація про цих посадових осіб у сіті Дейтон була наведена для того, щоб проілюструвати – вони не є політиками, а є фахівцями з публічного адміністрування.

Враховуючи це, стає зрозумілим, чому до числа основних переваг цієї організаційно-правової форми місцевого самоврядування відносять професіоналізм виконавчої влади в адміністративно-територіальній одиниці.

Додаткові переваги цієї форми такі:

«зосередження координаторських функцій та функцій оперативного управління в одних руках;

чітке визначення ролей депутатів та чиновників» [144, с. 22].

Слід погодитись з цим узагальненням.

В.С.Куйбіда додає: «Цілком очевидний плюс: коли містом керує професіонал, не втягнутий у політику, управління має діловий, конкретний характер. Рада ж, представляючи населення, зберігає функції політичного контролю. Але з цією перевагою пов'язані й недоліки: відсутнє ефективне політичне керівництво; менеджер не несе відповідальності перед виборцями, які мають лише непрямий контроль за ним, адже його призначає рада. Менеджер зазвичай "чужинець", для якого головну роль відіграє кар'єра і який розглядає це місто лише як чергову ступінь у ній (щоправда, вельми сумнівним видається втіха від свідомості того, що міське господарство розвалюється під керівництвом "свого", "рідного" мешканця)» [53, с. 242]. Аналогічної думки доходить О.В.Бобровська [18, с. 56].

Щодо останнього аргументу слід підкреслити, що він є доволі «надуманим» - так, наведений вище приклад демонструє, що і сам менеджер, і його заступники не з'являються «зі сторони», а є особами, які позитивно

zareкомендували себе протягом доволі тривалого часу роботи в органах виконавчої влади конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Недоліки цієї форми відноситься наступні:

«менеджер може не мати політичної ваги, що знижує політичну силу виконавчої влади;

при ухваленні виконавчих рішень не представлені різні точки зору;

принижується роль ради» [144, с. 22].

Отже, у порівнянні з організаційно-правовою формою місцевого самоврядування «рада – мер», форма «рада – менеджер» виглядає майже деполітизованою. Це свідчить на її користь, - адже сучасні дослідники, у тому числі питань політизації місцевого життя в Україні, привертають увагу до того, що слід всіляко запобігати їй (дивись, наприклад, позицію С.В. Осауленко [92]).

Також може виникнути думка, що оплата праці менеджера робить цю організаційно-правову форму менш рентабельною, ніж форма «рада – мер». Проте, по-перше, за наявності організаційно-правової форми «рада – мер» може мати місце гібрид, а саме впроваджуватися посада адміністратора. Заробітна плата адміністратора є порівняною з заробітною платою менеджера. А, по-друге, професійні та кваліфіковані рішення менеджера часто економлять кошти муніципального бюджету, сприяють притоку інвестицій, підвищують кількість робочих місць в адміністративно-територіальній одиниці (дивись приклад вище).

Слід підкреслити, що ще наприкінці ХХ століття Г.В. Барабашев щодо США відмітив, що «розвиток муніципального механізму у цій країні йшов шляхом поширення форм, у яких муніципальним радам відводиться другорядна роль, а вирішальне значення набувають вищі посадові особи, які очолюють муніципальний апарат - «сильні» мери та керуючі» [14, с. 13]. Слід зауважити, що це узагальнення є справедливим по відношенню до крупних адміністративно-територіальних одиниць.

Наприкінці огляду аналізованої організаційно-правової форми варто зазначити цікавий факт. Деякі дослідники з США вважають, що форма «рада – менеджер» це «ніщо інше, як комісійна форма, але до комісії «додано» менеджера» [207, с. 237]. Це робить логічним перехід до дослідження комісійної організаційно-правової форми місцевого самоврядування, яка також виникла у США.

Словник Мерріам-Вебстер надає таке визначення цій формі: «це спосіб муніципального управління, відповідно до якого невелика за чисельністю комісія, яка обирається населенням, виконує одночасно і виконавчі, і нормотворчі повноваження, а кожен член комісії безпосередньо адмініструє один чи кілька муніципальних департаментів» [184].

На сучасному етапі ця організаційно-правова форма є найменш поширеною. Частково це тому, що вона дозволена для застосування не усіма штатами США – наприклад, штат Нова Кароліна дозволяє сіті, таунам та вілліджам застосовувати лише одну з двох організаційно-правових форм місцевого самоврядування – «рада – мер» або «рада – менеджер».

Комісійна організаційно-правова форма місцевого самоврядування виникла спонтанно, в умовах форс-мажору. У сіті Галвестон, який з XIX століття був одним з найбільших торговельних центрів Техасу та одним з найбільших портів у США. У 1900 році несподіваний ураган спричинив шторм, океан вийшов з берегів, та внаслідок стихійного лиха було зруйновано багато будівель, об'єктів інфраструктури, загинула значна кількість людей (по оцінкам сучасників, від 6000 до 12000). Ця трагедія до подій 11 вересня 2001 року у США уважалася найбільш масштабною катастрофою країни.

Для швидкого подолання наслідків стихійного лиха мер та муніципальна рада склали повноваження, а замість них була обрана комісія. Ця організаційно-правова форма місцевого самоврядування стала відома як «план Галвестона», і з початку XX століття у США організаційно-правові

форми місцевого самоврядування в юридичній літературі часто іменують «план» (тобто, «план «рада – менеджер», план «рада – мер» тощо).

У ситі Галвестон кожен член комісії – комісіонер – відповідав за координацію роботи конкретних департаментів, контролював їх функціонування. Професіоналізм та ентузіазм комісіонерів дозволили подолати наслідки стихійного лиха дуже швидко. Варто зазначити, що у 1960 році ситі Галвестон змінив комісійну форму місцевого самоврядування на форму «рада – менеджер» [192]. До речі, цей факт є цікавим у контексті того, що вище була наведена теза, відповідно до якої організаційно-правова форма «рада – менеджер» є нічим іншим, як модифікація комісійної форми шляхом «додання» до комісії посади менеджера.

Продовжуючи характеристику комісійної організаційно-правової форми місцевого самоврядування, слід звернутися до розробок науковців у цій сфері.

Як зазначає Л.С.Гулак, «історично цей план чудово виявив себе у надзвичайних ситуаціях, адже централізація влади та повноважень полегшує міське управління. Управління на основі комісії надає владу, повноваження з управління містом максимально обмеженій кількості осіб. Внаслідок чого часто вдається уникнути можливості зловживання владою у порівнянні з випадком, коли нею наділяється одна людина. Комісія, як правило, створює механізм прямої участі громадськості в управлінні, забезпечуючи законодавчу ініціативу, референдум та право відкликання» [31, с. 104].

Фахівці додають, що «вибори найчастіше проводяться за єдиним виборчим округом, причому одночасно переобирається, як правило, лише частина комісіонерів. В одних ситі (зазвичай у великих) кандидати на виборах до ради комісіонерів заздалегідь балотуються на посаду голови певного департаменту. В інших ситі розподіл повноважень між комісіонерами здійснюється після виборів» [63, с. 61]. Як і у випадках застосування інших організаційно-правових форм місцевого самоврядування, строк повноважень комісіонерів становить 2-4 роки. Також варто додати, що один з комісіонерів

обирається мером на першому засіданні комісії, на нього додатково покладаються представницькі функції та повноваження з організації роботи комісії.

Як правило, до складу комісії обирається від 5 до 7 комісіонерів, отже, як і у випадку з розглянутими вище організаційно-правовими формами, колегіальний представницький орган місцевого самоврядування міського чи селищного населеного пункту не є великим за кількістю членів. При цьому завжди використовується мажоритарна система відносної більшості, а виборчим округом вважається вся адміністративно-територіальна одиниця (тобто, не застосовується підхід, відповідно до якого кожна частину адміністративно-територіальної одиниці представляє один комісіонер).

Як було зазначено вище, з останньої тези існують виключення. Наприклад, ситі Кентон, що обрало комісійну форму, як раз передбачає у статуті: кожен з олдерменів, членів Ради олдерменів (саме таку назву має представницький колегіальний орган ситі) представляє окрему частину цієї адміністративно-територіальної одиниці [195]. Також можна додати, що у ситі Кентон Рада олдерменів складається з 5 осіб, і на її першому засіданні між ними розподіляються повноваження у виконавчій сфері. Також у ситі Кентон є посада не тільки мера, але й заступника мера, що також доволі нетипово для адміністративно-територіальної одиниці, у якій застосовується комісійна організаційно-правова форма місцевого самоврядування.

Як у ситі Кентон, так і в інших адміністративно-територіальних одиницях, що обрали цю форму місцевого самоврядування, нормотворчими повноваженнями наділена уся комісія в цілому. Виконавчі повноваження має як сама комісія, так і кожен з комісіонерів.

Також, один з комісіонерів може додатково виконувати функції мера, у такому випадку він реалізовує церемоніальні, представницькі повноваження (а отже, мер є «слабким»). Для того, щоб уникнути співпадінь з назвами «сильний» мер, «слабкий» мер, як правило, такого комісіонера іменують «Президентом комісії».

Одним з сіті, який застосовує комісійну організаційно-правову форму місцевого самоврядування, є сіті Дайер. Комісія (Рада олдерменів) у цьому сіті організована доволі типово для аналізованої організаційно-правової форми. Вона складається з 9 членів, один з яких є мером [191].

Кожен член Комісії обирається на 4 роки, також застосовується принцип ротації – кожні 2 роки переобираються або 4, або 5 членів Комісії.

У Комісії, відповідно до статуту, передбачено, що одне місце призначено для комісара поліції, одне – для уповноваженого з благоустрою, одне – для уповноваженого з питань парків тощо.

Таким чином, кандидати у члени комісії балотуються на конкретне місце – тобто одного з них обирають саме комісаром поліції тощо. Після обрання кожен комісіонер має право голосу щодо всіх справ, що надходять на розгляд комісії, але він/вона стає «фахівцем» та спрямовує роботу конкретних департаментів (у тому числі визначення політики та стратегії розвитку, встановлення графіків роботи, прийом на роботу працівників, їх звільнення тощо) [181].

До числа переваг комісійної форми належать наступні.

По-перше, «Комісія створює механізм прямої участі громадськості в управлінні, заснований на законодавчій ініціативі громадян, референдумі та праві відкликання комісара, що є безперечною перевагою цієї форми» [53, с. 244].

По-друге, це її простота.

По-третє, це те, що виконання рішень організовують ті ж самі люди, які ці рішення приймали, а тому тут не має місце саботаж, навмисне чи ненавмисне викривлення сутності цих рішень у процесі їхньої реалізації. Також це підвищує швидкість практичної реалізації таких рішень.

До числа недоліків комісійної форми дослідники відносять наступні.

«Централізація влади побудована нераціонально та з протиріччями. З одного боку, в єдиному органі зосереджені і представницькі, і виконавчо-розпорядчі повноваження. З іншого боку, немає централізованого

керівництва, оскільки воно розбито на департаменти, що очолюються окремими комісарами. Жоден з комісарів не несе загальної відповідальності за стан справ» [74, с. 235]. Слід зауважити, що тут зрозуміло – під «комісарами» автор має на увазі комісіонерів, членів комісії.

Н. Красножон додає, що, «оскільки комісійна система була фактично позбавлена будь-яких «стримувань і противаг», дуже скоро виявився такий її недолік, як безконтрольність та кругова порука серед комісіонерів» [50, с. 82].

Крім того, в юридичній літературі наголошують на тому, що внаслідок надання комісії як нормотворчих, так і виконавчих повноважень, адміністративні рішення стають надто політизованими.

Важливим є й те, що відсутня одна посадова особа, яка б несла відповідальність за реалізацію прийнятих рішень, - фактично, відповідальність покладається на комісію у цілому. Як правило, адміністративно-територіальна одиниця не має політичного лідера, – запобігти цьому недоліку намагаються шляхом впровадження посади мера.

Варто взяти до уваги і недолік, відповідно до якого у невеликих адміністративно-територіальних одиницях складно забезпечити конкуренцію при обрання посадової особи зі спеціальними навичками у вузькій сфері управління, адміністрування саме виборцями. А тому, як справедливо зазначила О.Ю. Бобровська, «комісіонери часто не мали необхідної кваліфікації, а на засіданнях комісії вони часто відстоювали інтереси своїх департаментів, що у кінцевому рахунку дестабілізувало муніципальне управління» [18, с. 57]. Слід погодитись з цим міркуванням.

Також слід наголосити на тому, що у випадку прийняття майже усіх стратегічних рішень комісією, швидкість їхнього прийняття зменшується, адже комісія працює сесійно.

Крім того, комісійна форма може ефективно застосовуватися лише у доволі невеликих за чисельністю населення адміністративно-територіальних одиницях.

Варто зауважити, що невеликі адміністративно-територіальні одиниці часто застосовують не тільки комісійну форму, але й організаційно-правові форми місцевого самоврядування, які передбачають проведення загальних зборів населення за місцем проживання. Як правило, ці форми застосовують тауни, віліджі, інколи – тауншипи (в деяких штатах). В юридичній літературі у назві цих форм так чи інакше фігурує словосполучення «збори жителів».

Як зазначила О.Ю.Бобровська, «Форма «збори жителів» значною мірою є прикладом безпосередньої демократії тому, що кожен житель відповідного муніципального утворення має реальну можливість брати участь у формуванні публічної волі (на цьому рівні), висловлювати власну думку, голосуючи з питань суспільного життя. Очевидно, що застосування цієї форми є об'єктивно можливим лише у невеликих населених пунктах» [18, с. 57]. Таким чином, слід ще раз наголосити, що у контексті цієї організаційно-правової форми місцевого самоврядування йдеться переважно про сільські, а не про міські, населені пункти.

Звертаючись до історії, дослідники пишуть, що ця форма муніципального управління була запозичена у Сполученому Королівстві ще за часів колоніальної залежності. Вона зберігається здебільшого як данина традиціям, у тих штатах, які знаходились під впливом Сполученого Королівства (штати Нової Англії).

Збори жителів виступають формою прямої, безпосередньої демократії. Вони надають можливість якомога більш повно залучити жителів до прийняття рішень та до організації їхньої реалізації.

В.С.Куйбіда так характеризує цю форму: «Збори формуються з певної кількості "виборщиків" (100 і більше осіб), що обираються населенням, які представляють інтереси населення на зборах. Будь-який виборець може бути присутнім на обговоренні питань і брати участь у їхній роботі, проте право голосу мають лише виборці. Збори обирають правління виборців, що складається з 3-5 осіб, що здійснює загальне керівництво у перервах між зборами, що несуть відповідальність за міське майно, видають ліцензії,

керують міськими службами та скликають позачергові збори» [53, с. 244]. Варто додати, що разом зі зборами жителів, обираються також і посадові особи – клерк, аторней тощо.

Слід також уточнити узагальнення В.С.Куйбіди. Те, що він описав – лише один різновид організаційно-правової форми місцевого самоврядування «збори жителів» - так звані «збори представників». Деякі сільські населені пункти застосовують різновид зі зборами жителів.

Цей другий різновид інколи характеризують через посилення на референдуми, що є не дуже справедливим, - наприклад, так робить Н. Красожон [50, с. 82]. Адже, проводиться не референдум, а збори усіх жителів. Частота проведення – щонайменше раз на рік, за потреби – частіше (позачергові збори). На цих зборах обов'язково обирається виконавчий колегіальний орган, на який покладається реалізація рішень зборів.

Переваги та недоліки цієї організаційно-правової форми місцевого самоврядування, - це фактично переваги і недоліки будь-якого інституту безпосередньої демократії у порівнянні з будь-яким інститутом представницької демократії. Варто наголосити на основних з них у контексті муніципального управління. Л.С.Гулак справедливо узагальнив, що у такому випадку зборам жителів «складно займатися перспективним плануванням, їх відвідуваність найчастіше надзвичайно низька, тому що громадяни не можуть або не хочуть витратити час на збори, нерідко вони тривають кілька днів. Крім того, важко домогтися розуміння громадянами складних питань, а також відповідального підходу до голосування на порядку денному. Важким завданням може стати підготовка інформації про зустріч, особливо у тому, що пов'язано з бюджетом, кожна стаття бюджету стає окремим пунктом порядку денного» [31, с. 102].

Отже, застосування цієї форми є надзвичайно обмеженим, - ще більш обмеженим, ніж комісійної форми місцевого самоврядування. В іншому випадку, вона буде нерентабельною з точки зору витрат на організацію та проведення загальних зборів (ці питання щодо загальних зборів громадян за

місцем проживання активно досліджує А.В. Петренко, дивись [100; 101; 102] і інші його публікації). В останні роки викликає сумніви також і можливість зібрати самі збори в умовах пандемії COVID-19.

Отже, у системі організаційно-правових форм місцевого самоврядування у США можуть бути виокремлені форми, що охоплюють сукупність муніципальних органів як загальної, так і спеціальної компетенції. Відсутність в Україні органів місцевого самоврядування спеціальної компетенції в межах спеціальних округів, шкільних округів на зразок США, робить доцільним звернення лише до першої групи цих форм.

У системі організаційно-правових форм місцевого самоврядування у США, коли йдеться про організацію функціонування муніципальних органів переважно загальної компетенції, ці форми розрізняються у залежності від виду адміністративно-територіальної одиниці. Так, графства, сіті, тауни, тауншипи та вілліджі можуть застосовувати одну з наступних форм: «рада – мер» (форма має два різновиди – мер може бути «сильним» або «слабким»), «рада – менеджер», комісійна форма. Додатково сільські населені пункти в окремих штатах можуть застосовувати форму «збори жителів» (форма має два різновиди у залежності від того, чи йдеться про збори усіх жителів адміністративно-територіальної одиниці, що мають право голосу, чи про збори представників).

2.2. Система організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні та перспективи запозичення досвіду США

Варто зауважити, що на сучасному етапі державного розвитку в Україні демократизація усіх сфер державного життя охоплює як державне управління, так і місцеве самоврядування, - усі прояви публічної влади. Важливим при їх подальшій демократизації є доктринальне забезпечення цих процесів. Воно здійснюється шляхом розробки різноманітних інститутів, до числа яких належить і інститут організаційно-правової форми місцевого

самоврядуванні. З подальшою розбудовою інституту місцевого самоврядування кількість цих форм в Україні поступово збільшується. Це потребує як вивчення існуючих, так і ймовірно розробку нових перспективних форм, що є важливим та актуальним завданням для дослідників.

При дослідженні місцевого самоврядування в Україні неодмінно виникає питання його організаційно-правової форми. В юридичній літературі наявні різні підходи щодо того, що саме розуміти під організаційно-правовою формою. Детальніше про це йшлося у попередньому розділі, однак варто узагальнити, що організаційно-правова форма демонструє, по-перше, перелік органів місцевого самоврядування у конкретній адміністративно-територіальній одиниці, по-друге – взаємодію в межах їхньої системи.

При дослідженні організаційно-правових форм місцевого самоврядування варто взяти до уваги, що у деяких державах визначення поняття «місцеве самоврядування» та його основ міститься у Конституції. До числа таких держав належить і Україна.

Варто наголосити, що ключові положення Основного Закону України 1996 року, що є важливими для дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування, уміщено у статтю 140.

До їх числа слід уважати належними наступні:

- частину першу статті 140, у якій, власне, і надається визначення поняття «місцеве самоврядування», а саме: «місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»;

- частину другу статті 140, у якій наголошується, що з загального порядку здійснення місцевого самоврядування (а отже, і з загальних організаційно-правових форм місцевого самоврядування) є певні

виключення, а саме: «особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України»⁵;

- частину третю статті 140, у якій закріплено, що «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи»;

- частини четверту та п'яту статті 140, на підставі положень яких можна виокремити організаційно-правові форми місцевого самоврядування в Україні, а саме, що «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради», та що «питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад» [46].

Закон від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» містить дещо іншу, хоча й подібну, дефініцію поняття «місцеве самоврядування. Відповідно до Статті 2 «Поняття місцевого самоврядування»:

-«Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (частина перша);

«Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст» [116].

⁵ Варто зауважити, що у США немає міст зі статусом, подібним до статусу міста Севастополь. А також наголосити, що у цьому дослідженні питання місцевого самоврядування у столицях не розглядаються.

Варто зауважити, що в законодавстві України є визначення поняття «місцеве самоврядування», у законодавстві США його немає. Тому при порівняльному огляді основних органів, що здійснюють місцеве самоврядування у цих країнах, варто керуватися визначенням, сформульованим у юридичній літературі.

Існує багато підходів до формулювання різних понять, і поняття «місцеве самоврядування» не є виключенням. У випадку дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування слід звернути увагу на ті визначення, які акцентують увагу саме на цих органах.

Одним з прикладів подібних дефініцій є наступне визначення: «місцеве самоврядування – це децентралізована форма організації територіальної публічної влади, яка забезпечує виконання законів та інших нормативних актів органів державної влади у межах території різних видів поселень самим населенням та таким, що ним утворюється, органом місцевого самоврядування, а також такими, що ним обираються та призначаються посадовими особами, та ці органи та посадові особи підзвітні місцевому населенню та підконтрольні йому у своїй діяльності. Така конструкція публічної влади на місцях забезпечує реалізацію конституційного принципу відповідальності у системі місцевого самоврядування» [86, с. 5].

У цьому визначенні є низка важливих акцентів.

По-перше, у ньому підкреслюється, що місцеве самоврядування є проявом децентралізації публічної влади.

По-друге, у ньому наголошено на територіальній складовій у місцевому самоврядуванні – це свідчить про важливість врахування адміністративно-територіального устрою як при характеристиці місцевого самоврядування у цілому, так і при огляді його організаційно-правових форм зокрема.

По-третє, наголошується на існуванні різних органів та посадових осіб місцевого самоврядування. А також, чільну увагу приділено впливу

конституційних принципів на місцеве самоврядування, та вказано на один з цих принципів.

Таким чином, характеризуючи організаційно-правові форми місцевого управління в Україні, слід звернути увагу на:

- організаційно-правові форми місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях, мешканці яких визнаються територіальною громадою міста (як з районним поділом, так і без такого поділу);

- організаційно-правові форми місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях, мешканці яких визнаються територіальною громадою села, селища;

- організаційно-правові форми місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях, які охоплюють значну кількість територіальних громад (райони, області);

- організаційно-правова форма місцевого самоврядування у столиці України – Києві (так як відповідний матеріал щодо США не включався до роботи, щодо України це питання також не буде досліджуватися).

Завершуючи огляд переліку організаційно-правових форм місцевого самоврядування різних видів, виокремлених на підставі адміністративно-територіальної одиниці, про місцеве самоврядування у якій йдеться, слід звернути увагу на те, що вже доволі тривалий період територіальні громади отримали право на об'єднання.

Закон України від 5 лютого 2015 року «Про добровільне об'єднання територіальних громад» «регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад» [113]. Відповідно до положень цього Закону, об'єднання та приєднання можливо як для сільських, селищних, так і для міських територіальних громад, при цьому визначається адміністративний центр такої об'єднаної громади. Відповідно,

при здійсненні місцевого самоврядування застосовуються ті організаційно-правові форми, які встановлені для міст, сіл, селищ.

Як і у випадку з США, доцільно почати з характеристики організації місцевого самоврядування у найбільш крупних за розміром адміністративно-територіальних одиницях. В Україні це області.

Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», майже усі питання, які стосуються самоврядування в областях, регламентуються разом з питаннями здійснення місцевого самоврядування у районах.

Варто відмітити, що така ситуація була не завжди. Наприкінці ХХ століття і цим радам, і головам місцевих рад було присвячено окремі нормативно-правові акти, а саме:

- Закон УРСР від 31 жовтня 1980 року "Про обласну Раду народних депутатів Української РСР" [120];

- Закон УРСР від 15 липня 1971 року "Про районну Раду народних депутатів Української РСР" [122];

- Постанова Президії Верховної Ради Української РСР від 5 березня 1990 року "Про Примірне положення про голів і президії місцевих Рад народних депутатів Української РСР" [111].

Ці нормативно-правові акти були скасовані з набуттям чинності Законом Української РСР від 8 грудня 1990 року «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [118].

Варто зауважити, що наявність кодифікованого закону про місцеве самоврядування в Україні є більш оптимальною, особливо з точки зору визначення організаційно-правової форми місцевого самоврядування у конкретній адміністративно-територіальній одиниці. А тому варто всіляко вітати підхід, відповідно до якого усі необхідні для цього положення містяться в одному нормативно-правовому акті (наприклад, у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», для столиці – у Законі «Про столицю України - місто-герой Київ» [125]). Це може слугувати аргументом «проти» прийняття окремих законів про органи місцевого самоврядування (про

представницькі органи, про виконавчі органи), або про посадових осіб місцевого самоврядування (наприклад, про сільського, селищного, міського голову тощо).

Отже, слід узагальнити, що об'єднані інтереси територіальних громад в Україні представляють не тільки області, але й райони, та констатувати, що для областей та районів законодавство встановлює однакову організаційно-правову форму місцевого самоврядування. На відміну від США, ця форма одна, а зробити висновок про те, якій саме з переліку «класичних» організаційно-правових форм місцевого самоврядування вона відповідає, можна після аналізу основних характерних рис цієї форми.

Відповідно до частини другої статті 192 Виборчого кодексу України, «Вибори депутатів ... обласних, районних... рад, ... проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій ... у територіальних виборчих округах, на які поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно ... області, району ... згідно з адміністративно-територіальним устроєм» [24]. У цьому полягає ще одна відмінність української практики від практики США – у США пропорційна виборча система для обрання представницьких колегіальних органів місцевого самоврядування не застосовується.

Тут варто навести міркування фахівця з муніципального права С.І. Штаня щодо особливостей цих виборчих систем саме у місцевому самоврядуванні.

«Мажоритарна виборча система має певні переваги та недоліки. В якості її переваг в літературі називають: наближеність обраних депутатів до виборців, добре знання депутатами своїх виборчих округів, інтересів мешканців цих округів; знайомство виборців з особистістю депутата та його політичними якостями. Недоліком є наступне: у сформованого на такій основі представницького органу місцевого самоврядування відсутній проект розвитку території муніципального утворення, кожен депутат прагне

вирішувати проблеми власного округу» [18, с. 85]. Слід повністю погодитись з цим узагальненням та перейти до цитування його думки щодо альтернативної, пропорційної виборчої системи.

«Виборча система пропорційного представництва послаблює особисті зв'язки та персональну відповідальність депутатів перед виборцями. Представницький орган є виразником загального інтересу, володіє цілісним проектом розвитку муніципального утворення» [18, с. 85].

В.М. Тупіцин вважає, що «До негативних рис пропорційної системи можна віднести наступні:

- зв'язки між виборцями та їх депутатами є доволі слабкими (виборцям, що віддали свої голоси певній партії, важко від неї домогтися звіту про діяльність її депутатів);

- відстежується значна залежність депутатів від своїх політичних партій та їхнього керівництва, що значно обмежує депутатську діяльність, певним чином впливаючи на процеси обговорення та прийняття важливих рішень» [159, с. 50].

Таким чином, слід погодитись з цими авторами у тому, що на рівні місцевого самоврядування більш оптимальною є все ж таки не пропорційна, а мажоритарна виборча система. На користь цього свідчить також і досвід США.

Стаття 197 Виборчого кодексу України передбачає, що кількість депутатів місцевої ради розраховується за наведеними показниками, які варіюються у залежності від кількості мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці. У частині третій цієї статті зазначено, що «загальний склад (кількість депутатів) місцевої ради становить при чисельності виборців:

- 1) до 10 тисяч виборців - 22 депутати;
- 2) від 10 тисяч до 30 тисяч виборців - 26 депутатів;
- 3) від 30 тисяч до 50 тисяч виборців - 34 депутати;
- 4) від 50 тисяч до 100 тисяч виборців - 38 депутатів;

- 5) від 100 тисяч до 250 тисяч виборців - 42 депутати;
- 6) від 250 тисяч до 500 тисяч виборців - 54 депутати;
- 7) від 500 тисяч до 1 мільйона виборців - 64 депутати;
- 8) від 1 мільйона до 2 мільйонів виборців - 84 депутати;
- 9) понад 2 мільйони виборців - 120 депутатів» [24].

Як бачимо, таких цифр, як у прикладах з попереднього підрозділу, де аналізувався досвід США (5 членів муніципальної ради, 7 членів, 9 членів муніципальної ради) взагалі не фігурує, найменше згадане число щодо України – це 22 депутати.

З цього питання Є.П. Бабенков зазначає: «у США ... чисельний склад муніципальних рад визначається поза всякого зв'язку з вимогами та можливостями відображення соціальної структури суспільства. Середня чисельність міських рад у США – п'ять-сім членів. Характерно, що навіть у великих містах, населення яких перевищує 500 000 осіб, середній склад ради – 13 осіб, найпоширенішими є ради з 9 виборних членів» [5, с. 156].

В юридичній літературі вже висловлювались пропозиції щодо скорочення кількості депутатів у місцевих радах в Україні. Н.В. Мішина сформулювала таку пропозицію на основі дослідження досвіду США та Сполученого Королівства у 2002 році, В.Р. Нестор – на основі дослідження досвіду Сполученого Королівства у 2021 році (щодо міських рад). А отже, слід наголосити, що станом на 1 грудня 2021 року досвід США у цій частині не змінився, і пропозиція залишається актуальною.

Значно більше нормативних положень щодо організаційно-правової форми місцевого самоврядування в областях та районах містить такий кодифікований акт, як Закон «Про місцеве самоврядування в Україні. Як справедливо зазначають вчені, «Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» ... є достатньо великим, у ньому багато статей. Він регулює значні правові масиви щодо діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою» [157, с. 56].

Відповідно до статті 1 Закону, «районні та обласні ради - органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст» [116]. Ще раз підкреслимо, що це робить логічним аналіз організаційно-правової форми самоврядування в них разом. Ще одне твердження на користь цього можна знайти у статті 5 «Система місцевого самоврядування», де в якості одного з елементів цієї системи зазначені – знов-таки, разом, - «районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст» [116].

Відповідно до іншого пункту Статті 1, «виконавчі органи рад - органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами» [116]. Це одразу привертає увагу до того факту, що як такі, «власні» виконавчі органи будуть відсутні, більшість виконавчих повноважень покладається на місцеві державні адміністрації. Варто зауважити, що аналогічних ситуацій у сучасній муніципальній практиці США не існує, - якщо йдеться про муніципальні органи графств та аналогічних їм адміністративно-територіальних одиниць, то вони найтісніше співпрацюють у частині делегування повноважень з такими «вищестоячими» органами публічної влади, як органи штатів. Відповідно до англо-американської моделі місцевого самоврядування, в графствах не утворюються органи державної влади, органи влади суб'єктів федерації з загальною компетенцією на зразок місцевих державних адміністрацій в Україні. Це є додатковим аргументом на користь того, що слід якомога більш швидко відмовитись від існуючого підходу та надати можливість колегіальним представницьким органам областей та районів формувати виконавчі органи, які б мали муніципальну природу.

У статті 10 «Ради - представницькі органи місцевого самоврядування» Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що «обласні та

районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами» [116]. Це одразу вказує на те, що первинним рівнем місцевого самоврядування в Україні, на якому зосереджено більшість повноважень, є рівень населених пунктів, - в межах яких існують територіальні громади.

Глава 4 «Повноваження районних і обласних рад» аналізованого Закону щодо зазначеного у її назві питання містить дві статті:

-стаття 43 «Питання, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях» (у тому числі передбачено, що виключно на пленарних засіданнях цих рад обираються голови цих рад, їх перший заступник та заступник (останній лише для обласних рад), утворюються комісії, затверджується їх голови та склад, утворюється президія (або колегія), а також за поданням голови ради приймається рішення про чисельність та структуру виконавчого апарату ради);

-стаття 44 «Делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям» (у тому числі передбачено, що вищезазначені ради делегують місцевим державним адміністраціям відповідно в областях та районах низку повноважень щодо планування заходів соціально-економічного та культурного, національно-культурного розвитку, розвитку молоді, покращення інвестиційного клімату, у сфері оборони, а також наголошено на тому, що на ці місцеві органи державної влади покладається забезпечення виконання рішень відповідної ради).

Важливим для визначення організаційної форми місцевого самоврядування в областях та районах України є статус «головної» посадової особи. По відношенню до цих адміністративно-територіальних одиниць, такою особою є голова районної ради, або голова обласної ради.

Відповідно до частини першої статті 55 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», ця посадова особа «обирається відповідною радою шляхом таємного голосування з числа її депутатів на строк повноважень ради» [116].

Відповідно до частини шостої цієї ж статті, на голову покладається скликання сесій ради, підготовка до сесій та пленарних засідань, ведення цих засідань, внесення пропозицій з важливих питань (наприклад, щодо утворення постійних комісій ради, щодо їх персонального складу), підписання рішень ради, організація контролю за виконанням рішень ради, керівництво виконавчим апаратом ради та кадрові призначення на посади у цьому апараті, інші.

У разі утворення Президії районної, обласної ради, вона виступає як дорадчий орган з питань, що вносяться на розгляд ради, а отже – має консультативні повноваження.

Вище вже було зазначено, що в областях та районах не утворюються виконавчі органи місцевого самоврядування. Не слід плутати з ними виконавчий апарат районної, обласної ради. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», «виконавчий апарат ради здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Виконавчий апарат ради забезпечує виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих відповідною радою, якщо рішенням цієї ради повноваження щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності цих регуляторних актів не делеговано відповідним місцевим державним адміністраціям» [116].

Правову базу діяльності обласних та районних рад складають і інші документи. Цікаво, що на офіційних веб-сайтах деяких рад інколи наявна

застаріла інформація щодо нормативно-правових актів з цього питання. Так, на сторінці «Правова база діяльності обласної ради» Одеської обласної ради [109] з-поміж інших документів фігурує також і Закон України «Про місцеві вибори», більшість положень якого втратили чинність («Закон втратив чинність, крім положень щодо організації та проведення повторних, проміжних, додаткових виборів і заміщення депутатів, обраних у багатомандатному виборчому окрузі, повноваження яких достроково припинені, що діють до наступних чергових або позачергових виборів депутатів місцевих рад, на підставі Кодексу № 396-IX від 19 грудня 2019 року» [117]. Водночас при цьому, посилання на Виборчий кодекс України немає. Аналізуючи вказану веб-сторінку, можна також дійти висновку, що важливим документом є і Регламент Одеської обласної ради [133].

Прикладом організації місцевого самоврядування в областях України може бути Одеська область. Відповідно до Офіційного веб-сайту Одеської міської ради, Раду очолює Голова, який має Першого заступника та двох заступників. Депутатський корпус організовано у 6 депутатських груп («За духовність, моральність та здоров'я Одещини» - 14 членів, «Рівні можливості» - 9, «Стратегія ЄС для Дунайського регіону» - 7, «Мир. Жінки. Традиційні цінності» - 25, «За Одещину» - 5, «Аграрна Одещина» – 7 членів) та у 8 депутатських фракцій («Слуга народу» -16 членів, «Довіряй ділам» - 11 членів, депутатська фракція Політичної партії «Європейська Солідарність» - 9 членів, «Батьківщина» - 7, депутатська фракція політичної партії «За майбутнє» - 10, депутатська фракція Одеської регіональної організації Політичної партії "Опозиційна платформа – За життя" - 24, "Партія Шарія" – 6 членів, позафракційні – 1 депутат).

Також на Офіційному веб-сайті зазначено про те, що при Раді утворені та функціонують такі дорадчі органи:

- Президія обласної ради;
- Координаційна рада;
- Погоджувальна рада;

- Геральдична колегія.

Апарат Одеської обласної ради складають:

- Керуючий справами;

- Патронатна служба;

- Управління забезпечення діяльності керівництва обласної ради (Відділ консультативно-методичного забезпечення діяльності керівництва обласної ради; Відділ комунікації з громадськістю; Сектор інвестицій);

- юридичне управління (у тому числі Відділ правового аналізу);

- управління організаційно-розпорядчої роботи та документального забезпечення (Відділ документообігу та контролю, Відділ по роботі зі зверненнями громадян та інформаційними запитами);

- Управління з питань економіки, бюджету та міжнародних відносин (Відділ економіки та бюджету, Відділ міжнародних відносин);

- Відділ по роботі з депутатським корпусом;

- Управління фінансового забезпечення, бухгалтерського обліку, звітності та інших соціальних виплат (Відділ з питань організації бухгалтерського обліку та звітності за видатками апарату обласної ради, Відділ з питань контролю та фінансування підвідомчих установ, Відділ з питань надання цільової адресної допомоги та інших соціальних виплат);

- Управління господарського забезпечення та публічних закупівель (Відділ матеріально-технічного забезпечення, Відділ з питань організації та проведення публічних закупівель);

- Відділ кадрової роботи та нагород [3].

Варто зауважити, що Офіційний веб-сайт Одеської обласної державної адміністрації є значно більш інформативним з точки зору кількості розміщених на ньому новин області, звітів, інформації про події та заходи тощо [93].

Нещодавно в Україні відбулася реформа адміністративно-територіального поділу на райони – в межах реформи децентралізації публічної влади. Як зазначають щодо цієї реформи дослідники, вона сприяє

якомога більш повному проявленню сутності місцевого самоврядування. Фахівці зазначають, що «сутність формування і діяльності місцевого самоврядування полягає у тому, що органи місцевого самоврядування мають більш якісно вирішувати задачі підвищення рівня життя мешканців конкретної території, ніж державні органи при централізованому управлінні» [156, с. 92].

Районний поділ країни доволі давно не переглядався, і станом на 1 січня 2020 року в Україні нараховувалося 490 районів, а отже - 490 районних рад та 490 районних державних адміністрацій. За статистикою, «навантаження дуже різнилося через різний розмір і кількість населення районів. Наприклад, в Україні було 6 районів з населенням до 10 тисяч людей, у 9 районах проживало більше 100 тисяч людей, у 3 районах – понад 150 тисяч. При однакових функціях – обсяг роботи різний. Також 26 районів були вже повністю покриті спроможними громадами, 173 райони на 50% і більше були покриті громадами. Переважна більшість повноважень перейшла саме до громад від органів влади районного рівня. Тобто система була не збалансована» [136].

Станом на 1 грудня 2021 року в Україні 136 районів, інші було ліквідовано відповідно до Постанови Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів» [126].

Одним з районів, на прикладі якого можна проаналізувати місцеве самоврядування у цих адміністративно-територіальних одиницях, є Уманський район Черкаської області, населення якого складає приблизно 43 000 осіб.

Районна рада нараховує 42 депутати, з числа яких утворено низку постійних комісій: постійна комісія з питань регламенту, депутатської діяльності, етики, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, забезпечення законності та правопорядку; постійна комісія з питань агропромислового комплексу, підприємництва та регулювання земельних відносин, екології, ліквідації надзвичайних ситуацій,

охорони навколишнього природного середовища; постійна комісія з питань бюджету, фінансів, комунальної власності, соціально-економічного розвитку та регуляторної політики; постійна комісія з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення; постійна комісія з питань освіти, культури, спорту, туризму та засобів масової інформації.

Також в якості дорадчого органу функціонує Президія районної ради у кількості 10 осіб; Раду очолює Голова. До Апарату Уманської районної ради входить заступник голови та ще 13 осіб (детальніше дивись [4]).

Аналогами областей та районів в Україні за значенням та розміром є графства та аналогічні їм за сутністю адміністративно-територіальні одиниці у США.

На підставі порівняння організації місцевого самоврядування в областях та районах України та у графствах США, привертає увагу наявність двох основних відмінностей:

- наявність у колегіальних представницьких органів «власних» виконавчих органів (тобто, виконавчих муніципальних органів);
- можливість диверсифікації місцевого самоврядування шляхом вибору його організаційно-правової форми з числа 2-3 видів.

Також слід ще раз наголосити на тому, що колегіальні представницькі органи у графствах США не є настільки численими, як в Україні.

Також варто зауважити, що у США муніципальні представницькі колегіальні органи не обираються на 5 років, максимальний строк їх повноважень складає 4 роки.

А також на тому, що значна кількість графств здійснює ротацію членів колегіальних представницьких органів кожні 2 роки. Слід рекомендувати розглянути таку перспективу для України.

Те, що голова обласної ради, голова районної ради обирається не населенням (мається на увазі, що населення обирає його як майбутнього члена ради, але не як майбутнього голову ради), має як переваги, так і недоліки.

У цілому низка дослідників вважає, що «вибори глави муніципального утворення зі складу представницького органу є більш ефективними...

По-перше, досягається узгодженість, виключається протистояння між представницькою та виконавчою владою, так як депутати самі обирають зі свого складу голову виконавчої влади.

По-друге, підвищується роль та відповідальність представницького органу за стан справ..., депутати можуть здійснювати більше впливу на виконавчу владу та при тому будуть нести разом з нею відповідальність за такі, що приймаються, рішення.

По-третє, досягається економія коштів на утримання апарату чиновників, так як передбачається формування єдиного для представницького органу та адміністрації робочого апарату.

По-четверте, виключається дублювання у роботі, так як не буде двох керівних центрів – голови зборів (ради) та голови адміністрації.

По-п'яте, при реалізації цього способу є реальна можливість зберегти державну владу через вертикаль виконавчої влади» [60, с. 112].

З більшістю цих узагальнень можна погодитись, але деякі викликають зауваження.

Перший аргумент є доволі переконливим у цілому, однак з урахуванням того, що в Україні на рівні областей та районів виконавчих органів місцевого самоврядування з муніципальною природою немає, він не є релевантним.

Другий аргумент, а також і четвертий – їм можна адресувати такі ж самі зауваження, як і першому.

Третій аргумент викликає довіру своєю переконливістю.

Що ж до п'ятого аргументу, то він як раз є релевантним для України.

Характеризуючи організаційно-правову форму місцевого самоврядування в областях та районах України слід зазначити, що вона є найбільш подібною до комісійної форми. Цей висновок робиться вперше в українській юридичній літературі та слід зазначити, що поняття «комісійна

форма» застосовується не тільки для характеристики муніципального управління у США, воно є загальнопоширеним у муніципально-правовій літературі. А тому його застосовують і для характеристики організаційно-правових форм в інших країнах, отже – воно є прийнятним для України.

Також слід звернути увагу на те, що у США на рівні графств є можливість обирати одну з кількох організаційно-правових форм місцевого самоврядування, а в Україні усі області та усі райони застосовують лише одну форму. Варто запропонувати при плануванні та проведенні муніципальної реформи у тій частині, яка передбачає утворення «власних» виконавчих органів місцевого самоврядування в областях та районах, розглянути можливість впровадити альтернативну організаційно-правову форму – «рада – мер» (різновид зі «слабким» мером). Фактично, зараз місцеве самоврядування є дуже близьким до цієї організаційно-правової форми, за винятком того, що відсутній колегіальний виконавчий орган місцевого самоврядування.

Переходячи до характеристики організаційно-правових форм місцевого самоврядування в населених пунктах, слід зазначити, що зараз у більшості з них обираються колегіальні представницькі органи – ради.

На сучасному етапі розвитку муніципального законодавства більшість питань функціонування, внутрішньої структури тощо цих рад на законодавчому рівні регламентуються одним нормативно-правовим актом – Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». Але, в історичному минулому це було по-іншому, можна згадати:

- Закон Української РСР від 2 липня 1968 року "Про сільську Раду депутатів трудящих Української РСР" [124];
- Закон Української РСР від 2 липня 1968 року "Про селищну Раду депутатів трудящих Української РСР" [123];
- Закон Української РСР "Про міську, районну в місті Раду народних депутатів Української РСР" від 13 грудня 1979 року [119].

Усі ці нормативно-правові акти зі змінами та доповненнями втратили чинність у 1990 році.

Відповідно до статті 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», система місцевого самоврядування включає, у тому числі, сільську, селищну, міську раду. Виключення становлять ті населені пункти, територіальні громади яких об'єднані з іншими територіальними громадами.

Як сформулював В.С. Куйбіда, «самоврядні інститути з представницьким мандатом виконують функцію забезпечення реальної участі структурованих груп територіальної громади та окремих її членів у вирішенні суспільно-важливих справ. Їх функцією є також формування і остаточне вираження волі та інтересів територіальної громади. Самостійною за змістом функцією представницьких органів місцевого самоврядування є функція контролю, у визначених законодавством межах, за діяльністю інших елементів місцевого самоврядування. Перелічені вище функції самоврядних представницьких органів дають можливість зробити висновок про інтегруючу їх роль у системі міського самоврядування України» [53, с. 5]. Слід погодитись з цим узагальненням.

Чисельний склад місцевих рад визначається відповідно до статті 197 Виборчого кодексу України, яка цитувалась вище. Відповідно до частини першої статті 192 Виборчого кодексу України, «Вибори депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади. У кожному такому окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів» [24].

Відповідно до частини другої статті 192 Виборчого кодексу України, «Вибори депутатів ... міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій ... у територіальних виборчих округах, на які

поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно ... міста, ... села, селища згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської, сільської, селищної територіальної громади» [24].

Відповідно до статті 10 «Ради - представницькі органи місцевого самоврядування», «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» [116].

Відповідно до статті 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», система місцевого самоврядування включає, у тому числі, сільського, селищного, міського голову. Виключення становлять ті населені пункти, територіальні громади яких об'єднані з іншими територіальними громадами.

Відповідно до частини третьої статті 192 Виборчого кодексу України, якщо кількість виборців у населеному пункті складає менше, ніж 75 000 осіб, то вибори голови відбуваються за мажоритарною виборчою системою відносної більшості. Відповідно до частини четвертої цієї ж статті, якщо кількість виборців у населеному пункті складає більше, ніж 75 000 осіб, то вибори голови відбуваються за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості (можливим є проведення голосування за двома кандидатами, які набрали найбільше голосів при першому голосуванні, якщо ні в кого з них немає показника 50% голосів виборців + 1 голос).

В юридичній літературі автори формулюють, що «міський голова є посадовою особою, яка входить до структури міської ради як відносно самостійний суб'єкт та забезпечує належну роботу як представницького, так і виконавчого органів, спрямовує їх діяльність на вирішення єдиних завдань і досягнення відповідних цілей, які стоять перед територіальною громадою» [39, с. 6], те ж саме є справедливим і для сільських, селищних голів.

Також інколи автори ставлять питання, чи є голова посадовою особою, чи органом місцевого самоврядування. Так, деякі дослідники розмірковують, що «глава муніципального утворення є вищим виборним посадовцем муніципального утворення, його статус поєднує у собі ознаки як муніципального органу, так і посадової особи» [33, с. 9]. Слід зазначити, що це не дуже важливо з точки зору аналізу організаційно-правової форми місцевого самоврядування у цих населених пунктах, але все ж варто було наголосити на цьому аспекті наукового дискурсу. А тому, у нашому дослідженні дотримуємося нормативного положення, відповідно до якого сільський, селищний, міський голова є посадовою особою (частина перша статті 12 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Важливим для визначення організаційно-правової форми є такі положення статті 12 «Сільський, селищний, міський голова» Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»:

«1. Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста...

3. Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях.

4. Сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю» [116].

Аналіз цих положень одразу привертає увагу до такої організаційно-правової форми, як «рада – мер», та до її різновиду з «сильним» мером. До речі, В.М. Тупіцин вважає, що з 1996 року в Україні запроваджена організаційно-правова форма «сильна рада – сильний голова» [159, с. 42]. Зауваження щодо самої назви висловлювались у попередньому підрозділі, але за сутністю слід погодитись з цим дослідником.

Розробляючи проблематику міського самоврядування в Україні, А.Т. Назарко узагальнив: «на жаль, на сучасному етапі неможливо чітко визначити різновид форми місцевого самоврядування⁶ 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 Закону⁷ всі зміни, що до нього вносилися, стосувалися або компетенції місцевих рад, або повноважень виконавчих органів рад, голови, районних та обласних рад» [83, с. 156-157]. Слід підкреслити справедливість зауваження А.Т. Назарка, але наголосити на тому, що все ж можна «впізнати» у такій, що існує у більшості українських населених пунктів організаційно-правовій формі місцевого самоврядування, форму «рада – мер».

Попри різні варіанти назв як самої організаційно-правової форми «рада – мер», так і її різновиду з «сильним» мером, варто дотримуватися щодо України тих назв, які було запропоновано у попередньому підрозділі для США. Так само, як і у випадку з комісійною формою, ці назви є універсальними та застосовуються дослідниками місцевого самоврядування у різних країнах.

Нарешті, відповідно до статті 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», система місцевого самоврядування включає, у тому числі, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради. Виключення становлять ті населені пункти, територіальні громади яких об'єднані з іншими територіальними громадами.

Найчастіше у контексті організаційно-правових форм аналізуються населені пункти – села, селища, міста. А тому важливим науковим завданням є узагальнення наявних досліджень з цього питання та формулювання висновків та пропозицій для подальшого проведення розробок у цьому напрямі.

⁶ *De facto* організаційно-правових форм місцевого самоврядування. – К.Г.

⁷ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». – К.Г.

Резюмуючи, слід зазначити: А.Т. Назарко вважає, що в Україні на рівні міст діє організаційно-правова форма «рада – мер», з певними особливостями. Аналогічної думки щодо організаційної форми міського дотримується Н.В. Мішина. У своїх працях вона згадує їх у контексті порівняльно-правових досліджень місцевого самоврядування (дивись, наприклад, [73; 76]), але інколи аналізує і національний досвід – як у статті на тему «Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова» в Україні та в США» [77]. Як витікає з наведеної назви статті, Н.В. Мішина вважає коректною не назву «організаційно-правова форма», а назву «організаційна форма».

Досліджуючи конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні, В.Д. Шаповал запропонував уважати, 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» [168, с. 3]. Варто погодитись з усім в цьому твердженні, крім назви організаційно-правової форми, яку застосував В.Д. Шаповал.

У нашій праці вже наводилась цитата з одної з публікацій Ю.Ю. Бальція щодо організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні. Зараз варто лише нагадати, що він, як і процитовані вище дослідники, вів мову про організаційну форму «рада – голова» по відношенню до місцевого самоврядування у населених пунктах України [9, с. 35].

Підводячи проміжні підсумки щодо вищевикладеного, слід зазначити, що, з одного боку, у контексті України більш точним буде вести мову 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». А тому з метою дотримання доктринального тезаурусу у наукових дослідженнях слід використовувати саме її.

Варто зробити зауваження щодо особливостей місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, а також міст з районним поділом.

Відповідно до Закону України від 5 лютого 2015 року «Про добровільне об'єднання територіальних громад», у країні була впроваджена посада старости. Текст цього Закону містив згадку про цю посадову особу, а відповідно до Перехідних положень до цього Закону, вносились зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині впровадження посади старости, у тому числі Закон було доповнено однойменною статтею 14¹, яка наразі вже втратила чинність.

Відповідно до статті 54¹ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», староста – це посадова особа, яка заміщує посаду доволі нетиповим для національного місцевого самоврядування способом, - за підсумками громадського обговорення кандидата сільський, селищний міський голова вносить пропозицію до відповідної місцевої ради, яка затверджує на цій посаді кандидата. Строк перебування старости на посаді «прив'язаний» до строку повноважень місцевої ради, яка затвердила його на посаді.

Варто звернути увагу на те, що громадське обговорення, відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», може відбуватися у будь-якій формі консультацій з громадськістю. При цьому не наголошується на тому, чи консультації проводяться з організованою громадськістю, чи з неорганізованою. Але наведено два приклади, як саме можуть проводитись такі консультації – на громадських слуханнях, на загальних зборах громадян за місцем проживання. Також наведена мінімальна кількість голосів жителів, які мають підтримати кандидата на посаду старосту (у населених пунктах «з кількістю жителів до 1500 - більше 20 відсотків голосів жителів від загальної кількості жителів відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах; з кількістю жителів від 1500 до 10 тисяч - більше 17 відсотків голосів; з кількістю жителів від 10 тисяч до 20 тисяч - більше 14 відсотків голосів; з кількістю жителів від 20 тисяч до 30

тисяч - більше 10 відсотків голосів; з кількістю жителів більше 30 тисяч - більше 7 відсотків голосів жителів від загальної кількості жителів відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах» [116]).

Варто зазначити, що такий порядок заміщення посади старости робить цілком обґрунтованим те, що «При здійсненні наданих повноважень староста є відповідальним і підзвітним сільській, селищній, міській раді та підконтрольним сільському, селищному, міському голові» [116].

Староста – це посадова особа, яка може бути обрана до складу виконавчого комітету відповідної ради, а може працювати в апараті цієї ради та її виконавчого органу (комітету). Метою роботи старости є формулювання, а головне – представлення та захист інтересів територіальної громади села (особами, що проживають в межах старостинського округу) в органі місцевого самоврядування, який утворено об'єднаною територіальною громадою. Аналіз повноважень старости дозволяє стверджувати, що він може розглядатись як депутат відповідної місцевої ради, але з правом дорадчого голосу, та водночас – як член виконавчого комітету відповідної місцевої ради (повноправний член цього органу у разі, якщо його обрали до його складу, член цього органу з правом дорадчого голосу, якщо ні).

Офіційний веб-сайт з питань децентралізації надає таку характеристику старости – «Староста - це посадова особа місцевого самоврядування, нова інституція, створена для того, щоб інтереси всіх жителів сіл і селищ в територіальних громадах були належним чином представлені. Щоб соціальні, побутові та інші потреби мешканців села були задоволені. Щоб проблеми місцевого значення вирішувалися швидко, відкрито, зрозуміло... Староста представляє інтереси жителів села, здійснює комунікацію між владою та громадою села. Староста має робоче місце на території свого старостинського округу. У нього - чіткий графік роботи, зручний для жителів» [153].

Поки що в українській юридичній літературі не висловлювалась думка щодо того, яка саме організаційно-правова форма має місце у разі, якщо йдеться про місцеве самоврядування в об'єднаній територіальній громаді.

Слід зазначити, що це така сама форма, як і для інших населених пунктів, територіальні громади яких не брали участі у процесах об'єднання, приєднання, - тобто, форма «рада – мер» у різновиді з «сильним» мером. На прикладі США у попередньому підрозділі було продемонстровано, що за наявності цієї організаційно-правової форми населенням та / або представницьким колегіальним органом місцевого самоврядування можуть обиратися інші посадові особи, найменування посад яких не включається до назви організаційно-правової форми. Якщо для США це адміністратор, аторней, клерк тощо, то для України це – староста.

А тому, навряд чи можна вести мову про те, що внаслідок надання територіальним громадам можливості об'єднуватися, в Україні з'явилась ще одна форма місцевого самоврядування. Слід підкреслити, що поява ще одної, додаткової форми була б бажаною, та процитувати позицію інших дослідників щодо того, що важливим є надання саме територіальній громаді населеного пункту чи кільком територіальним громадам в межах району, області обирати організаційно-правову форму місцевого самоврядування у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Це буде практичною реалізацією застереження, яке сформульовано деякими дослідниками, щодо того, щоб «утримуватись від спроб октроювання місцевого самоврядування державою» [167, с. 7].

Питання організаційно-правової форми місцевого самоврядування для міст з районним поділом в Україні також є актуальним. Міста з районним поділом були наявні з моменту проголошення незалежності, а тому це питання краще та повніше розкрито в юридичній літературі, ніж питання інституту старост.

А.Т Назарко сформулював, що «виходячи із сучасної практики організації місцевого самоврядування 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» [83, с. 128].

У дослідженні А.Т Назарка йдеться про «моделі управління», але за сутністю маються на увазі ймовірно що організаційно-правові форми. Отже, А.Т Назарко пропонує виявляти три організаційно-правові форми місцевого самоврядування в українських містах з районним поділом.

Аналізуючи його пропозицію слід підкреслити, що:

- 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).

Ю.Ю. Бальцій веде мову вже про «моделі управління» та по відношенню до міст з районним поділом виокремлює такі самі моделі, як і А.Т. Назарко (а саме, «міська рада - районна рада», «міська рада - адміністрація міської ради в районі», «рада - державна адміністрація» [9, с. 189-190]). Слід взяти до уваги ці міркування.

Варто зазначити, що у муніципальному досвіді США доволі мало прикладів, коли міста з такою ж чисельністю жителів, які наявні в Україні, мають місцеве самоврядування у його класичному розумінні для окремих частин міста, що можуть розглядатися як аналоги районів у містах України.

Так, місту Нью-Йорк, у якому проживає приблизно 8 500 000 мешканців (у найбільшому в Україні місті Київ проживає приблизно 2 800 000 мешканців), має «внутрішній» адміністративно-територіальний поділ.

Місту у цілому застосовує організаційно-правову форму «рада – мер». Муніципальна рада складається з 51 члена, кожен з яких обирається за мажоритарною системою відносної більшості строком на 4 роки, причому встановлено, що одна й та сама особа може бути членом ради лише 3 терміни (аналогічне обмеження доцільно було б ввести також і в Україні). Мер є «сильним», він обирається населенням мажоритарною системою відносної більшості строком на 4 роки. Муніципальна рада призначає на посаду низку посадовців, - Адвоката Місту (з числа членів ради), Контролера Місту.

Загальновідомо, що місту Нью-Йорк складається з кількох частин – бороу: Бронкс, Бруклін, Мангеттен та інші, усього п'ять. Як зазначено у довідкових ресурсах, «Усі п'ять районів виникли зі створенням сучасного Нью-Йорка в 1898 році, коли округ Нью-Йорк, округ Кінгс, частина округу Квінс та округ Річмонд були об'єднані в рамках одного муніципалітету» [177].

Кожне бороу (район у місту) має Президента та муніципальний представницький колегіальний орган (раду). У свою чергу, бороу поділяються на громади, у яких також функціонують ради. На відміну від рад бороу, ради громад не обираються населенням, а призначаються Президентом бороу з числа волонтерів, які у вільний від роботи час висловили бажання опікуватися справами громади (фактично, того чи іншого сусідства). Так як ради громад не є представницькими органами місцевого самоврядування, вони наділені лише консультативними повноваженнями.

Варто зазначити, що, коли йдеться про організаційно-правову форму місцевого самоврядування у Нью-Йорку, завжди згадується саме форма «рада – мер» у різновиді з «сильним» мером (дивись, наприклад, [193; 201]). Таким чином, варто запропонувати звернути на це увагу і запозичити

аналогічний підхід до визначення організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні.

Отже, навряд чи доцільно виокремлювати організаційно-правові форми (моделі тощо) місцевого самоврядування для міст з районним поділом, як це було зроблено авторами, праці яких процитовано вище у контексті міського самоврядування. Також навряд чи варто вести мову про те, що, якщо місто має районний поділ, слід виокремлювати той чи інший різновид конкретної форми місцевого самоврядування (наприклад, як у випадку з «сильним» або «слабким» мером).

Варто запропонувати обмежитись посиланням на те, яка саме організаційно-правова форма місцевого самоврядування застосована для того, щоб здійснювати міське самоврядування. Адже місцеве самоврядування відповідно до нормативного визначення – це право територіальної громади, а територіальні громади в межах районів у містах відсутні (в юридичній літературі є пропозиції уважати, що на цьому рівні є територіальні мікрогромади, але ця теза не набула поширення).

Таким чином, логічним буде вести мову про організаційно-правові форми місцевого самоврядування в Україні по відношенню до населених пунктів та більш крупних адміністративно-територіальних одиниць (районів, областей). А питання організації місцевого самоврядування на рівні районів у містах при визначенні виду, різновиду організаційно-правової форми не враховувати. Слід рекомендувати, щоб питання організації місцевого самоврядування у районах міст вирішувалися таким чином, як уважає оптимальною територіальна громада (таке рішення може прийматися більшістю голосів членів територіальної громади, що мають право голосу, представницьким колегіальним органом місцевого самоврядування тощо).

Резюмуючи, слід зазначити наступне. В Україні триває муніципальна реформа в ході якої переглядається багато положень щодо організації місцевого самоврядування. Як наслідок цього, місцеве самоврядування стає все більш і більш різноманітним, що надає можливість якомога краще

задовольнити потреби членів територіальних громад. Наприклад, члени територіальних громад можуть створювати об'єднані територіальні громади, оптимізуючи здійснення місцевого самоврядування, тощо.

У системі організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі наявні такі форми:

- населені пункти та об'єднані територіальні громади застосовують форму «рада – мер» (різновид з «сильним» мером);
- райони та області застосовують комісійну форму;
- столиця України – місто Київ має унікальну організаційно-правову форму місцевого самоврядування.

Враховуючи досвід США, доцільно запропонувати:

- на рівні населених пунктів, а також для об'єднаних територіальних громад надати можливість вибору між вже існуючою формою «рада – мер» (різновид з «сильним» мером) та такою, яку можна було б впровадити, формою «рада – менеджер»;
- на рівні районів та областей надати можливість вибору між вже існуючою комісійною формою та такою, яку можна було б впровадити, формою «рада – мер» (різновид зі «слабким» мером).

Сформульовані пропозиції щодо можливостей застосування в Україні муніципального досвіду США могли б здаватися не дуже актуальними, - адже, основний етап муніципальної реформи датується кінцем ХХ століття, першими роками після здобуття Україною незалежності. Саме тоді місцеве самоврядування перестало бути формальним, а муніципальна влада була відокремлена від державної влади в якості другого різновиду публічної влади.

Проте, муніципальна реформа з тих пір не припинялась, а зараз вона інтенсифікувалась внаслідок одночасного проведення реформи щодо децентралізації публічної влади. З цього питання професор С.Г. Серьогіна влучно зауважила: «На сьогодні поки що не тільки не відбулося становлення повноцінної та ефективної системи місцевого самоврядування, організаційно,

функціонально та матеріально-фінансово відокремленої від системи державної влади, але й до кінця не відпрацьована концептуальна його основа, конституційна модель організації муніципальної влади. Діюча модель системно-структурної організації місцевого самоврядування запроваджувалася як перехідна, яка на сьогодні вичерпала свою роль та фактично призводить до гальмування не тільки розвитку інституту місцевого самоврядування, але й територіального розвитку країни в цілому» [141, с. 47]. А отже, напрацювання щодо подальшого удосконалення організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні є нагальними та своєчасними.

В якості більш віддаленої перспективи слід зазначити про можливість диверсифікації організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні для територіальних громад різного виду населених пунктів.

Так, напевно чи викликає зауваження, що міські населені пункти істотно відрізняються від сільських населених пунктів. Дослідниця О.Ю.Бобровська виокремлює, у контексті дослідження місцевого самоврядування, «три ознаки (рисни), що характеризують міста. По-перше, це виконання містом функції центру відповідних територій у різних аспектах: адміністративному, промисловому, культурному, науковому та інших. По-друге, це кількісна оцінка міста як крупного населеного пункту у порівнянні з сільськими поселеннями. Та, по-третє, це формально-юридична ознака віднесення законодавством населеного пункту до категорії міст» [18, с. 55]. Слід погодитись з його узагальненнями та зауважити, що «місто – це, як правило, економічний, у тому числі і промисловий центр, соціально-культурний центр зі значним компактним проживанням населення» [18, с. 20]. А тому, у частині організаційно-правових форм місцевого самоврядування для міських територіальних громад доцільно представити більш різноманітний вибір. Наприклад, до двох запропонованих вище форм додати ще й різновид форми «рада – мер» зі «слабким мером».

Що ж стосується сільських населених пунктів, то лише для них доцільно передбачити можливість більш ресурсоємної організації самоврядування. Це можна зробити, додавши до двох запропонованих вище форм ще й комісійну форму.

Ще раз варто наголосити на тому, що вибір конкретної організаційно-правової форми оптимальним було б покласти на територіальну громаду чи громади. Наприклад, це питання можна вирішити на місцевому референдумі, який провести разом з черговими місцевими виборами.

Висновки до Розділу 2.

1. Доведено неточність таких наявних в українській юридичній літературі назв організаційно-правових форм місцевого самоврядування у США, як «управитель міста», «мер – муніципалітет», «мер – рада», «менеджер – рада», «комбінована форма» (гібридна форма). Обґрунтовано, що інколи неточності у назвах викликані особливостями перекладу на українську мову («управитель міста»), інколи – наданням переваги одноособовому муніципальному органу перед колегіальним представницьким муніципальним органом при найменуванні форми («мер – муніципалітет», «мер – рада», «менеджер – рада»; на початку кожної з назв мала б згадуватись місцева рада, як колегіальний представницький орган, який завжди має значно більше впливу, ніж така посадова особа, як мер тощо), інколи – пропозицією уважати різновид вже існуючої організаційно-правової форми новою організаційно-правовою формою («комбінована форма», «гібридна форма»).

2. Аргументовано неточність наявної в українській юридичній літературі позиції щодо виокремлення таких організаційно-правових форм місцевого самоврядування у США, як «сильна рада-слабкий голова» та «сильна рада-сильний голова». За сутністю цієї позиції удосконалено аргументацію того, що це не окремі організаційно-правові форми місцевого самоврядування, а два різновиди одної форми. За формою цієї позиції

(назвами «сильна рада-слабкий голова» та «сильна рада-сильний голова») запропоновано іменувати цю організаційно-правову форму місцевого самоврядування «рада – мер», а у дужках зазначати, який саме мер, сильний чи слабкий, наявний у конкретній адміністративно-територіальній одиниці. Таким чином, інколи можна послатися просто на саму форму «рада – мер», інколи конкретизувати її щодо конкретного населеного пункту, застосовуючи словосполучення «рада – мер (сильний)» чи «рада – мер (слабкий)».

3. Доведено, що різницю між «слабким» та «сильним» мером в межах організаційно-правової форми «рада – мер» слід виявляти не шляхом порівняння повноважень мера з повноваженнями муніципальної ради (як це здебільшого робиться в українській юридичній літературі), а на підставі врахування двох основних чинників. До їх числа запропоновано уважати належними: а) порядок заміщення посади мера (шляхом прямих виборів, непрямих виборів); б) обсяг повноважень мера (лише церемоніальні повноваження, або церемоніальні та інші групи повноважень (організація роботи муніципальної ради, нормотворчі, виконавчі тощо).

4. При дослідженні сутності організаційно-правової форми місцевого самоврядування «рада – мер» у США сформульовано пропозицію розрізнити посади «менеджер» та «адміністратор». Адміністратор має обсяг повноважень, порівняний з обсягом повноважень менеджера, але йому ці повноваження делегує муніципальна рада, - на відміну від менеджера, який наділяється повноваженнями відповідно до муніципального статуту (хартії). Посада «менеджера» свідчить про застосування організаційно-правової форми «рада – менеджер», посада «адміністратор» - форми «рада – мер». Таким чином, наявність посади адміністратора у населеному пункті: а) не свідчить про те, що у ньому застосовується форма «рада – менеджер»; б) не надає підстав для виокремлення гібридної (комбінованої) організаційно-правової форми місцевого самоврядування.

5. Підкреслено, що у США не існує ретроспективних організаційно-правових форм місцевого самоврядування. На сучасному етапі

застосовуються усі ті форми, які були наявні починаючи з британської колонізації окремих частин сучасної території цієї держави, та з'являються нові форми і нові різновиди вже існуючих форм.

6. Виявлено, що не кожна з організаційно-правових форм, які українські дослідники відносять до числа використовуваних у США, може бути застосована на всій території країни. Підкреслено, що до числа організаційно-правових форм, які застосовуються на всій території держави, належить форма «рада – мер» в обох своїх різновидах («сильний» мер та «слабкий» мер), а також форма «рада – менеджер»; ці форми впровадили усі суб'єкти федерації США. Інші організаційно-правові форми місцевого самоврядування застосовуються лише у випадку, якщо відповідна політична воля була висловлена представницьким органом штату (як правило, легіслатурою). Зокрема, в адміністративно-територіальній одиниці в тому чи іншому штаті може бути відсутня можливість обрати комісійну форму, або форму «збори жителів».

7. Акцентовано увагу на тому, що організаційно-правові форми місцевого самоврядування в об'єднаних таунах (тауншипах) співпадають з цими формами у таунах (тауншипах), а в об'єднаних графствах і сіті – з цими формами у сіті.

8. Аргументовано неточність наявної в українській юридичній літературі думки щодо того, що організаційно-правові форми місцевого самоврядування в графствах – це «рада комісіонерів» та «рада контролерів». Доведено, що слід уважати ці «форми» одною формою – комісійною. Продемонстровано, що на сучасному етапі при організації муніципального управління в графствах застосовуються ті ж самі форми, як і для організації муніципального управління в населених пунктах США, - а саме, форми «рада – мер», «рада – менеджер» та комісійна форма.

9. Узагальнено, що система організаційно-правових форм місцевого самоврядування у США для муніципальних органів загальної компетенції сформована у залежності від виду адміністративно-територіальної одиниці:

а) графства, сіті, тауни, тауншип та вілліджі можуть застосовувати форми «рада – мер» (різновиди з «сильним» або «слабким» мером), «рада – менеджер», комісійну форму; б) додатково сільські населені пункти в окремих штатах можуть застосовувати форму «збори жителів» (різновиди зі зборами усіх жителів адміністративно-територіальної одиниці, що мають право голосу, або зі зборами представників).

10. На матеріалах досвіду США для України: а) отримала додаткову аргументацію теза «проти» прийняття окремих законів про органи місцевого самоврядування (про представницькі органи, про виконавчі органи), або про посадових осіб місцевого самоврядування (наприклад, про сільського, селищного, міського голову тощо); б) отримала додаткову аргументацію теза про доцільність повернення до застосування мажоритарної виборчої системи для формування місцевих рад; в) отримала додаткову аргументацію теза про доцільність скорочення строку повноважень місцевих рад в Україні (у США максимальний строк повноважень муніципальних представницьких колегіальних органів складає 4 роки); г) обґрунтована доцільність застосування принципу ротації при формуванні місцевих рад в Україні; д) отримала подальшу аргументацію теза про доцільність зменшення кількості членів місцевих рад в Україні; е) обґрунтована доцільність впровадження положення, відповідно до якого одна й та сама особа не може бути депутатом місцевих рад, сільським, селищним, міським головою більше ніж три строки підряд; є) отримала подальшу аргументацію теза про надання можливості колегіальним представницьким органам областей та районів формувати виконавчі органи, які б мали муніципальну природу.

11. Запропоновано, з метою дотримання доктринального тезаурусу у наукових дослідженнях, по відношенню до України застосовувати «класичні» назви організаційно-правових форм місцевого самоврядування («рада – мер», «рада – менеджер», комісійна форма) попри відсутність в нормативно-правових актах посади «мер», колегіального представницького органу місцевого самоврядування «комісія».

12. Запропоновано організаційно-правову форму місцевого самоврядування в областях та районах України характеризувати як комісійну форму.

13. Сформульовано пропозицію при плануванні та проведенні муніципальної реформи у тій частині, яка передбачає утворення «власних» виконавчих органів місцевого самоврядування в областях та районах, розглянути можливість впровадити альтернативну організаційно-правову форму – «рада – мер (слабкий)». Така пропозиція аргументована тим, що на сучасному етапі місцеве самоврядування є дуже близьким до цієї організаційно-правової форми, за винятком того, що відсутній колегіальний виконавчий орган місцевого самоврядування.

14. Запропоновано уважати, що при здійсненні місцевого самоврядування в об'єднаній територіальній громаді застосовується та сама організаційно-правова форма, як і при здійсненні місцевого самоврядування в інших населених пунктах – «рада – мер» (сильний). Старости належать до числа посадових осіб, які можуть впроваджуватися в рамках цієї форми (наприклад, у США це адміністратор, аторней, клерк тощо).

15. Отримала подальшу аргументацію теза щодо відсутності доцільності виокремлювати організаційно-правові форми місцевого самоврядування для українських міст з районним поділом, так як місцеве самоврядування – це право територіальної громади, а територіальні громади в межах районів у містах відсутні.

16. Узагальнено, що система організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні сформована у залежності від виду адміністративно-територіальної одиниці: а) області, райони застосовують комісійну форму; б) населені пункти застосовують форму «рада – мер (сильний)».

17. Сформульовано пропозицію при плануванні та проведенні муніципальної реформи розглянути можливість впровадити альтернативні організаційно-правові форми: а) для міст – «рада – менеджер» та «рада – мер

(слабкий)»; б) для сільських населених пунктів - «рада – менеджер» та комісійну форму.

ВИСНОВКИ

У дисертації вирішено наукове завдання, що полягає в проведенні конституційно-порівняльного аналізу системи організаційно-правових форм місцевого самоврядування в США з метою розробки пропозицій для подальшого удосконалення системи організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні.

Організаційно-правова форма місцевого самоврядування – це закріплена у джерелах муніципального права форма здійснення місцевого самоврядування в адміністративно-територіальній одиниці, яка визначає систему місцевого самоврядування у цій одиниці, компетенційні основи діяльності кожного з елементів системи, порядок формування та діяльності кожного з її елементів та зв'язки між її елементами.

Отримала подальшу аргументацію теза про доцільність порівняння місцевого самоврядування в Україні та в США. З застосуванням аксіологічного підходу виявлено, що в Україні конституційними цінностями, пов'язаними з місцевим самоврядуванням, є визнання та гарантування місцевого самоврядування, народовладдя, законність, демократизм, унітаризм, а у США - визнання та гарантування місцевого самоврядування, народовладдя, законність, демократизм, федералізм. Підкреслено, що це робить можливим рецепцію досвіду США в Україні, особливо у частині змістовного наповнення та захисту цих цінностей.

Доведено неточність таких наявних в українській юридичній літературі назв організаційно-правових форм місцевого самоврядування у США, як «управитель міста» (вірним аналогом є «рада – мер»), «мер – муніципалітет» (вірним аналогом є «рада – мер»), «мер – рада» (вірним аналогом є «рада – мер»), «менеджер – рада» (вірним аналогом є «рада – менеджер»), «комбінована форма» та «гібридна форма» (недоцільно виокремлювати, фактично мова йде про форму «рада – мер»).

Спростовано таку, що інколи зустрічається в українській юридичній літературі тезу, що окремими організаційно-правовими формами місцевого

самоврядування є «слабка рада – сильний мер» та «сильна рада – слабкий мер». Підкреслено, що навряд чи є можливою ситуація, коли мер буде мати більше повноважень, ніж місцева рада та наголошено, що у зв'язку з цим згадувати про «сильну раду» чи «слабку раду» навряд чи є вірним. Аргументовано, що лише мер може характеризуватись як «сильний» або «слабкий» з урахуванням обсягу наданих йому повноважень. Запропоновано вести мову про організаційно-правову форму місцевого самоврядування «рада – мер», а у дужках зазначати, який саме мер, сильний чи слабкий, наявний у конкретній адміністративно-територіальній одиниці: «рада – мер (сильний)» чи «рада – мер (слабкий)».

Підкреслені наявна у США та відсутня в Україні можливість вибору організаційно-правової форми місцевого самоврядування адміністративно-територіальною одиницею (територіальною громадою). Наголошено, що не кожна з організаційно-правових форм, які українські дослідники відносять до числа використовуваних у США, може бути застосована на всій території країни. Так, в усіх штатах застосовується форма «рада – мер» в обох своїх різновидах («сильний» мер та «слабкий» мер) і «рада – менеджер»; додатково в деяких штатах можна обрати також і комісійну форму та / або форму «збори жителів».

При проведенні порівняльного аналізу виявлено, що об'єднані територіальні громади в Україні застосовують ту ж саму організаційно-правову форму, яка передбачена для здійснення місцевого самоврядування в інших територіальних громадах. Запропоновано ввести у науковий обіг української науки конституційного права положення про те, що організаційно-правові форми місцевого самоврядування в об'єднаних таунах (тауншипах) співпадають з цими формами у таунах (тауншипах), а в об'єднаних графствах і сіті – з цими формами у сіті (згадка про це в українській муніципальній літературі відсутня).

Аргументовано, що організаційно-правові форми місцевого самоврядування в графствах – це не «рада комісіонерів» та «рада

контролерів» (як про це зазначається українській муніципальній літературі), а ті ж самі форми, як і для організації муніципального управління в населених пунктах США, - а саме, форми «рада – мер», «рада – менеджер» та комісійна форма.

З метою дотримання доктринального тезаурусу у наукових дослідженнях, по відношенню до України застосовано «класичні» назви організаційно-правових форм місцевого самоврядування («рада – мер», «рада – менеджер», комісійна форма) попри відсутність в нормативно-правових актах посади «мер», колегіального представницького органу місцевого самоврядування «комісія».

Організаційно-правову форму місцевого самоврядування в областях та районах України вперше охарактеризовано як комісійну форму. Запропоновано розглянути можливість в якості альтернативної форми впровадити організаційно-правову форму – «рада – мер (слабкий)».

Організаційно-правову форму місцевого самоврядування у населених пунктах України (крім м.Київ) та в об'єднаних територіальних громадах охарактеризовано як форму «рада – мер (сильний)». Сформульовано, що так як жителі районів міст не уважаються територіальною громадою (району у місті), а місцеве самоврядування в Україні розглядається як право територіальної громади, виокремлювати окремі організаційно-правові форми місцевого самоврядування для міст з районним поділом недоцільно.

Для міських населених пунктів запропоновано розглянути можливість в якості альтернативних форм впровадити організаційно-правові форми «рада – менеджер» та «рада – мер (слабкий)».

Для сільських населених пунктів (села, селища) запропоновано розглянути можливість в якості альтернативних форм впровадити організаційно-правові форми «рада – менеджер» та комісійну.

На підставі того, що як в Україні, так і у США застосовується більше, ніж одна організаційно-правова форма місцевого самоврядування, уперше в

юридичній літературі запропоновано вести мову про «систему організаційно-правових форм місцевого самоврядування».

Система організаційно-правових форм місцевого самоврядування у США для муніципальних органів загальної компетенції сформована у залежності від виду адміністративно-територіальної одиниці: а) графства, сіті, тауни, тауншипи та вілліджі можуть застосовувати форми «рада – мер» (різновиди з «сильним» або «слабким» мером), «рада – менеджер», комісійну форму; б) додатково сільські населені пункти в окремих штатах можуть застосовувати форму «збори жителів» (різновиди зі зборами усіх жителів адміністративно-територіальної одиниці, що мають право голосу, або зі зборами представників).

Система організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні сформована у залежності від виду адміністративно-територіальної одиниці: а) області, райони застосовують комісійну форму; б) населені пункти застосовують форму «рада – мер (сильний)».

На матеріалах досвіду США для України обґрунтовано доцільність: а) застосування принципу ротації при формуванні місцевих рад в Україні; б) впровадження положення, відповідно до якого одна й та сама особа не може бути депутатом місцевих рад, сільським, селищним, міським головою більше ніж три строки підряд.

На матеріалах досвіду США для України отримали додаткову подальшу аргументацію: а) теза «проти» прийняття окремих законів про органи місцевого самоврядування (про представницькі органи, про виконавчі органи), або про посадових осіб місцевого самоврядування (наприклад, про сільського, селищного, міського голову тощо); б) теза про доцільність повернення до застосування мажоритарної виборчої системи для формування місцевих рад; в) теза про доцільність скорочення строку повноважень місцевих рад в Україні; г) теза про доцільність зменшення кількості членів місцевих рад в Україні; д) теза про надання можливості колегіальним

представницьким органам областей та районів формувати виконавчі органи, які б мали муніципальну природу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агафонова Н. В. До питання про функції конституційної реформи. *Університетські наукові записки*. 2016. № 1. С. 33-44.
2. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. 360 с.
3. Апарат Одеської обласної ради. URL: <http://oblrada.odessa.gov.ua/pro-oblasnu-radu/aparat-oblasnoyi-rady/>
4. Апарат Уманської районної ради. URL: <https://umanska-rayrada.gov.ua/aparat-umanskoi-rajonnoi-radi-17-28-46-04-01-2018/>
5. Бабенков Є.П. Деякі аспекти трансформації адміністративно-територіального устрою. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр.: у 2-х ч. Ч 1. № 3(13)*. Х.: Хар ПІ УАДУ, 2002. С. 155-158.
6. Бальцій Ю. Ю. Деякі проблеми правового статусу сільських, селищних, міських голів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 21. С. 177-180.
7. Бальцій Ю. Ю. Основні моделі побудови системи місцевого самоврядування в містах України. *Юридичний вісник*. 2013. № 4. С. 35-38.
8. Бальцій Ю. Ю. Правовий статус міського голови в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2006. 18 с.
9. Бальцій Ю. Ю. Основні моделі місцевого самоврядування в містах України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. С. 187-196.
10. Бальцій Ю.Ю. Правовий статус міського голови в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2007. 176 с.
11. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М.: МГУ, 1996. 352с.
12. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. М.: МГУ, 1971. 280 с.

13. Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США. Конституционный строй России: Вопросы парламентского права. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1995. Вып. 2. С. 119-130.
14. Барабашев Г.В. Положение и роль муниципальных органов в современном капиталистическом государстве (США, Великобритания): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1971. 32 с.
15. Батанов О.В. Концептуальні аспекти реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Право України*. 2009. № 12. С.117-125.
16. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навч. посіб. К. : Атіка, 2000. 304 с.
17. Білоскурська О. В. Категорія «цінності» в конституційному праві. *Науковий вісник Чернівецького національного університету : зб. наук. праць. Юридичні науки*. Вип. 765. Чернівці : Рута, 2015. С. 35–39.
18. Бобровська О.Ю. Формування корпоративних відносин в управлінні містом як шлях підвищення його ефективності. Науковий потенціал світу. 2006: матеріали III Міжнар.наук.-практ. конф. Д.: Наука і освіта, 2006. Т.6. С.55-58.
19. Борденюк В.І. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні. *Право України*. 2001. № 12. С. 24-27.
20. Бутко І. Деякі проблеми становлення і розвитку самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. *Місцеве та регіональне самоврядування України*. 1992. № 3. С. 8-13.
21. Васильєв Є. О. Організаційно-правові форми діяльності органів місцевого самоврядування в сфері зовнішньоекономічної діяльності: теоретичні підходи до виникнення, становлення і розвитку. *Судова апеляція*. 2016. № 3. С. 15-28.

22. Васильєва Н.В., Гринчук Н.М., Дерун Т.М., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади. Практичний посібник. Київ, 2017. 108 с.

23. Веніславський Ф.В. Конституційні цінності як елемент правової культури. *Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого. Сер. Філософія, філософія права, політологія, соціологія : зб. наук. пр. / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х. : Право, 2011. № 8. С. 259-260.*

24. Виборчий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>

25. Волков В.Д., Гринюк Р.Ф., Захарченко К.А. Коммунальное право Украины : учебное пособие. Донецк : ДонГУ, 1997. 217 с.

26. Гараджаев Д.Я. Конституционные принципы прав человека: на практике Конституционного Суда Азербайджана и Европейского Суда по правам человека: монография. Киев: Издат. «Норма Права», 2020. 308 с.

27. Гараджаев Д.Я. Конституционный Суда Азербайджанской Республики: перспективы использования опыта Суда Европейского Союза: монография. Одесса.: Издат. дом «Гельветика», 2017. 448 с.

28. Глинська О.В. Організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування: проблеми теорії та практики. *Часопис Київського університету права.* 2012. № 2. С. 95–99.

29. Горобець К. В. Аксіосфера права та її компоненти: дис. ... канд. юрид.наук. Одеса, 2012. 206 с.

30. Грובהва В.П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис... д-ра юрид. наук. Х., 2013. 40 с.

31. Гулак Л. С. Теоретичні засади становлення місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2013. № 6–2. Т. 1. С. 101–104.

32. Державний класифікатор "Класифікація організаційно-правових форм господарювання": затверджений Наказом Державного комітету

статистики України від 25 червня 2004 року № 401. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ST000948.html

33. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія». 2012. 128с.

34. Іванцова З. А. Місцеве самоврядування (комунальне управління) в землях ФРН: порівняльно-правове дослідження: дис. ... д-ра філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 – Право). Київ, 2021. 206 с.

35. Іщенко О. Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі: громадсько-політична література. К.: Ін-т законодавчих передбачень і прав.експертизи, 2003. 603 с.

36. Калашніков В.М. Еволюція інститутів держави та права у північно – американських колоніях європейських країн (XVII – XVIII століття). Дніпропетровськ: ДНУ, 1999. 323 с.

37. Калашніков В.М. Організація регіональної влади в Британських колоніях Північної Америки (XVII-XVIII століття): автореф.дис... канд. юрид. наук. К., 2003. 17с.

38. Качмарський Є.І. Пошук ефективної моделі місцевого самоврядування для України: теорія і практика. Дні науки філософського факультету – 2008 : матеріали доповідей та виступів міжнародної наукової конференції, м. Київ, 16–17 квітня 2008 р. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. Ч. XI. С. 35–36.

39. Кириченко Ю.М. Адміністративно-правові засади діяльності міського голови. автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Харків, 2007. 20 с.

40. Кондрацкая Н.Н. Перспективы развития системно-структурной организации местного самоуправления в Украине в аспекте конституционной реформы. *Jurnalul juridic national: teorie și practică* (г. Кишинёв, Республика Молдова). 2015. № 6 (16). С. 62-65.

41. Кондрацька Н.М. Еволюція системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні. *Право і безпека*. 2015. № 4 (59). С. 11-17.
42. Кондрацька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 20 с.
43. Кондрацька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 236 с.
44. Кондрацька Н.М. Сучасна системно-структурна організація місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2015. Вип. 35. Частина II. Том 1. С. 91-96.
45. Конституція США. *Право США*. 2013. №№1-2. С. 13-30.
46. Конституція України 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
47. Корнієнко М.І. Пошук варіантів продовжується. *Місцеве та регіональне самоврядування України*. 1994. Вип. 1-2 (6-7). С.17-18.
48. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України. К.: Атіка, 2003. 198 с.
49. Кравченко В. В., Пітцик М. В., Салій І. М. Основи муніципального менеджменту / За ред. В. В. Кравченка. К., 2003. 304 с.
50. Красожон Н. Особливості і проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та Латвії у 1991-2021 роках. *«Society. Document. Communication»*. «Соціум. Документ. Комунікація». 2021. №12. С. 69-88.
51. Круш П. В., Кожемяченко О. О. Національна економіка: регіональний та муніципальний вимір. К.: Центр учбової літератури, 2011. 320 с.

52. Крылов Б. С. США: федерализм, штаты и местное управление. М.: Наука, 1968. 243 с.
53. Куйбіда В. С., Толкованов В. В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах. Київ: Крамар, 2010. 258 с. Куфакова Н.А. Местное управление в буржуазных странах и странах, освободившихся от колониальной зависимости. М.: Ун-т дружбы народов им.Патриса Лумумбы. Каф.теории и истории госуд.и права, 1969. 102 с.
54. Кушніренко О. Г. Базові цінності конституційного ладу та їх взаємозв'язок з правовими принципами. Формування європейського правового простору: історія і сучасність : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Х. : НДІ держ. буд-ва, 2011. С. 15-17.
55. Кушніренко О. Г. Поняття, природа і види конституційних цінностей. Конституція як основа розвитку правової системи. VIII Тодиківські читання : зб. тез наук. доп. і повідомл. Міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (2–3 жовт. 2015 р.). Харків, 2015. С. 44–46.
56. Лісничий В.В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн. Х.: Торнадо, 2001. 352 с.
57. Лисенко І. М. Територіальна громада в системі громадянського суспільства. Науковий вісник «Гілея». 2009. Вип. 28. С. 362–372.
58. Луценко П.П. Особливості становлення інституту місцевого самоврядування в європейських країнах. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4 (51). С. 153–162.
59. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. Харків: Видавництво «ФІНН», 2012. 496 с.
60. Майданник О. Становлення та розвиток української моделі місцевого самоврядування.
https://www.researchgate.net/publication/323640878_STANOVLENNIA_TAKOZVITOK_UKRAINSKOI_MODELI_MISCEVOGO_SAMOVRADEVANNA

61. Маркуш М. Конституційні цінності як основоположні засади в кримінальному процесі України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2013. № 6. С.73-85.

62. Марущак О. А., Деркач Є. В. Місцеве самоврядування за конституцією США 1787 року. Економіка, фінанси, облік, менеджмент і право: актуальні питання і перспективи розвитку: збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції (Полтава, 22 червня 2019 р.): у 4 ч. Полтава: ЦФЕНД, 2019. Ч. 2. С. 53-54.

63. Мельничук О.Ф., Сухоребра Т.І. Удосконалення конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 1. С. 59-61.

64. Местные органы в политической системе капитализма. М.:Изд-во "Наука", 1985. 193 с.

65. Михайлишин Л. Моделі організації місцевого управління: порівняльний аналіз. *Науковий вісник "Демократичне врядування"*. 2008. Вип. 1. С. 1-11. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/L.%C2%A0Mykhaylyshyn.pdf

66. Мишина Н. В. Муниципальное управление в США и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: сравнительно-правовое исследование: дис... канд. юр. наук. Одеса, 2002. 226 с.

67. Міронова Л. О. Зарубіжний досвід нормативно-правового забезпечення організації фінансів місцевих органів влади. *Вісник ДДФА. Серія: Економічні науки*. 2011. №2. С. 78–81.

68. Міське самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи. К. : Атіка, 2002. 206 с.

69. Місяць А. П. Конституційні цінності як основа демократичного суспільства. Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації : збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Конституційні

цінності: правова природа та практика реалізації» (м. Хмельницький, 17 травня 2019 року). [у 2-х част.]. Частина 2. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2019. С. 28-31.

70. Мішин С.І. Теоретично-методологічні засади реформування системи місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми політики*. 2019. Вип. 64. С. 60-77.

71. Мішина Н. В. Адміністративно-територіальний устрій та організація муніципального управління у США. *Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць*. Вип.26. Одеса: Юридична література, 2005. С.116 – 123.

72. Мішина Н.В., Головка К.В. Тенденції систематизації муніципального права України. *Право України*. 2020. № 10. С. 97-109.

73. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць*. Вип.22. Одеса: Юридична література, 2004. С.229 – 233.

74. Мішина Н.В. Європейський досвід добровільних програм охорони громадського порядку населенням. Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи : Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (17 червня 2022 р., м. Львів) / [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, проф. Д. Вацінкевича, доц. Р. Б. Бедрія]. Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка; Київ; Щецин, 2022. С. 231-235.

75. Мішина Н. В. Конституційна скарга в Україні: можливості використання досвіду США. *Право США*. 2013. №№ 1-2. С. 258-266.

76. Мішина Н.В. Муніципальне управління у Великому Лондоні. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Т.3. Одеса: Юридична література, 2004. С. 237 – 244.

77. Мішина Н.В. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова» в Україні та в США. *Юридичний вісник*. 2001. № 1. С. 124 – 127.

78. Мішина Н. В. Формування муніципальних органів Вашингтона. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Т.4. Одеса: Юридична література, 2005. С. 111 – 116.
79. Моргачев В.Н. *Формы и методы территориального управления в США и Канаде*. М.: Наука, 1987. 143 с.
80. Мотренко Т. В. Порядок денний адміністративної реформи. *Урядовий кур'єр*. 2010. 27 берез.
81. Мурашин О. Акти прямого народовладдя: проблеми ефективності. *Право України*. 1999. № 10. С. 3-7.
82. Назарко А. Т. Міське самоврядування в Україні. автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 24 с.
83. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 224 с.
84. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1. С. 283–289.
85. Нестор В.Р. Міське самоврядування в Україні та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії: компаративне дослідження. –Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису: дис. ... д-ра юрид. наук. К., 2021. 434 с.
86. Новіцкі З., Новіцка М. Міське самоврядування в Польщі. Варшава, 2000. 39 с.
87. Обушний О. Особливості реалізації повноважень органів місцевого самоуправління в США на рівні муніципалітетів. *Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць*. 2011. Вип. 4. С. 142–148. URL: www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/4/05.pdf
88. Одеситів закликають не вкладати гроші у будівництво одного з хмарочосів на Фонтані. URL: <https://odesa.depo.ua/ukr/odesa/odesitiv-zaklikayut-ne-vkladati-groshi-u-budivnitstvo-odnogo-z-khmarochosiv-na-fontani-20190405943197>

89. Олійник У. М. Сутність поняття «конституційна цінність» в сучасній Україні. Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації : збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації» (м. Хмельницький, 17 травня 2019 року). [у 2-х част.]. – Частина 2. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2019. С. 57-60.

90. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз : монографія. Х. : Крок, 2009. 300 с.

91. Організація та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: наук.розробка. К.: НАДУ, 2009. 44 с.

92. Осауленко С.В. Реалізація конституційного права на об'єднання у політичні партії в Україні на місцевому рівні. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні: збірник тез VI Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 грудня 2017 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2017. С. 77-79.

93. Офіційний веб-сайт Одеської обласної державної адміністрації.
URL: <https://oda.odessa.gov.ua/>

94. Павлович-Сенета Я.П. Адміністративно-правові передумови для економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 222-226.

95. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен, 1963. 592 с.

96. Парфір'їв Д.М. Цивільно-правовий статус та організаційно-правова форма споживчого кооперативу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2006. 24 с.

97. Парфір'їв Д.М. Цивільно-правовий статус та організаційно-правова форма споживчого кооперативу: дис. ... канд. юрид. наук. К., 2006. 206 с.
98. Пашков О. Співвідношення органів місцевого управління й органів місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2006. № 3. С.25-27.
99. Пережняк Б.А., Бальцій Ю.Ю. Нормативно – правова регламентація статусу міського голови. Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань “Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку” (6-8 вересня 2001р., м.Бердянськ) / Заг.ред.М.Пухтинського. К.:Логос, 2002. С.374 – 376.
100. Петренко А.О. Загальні збори громадян за місцем проживання у Республіці Болгарія. *Правничий часопис Донецького університету*. 2019. № 2. С. 130-136.
101. Петренко А.О. Загальні збори громадян за місцем проживання у рішеннях українських судів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2. С. 12-16.
102. Петренко А.О. Загальні збори громадян за місцем проживання: нормативна термінологія. *Jurlahul Juridic National: Teorie Si Practica*. 2017. №6. Ч. 1. С. 32-35.
103. Петришин О.В. Народовладдя – основа демократичної, правової, соціальної держави. *Право України*. 2009. № 6. С. 4 -11.
104. Погорілко В.Ф. Муніципальне право України. К.: Юрінком Інтер, 2006. 592с.
105. Погребняк С.П. Роль основоположних принципів у застосуванні права. *Проблеми філософії права*. 2008-2009. Т. VI-VII. С. 124-134.
106. Польщиков І. Теоретичні моделі місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз. *Юридичний вісник*. 2020. № 4. С. 195-200.
107. Попатенко В.С. Закріплення функцій виконавчої влади в адміністративно-територіальних одиницях (на прикладі США). *Науковий*

вісник Академії муніципального управління: Серія "Управління". 2013. Вип. 4. С. 423-431.

108. Попович Т. П. Категорія «цінності» у правовому вимірі: окремі аспекти. Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації : збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації» (м. Хмельницький, 17 травня 2019 року). [у 2-х част.]. Частина 2. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2019. С. 101-105.

109. Правова база діяльності обласної ради. URL: <http://oblrada.odessa.gov.ua/pravova-baza-diyalnosti-oblasnoyi-rady/>

110. Прієшкіна О.В. Конституційно-правовий статус міського голови в Україні. *Вісник Одеського національного університету. Правознавство.* 2019. № 1. Т. 24. С. 7-15.

111. Про Примірне положення про голів і президії місцевих Рад народних депутатів Української РСР: Постанова Верховної Ради УРСР. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1990. N 12. Ст. 193.

112. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 31. Ст. 263.

113. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 13. Ст. 91.

114. Про затвердження Зміни № 6 до національного класифікатора ДК 002:2004: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 23 листопада 2018 р. № 1749. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME181274.html

115. Про місто-герой Севастополь: Проект Закону України реєстраційний номер 3187-1 від 21 березня 2006 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2

116. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

117. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

118. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон Української РСР від 8 грудня 1990 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 2. Ст. 6.

119. Про міську, районну в місті Раду народних депутатів Української РСР: Закон Української РСР від 2 липня 1968 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1979. Додаток до № 52.

120. Про обласну Раду народних депутатів Української РСР: Закон УРСР від 31 жовтня 1980 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1980. Додаток до N 46. Ст. 896.

121. Про прийняття за основу проекту Закону України про місто-герой Севастополь: Постанова Верховної Ради України від 19 травня 2005 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2580-15>

122. Про районну Раду народних депутатів Української РСР: Закон УРСР від 15 липня 1971 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1979. Додаток до N 52.

123. Про селищну Раду депутатів трудящих Української РСР: Закон Української РСР від 2 липня 1968 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1968. № 28. Ст. 178.

124. Про сільську Раду депутатів трудящих Української РСР: Закон Української РСР від 2 липня 1968 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1968. № 28. Ст. 177.

125. Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 11. Ст. 79.

126. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 3650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20>

127. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», реєстраційний номер 2217 від 1 липня 2015 р.

URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf35401=306694>

128. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», реєстраційний номер 2217-а від 15 липня 2015 р.

URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=351848>

129. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», реєстраційний номер 2598 від 13 грудня 2019 р.

URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67644&pf35401=514377>

130. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», реєстраційний номер 2598-а від 27 грудня 2019 р.

URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67644&pf35401=514377>

131. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)», реєстраційний номер 4178 від 26 червня 2014 р.

URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf35401=305850>

132. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)», реєстраційний номер 4178-а від 7 липня 2014 р.

URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf35401=306694>

133. Регламент Одеської обласної ради. URL: <http://oblrada.odessa.gov.ua/pro-oblasnu-radu/reglament/>
134. Реньов Є. В. Класифікація цінностей конституційного ладу в Конституції України: теоретичні аспекти. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 131. С. 33-41.
135. Реньов Є. В. Цінності конституційного ладу України та їх правова регламентація: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 20 с.
136. Реформування адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня (районів). URL: <https://decentralization.gov.ua/new-rays>
137. Руденок Д. С. Конституційні цінності та сучасна демократія України. Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації : збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації» (м. Хмельницький, 17 травня 2019 року). [у 2-х част.]. Частина 2. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2019. С. 129-132.
138. Рябовол Л. Т. Базові цінності як складник засад/основ конституційного ладу України. Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації : збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації» (м. Хмельницький, 17 травня 2019 року). [у 2-х част.]. Частина 2. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2019. С. 133-137.
139. Салей М. І. Конституційна аксіологія в сучасній Україні: науково-практична парадигма: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 24 с.
140. Салей М. І. Конституційна аксіологія в сучасній Україні: науково-практична парадигма: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 215 с.
141. Серьогіна С.Г. Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в

Україні (доповідь Комісії Конституційної Асамблеї з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування). *Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності: бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів*. 2012. № 6. С. 45-59.

142. Серьогіна С.Г. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства. *Право України*. 2014. № 4. С. 107–115.

143. Сидоренко Д. Конституційні цінності в час державотворення: виклики сьогодення. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/konstituciyni-cinnosti-v-chas-derzhavotvorenniya-vikliki-sogodennya.html>

144. Система державного управління Сполучених Штатів Америки: досвід для України / уклад. Л. В. Примаченко ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. К. : НАДУ, 2011. 52 с.

145. Сінькевич О.В. Функції конституційного права як галузі права України : монографія. Київ: Видавництво Ліра-К, 2020. 462 с.

146. Скрипнюк О.В. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. *Віче*. 2015. № 12. С. 22-24.

147. Скрипнюк О.В. Конституційні цінності: від теорії до практики. *Journal «ScienceRise: Juridical Science»*. 2018. №4. С. 4-8.

148. Смирнов В.В. Политический механизм городского управления США. автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1974. 21 с.

149. Смирнов В.В. США: политический механизм городского управления : Критика буржуазных концепций. Москва : Наука, 1976. 144 с.

150. Совгиря О.В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 541 с.

151. Совгиря О.В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 556 с.

152. Співак Д.П. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми політики*. 2012. Вип. 44. С.112 - 124.

153. Старости в громадах. URL: <https://decentralization.gov.ua/starosta>
154. Статут територіальної громади міста Києва. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/status-terytorialnoyi-gromady-mista-kyyyeva>
155. Стешенко Т.В., Шпак Ю.О. Сучасні моделі місцевого самоврядування. Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації : збірник наукових статей за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовтня 2016 р. Харків, 2016. С. 162–170.
156. Теодорович Д. Моделі місцевого самоврядування: вітчизняний та польський досвід. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 3 (18). С. 276-284.
[http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_03\(18\)/35.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_03(18)/35.pdf)
157. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство(навчальний модуль). К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
158. Тупіцин В.М. Організаційне забезпечення діяльності представницького органу місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд.наук з держ. управління. Дніпропетровськ, 2015. 24 с.
159. Тупіцин В.М. Організаційне забезпечення діяльності представницького органу місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд.наук з держ. управління. Дніпропетровськ, 2015. 247 с.
160. У справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування): Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009. *Офіційний вісник України*. 2009. № 32. Ст. 1084.
161. Федоренко В. Успіх реформи ґрунтується на повазі до демократії та верховенства права. *Голос України*. 2016. № 128. С. 5.

162. Хріпливець Д.Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2010. № 9. <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=188>

163. Чапля О.В. Муніципальне управління у США: загальний огляд. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 34-36. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2016/9.pdf

164. Чапля О.В. Організаційно-правова форма місцевого самоврядування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. №1. С. 82-85.

165. Чапля О.В. Щодо можливості впровадження нових організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні. *Конституційно-правові академічні студії*. 2016. № 1. С. 141-148.

166. Чефранов А. Б. Проблеми застосування теорії цінностей у правових дослідженнях. *Проблеми філософії права*. 2005. Том III. № 1-2. С. 327-337.

167. Чиркін А. С. Конституційні засади організації місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії: автореф.дис. ... канд.юрид.наук. Харків, 2017. 24 с.

168. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук. К., 2009. 20 с.

169. Швець А. Основні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 78-83.

170. Шпак Ю.О. Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2013. № 5. С. 58-62.

171. Шпак Ю. О., Стешенко Т. В. Сучасні моделі місцевого самоврядування. Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації. Харків, 2016. С. 162–170.

172. Щербакова Ю. Ю. Цінності об'єднаної Європи : монографія. Київ : ВЦ «Академія», 2014. 207 с.
173. Ярошенко А. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. № 68. С. 211-215.
174. An Overview of County Government. National Association of Counties. URL: <https://www.americancityandcounty.com/type/administration/>
175. Arlington's County Board. URL: <https://www.arlingtonva.us/Home>
176. Board of County Commissioners. URL: <https://www.pinellascounty.org/>
177. Borough and community government. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Government_of_New_York_City
178. Broward City Charter. URL: <https://www.broward.org/Charter/Pages/Default.aspx>
179. Broward City Charter. The County Commission. URL: <https://www.broward.org/Pages/Welcome.aspx>
180. Census Regions and Divisions of the United States. URL: https://www2.census.gov/geo/pdfs/maps-data/maps/reference/us_regdiv.pdf
181. Charter of the City of Dyer, Tennessee. URL: <http://www.cityofdycity.com/wp-content/uploads/2017/02/Dyer-City-Charter.pdf>
182. City Hall. URL: <https://www.sandiego.gov/city-hall>
183. Clyde Reed, et al., Petitioners v. Town of Gilbert, Arizona, et al. URL: <https://www.oyez.org/cases/2014/13-502>
184. Commission Plan. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/commission%20plan>
185. Dayton City Charter. URL: https://www.municode.com/library/oh/dayton/codes/code_of_ordinances
186. Dayton City Government. URL: <https://daytonohio.gov/27/Government>

187. Dayton City Manager. URL: <https://daytonohio.gov/27/Government>
188. Definition of council-manager plan. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/council-manager%20plan>
189. Definition of strong mayor. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/strong%20mayor>
190. Definition of weak mayor. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/weak%20mayor>
191. Dyer's General Government. URL: <http://www.cityofdvertn.com>
192. Galveston, Texas Government. URL: <https://www.galvestontx.gov/>
193. Government of New York City. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Government_of_New_York_City
194. Gwinnett County. About the Board of Commissioners. URL: <https://www.gwinnettcounty.com/web/gwinnett/Home>
195. Kenton's General Government. URL: <https://www.cityofkentontn.com/general-government/>
196. List of current mayors of the top 100 cities in the United States. URL: https://ballotpedia.org/List_of_current_mayors_of_the_top_100_cities_in_the_United_States
197. Lumen Learning. American Government. URL: <https://courses.lumenlearning.com/amgovernment/chapter/county-and-city-government/>
198. Mayoral Powers in the USA. URL: <https://www.nlc.org/resource/cities-101-mayoral-powers/>
199. Mishyna N., Batanov O., Fedorenko V., Batanova N. Constitutional and Municipal Trends in the Reform of the Ukrainian Health Care System. *Krytyka Prawa. Niezależne Studia Nad Prawem*. 2022. # 14(2). P. 99-111.
200. Mishyna N.V. Local Government and the Doctrine of Separation of Powers. *Юридический вестник*. 2004. № 4. С.100-103.
201. New York City. URL: <https://www1.nyc.gov/nyc-resources/about-the-city-of-new-york.page>

202. Oakland County. Elected Officials. URL:
<https://www.oakgov.com/Pages/default.aspx>
203. Portland, Oregon Official Web Site. Government. URL:
<https://www.portland.gov/government>
204. San Diego city, San Diego County, California. URL:
https://ballotpedia.org/San_Diego,_California
205. Schragger R.D. Can Strong Mayors Empower Weak Cities? On the Power of Local Executives in a Federal System. The Yale Journal. URL:
<https://core.ac.uk/download/pdf/157778898.pdf>
206. Smith M. Portland Has a “Weak Mayor” Form of Governance. Do Any Other Cities Use It? URL:
<https://www.wweek.com/news/city/2021/05/01/portland-has-a-weak-mayor-form-of-governance-do-any-cities-use-it/>
207. Textbook in Local Government. URL: <https://www.fulton-ind.k12.ky.us/userfiles/105/Classes/3277/CH%209-3%20Text.pdf>
208. The Board of Supervisors. URL: <https://www.fairfaxcounty.gov/>
209. Qaracayev C.Y. Azerbaijan constitution court`s role in protecting democracy: lessons from the EU. *Молодий вчений*. 2016. №12. С. 567-570.
210. What are the administrative divisions of the US? URL:
<https://www.quora.com/What-are-the-administrative-divisions-of-the-US>
211. What is the difference between a dependent and independent special district? URL: <https://www.llw-law.com/videos/difference-dependent-independent-special-district/>

ДОДАТКИ

Додаток А

Список публікацій здобувача за темою дисертації

– наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Гончарова К.А. Поняття «організаційно-правова форма» в муніципальному та цивільному праві. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 1. С. 32-36.

2. Гончарова К.А. Організаційно-правова форма місцевого самоврядування «рада – мер» в Україні та в США. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 2. С.13-16.

3. Гончарова К.А. Адміністративно-територіальний устрій України та США та його вплив на організаційно-правові форми місцевого самоврядування. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 5. Т. 1. С. 211-215.

4. Гончарова К. А. Аксіологічний вимір місцевого самоврядування в Україні та в США. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. № 20. С. 62-69.

5. Гончарова К. А. Організаційно-правові форми місцевого самоврядування: постановка питання. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія» : збірник наукових статей*. Чернівці, 2019. № 3. С. 32-40.

– наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Гончарова К.А. Досвід США: державна регламентація інституту муніципального управління. Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики: матеріали Міжнародної конференції

(в авторській редакції) (м. Маріуполь, 24 вересня 2021 року). Маріуполь, ДонДУВС. 2021. С. 93-97.

7. Гончарова К.А. Організаційно-правова форма місцевого самоврядування "рада - мер". Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез IV Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 2–6 березня 2021 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2021. С. 141-143.

8. Гончарова К.А. До питання застосування поняття «організаційно-правова форма» до місцевого самоврядування в Україні. Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 28 лютого – 2 березня 2020 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2020. С. 113-116.

9. Гончарова К.А. Конституційні цінності та українське місцеве самоврядування. Конституційні принципи місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 18 травня 2020 року). Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2020. С. 105-107.

10. Гончарова К.А. Політико-правові засади місцевого самоврядування в Україні та досвід США. *Регіональна політика: політико-правові засади, урбаністика, просторове планування, архітектура [зб. наук. пр.]*. Вип. V. Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., (Київ, 22 листопада 2019 р.). Мін-во освіти і науки України, Мін-во розв. громад та територій України, Київ. нац.

ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ–Тернопіль : «Бескиди», 2019. В 2-х ч. Ч. 1. С. 159-162.

11. Гончарова К. А. Місцеве самоврядування в Україні та США: ціннісний вимір. Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації : збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації» (м. Хмельницький, 17 травня 2019 року). [у 2-х част.]. Частина 1. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2019. С. 143-147.

ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ

Основні положення дисертації обговорювалися на наукових семінарах і засіданнях кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія», а також на Міжнародній науково-практичній конференції «Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації» (м. Хмельницький, 17 травня 2019 року), на Міжнародній науково-практичній конференції «Регіональна політика: політико-правові засади, урбаністика, просторове планування, архітектура» (м. Київ, 22 листопада 2019 р.), на III Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції, присвяченій світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 28 лютого – 2 березня 2020 року), на Щорічній міжнародній науково-практичній конференції ХНУ імені В.Н. Каразіна (м. Харків, 18 травня 2020 року), на IV Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 2–6 березня 2021 року), на Міжнародній конференції «Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики» (м. Маріуполь, 24 вересня 2021 року).