

УДК 342.52

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i1.166>**К. А. Гончарова**

аспірант кафедри конституційного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

orcid.org/0000-0003-1677-1937

ПОНЯТТЯ «ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ФОРМА» В МУНІЦИПАЛЬНОМУ ТА ЦИВІЛЬНОМУ ПРАВІ

Метою статті є здійснення порівняння того, як поняття «організаційно-правова форма» визначається та застосовується у муніципальному праві та у цивільному праві, та формулювання пропозицій щодо здійснення рецепції положень доктрини цивільного права до муніципально-правових розробок.

На сучасному етапі державного розвитку в Україні демократизація усіх сфер державного життя охоплює як державне управління, так і місцеве самоврядування, тобто усі прояви публічної влади. Важливим під час їх подальшої демократизації є доктринальне забезпечення цих процесів. Воно здійснюється шляхом розробки різноманітних інститутів, до числа яких належить і інститут організаційно-правової форми місцевого самоврядування. Колись в Україні була лише єдина така форма (якщо не враховувати самоврядування у місті Києві – столиці держави), зараз їх вже кілька. Це потребує як вивчення наявних, так і, ймовірно, розробку нових перспективних форм. Це є важливим та актуальним завданням для дослідників.

Про поняття організаційно-правової форми у муніципально-правових дослідженнях писали такі автори, як Н.В. Мішина, О.В. Чапля та інші. Однак у своїх публікаціях вони не проводили порівнянь з тим, як це поняття розуміють не фахівці з публічного, а фахівці з приватного права, передусім з цивільного. Спроба заповнити цю прогалину, яка існує в українській юридичній літературі, і є метою нашого дослідження.

Узагальнено, що поняття «організаційно-правова форма» активно застосовується як у публічному праві (переважно фахівцями з муніципального права), так і у приватному праві (переважно фахівцями з цивільного права). У статті автор аналізує, які саме розробки вчених-цивілістів доцільно застосувати для подальшого удосконалення доктринального забезпечення інституту організаційно-правової форми місцевого самоврядування, водночас пропонує іменувати її «муніципальною організаційно-правовою формою». Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у тому, щоб сформулювати поняття муніципальної організаційно-правової форми, визначити її сутність та навести пропозиції щодо структури різних муніципальних організаційно-правових форм.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальне управління, органи місцевого самоврядування, організація місцевого самоврядування, організаційно-правова форма, муніципальна організаційно-правова форма.

Goncharova K. A. THE CONCEPT OF "ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORM" IN MUNICIPAL AND CIVIL LAW

At the present stage of state development in Ukraine, the democratization of all spheres of public life encompasses both public administration and local self-government, all manifestations of public authority. It is implemented through the development of various institutes, which include the institute of legal form of local self-government. Once in Ukraine there was only one such form (except for self-government in Kyiv - the capital of the state), now there are several. This requires studying both existing and possibly developing new promising forms. This is an important and urgent task for researchers.

The purpose of the article is to compare how the concept of "organizational and legal form" is defined and applied in municipal law and in civil law, and to formulate proposals for the implementation of the reception of the provisions of the doctrine of civil law to municipal legal development.

Problems of organizational and legal forms of local self-government were investigated, including, by S.M. Latyshev. The author uses his thesis to compare with those, created by the specialists in private law. His approach is one of the most fundamental in terms of defining the concept of "organizational and legal form of local self-government", since he proposed two definitions – broad and narrow.

In particular, S.M. Latyshev said:

"In the broad sense, the organizational forms through which local self-government is exercised include: forms of direct democracy, local self-government bodies, territorial public self-government.

In the narrow sense, the organizational forms of local self-government should be understood as the activities of various municipal bodies, endowed with their own powers to deal with local issues and delegated to them by the state».

Generally, the concept of "organizational and legal form" is actively used both in public law (mainly by municipal law professionals) and in private law (mainly by civil law professionals). In the article, the author analyzes what developments of civilians it is expedient to apply for further improvement of the doctrinal support of the institute of organizational and legal form of local self-government, at the same time proposing to name it "municipal organizational and legal form.

Key words: local self-government, municipal administration, local self-government bodies, organization of local self-government, organizational and legal form, municipal organizational and legal form.

Постановка проблеми. На сучасному етапі державного розвитку в Україні демократизація усіх сфер державного життя охоплює як державне управління, так і місцеве самоврядування, тобто усі прояви публічної влади. Важливим під час їх

подальшої демократизації є доктринальне забезпечення цих процесів. Воно здійснюється шляхом розробки різноманітних інститутів, до числа яких належить і інститут організаційно-правової форми місцевого самоврядування. Колись в Україні

була лише єдина така форма (якщо не враховувати самоврядування у місті Києві – столиці держави), зараз їх уже кілька. Це потребує як вивчення наявних, так і, ймовірно, розробку нових перспективних форм. Це є важливим та актуальним завданням для дослідників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Про поняття організаційно-правової форми у муніципально-правових дослідженнях писали такі автори, як Н.В. Мішина, О.В. Чапля та інші (дивись [1; 2]). Однак у своїх публікаціях вони не проводили порівнянь з тим, як це поняття розуміють не фахівці з публічного, а фахівці з приватного права, передусім з цивільного права. Спроба заповнити цю прогалину, яка існує в українській юридичній літературі, і є метою нашого дослідження.

Метою статті є здійснення порівняння того, як поняття «організаційно-правова форма» визначається та застосовується у муніципальному праві та у цивільному праві, та формулювання пропозицій щодо здійснення рецепції положень доктрини цивільного права до муніципально-правових розробок.

Проблематику організаційно-правових форм місцевого самоврядування досліджував у тому числі С.М. Латишев. 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, С.М. Латишев зазначив: «У широкому сенсі до організаційних форм, через які здійснюються місцеве самоврядування, належать: форми безпосередньої демократії, органи місцевого самоврядування, територіальне громадське самоврядування. 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» [3, с. 3–4].

Варто зауважити, що більш переконливим є застосування поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування» лише в одному розумінні, а саме у вузькому. Що ж до запропонованого вище широкого розуміння, то воно майже повністю охоплюється конструкцією «система місцевого самоврядування».

У працях С.М. Латишева наявні також і приклади конкретних організаційно-правових форм місцевого самоврядування у вузькому розумінні. Наприклад, вивчаючи зарубіжний досвід, він виокремлює такі організаційно-правові форми:

- сильна рада – слабкий мер;
- сильний мер – слабка рада;
- рада – керуючий;
- комісійна форма [4, с. 159].

Слід погодитись з С.М. Латишевим у тому, що до числа організаційно-правових форм місцевого самоврядування належать такі форми, як «рада – керуючий», комісійна форма. Щодо перших двох виокремлених ним організаційно-правових форм 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.

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.

Однак не у муніципально-правових, а в інших галузевих дослідженнях автори дещо по-іншому застосовують поняття «організаційно-правова форма». Наприклад, О.В. Кондратьєв присвятив свою монографічну працю питанням різноманітності організаційно-правових форм юридичних осіб у праві Європейського Союзу. Архітектоніка його дослідження є наступною:

«Глава II «Система організаційно-правових форм юридичних осіб, які регулюються правом Європейського Союзу.

§1. Організаційно-правові форми національних юридичних осіб.

1.1. Правове регулювання акціонерних товариств.

1.2. Правове регулювання товариств з обмеженою відповідальністю.

1.3. Правове регулювання товариств.

1.4. Правове регулювання некомерційних організацій.

§2. Організаційно-правові форми європейських юридичних осіб.

2.1. Правові основи створення європейських юридичних осіб.

2.2. Поняття та ознаки європейських юридичних осіб.

2.3. Такі, що проектується, організаційно-правові форми європейських юридичних осіб.

§3. Особливості регулювання юридичних осіб публічного права, які утворюються в рамках Європейського Союзу.

3.1. Правове регулювання європейських установ.

3.2. Правове регулювання європейських шкіл та Європейського університету.

3.3. Правове регулювання спільних підприємств ЄС та Євроатому» [5, с. 2].

О.В. Кондратьєв не надає визначення поняття «організаційно-правова форма», однак очевидно, що кожна з наведених ним організаційно-правових форм охоплює лише одну юридичну особу (установу, конкретний вид товариства тощо), а не сукупність органів та посадових осіб, як у разі, коли це поняття застосовують фахівці з муніципального права.

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 О.В. Кондратьєв.

Наприклад, у своєму дослідженні «Пріоритетні організаційно-правові форми здійснення підприємницької діяльності» Д.В. Шмелева називає як одну з таких форм товариство з обмеженою відповідальністю. В іншому вона не надає ані визначення поняття «організаційно-правова форма», ані переліку цих форм (дивись [6]).

Одним з найбільш ґрунтовних цивілістичних досліджень з питань є дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Д.М. Парфирієва 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 загалом – 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» [7, с. 15–16].

Варто відзначити, що стосовно місцевого самоврядування поняття «організаційно-правова форма» також охоплює спосіб організації, але не діяльності конкретної юридичної особи, як у вищенаведених цитаті, а функціонування органів місцевого самоврядування окремої територіальної громади, окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Щодо другого прикметника у понятті «організаційно-правова форма» слід також погодитись з Д.М. Парфирієвим. Він розмірковує, що «прак-

тично 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 про відповідний вид юридичних осіб. Іншими словами, це специфіка цього виду юридичних осіб, відображена у законодавстві. ... З огляду на цю логічно скомпоновану сукупність слів можна зробити висновок, що організаційно-правова форма юридичної особи представляє собою зовнішню форму організації відповідного виду юридичних осіб, закріплену у праві» [8, с. 91].

Слід підкреслити, що стосовно 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 разі результатами волевиявлення членів територіальної громади, яке має здійснюватися на референдумі, надається правова форма (наприклад, вони закріплюються у статуті територіальної громади). Що ж до організаційно-правових форм місцевого самоврядування, то слід погодитись з тим узагальненням, яке Д.М. Парфирієв зробив для досліджуваних ним організаційно-правових форм, а саме: «усі наявні в доктрині визначення організаційно-правової форми юридичної особи мають такі риси:

- організаційно-правова форма є тою чи іншою сукупністю відповідних ознак юридичної особи;

- ці ознаки визначені законодавчо» [7, с. 16].

Слід погодитись ще з одним узагальненням Д.М. Парфирієва, 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 такою її структурною характеристикою, яка дозволяє відповісти на ряд специфічних правових питань, що стосуються динаміки «життя» юридичної особи – як вона утворюється та припиняється, як функціонує (працює), як керується тощо» [8, с. 91]. Це є надзвичайно важливим для врахування під час визначення сутності та змісту поняття «організаційно-правова форма місцевого самоврядування».

Ще один вагомий внесок Д.М. Парфирієва у дослідження організаційно-правових форм загалом полягає в тому, що він приділив надзвичайно пильну увагу порівнянню понять «ознаки юридичної особи» та «організаційно-правова форма юридичної особи». Узагальнюючи проведене дослідження, автор резюмував, що «правова категорія «організаційно-правова форма» у змістовному від-

ношенні є більш широким явищем у порівнянні з сукупністю ознак юридичної особи. Ознаки юридичної особи представляють собою лише частину структурних елементів організаційно-правової форми. Це зумовлюється тим, що ознаки юридичної особи потрібні для визнання за суб'єктом правових ознак юридичної особи, а елементи організаційно-правової форми (сама ця форма загалом) потрібні для відмежування одного виду юридичних осіб від інших. Таким чином, за ознаками юридичної особи проводиться визначення статусу суб'єкту як юридичної особи, а за цими ознаками та за іншими елементами організаційно-правової форми – ще й відмежування від інших видів юридичних осіб» [7, 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. Парфирієв 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, передусім законодавства про юридичних осіб.

При цьому автором сформульовано два визначення організаційно-правової форми.

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 статистики та динаміки цього виду юридичних осіб (їх правовий стан, утворення, функціонування та припинення).

У другому значенні організаційно-правова форма юридичних осіб являє особливий прийом юридичної техніки, що слугує засобом побудови законодавчого матеріалу, який стосується юридичних осіб» [7, с. 6].

Ознайомлення з українською та російською 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 застосовувались для формулювання такого висновку.

На наш погляд, ця пропозиція не є досконалою. Так, навряд чи слід вносити плутанину у доктринальний тезаурус та розглядати організаційно-правову форму як особливий прийом юридичної техніки.

Наприкінці варто зазначити, що Д.М. Парфирієв 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» [7, с. 6].

Навряд чи цей перелік стане у пригоді під час визначення 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, ніж назва «організаційно-правова форма місцевого самоврядування». Варто підкреслити, що її основна перевага полягає в її лаконічності.

Висновки. Поняття «організаційно-правова форма» активно застосовується як у публічному праві (переважно фахівцями з муніципального права), так і у приватному праві (переважно фахівцями з цивільного права). У статті автор аналізує, які саме розробки вчених-цивілістів доцільно застосувати для подальшого удосконалення доктринального забезпечення інституту організаційно-правової форми місцевого самоврядування, водночас пропонуючи іменувати її «муніципальною організаційно-правовою формою». Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у тому, щоб сформулювати поняття муніципальної організаційно-правової форми, визначити її сутність та навести пропозиції щодо структури різних муніципальних організаційно-правових форм.

Література

1. Мішина Н.В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. *Право України*. 2018. № 4. С. 126–138.
2. Mishyna N.V. Local Government and the Doctrine of Separation of Powers. *Юридический вестник*. 2004. № 4. С. 100–103.
3. Латышев С.Н. Исполнительная власть и ее осуществление органами местного самоуправления (организационно-правовые формы): России : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. 26 с.
4. Латышев С.Н. Исполнительная власть и ее осуществление органами местного самоуправления (организационно-правовые формы): России : дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 191 с.
5. Кондратьев А.В. Организационно-правовые формы юридических лиц в праве Европейского Союза : дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 208 с.
6. Шмелева Д.В. Приоритетные организационно-правовые формы осуществления предпринимательской деятельности : дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2015. 188 с.
7. Парфирьев Д.Н. Гражданско-правовой статус и организационно-правовая форма потребительского кооператива : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. 24 с.
8. Парфирьев Д.Н. Гражданско-правовой статус и организационно-правовая форма потребительского кооператива : дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. 206 с.