

УДК 342.55

**ПУБЛІЧНА САМОВРЯДНА (МУНІЦИПАЛЬНА)
ВЛАДА В УКРАЇНІ**

**PUBLIC SELF-GOVERNMENT (MUNICIPAL)
AUTHORITY IN UKRAINE**

Шаповал Н.В.,

*аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ,
викладач кафедри теорії, історії держави та права
факультету права, гуманітарних і соціальних наук
Кременчуцького національного університету
імені Михайла Остроградського*

Статтю присвячено розгляду питання публічної самоврядної влади в Україні. Надано визначення муніципальної влади та наведено її характерні ознаки.

Ключові слова: муніципальна влада, самоврядування, громада.

Наука про місцеве самоврядування починається зі спроби відповісти на таке запитання: чи здійснює територіальна громада та її органи окрему, відмінну від державної, владу, або ж вони виконують функції й повноваження органів держави?

Питання поділу влади завжди цікавило вчених. Цій проблематиці присвятили свої праці низка науковців. Ш.-Л. Монтеск'є, зокрема, зазначав, що свободи не буде, якщо немає поділу влади; без поділу влади свобода буде втрачена та настане тиранія [1, с. 12].

Таке явище, як розподіл влади на гілки, – важлива й необхідна умова формування правової, соціальної держави, це її основоположний принцип. Соціальна цінність розподілу влади полягає в тому, що цей процес покликаний запобігти можливості зосередження повноти влади в руках якої-небудь гілки влади чи державного органу. Тому його справедливо

вважають вагомою гарантією політичної свободи особистості. І саме цю свободу, такий вектор демократизму можна побачити в самій системі місцевого самоврядування.

Тому постає досить розумне питання про те, яку владу здійснює територіальна громада і її органи та яке місце ця влада посідає в системі державної й публічної влади.

На сьогодні в Україні немає остаточної відповіді на це питання, оскільки існують дві основні теорії місцевого самоврядування – державницька та громадівська.

В основі державницької теорії лежить ідея децентралізації частини державної виконавчої влади, її деволюції на рівень територіальних спільнот громадян (громад, комун, територіальних колективів) та тих органів, які вони обирають.

Державницька теорія місцевого самоврядування отримала найбільше

поширення в Європі та знайшла своє відображення в Європейській хартії місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, як зазначається в п. 1 ст. 3 цього документа, – це «право й спроможність місцевої влади в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення».

В основі громадської теорії місцевого самоврядування лежать його первинні суб'єкти – громади – як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною гілкою влади, а саме муніципальною.

Громадська теорія місцевого самоврядування започаткована практикою державотворення США. Саме ця держава виникла із самоврядних громад переселенців-колоністів, які поступово об'єдналися у державні утворення – штати, а штати у федерацію – Сполучені Штати Америки.

Також варто вказати на існування ще однієї теорії місцевого самоврядування, а саме теорії муніципального дуалізму.

Ця теорія передбачає незалежність органів місцевого самоврядування від держави лише в суто громадських справах, а у сфері політичній вони розглядаються як органи держави, що виконують її функції й повноваження та поділяються на «власні» і «делеговані».

На думку В. Погорілка, О. Фрицького, М. Баймуратова, М. Корнієнко, Б. Пережняка, Н. Ісаєвої, якщо розглядати ст. 140 Конституції України, у якій ідеться про територіальну громаду як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, то можна дійти висновку про те, що вибір зроблено на користь громадської теорії місцевого самоврядування. Про

це свідчить також той факт, що місцеве самоврядування обмежується переважно самостійним вирішенням питань місцевого значення та зосереджується лише в селах, селищах і містах, оскільки населення районів та областей не визнається самостійним суб'єктом місцевого самоврядування [2, с. 94–95].

В енциклопедичній літературі самоврядування визначається як управління яким-небудь колом справ самими зацікавленими громадянами (безпосередньо або через обрані ними органи) без втручання сторонньої влади. Це дає змогу трактувати самоврядування двозначно. У широкому плані як самоврядну організацію можна розглядати будь-яку державу, де уряд чи інше керівництво обирається й залежить від народу. Проте частіше самоврядування розглядається у вузькому значенні щодо самоврядних співтовариств, які утворені й функціонують у державі. Як правило, таке поняття є синонімом місцевого самоврядування, за якого справами адміністративно-територіальної одиниці управляють її мешканці [3, с. 502].

Частиною 2 ст. 5 Конституції України встановлюється, що народ здійснює владу або безпосередньо, або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Отже, саме народ, користуючись своїм виборним правом, обирає та наділяє владою як парламент, Президента України, так і органи місцевого самоврядування, а саме депутатів, старост і голів сільських, селищних, міських рад.

Як зазначає В. Костицький, положення Конституції України про те, що єдиним джерелом влади є народ, не враховує одну обставину: народ є не лише джерелом, а й носієм влади.

Очевидно, що першим рівнем влади є влада народу як єдиного джерела та єдиного носія влади. Другий рівень влади охоплює систему представницької влади. Ця система включає три гілки: законодавчу владу в особі парламенту, президента держави та місцеве самоврядування [4].

Фактично Конституція України 1996 р. встановила місцеве самоврядування як окрему гілку влади.

Так, у ст. 7 Конституції України зазначено, що в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування.

Відповідно до ст. 140 Основного Закону України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів декількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України [5].

Крім того, відповідно до ст. 142 Конституції України матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які перебувають у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад [5].

Як зазначає О. Батанов, місцеве самоврядування – це не тільки інститут громадянського суспільства, а й елемент системи конституційного ладу та відповідний набір громадянських прав людини. У своєму нормативному значенні положення ст. 7 Конституції України пов'язані з принципом народовладдя. Так, відповідно до ст. 5 Конституції України народ здійснює свою владу безпосередньо та через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Інакше кажучи, держава визнає місцеве самоврядування

як самостійний рівень здійснення народом належної йому влади. Це передбачає насамперед організаційну відокремленість і незалежність місцевого самоврядування від державної влади, його самостійність під час вирішення питань місцевого значення, проте самостійність у межах власних повноважень, як вказує Конституція України [6, с. 187].

Таким чином, ідеться про правові межі автономності місцевого самоврядування, а не про повну самостійність і незалежність місцевого самоврядування від усієї системи публічного владарювання.

Така самостійність означає, що жоден з органів державної влади, жодна посадова особа не має права приймати акти, здійснювати дії, які втручаються у сферу місцевого самоврядування. Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не має призводити до втручання органів державної влади або їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень (ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Таким чином, можна з упевненістю говорити як про визнання, так і про легалізацію публічної самоуправлінської влади територіальних громад [6, с. 188].

Професор В. Шаповал вказує на те, що природа місцевого самоврядування постає з природи більш широкого явища – державного владарювання. Різновидом останнього, на його думку, є державне управління [7, с. 51].

На думку В. Борденюка, існування влади територіальної громади (муніци-

пальної) як різновиду публічної влади, джерелом якої є народ, заперечується тим, що він може бути джерелом лише однієї влади, а не двох: однієї – для органів державної влади, а другої – для органів місцевого самоврядування. Тому влада органів місцевого самоврядування, як вважає автор, є похідною від державної влади, а не від вигаданої муніципальної влади. Це не виключає існування влади, джерелом якої є територіальна громада, адже влада притаманна кожному колективу людей, у тому числі територіальній громаді. Проте в цьому разі влада останньої, на відміну від влади об'єднань громадян, трансформується фактично в державну [8, с. 26].

Учений-конституціоналіст М. Орзіх вважає, що саме синтез громадської та державної теорії самоврядування дасть конституційну можливість «входити в правові ворота», а не «трощити муніципальні огорожі», які небезуспішно споруджені на місцях під впливом «революційної психології й суверенного бешкетування місцевих рад» [9, с. 64].

Вітчизняний дослідник муніципально-правової проблематики В. Кравченко стверджує, що місцеве самоврядування – це публічна влада з усіма її атрибутами та водночас інститут громадянського суспільства, форма самодіяльності населення, вияв його здатності управляти власними справами автономно від держави [10, с. 288].

Також В. Кравченко зазначає, що місцеве самоврядування – це публічна влада територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл, селища й міста, вона має локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади та функціонує лише

в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, тоді як державна влада – це влада всього народу, яка поширюється на всю державну територію [11, с. 202].

На думку О. Батанова, місцеве самоврядування є самостійним і незалежним, організаційно та функціонально відокремленим від держави видом публічної влади. Це публічна влада територіальної громади або муніципальна влада, яка забезпечує вирішення місцевими жителями безпосередньо або через органи й посадових осіб місцевого самоврядування питань місцевого значення.

Муніципальна влада – це легітимне, визнане й гарантоване державою публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади щодо здійснення її функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав та свобод людини й громадянина та вирішення питань місцевого значення шляхом прийняття й реалізації правових актів у порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування [6, с. 188].

Викликає інтерес думка М. Баймуратова, який вважає, що, по-перше, така влада, без сумніву, є публічною; по-друге, вона відрізняється від публічної державної влади істотними демократичними властивостями; по-третє, вона є муніципальною владою [12, с. 5].

Щодо належності самоврядної влади до влади публічної, справді, сумнівів не виникає. У цьому аспекті, як зазначає М. Баймуратов, варто звернути увагу на досить складний механізм взаємодії державної та самоврядної форм публічної влади, зокрема:

а) самоврядна влада функціонує на території держави, система орга-

нів якої здійснює публічну державну владу;

б) у питанні зміцнення й стабілізації, підвищення дієвості та ефективності державної влади важлива роль приділяється владі самоврядній. Остання «розвантажує» державну владу, забираючи в неї солідний фрагмент соціально-економічних питань і проблем, що торкаються істотних інтересів жителів відповідних територій держави, роблячи її більш продуктивною в терміновому та просторовому аспектах. Водночас самоврядна влада істотно підвищує громадянську активність цих жителів, сприяє посиленню процесів її самопрояву за допомогою самоврядування локальними справами, які мають колективне значення, зрештою, позитивно впливає на формування конкретної особистості.

Тому самоврядна влада зумовлюється та «виходить» від влади державної [12, с. 6].

Проте, як зазначає Є. Мірошніченко, «симбіоз цих двох засад аж ніяк не ставить знак тотожності між самоврядуванням і державою, не розчиняє перше в другому та не розглядає місцеве самоврядування як феномен, що протистоїть державності» [13, с. 142].

Як зазначає О. Батанов, реальна дієздатна муніципальна влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій і компетенції місцевого самоврядування, а й створення правових, організаційних, економічних, соціальних, кадрових та інших умов для реалізації її завдань і функцій [6, с. 241].

Підводячи підсумки викладеного аналізу, можна зробити такі висновки:

– для України більш характерна громадівська теорія місцевого самоврядування;

– муніципальна влада є окремою гілкою в системі публічної влади та стабілізує владу державну шляхом вирішення істотного комплексу соціальних питань відповідної територіальної громади;

– розвиток і сила муніципальної влади в країні залежить від процесів децентралізації та повноважень, що надані суб'єктам місцевого самоврядування, які закріплюються у відповідних нормативних актах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Монтескьє Ш.-Л. Избранные произведения / под ред. М. Баскина. М.: Госполитиздат, 1955. 803 с.
2. Фрицький О. Конституційне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2002. 536 с.
3. Муніципальне право України / за ред. В. Погорілка, О. Фрицького. К., 2001. 502 с.
4. Костицький В. Розподіл влади у правовій державі та соціально-нормативне закріплення ідеї свободи і демократії. URL: http://www.kostytsky.com.ua/upload/doc/kost_article.pdf.
5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (станом на 30 вересня 2016 р.) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
6. Батанов О. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. К., 2010. 656 с.
7. Шаповал В. Сутність місцевого самоврядування. Право України. 2002. № 3. С. 51–57.

8. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні. Право України. 2001. № 12. С. 26–31.

9. Орзіх М. Самоврядні території в системі державного устрою України. Місцеве та регіональне самоврядування України. 1993. Вип. 1–2. С. 64–71.

10. Кравченко В. Форми участі неурядових структур у розвитку місцевого самоврядування. Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / за ред. В. Кравченка, М. Баймуратова, М. Клепацького, В. Князева та ін. К.: Атіка, 2003. С. 288.

11. Кравченко В. Концепція місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування та в Конституції України. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування: матеріали міжнар. конф. (Київ, 11–12 червня 2002 р.). К., 2002. С. 202.

12. Баймуратов М. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак. Публічне право. 2011. № 2. С. 5–9.

13. Мирошніченко Е. Местное самоуправление в России. Теория и практика. Государство и право. 1993. № 6. С. 142–145.

Стаття посвящена рассмотрению вопроса публичной самоуправляющейся власти в Украине. Дано определение муниципальной власти и приведены ее характерные признаки.

Ключевые слова: муниципальная власть, самоуправление, община.

The article is devoted to the consideration of the issue of public self-government in Ukraine. The definition of municipal government is given and its characteristic features are given.

Key words: municipal government, self-government, community.
