

УДК 342.25

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ НАРОДОВЛАДДЯ THE LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A FORM OF REALIZATION OF DEMOCRACY

**Кириченко Ю.М.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності  
факультету права та масових комунікацій  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті з'ясовано сутність місцевого самоврядування України, розглянуто особливості правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні, досліджено поняття місцевого самоврядування як форми реалізації народом належної йому влади.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, народовладдя, муніципальна влада, територіальна громада.

В статье определена сущность местного самоуправления Украины, рассмотрены особенности правового обеспечения местного самоуправления в Украине, проведено исследование понятия местного самоуправления как формы реализации народом принадлежащей ему власти.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, народовластие, муниципальная власть, территориальная громада.

In the article the essence of local self-government in Ukraine, the peculiarities of legal support of local government in Ukraine are defined, the concept of local self-government as a form of realization of the democracy is studied.

**Key words:** local self-government, democracy, the municipal government, territorial community.

Існування місцевого самоврядування визнано на міжнародному рівні як одна з умов віднесення держави до демократичних країн. Місцеве самоврядування в Україні визначено на конституційному рівні як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення.

Питання щодо визначення поняття, змісту та сутності місцевого самоврядування досить часто постають предметом наукового осмислення як вітчизняних, так і зарубіжних вчених та широко досліджуються протягом останніх років, проте і на сьогоднішній день не втрачають своєї актуальності.

**Метою статті** є дослідження місцевого самоврядування як окремої форми реалізації народом належної йому влади.

Довкола питання про феномен місцевого самоврядування традиційно виникали і продовжують виникати перманентні дискусії, у ході яких дістають вияв насамперед спроби визначити його природу та сутність [1, с. 273]. Як справедливо зазначає В.І. Борденюк, нерідко йдеться не про те, чим насправді є місцеве самоврядування, а про те, яким воно по-

винно бути відповідно до поглядів тих або інших дослідників, в основі яких тією чи іншою мірою полягають відповідні економічні, політичні та інші інтереси [2, с. 24-25].

Розвиток місцевого самоврядування передбачає децентралізацію влади, розширення можливостей для участі громадян в управлінні справами держави й суспільства, реалізацію права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Місцеве самоврядування створює можливість для реалізації безпосередніх потреб мешканців населених пунктів, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів, що є невід'ємною рисою системи сучасного демократичного правління [3, с. 44].

В науковій літературі розглядаються два протилежні підходи до співвідношення держави і місцевого самоврядування [4, с. 366-368; 5, с. 47-56], згідно з якими, сучасний процес законодавчого забезпечення становлення та розвитку місцевого самоврядування спирається на 2 основні концепції місцевого самоврядування: державницьку і громадівську.

Ю. Панейко зазначає, що уся наука про самоврядування веде свій початок від спроби розв'язати проблему, чи має громада окрему, відмінну від держави владу, незалежна вона від держави чи міцно включе-

на до державного організму і виконує лише функції органу держави [6, с. 132].

Державницька концепція місцевого самоврядування базується на ідеї децентралізації державної виконавчої влади, делегуванні її владних повноважень на рівень територіальних спільнот громадян та тих органів, які вони обирають. Згідно з цією концепцією, основою влади, яку здійснює місцеве самоврядування, становить не сама громада, а закон, в якому відображено волю всього народу. При такому підході система місцевого самоврядування, будучи недержавною інституцією, є невід'ємним елементом механізму здійснення єдиної державної влади, хоча й діє на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії.

Громадівська концепція місцевого самоврядування має в своїй основі ідею природних прав територіальної громади, її своєрідного суверенітету стосовно держави, яка лише визнає та гарантує права територіальної громади. Територіальна громада розглядається як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі.

Державницька концепція передбачає, що місцеве самоврядування може здійснюватися на будь-якому рівні адміністративно-територіального поділу держави, в тому числі й регіональному. Все залежить від того, наскільки держава довіряє місцевому населенню та тим органам, які воно обирає. Отже, предметом відання місцевого самоврядування може бути будь-яке питання, якщо держава вважає за потрібне децентралізувати його вирішення.

Громадівська концепція, навпаки, вважає, що місцеве самоврядування має здійснюватися лише на місцевому рівні, тобто маються на увазі лише села, селища, міста. Тільки там, згідно з цією концепцією, створені належні умови для ефективного функціонування суб'єктів місцевого самоврядування. Таким чином, предметом відання місцевого самоврядування є лише питання місцевого значення, які впливають із колективних потреб функціонування відповідної територіальної громади.

Протиідежний підхід у розглянутих концепціях і до способу дій органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Державницька концепція передбачає, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи мають діяти в окреслених законом межах, що означає позитивний принцип регламентації: дозволено лише те, що прямо передбачено законом. Громадівська ж концепція, навпаки, стверджує, що органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам, має бути дозволено все, що не заборонено законом.

Якщо з позицій вказаних концепцій розглянути законодавство України, що регулює діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, то можна знайти відображення обох концепцій. Комплексний аналіз Конституції України дозволяє зробити висновок, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а тому місцеве самоврядування є відносно самостійною формою здійснення влади народу. Вказану точку зору поділяють багато дослідників з питань місцевого само-

врядування. Так, на думку В.Ф. Погорілка, місцеве самоврядування опосередковує собою відносно самостійний вид влади в системі народовладдя – місцеву, муніципальну владу як владу територіальних спільнот [7, с. 7]. Місцеве самоврядування, на думку В.М. Кампо, виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної від державної [8, с. 4].

Поступово місцеве самоврядування почало розглядатися як інститут народовладдя, що є складовою громадянського суспільства, який не залежить від держави. Саме про такий підхід до місцевого самоврядування свідчить і його визначення, відображене у Всесвітній декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема в статті 3 останньої зазначено, що «місцеве самоврядування – це право та реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення» [9, с. 43-50].

Стаття 5 Конституції України закріпила положення, відповідно до якого народ України є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні. Народ здійснює владу безпосередньо через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З даного конституційного положення прямо випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму. Проголошення відокремлення місцевого самоврядування від системи органів державної влади на конституційному рівні було сприйнято в Україні як одна з підвалин формування демократичної, правової держави.

Варто зазначити, що чинна Конституція України визнала не лише належність влади народові, тобто володіння публічною владою як його природне право, а й право народу здійснювати належну йому владу. Так, у Основному Законі визначено конкретні форми здійснення влади народу: безпосереднє волевиявлення та через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Визнання місцевого самоврядування як самостійного рівня здійснення народом належної йому влади передбачає передусім організаційну відокремленість та незалежність місцевого самоврядування від державної влади, його самостійність при вирішенні питань місцевого значення в межах власних повноважень.

Це є принципово новою конституційною системою влади народу України, адже в радянський період у Конституції зазначалося, що народ здійснює державну владу тільки через ради народних депутатів, а особливістю сучасної конституційної системи влади народу є виділення такого способу її здійснення, як органи місцевого самоврядування, які не відносяться до системи органів державної влади. Отже, необхідно розрізняти конституційну систему влади народу і державної влади.

Водночас необхідно застерегти, що виділення муніципальної влади як самостійної за умови протистояння між гілками влади, низької правової культури, бюрократії є досить небезпечним. Адже визначити та відокремити власне громадські (місцеві) справи від

державних практично неможливо. До того ж місцеві інтереси не можуть протиставлятися загальнодержавним. Багато питань місцевого значення (освіта, культура, податки, будівництво, сільське господарство тощо) за своїм змістом не відрізняються від тих, які мають вирішувати місцеві державні адміністрації, тобто вони становлять інтерес як для місцевого самоврядування, так і для держави [10, с. 68-77].

Органи місцевого самоврядування здійснюють владу, яка за своїми ознаками є публічною, і в процесі її здійснення виникають відповідні публічно-правові відносини. Так, діяльність органів місцевого самоврядування характеризується такими притаманними органам публічної влади рисами, як наявність владних повноважень, обов'язковість прийнятих рішень для всіх фізичних та юридичних осіб, що перебувають на певній території, у межах якої діють відповідні органи місцевого самоврядування тощо.

Місцеве самоврядування в Україні є органічним поєднанням форм безпосередньої та представницької демократії. А це означає, що народовладдя і основний його зміст – самоврядування народу – реалізується як через представницькі форми, так і шляхом прямої участі громадян в управлінні державними і суспільними справами [11, с. 14].

Деконцентрація влади сприяє прогресу і розвитку народовладдя, створює умови для реального залучення громадян до вирішення суспільних справ, а місцеве самоврядування є необхідним як спосіб, засіб оптимізації державного управління [12, с. 106, 109].

Питання про критерії самоуправління народу не розглядалися детально, хоча більшість із них є визначеними. Ці критерії конкретизують та розкривають ідею самоврядування як управління суспільством самим народом у своїх власних інтересах. Без функціонування управлінської системи в інтересах народу його самоуправління неможливе. Однак реалізація цієї вимоги ще не означає встановлення самоврядування.

Якщо не відходити від прямого значення терміну «самоврядування», то слід визнати, що для самоврядування народу необхідна участь всіх громадян або хоча б їх більшості в управлінні державою та суспільством. Але для самоврядування важливо, щоб така участь була вирішальною, щоб вона забезпечувала вираження волі народу в управлінських рішеннях при безпосередній участі громадян у прийнятті цих рішень. Участь громадян в управлінні може бути різноманітною: дорадчою, рекомендаційною, вирішальною тощо. Заінтересованість та відповідальність участі громади в управлінні виступають гарантіями конструктивного використання основного принципу і критерія самоуправління народу – свободної участі громадян в управлінні [13, с. 10].

Народовладдя традиційно тлумачиться як принцип правління згідно з волею народу і пов'язується з демократичним політичним режимом і формами демократії. Народовладдя є певним синтезом, поєднанням тих, ким управляють, із владою тих, хто управляє. До ознак народовладдя можна віднести: народ як джерело влади; володіння, використання та розпорядження владою народом; можливість

народу періодично змінювати склад представницьких органів влади; визнання політичної свободи громадян; політична рівноправність участі громадян у формуванні органів влади і організації контролю за їх діяльністю; рівність громадян перед законом і т. ін.

Загальною базою організації дійсного народовладдя є громадянське суспільство. Саме у такому суспільстві народовладдя, головним елементом якого є загальна воля усіх вільних особистостей – членів суспільства, здатне одержати свій найповніший вираз.

Місцеве самоврядування як одна з передбачених статтею 5 Конституції України форм народовладдя є специфічною формою реалізації останнього. Воно характеризується, по-перше, наявністю особливого суб'єкта – територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, яка здійснює самоврядні функції безпосередньо та через представницькі органи, і по-друге, тим, що органи місцевого самоврядування не входять до механізму державної влади, а займають особливе місце у політичній системі. До того ж визнання у статті 7 Основного Закону місцевого самоврядування однією з фундаментальних засад конституційного ладу суспільства і держави означає необхідність встановлення демократичної, децентралізованої, самостійної системи управління, наділеної владними повноваженнями для вирішення питань місцевого значення [14, с. 100-101].

Отже, аналіз Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових актів, що регламентують місцеве самоврядування, дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування слід розглядати як багатогранне явище з притаманними цьому інституту влади таких ознак:

- місцеве самоврядування є однією з форм народовладдя, тобто специфічним способом організації влади, яка належить територіальній громаді для здійснення управлінських функцій;

- місцеве самоврядування визнається однією з фундаментальних засад правової демократичної держави, громадянського суспільства та є однією з форм їх функціонування;

- місцеве самоврядування є правом та реальною здатністю відповідних територіальних громад самостійно, а також через органи та посадові особи місцевого самоврядування під власну відповідальність вирішувати питання місцевого значення, діючи в рамках закону, в інтересах місцевого населення, що гарантується державою та іншими соціальними інститутами;

- носіями місцевого самоврядування є жителі села чи добровільно об'єднані у сільську громаду жителі кількох сіл, селища, міста;

- місцеве самоврядування здійснюється в межах законодавства України, має власну самовряду та делеговану державою компетенцію тощо.

Аналізуючи проблеми місцевого самоврядування як складової народовладдя, можна дійти висно-

вку, що воно є цілісною системою демократичних інститутів і лише у такому вигляді дозволяє територіальним громадам самостійно, під власну відповідальність активно здійснювати самоуправління в межах Конституції та законів України та вирішувати питання місцевого значення. Воно створює необхідні умови для наближення влади до населення, створення гнучкої системи територіального управління,

приспосованої до місцевих умов та особливостей. Водночас такий підхід до місцевого самоврядування вимагає його справедливого забезпечення, зокрема матеріального, правового, організаційного тощо, завдяки чому місцеве самоврядування як форма здійснення влади народом, зможе отримати реальну можливість вирішити існуючі справи місцевого значення відповідних територіальних громад.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Батанов О.В. Муніципальне право України : підручник / Відповідальний редактор М.О. Баймуратов. Видання друге, стереотипне. – Х. : «Одісей», 2012. – 528 с.
2. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні // Право України. – 2001. – № 12. – С. 24-27.
3. Онупрієнко А.М. Становлення законодавства про місцеве самоврядування: традиційні моделі і національний досвід // Проблеми законності : Республіканський міжвідомчий науковий збірник. – Вип. 61. – Х., 2003. – С. 44-49.
4. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. посібник. Друге вид., доп. – К. : Атіка, 2002. – 320 с.
5. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України : навчальний посібник. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
6. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Мюнхен, 1993.
7. Муніципальне право України : підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
8. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К. : Ін Юре, 1997. – 306 с.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування // Віче. – 2000. – № 3. – С. 43-50.
10. Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики // Українське право. – 1995. – № 1(2). – С. 68-77.
11. Карлов А.А. Формирование института местного самоуправления. – К. : Вища школа, 1993.
12. Онупрієнко А.М. До питання про соціальну природу місцевих органів влади // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2002. – Вип. 2. – С. 105-110.
13. Голованов В.И. Совершенствование системы местного самоуправления в городе Москве. – М. : Наука, 2001. – 32 с.
14. Кириченко Л. Народовладдя і місцеве самоврядування в Україні // Право України. – 2001. – № 6. – С. 99-101.