

УДК 342.553:352.07(477)

О.М. Пеклушенко

Голова Запорізької обласної державної адміністрації

## ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

*У статті автор досліджує особливості функціонування місцевого самоврядування, розмежовує повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування, доводить належність місцевого самоврядування до публічної влади в державі.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, вибори, посадова особа, народ, адміністративно-територіальна одиниця, місцевий бюджет, комунальна власність.*

### I. Вступ

Закріплюючи поняття місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування акцентує увагу на тому, що це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Таке формулювання, хоч і підкреслює значення органів, організаційних структур у цілому в здійсненні місцевого самоврядування, але містить і певні суперечності. Видається, що перебільшувати роль органів місцевого самоврядування, як це робить Європейська хартія, теж не слід, інакше під місцевим самоврядуванням повинна розумітися влада установ і посадовців, що створюються для здійснення місцевого самоврядування, тобто влада сформованих населенням структур. Органи публічної влади іншими бути й не можуть – вони створюються виключно у випадках і порядку, вказаних у нормативно-правових актах. Але місцеве самоврядування – це одна з форм влади народу, яка в певній адміністративно-територіальній одиниці повинна здійснюватися населенням. Діяльність населення з метою вирішення питань місцевого значення може здійснюватися безпосередньо або через органи місцевого самоврядування.

### II. Постановка завдання

Визначити місце органів місцевого самоврядування в системі публічної влади.

### III. Результати

Різні історичні періоди становлення самоврядування в Україні досліджували О. Андрійко, В. Антонович, Д. Багалій, М. Владимирський-Буданов, В. Голобуцький, М. Костомаров, М. Котляр, І. Крип'якевич, Р. Лашенко, М. Максимович, В. Отамановський, Ф. Тарановський, П. Толочко. Теоретичні основи місцевого самоврядування аналізува-

ли Ю. Панейко, В. Погорілко, О. Фрицький, Р. Хоменець, В. Шаповал. Проблеми та перспективи місцевого самоврядування в сучасній Україні досліджували Б. Андресюк, В. Бесчастний, В. Борденюк, І. Дегтярьова, Ю. Делія, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, Л. Савенко, В. Устименко, Г. Чапала. Організаційні засади функціонування органів місцевого самоврядування аналізували О. Бобровська, С. Болдирєв, В. Куйбіда, Ю. Куц. Організаційно-економічний аспект досліджували Є. Бабенков, А. Войтенко, В. Кравченко, О. Ніколаєва, В. Федотов.

Основою будь-якого демократичного ладу є народ, а не органи влади, відповідно, йтися, в першу чергу, повинно про владу народу, а не про владу установ. Так, ст. 5 Конституції України закріплює положення про те, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

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.

Видається, що мета всіх нинішніх правових приписів і організаційних змін полягає в тому, що місцеве самоврядування повинне реально заявити про себе як важливий, самостійний рівень у системі публічної влади. Підставами для такого висновку є, передусім, положення Конституції України.

У зарубіжній науковій літературі висловлюються різні думки про структуру публічної влади. На думку одних авторів, публічна влада в Російській Федерації поділяється на федеральну державну владу, державну владу суб'єктів Російської Федерації (регіональна влада) і на владу місцевого самоврядування (муніципальна влада) [3, с. 102]. Інші дослідники вважають, що необхідно виділяти два рівні публічної влади: державну владу та місцеву (муніципальну) владу [4, с. 94].

Виділення у структурі публічної влади лише державної та влади місцевого самоврядування видається цілком правомірним, але воно не враховує тієї обставини, що влада може здійснюватися, як це впливає з Конституції України, і безпосередньо самим народом, наприклад через механізм всеукраїнського та/чи місцевого референдуму.

У зарубіжних країнах структура публічної влади може бути різною і визначається, як правило, конституціями держав [5, с. 8]. Її поділяють, зазвичай, на законодавчу, виконавчу, судову, виборчу, контрольну, що характеризує горизонтальний рівень влади, а також на центральну або федеральну державну владу, державну владу адміністративно-територіальних одиниць (регіонів), суб'єктів федерації та місцеву владу.

Ю. Тихомиров вважає, що публічність як поняття походить від латинського слова *publicus* – гласний, суспільний, відкритий. Тривалий час поняття публічного права охоплювало в основному питання влади, відносин адміністрації та громадян, але зараз публічне право охоплює й інші сфери, у тому числі місцеве самоврядування [8, с. 27].

Конституційне значення місцевого самоврядування полягає в тому, що, по-перше, воно є найважливішим інститутом громадянського суспільства в Україні і в цій якості – однією з основ конституційного ладу; по-друге, це форма народовладдя, невід'ємна органічна частина політичної системи. У теорії держави і права усталілося розуміння влади народу як публічної влади, різновиду публічної влади, ланки в системі публічної влади в Україні.

Поняття публічної влади дає змогу конкретизувати й розвинути зміст конституційного визначення народовладдя, виділити в ряді його проявів державну владу, що реалізовується органами державної влади та посадовими особами, громадську владу, тобто владу громадських об'єднань, і муніципальну владу, що здійснюється на основі місцевого самоврядування [9, с. 20].

О. Кутафін і В. Фадєєв відзначають, що місцеве самоврядування – не просто форма самоорганізації населення для вирішення питань місцевого значення. Це й форма

здійснення публічної влади, влади народу. Муніципальна влада і влада державна – форми публічної влади, влади народу [4, с. 94].

Велику увагу дослідженню проблематики публічної влади приділив В. Чиркин. Він вважає, що як на рівні всієї держави народ є єдиним джерелом влади, так і на рівні муніципальних утворень джерелом влади є народ, об'єднаний у територіальні публічні колективи. Територіальний публічний колектив – особлива форма організації населення. Він створюється не на основі спільності політичних переконань (як партія), не для захисту специфічних інтересів особливих груп населення (як профспілка або об'єднання працевлаштувачів), не з метою досягнення особистого, приватного або суспільного інтересу (як виробничий кооператив), а на основі територіальної належності до нього і є об'єднанням людей незалежно від віку та громадянства. Цим він відрізняється, наприклад, від політичної партії. Членами територіального публічного колективу стають не лише особи, що постійно мешкають на його території, а й усі, хто хоча б тимчасово перебуває на його території, оскільки влада колективу, його органів поширюється і на них. Вони зобов'язані знати й дотримуватися правил (правові норми), встановлених на території цього публічного колективу [9, с. 21].

Ю. Битяк зазначає, що сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві територіальної громади, громадян та їх органів розв'язувати значну частину місцевих справ і управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення [1, с. 92].

Крім того, він вважає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [1, с. 93].

Публічна влада адміністративно-територіальної одиниці має особливий характер. У кожній адміністративно-територіальній одиниці діє "своя" публічна влада цього публічного колективу, яка поширюється тільки на вирішення питань місцевого значення. Вона має свої органи, які не входять в систему органів державної влади. Із цього випливає висновок про недержавний характер органів місцевого самоврядування і здійснюваної ними влади. Навіть здійснення цими органами делегованих їм окремих державних повноважень не робить їх органами державної влади. Публічна влада адміністративно-територіальної одиниці відрізняється від державної влади передусім своїм неполітичним характером, її органи не приймають

законодавчі нормативно-правові акти, а займаються лише справами місцевого значення.

Конкретизуючи поняття місцевого самоврядування, можна виділити такі його ознаки. По-перше, місцеве самоврядування виступає в ролі самостійного інституту влади, закріпленого в чинному законодавстві України. По-друге, воно має свій механізм здійснення функцій (жителі, органи та посадові особи). По-третє, владні повноваження реалізуються безперервно. По-четверте, влада діє на території всієї адміністративно-територіальної одиниці й рівною мірою поширюється на всіх осіб, які знаходяться на цій території. По-п'яте, місцеве самоврядування має комунальну власність і місцевий бюджет, які надають йому економічну самостійність. По-шосте, ця влада виконує відповідно до Конституції України таку важливу функцію, як встановлення місцевих податків і зборів на території певної адміністративно-територіальної одиниці.

На думку Д. Бахраха, для характеристики природи місцевого самоврядування важливий висновок про механізм публічної влади як сукупність державних і муніципальних органів, який дає змогу ставити питання про дві основні форми публічної влади, влади народу: державної і муніципальної (місцевого самоврядування), що мають свою специфіку, свої відмітні ознаки [3, с. 102].

Цікавий підхід до розкриття суті муніципальної влади запропонований Г. Атаманчуком. На його думку, місцеве самоврядування є явищем демократії та формою народовладдя, тому оцінювати його слід з урахуванням саме цих характеристик. По суті воно є проміжним явищем між державою й суспільством, що сполучає їх між собою; у ньому поєднуються громадські форми (у організації) і владні повноваження (у юридичній силі рішень, що приймаються). Водночас місцеве самоврядування можна віднести й до управлінських явищ, покликаних організувати, регулювати вирішення питань місцевого значення на території муніципального утворення. На думку Г. Атаманчука, місцеве самоврядування є засобом реалізації ініціативи та практичного здійснення самодіяльності, втілення творчої енергії й відповідальності населення за місцем проживання. Це – форма реалізації прав і свобод людини і громадянина [2, с. 133].

Варто зазначити, що здійснення місцевого самоврядування дійсно ґрунтується на використанні і форм прямого волевиявлення громадян, і форм публічно-владної діяльності органів місцевого самоврядування, що впливає з публічного характеру діяльності органів місцевого самоврядування. Публічність органів місцевого самоврядування проявляється в тому, яке місце вони

посідають у реалізації народовладдя, чий інтереси здійснюють у результаті своєї діяльності, наскільки самостійні у вирішенні питань місцевого значення та залежні від волі населення адміністративно-територіальної одиниці.

Особливістю влади місцевого самоврядування є поєднання форм прямого волевиявлення громадян і форм публічно-владної діяльності органів місцевого самоврядування. Публічно-владний характер діяльності органів місцевого самоврядування багато в чому зближує їх з органами державної влади, але не перетворює їх на такі. Зближення це ґрунтується на тому, що обидві гілки влади здійснюють владу народу, використовують в основному схожі механізми влади, органи державної влади забезпечують гарантії місцевого самоврядування і сприяють реалізації влади органами місцевого самоврядування.

До важливих рис, що характеризують владу місцевого самоврядування в системі народовладдя, слід віднести такі:

- джерелом влади місцевого самоврядування як частки влади всього народу держави є населення адміністративно-територіальної одиниці;
- влада місцевого самоврядування не має політичного характеру, здійснюється безперервно, оскільки покликана забезпечити життєдіяльність населення в певній адміністративно-територіальній одиниці;
- владні повноваження органів місцевого самоврядування реалізуються безперервно;
- влада місцевого самоврядування діє на території певної адміністративно-територіальної одиниці та однаково поширюється на усіх осіб, які знаходяться на цій території;
- влада місцевого самоврядування ґрунтується на законі, комунальній власності та місцевому бюджеті, які надають їй самостійність;
- влада місцевого самоврядування здійснюється в рамках закону; населення адміністративно-територіальної одиниці, органи місцевого самоврядування здійснюють таку владу самостійно.

Маючи єдину з органами державної влади основу – владу народу, – органи місцевого самоврядування діють у межах своїх повноважень самостійно, будучи організаційно відокремленими від органів державної влади в рамках єдиного державного механізму. Водночас органи місцевого самоврядування не виключені з процесу вирішення загальнодержавних завдань, що знаходить своє вираження в реалізації делегованих їм окремих державних повноважень.

Органи державної влади й органи місцевого самоврядування здійснюють у межах

конкретних територій не лише власну владу, а й, у рамках своєї компетенції, владу народу. Конституційні положення й норми чинного законодавства визначають обсяг і межі цієї влади. Важливо законодавчо співвіднести правовий зміст поняття “влада народу” з обсягом повноважень і характером діяльності органів місцевого самоврядування, щоб вони повною мірою стали по-справжньому самостійним каналом реалізації влади народу.

У демократичному механізмі управління державою та суспільством місцеве самоврядування посідає своє особливе місце. Його органи не є складовою системи органів державної влади. Вони інтегровані не в систему органів державної влади, а в систему влади народу – народовладдя [6, с. 94].

Основна частина компетенції органів місцевого самоврядування охоплює сфери, що стосуються забезпечення повсякденної життєдіяльності місцевого населення. Крім того, органи місцевого самоврядування, відповідно до Конституції України, можуть наділятися окремими державними повноваженнями, брати участь у здійсненні державних функцій. Державні органи в цьому випадку залишають за собою контроль за реалізацією делегованих повноважень органам місцевого самоврядування.

Закріплення в Конституції України інституту місцевого самоврядування, що забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування і розпорядження комунальною власністю, створює не лише законодавчу основу, а й установлює межі повноважень органів місцевого самоврядування. Їх сфера діяльності – вирішення питань місцевого значення. Органи місцевого самоврядування, відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами та доповненнями), самостійно управляють комунальною власністю, формують, затверджують і виконують місцевий бюджет, встановлюють місцеві податки і збори, здійснюють охорону громадського порядку, а також вирішують інші питання місцевого значення. Отже, вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення є фактичним відображенням здійснення влади народу на території певної адміністративно-територіальної одиниці.

Безпосереднє забезпечення органами місцевого самоврядування життєдіяльності населення адміністративно-територіальної одиниці, вирішення інших питань місцевого життя є важливим напрямом здійснення влади народу. У процесі цієї діяльності органи місцевого самоврядування повинні використати й механізми прямої демократії як форми безпосередньої реалізації населен-

ням адміністративно-територіальної одиниці влади народу. Водночас слід визнати, що певна частина проблем у місцевому самоврядуванні породжена суперечностями, що намітилися, між населенням як найважливішим суб’єктом влади місцевого самоврядування і місцевою владною елітою в особі органів і посадовців місцевого самоврядування. Досвід організації місцевого самоврядування в нашій країні показує приклади того, що органи місцевого самоврядування досить швидко здатні при виконанні своїх повноважень обходитися практично без використання форм прямого волевиявлення населення, зводити конституційно встановлену установчу владу населення лише до можливості один раз на чотири-п’ять років обирати представницькі органи і виборних посадових осіб, перетворивши цей вибір мало не на єдиний вимір місцевої демократії.

Останніми роками в науковій літературі велика увага приділяється проблематиці становлення громадянського суспільства в нашій країні, аналізу місця й ролі місцевого самоврядування в системі громадянського суспільства в Україні. Із включенням місцевого самоврядування в систему громадянського суспільства важко погодитися, оскільки громадянське суспільство своїми елементами має різні самодіяльні об’єднання, політичні партії, церкву, сім’ю, інші громадські об’єднання, що служать задоволенню різноманітних інтересів і потреб людей. Тому елементом громадянського суспільства слід вважати територіальну громаду за допомогою місцевого самоврядування, що вирішує питання місцевого значення на території певної адміністративно-територіальної одиниці.

Влада місцевого самоврядування, будучи гілкою публічної влади, здійснюється в межах території адміністративно-територіальної одиниці населенням, органами місцевого самоврядування і посадовими особами місцевого самоврядування і ґрунтується на нормах права. Владу місцевого самоврядування можна представити і як форму публічних відносин, у яких відповідно до чинного законодавства діяльність одних суб’єктів цих відносин, передусім органів місцевого самоврядування, організовує, направляє і контролює діяльність інших суб’єктів у рамках єдиної загальнодержавної політики і в інтересах населення певної адміністративно-територіальної одиниці [7, с. 45].

Одним з важливих понять, що характеризують визначеність, стабільність, ресурсну забезпеченість місцевого самоврядування як форму організації та здійснення влади місцевого самоврядування, є самостійність. Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України. Держава визнає місцеве самоврядування як самос-

тійну форму здійснення народом влади, що йому належить, і надає цьому конституційне обґрунтування, що знаходить своє відображення, зокрема, в організаційній відокремленості місцевого самоврядування, його органів від органів державної влади, в самостійній нормотворчості, у можливості власними силами забезпечити реалізацію власних прийнятих рішень з питань місцевого значення. Самостійне здійснення населенням місцевого самоврядування передбачає наявність системи демократичних інститутів, що ефективно функціонують, які дають змогу виражати інтереси і волю місцевого населення, а також свободу ініціатив та вибір рішень органами місцевого самоврядування на підставі власних повноважень у рамках чинних законів.

#### IV. Висновки

Публічна влада місцевого самоврядування є такою, що впливає від населення адміністративно-територіальної одиниці, складовою влади народу України, підзаконною, розпорядчою, самостійною владою, що здійснюється населенням безпосередньо та/чи через органи місцевого самоврядування.

#### Список використаної літератури

1. Адміністративне право України : підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 564 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М., 1997. – 320 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право. Часть общая : учебник / Д.Н. Бахрах. – М., 1993. – 280 с.
4. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М. : Юристъ, 2000. – 275 с.
5. Местное самоуправление в зарубежных странах. – М. : Юрид. лит., 1994. – 202 с.
6. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия / И.И. Овчинников. – М., 1999. – 310 с.
7. Овчинников И.И. Муниципальное право / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. – М., 2007. – 367 с.
8. Тихомиров Ю.А. Публичное право / Ю.А. Тихомиров. – М., 1995. – 256 с.
9. Чиркин В.Е. Публичная власть / В.Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2005. – 150 с.

#### **Пеклушенко А.Н. Органы местного самоуправления в системе публичной власти Украины**

*В статье автор исследует особенности функционирования местного самоуправления, размежевывает полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, доказывает принадлежность местного самоуправления к публичной власти в государстве.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, выборы, должностное лицо, народ, административно-территориальная единица, местный бюджет, коммунальная собственность.*

#### **Peklushenko A. Bodies of local self-government are in system of public power of Ukraine**

*The author examines in the article the features of functioning of local self-government, analyzes a difference between public plenary powers and local self-government authorities, takes belonging of local self-government to public power in the state.*

**Key words:** *local self-government, elections, public servant, people, administrative-territorial unit, local budget, community property.*