

УДК 340.12

Богів Я. С.

*кандидат економічних наук,
викладач кафедри конституційного та міжнародного права
(Інститут права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»)*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОДНА ІЗ ФОРМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ НАРОДНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ

Народний суверенітет передбачає офіційне визнання народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі. Народ здійснює свою владу в державі як безпосередньо (проведення виборів чи референдуму), так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. В Україні основи народного суверенітету відображено в ст. 5 Конституції України, що означає участь народу в управлінні державою. Ці права не можуть бути узурповані ні самою державою, ні її органами. З даного конституційного положення випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму. В силу цього, місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні переплітається із формуванням правової держави та громадянського суспільства і в їх основі закладені такі взаємопов'язані елементи, як самоврядування, демократія та народовладдя.

© Богів Я. С., 2014

© Національний університет «Острозька академія», 2014

-
- Місцеве самоврядування як одна із форм реалізації принципу народного суверенітету / Я. С. Богів // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14byspns.pdf>.

Самоврядування як участь громадян в управлінні може успішно функціонувати лише в тому випадку, коли вже існують елементи громадянського суспільства і самоорганізації. Ці елементи в Україні поки лише формуються і є відносно слабкими.

Аналіз співвідношення феноменів самоврядування, народовладдя та демократії проводив Г. В. Чапала [1]. Зокрема, він зазначав, про проблему частого, особливо у радянській науковій літературі, ототожнення понять «демократія» і «народовладдя». На думку автора, на термінологічному рівні ці поняття необхідно розмежовувати, враховуючи, що демократія традиційно розглядається лише як суто державне явище, натомість феномен «влади народу» є більш широким за обсягом і, на відміну від демократії знаходить своє втілення не лише у державній організації, а існує й до неї, а у певному сенсі і поряд із нею [2; с. 70]. Ще однією проблемою є наближення на межі ототожнення термінів «самоврядування» і «демократія». Зокрема, ще І. О. Ільїн визначав демократію як державний лад, при якому влада організована за принципом корпоративного самоврядування [3; с. 285]. На думку Г. В. Чапала, існування декількох термінологічних одиниць із однаковим змістом не є позитивним, а великий діапазон використання терміна «самоврядування» певною мірою «розмиває» його значення. До того ж, М. В. Цвік зазначає, що демократія і самоврядування є «різними формами здійснення народовладдя» [4; с. 111].

Термін «демократія» в загальній теорії держави і права традиційно пов'язується виключно із організацією державної влади, є визначенням, що дається з точки зору форми, тоді як народовладдя і самоврядування – насамперед з точки зору сутності, змісту, що зокрема відображає стан реалізованості ідеї народного суверенітету.

▪ Місцеве самоврядування як одна із форм реалізації принципу народного суверенітету / Я. С. Богів // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14byspns.pdf>.

Можливість використання терміна «народовладдя», на думку Г. В. Чапала, є істотно обмеженою через складність його застосування стосовно місцевого управління територіальних громад. Також він підкреслює певну термінологічну «обмеженість» суб'єктного складу феномена «народовладдя», оскільки народ, як лише один із різновидів соціальних спільностей, не є джерелом усіх видів публічної влади, він, будучи тісно пов'язаним з державною організацією, фактично є джерелом тільки державної влади [2; с. 72]. Більше того, якщо взяти до уваги теорію Оріу чи Комбетекра стосовно поділу влади в державі, то народу належить виключно так звана «виборча влада», і навіть в цій частині, на думку І. Д. Левіна, далеко до верховенства народу навіть з формальної сторони, бо юридично діє не народ, а лише його частина, яка наділена виборчим правом [5; с. 60].

У науковій літературі висловлювалася думка про заперечення місцевого самоврядування як однієї із форм народовладдя. Вона ґрунтується на тезі про те, що територіальна громада, як особливий суб'єкт місцевого самоврядування, визначений ст. 140 Конституції України, суперечить суб'єктному складу, що реалізує народовладдя відповідно до ст. 5 Конституції України [6; с.86-87]. Тому місцеве самоврядування, його органи, згідно з Конституцією України не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від держави, державної влади.

Ми підтримуємо думку, що влада народу при її здійсненні органами місцевого самоврядування має складовий характер. Всенародна влада виступає тут як сумарна влада, котра складається з суми місцевих влад, здійснюваних територіальними громадами [7; с. 30]. Це дозволяє нам зробити висновок, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-

▪ Місцеве самоврядування як одна із форм реалізації принципу народного суверенітету / Я. С. Богів // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14byspns.pdf>.

правового регулювання виступає в якості відповідної засади конституційного ладу України, є специфічною формою народовладдя, яка передбачає право жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Конституційне закріплення ідеї народного суверенітету передбачає створення механізмів її реалізації (способів і засобів організації і реалізації державної влади), які охоплюються поняттями безпосередньої демократії і представницької демократії.

Безпосередня демократія – це здійснення влади самим народом (виборцями) шляхом голосування або шляхом підтримки певних ініціатив, результатом чого може бути прийняття владних рішень. Представницька демократія передбачає реалізацію влади вибраними представниками народу, які функціонують або колегіально як органи, або як окремі посадові особи.

Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Зокрема статтею 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. передбачені загальні збори громадян за місцем проживання, які є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Подібні збори також функціонують і в інших країнах, як правило на рівні адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня. Наприклад, в деяких штатах США збори виборців регулярно проводяться для вирішення місцевих справ на рівні невеликих населених пунктів [8; с.173].

На сучасному етапі державотворення в Україні однією з форм безпосереднього здійснення влади народом, на думку О. В. Щербанюк, можуть стати публічні слухання, які дадуть можливість населенню брати

▪ Місцеве самоврядування як одна із форм реалізації принципу народного суверенітету / Я. С. Богів // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14byspns.pdf>.

участь в управлінні державними та суспільними справами [9; с. 177]. У сучасному конституційному праві можна виділити два підходи до визначення публічних слухань. Зокрема, М. П. Беспалов, В. І. Васильєв, В. В. Комарова, О. Є. Кутафін, В. І. Фадєєв, М. В. Хвостунов розглядають публічні слухання лише в рамках інституту місцевого самоврядування, що, на нашу думку, виходячи із змісту статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», можна вважати цілком виправданим. У зазначеній статті передбачено, що територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Такі слухання проводяться не рідше одного разу на рік, а пропозиції, які вносяться за результатами їх проведення, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

В той же час, науково обґрунтованою є й позиція, якої дотримуються С. А. Авак'ян, С. С. Зенін, М. О. Очеретина, Є. С. Шугріна, визначаючи публічні слухання як самостійний інститут безпосередньої демократії, як форму діалогу влади з населенням. Така форма може бути реалізована шляхом організації та проведення конференцій, громадських слухань, форумів, зборів, дебатів із використанням медійних ресурсів і т.п.

Відповідно до статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницькими органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські ради, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, а також обласні та районні ради,

▪ Місцеве самоврядування як одна із форм реалізації принципу народного суверенітету / Я. С. Богів // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14byspns.pdf>.

що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Становище місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади. Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України. Зокрема, в статті 142-ій визначається матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування, оскільки передбачено, що держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування, а витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Найважливіші аспекти, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, стаття 143 якої передбачає, що територіальні громади села, селища, міста:

- безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності;
- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;
- затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання;
- встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів;

▪ Місцеве самоврядування як одна із форм реалізації принципу народного суверенітету / Я. С. Богів // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14byspns.pdf>.

- утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Деталізуються та конкретизуються повноваження місцевого самоврядування в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», в галузевому законодавстві та в інших нормативно-правових актах. Одночасно необхідно зазначити, що переважна більшість повноважень місцевого самоврядування здійснюється через представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. При цьому Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» згідно з принципом розподілу повноважень окремо визначає компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів та сільського, селищного, міського голови.

Сучасні політичні та економічні перетворення в Україні спрямовані на відновлення демократичних свобод, верховенства права і закону. Основою чинного законодавства України стає філософія пріоритету прав і свобод людини і громадянина, владні інституції реформуються з орієнтацією на забезпечення цих прав. І тут без ефективного місцевого самоврядування – найближчого для кожного громадянина рівня влади – не обійтися. Саме ефективність діяльності органів місцевого самоврядування має суттєвий і оперативний вплив на суспільні відносини, насамперед, на зростання добробуту населення, яке проживає на відповідній території, а це, власне, і є головною метою діяльності органів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування за своєю природою виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної влади, так і від об'єднань громадян, воно втілює місцеві інтереси територіальних

▪ Місцеве самоврядування як одна із форм реалізації принципу народного суверенітету / Я. С. Богів // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14byspns.pdf>.

громад, є формою залучення громадян України до участі в управлінні своїми справами.

Таким чином, підсумовуючи розглянуту проблему, акцентуємо увагу на тому, що згідно з Конституцією України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Як специфічна форма реалізації належної народіві влади місцеве самоврядування має особливого суб'єкта – територіальну громаду, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста.

Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою є досить тісним і ґрунтується на тому, що і місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело – народ.

Місцеве самоврядування як одна із форм реалізації принципу народного суверенітету передбачає застосування як інструментів безпосередньої, так і представницької демократії регламентованих законодавством України.

Список використаних джерел

1. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади [Текст] : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 Теорія та історія держави і права. Історія політ. і правових вчень / Г. В. Чапала. – Х., 2004. – 20 с.
2. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз [монографія] / Г. В. Чапала. – Х.: «Право». – 2006.
3. Ильин И. А. Теория права и государства / Под редакцией и с предисловием В. А. Томсинова. – М.: Зерцало, 2003.

▪ Місцеве самоврядування як одна із форм реалізації принципу народного суверенітету / Я. С. Богів // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14byspns.pdf>.

4. Загальна теорія держави і права / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків: Право, 2002.
5. Левин И.Д. Суверенитет / И. Д. Левин. – СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс», 2003.
6. Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии/ А. Крусян // Юридический вестник. – 1998. – №1. – С. 86-87.
7. Конституція України: Науково-практичний коментар / Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Х.: Право; К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003.
8. Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право / В. Н. Шаповал. – К.: ИД «Княгиня Ольга», 2007.
9. Щербанюк О. В. Народний суверенітет і реалізація владоспроможності демократичної держави: монографія. Книга II / О. В. Щербанюк. Монографія. – К.: Логос, 2013.

Богів Я. С.

Місьцеве самоврядування як одна із форм реалізації принципу народного суверенітету

У статті розглянуто співвідношення понять «самоврядування», «демократія», «народовладдя». Проаналізована проблема визначення місцевого самоврядування як однієї із форм реалізації принципу народного суверенітету. Визначені механізми реалізації влади народу у сфері місцевого самоврядування.

Ключові слова: місьцеве самоврядування, народний суверенітет, представницька демократія, безпосередня демократія.

▪ Місьцеве самоврядування як одна із форм реалізації принципу народного суверенітету / Я. С. Богів // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14byspns.pdf>.

Богів Я. С.

Местное самоуправление как одна из форм реализации принципа народного суверенитета

В статье рассмотрено соотношение понятий «самоуправление», «демократия», «народовластие». Проанализирована проблема определения местного самоуправления как одной из форм реализации принципа народного суверенитета. Определены механизмы реализации власти народа в сфере местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, народный суверенитет, представительная демократия, непосредственная демократия.

Bohiv Y. S.

Local government as a form of realization of the principle of popular sovereignty

The article deals with the approaches to the definition of the categories of «self-governance», «democracy» and «people's power». The author examines the local government as one of the forms of realization of the principle of popular sovereignty and defines different mechanisms of realization of people's power in local government.

Keywords: local government, popular sovereignty, representative democracy, direct democracy.

-
- Місцеве самоврядування як одна із форм реалізації принципу народного суверенітету / Я. С. Богів // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14byspns.pdf>.