



*Трачук Я.А.,*

*доцент юридичного факультету  
Ужгородського державного інституту  
інформатики, економіки і права,  
кандидат юридичних наук,  
Заслужений юрист України*

## ДО ПИТАННЯ СТАНОВЛЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Однією з найважливіших проблем, що постала перед державою в Україні, є проведення адміністративної та муніципальної реформ. А це потребує і суттєвого реформування всього змісту адміністративного і муніципального права, що є необхідною умовою і засобом реалізації норм Конституції у найважливішій сфері адміністративно-правової регламентації відносин між органами влади і громадянами.

Окрім цього, реформування політичного та економічного життя України на сьогодні гостро ставить проблему ефективності державного управління та місцевого самоврядування. Однак в сучасній юридичній літературі немає єдиної точки зору щодо співвідношення даних понять та їх ролі і місця в сучасних умовах. Вказані питання стали об'єктом підвищеного інтересу таких науковців, як: Є.Г. Амніці, О.В. Батанова, В.А. Григор'єва, Ю.В. Крест'євої, В.В. Кравченка, А.Р. Крусяна, М.Ф. Орзіха, В.Ф. Погорілка, А.Т. Тертишного, А.О. Чемериса, Ю.С. Шемшученка та ін. Однак переважна більшість вчених не розглядають питання співвідношення державної влади та місцевого самоврядування у нерозривному поєднанні, виокремлюючи домінанту одних над іншими. Запропонована ж стаття присвячується питанням юридичної природи публічної влади та її впливу на права людини, які, враховуючи історичний досвід організації управління на місцях, сучасну законодавчу практику зарубіжних країн та чинне законодавство України, повинні вирішуватись саме у площині підняття ролі людини у прийнятті публічних рішень. Політико-правовою підставою існуючої недооцінки цієї ролі можна вважати застаріле уявлення про право як будь-який офіційний акт суб'єкта державної влади, що вважається вираженням волі "всього народу"<sup>1</sup>.

За Конституцією України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Згідно зі статтею 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування<sup>2</sup>. На цій підставі А.О. Чемерис вважає, що таким чином законодавством затверджено механізм поєднання інтересів народу, держави та територіальних громад<sup>3</sup>. З цього конституційного положення прямо випливає теза, що місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі суспільства і його слід розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

Конституція України традиційно поділяє демократію на безпосередню та представницьку. Але на відміну від попередніх конституцій пріоритетною формою демократії, яка є основою, вона визнає безпосередню демократію. Це є цілком логічним, закономірним і реальним. Адже безпосередня демократія, яка виникло раніше представницької, є природним правом народу. Акти (рішення) безпосередньої демократії не потребують будь-якого затвердження. Шляхом

<sup>1</sup> Шемшученко Ю.С. Людина і реформування адміністративного права // Урядовий кур'єр. – 2000. - № 53.

<sup>2</sup> Конституція України // Відомості ВРУ. – 1996. - № 30. – Ст. 141.

<sup>3</sup> Чемерис А.О. Концептуальні засади реформування державного управління і місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного управління. – К., 2000. – С. 14.



безпосередньої демократії приймаються, насамперед, найважливіші нормативно-правові акти: конституції, закони, акти про внесення до них відповідних змін (доповнень) та інші акти, які безпосередньо виражають волю народу<sup>4</sup>.

За своєю суттю безпосередня демократія відповідно до положень Конституції (ст.ст. 5, 36, 69 та ін.) є, насамперед, прямим волевиявленням народу або його волевиявленням через політичні партії, засоби масової інформації та інші складові механізму безпосередньої демократії. Таким чином, безпосередня демократія є безпосередньою реалізацією народом волі щодо власних інтересів, власної долі (в цілому чи щодо частини суспільства або окремих осіб).

Отже, за своєю суттю безпосередня демократія є безпосереднє абсолютне чи відносне волевиявлення – всього народу або його частини в незаборонених Конституцією та законах формах.

У науковій літературі дискутується питання про те, чи є місцеве самоврядування, а, відповідно, і здійснення публічної самоуправлінської влади, проявом народовладдя. Здається, що це питання має принципове значення не тільки для визначення природи публічної самоуправлінської влади, але й становлення суб'єктно-об'єктної та структурно-функціональної її характеристик. Дійсно, якщо розглядати місцеве самоврядування як одну із форм демократії, то як наслідок витікає висновок, згідно з яким суб'єктом місцевого самоврядування є безпосередньо народ, тобто "громадяни України всіх національностей" (Преамбула Конституції України), що певним чином входить у колізію зі ст. 140 Основного Закону, яка визначає місцеве самоврядування як "право територіальної громади". Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"<sup>5</sup> (статті 1, 2) кваліфікуючими ознаками територіальної громади визнається: наявність територіального колективу жителів певного чи кількох населених пунктів; спільне ("об'єднане") їх проживання в межах села, селища, міста; належність їх до певної самостійної адміністративно-територіальної одиниці; наявність спільного адміністративного центру територіального колективу.

Таким чином, існує специфіка у нормативному закріпленні та реалізації публічної влади на рівні місцевого самоврядування. Та обставина, що територіальну громаду складають не тільки громадяни України, а також інші фізичні особи, які проживають на відповідній території, не дає можливості прирівняти місцеве самоврядування до конкретної форми народовладдя. Тому слід погодитися з думкою А.Р. Крусян про хибність ототожнення термінів "народовладдя" та "місцеве самоврядування", "народне" і "місцеве" самоврядування. Насамперед ці явища розрізняються за суб'єктним складом, оскільки місцеве самоврядування реалізується територіальною громадою, яка на місцевому рівні здійснює гарантовану державою самоуправлінську діяльність<sup>6</sup>.

На відміну від Українського народу, територіальна громада не володіє суверенітетом. У цьому випадку "суверенні права держави трансформуються у самоуправлінські повноваження територіальних колективів". Тому суб'єктом місцевого самоврядування повинна визнаватися власне територіальна громада, яка, на думку М.П. Орзіх, виступає як "нормативно-правова модель самоорганізації населення з відповідними організаційними структурами, які здатні виражати, реалізувати та захищати територіальний інтерес в якості права і законного інтересу місцевого самоврядування"<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Погорілко В. Основні засади теорії безпосередньої демократії // Право України. – 2001. – №8. – С. 26.

<sup>5</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 27. – Ст. 170.

<sup>6</sup> Крусян А.Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления // Дис... канд. юрид. наук. — Одесса, 1999. – С. 18.

<sup>7</sup> Орзіх М.Ф. Интерес в системе местного самоуправления // Аппарат государственного управления: интерес и деятельность. – К., 1993. – С. 93.



Таке становище місцевого самоврядування в політичній системі, на думку В.Є. Чиркіна, дозволяє характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади<sup>8</sup>.

Більшість вчених вбачають тісний взаємозв'язок між державою та місцевим самоврядуванням. Зокрема, місцеве самоврядування розглядається як “специфічна частина державного механізму”<sup>9</sup>, організація публічної влади на місцях<sup>10</sup>, “публічна влада територіального колективу”<sup>11</sup> тощо. Незважаючи на певні розбіжності у цих поглядах, можна констатувати, що їх об'єднує визнання місцевого самоврядування як автономної по відношенню до державної влади системи управління суспільством.

Місьцеве самоврядування можна розуміти як поєднання форм безпосередньої демократії, коли населення вирішує справи місцевого значення, а також представницької демократії, тобто через систему органів влади та посадових осіб, що формуються шляхом виборів територіальною громадою.

Безумовно, діяльність місцевих представницьких та виконавчих органів має за мету і вирішення питань місцевого значення, тому органи держави і громадського самоврядування повинні взаємодіяти між собою.

Російські вчені Є. Аніміца та А. Тертишний розуміють самоврядування як “відносно автономне функціонування будь-якої громадської організації, яке забезпечується прийняттям членами певної організації норм та рішень, що стосуються її життєдіяльності, передачею за історичною естафетою традиційних соціокультурних цінностей та навичок соціальної поведінки, спільним веденням цими індивідами спільних для них справ, відсутністю в організації розриву між суб'єктом і об'єктом управління”<sup>12</sup>. На основі цього визначення автори виводять такі ознаки місцевого самоврядування: відмінність у характері влади у порівнянні з державною; специфічне коло повноважень цих органів; принцип локально-територіальної обмеженості; місцеве самоврядування як сукупність виборних та інших органів й інститутів влади; спільність населення територіальної громади; єдність самостійності та відповідальності цих органів; здійснення місцевого самоврядування, виходячи з інтересів населення відповідної території; місцеве самоврядування опирається на правову основу, засновану державою<sup>13</sup>.

На думку С.А. Авак'яна, місцеве самоврядування – це форма народовладдя, яка забезпечує населенню можливість самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення, тобто управляти своїм життям та справами на відповідній території. Воно реалізується на зборах громадян за місцем їхнього проживання або на місцевих референдумах. Питання місцевого значення можуть вирішуватися обраними представницькими органами місцевого самоврядування та його посадовими особами. С.А. Авак'ян вважає, що громадська (недержавна) природа місцевого самоврядування має прояв лише при вирішенні ним питань суто місцевого значення, хоча його рішення мають обов'язковий характер для населення на цій території. Разом з цим органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі

<sup>8</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998. – С. 421.

<sup>9</sup> Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 674.

<sup>10</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х т. / Под ред. Б.А. Страшуна. – Т. 2. – М., 1996. – С. 393-400.

<sup>11</sup> Чиркин В.Е. Указ. соч.

<sup>12</sup> Анимца Е.Г., Тертышний А.Т. Основы местного самоуправления: Учебн. – М., 2000. – С. 5.

<sup>13</sup> Авак'ян С.А. Народовластие // Конституционное право: Энцикл. словарь / Отв. ред. С.А. Авак'ян. – М., 2000. – С.375.



повноваження органів виконавчої влади. При здійсненні цих повноважень акти органів місцевого самоврядування забезпечуються державно-зобов'язальною силою. Сукупне здійснення двох видів завдань, на думку С.А. Авак'яна, і робить владу місцевого самоврядування змішаною громадсько-державною формою публічної влади народу<sup>14</sup>.

Характеризуючи місцеве самоврядування як багатоаспектне явище, яке одночасно має якості соціального і політичного, публічно-правового та приватноправового, В.В. Кравченко стверджує, що місцеве самоврядування – це публічна влада з усіма її атрибутами, і, одночасно, інститут громадянського суспільства, форма самодіяльності населення, вияв його здатності управляти власними справами автономно від держави<sup>15</sup>. У іншій своїй роботі, цей автор констатує, що місцеве самоврядування – публічна влада територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища і міста, вона носить локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, в той час як державна влада – це влада всього народу, вона поширюється на всю державну територію<sup>16</sup>. Як особливу “форму здійснення влади (публічно-самоврядової) населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади)”, розглядає місцеве самоврядування український політолог Ю.В. Крестева<sup>17</sup>. Специфічною формою публічної влади територіальної громади визначає місцеве самоврядування О.М. Солоненко<sup>18</sup>. Автономний характер муніципальної влади відстоює О.В. Батанов, який розглядає її суб'єктно-об'єктні та структурно-функціональні характеристики через призму компаративного аналізу місцевого самоврядування та органів державної влади<sup>19</sup>. Існування двох рівнів публічної влади – публічної державної й публічної самоврядної (муніципальної) - найбільш аргументовано об'рунтовує в своїй дисертаційній роботі інший вітчизняний дослідник В.А. Григор'єв<sup>20</sup>. Кандидатська дисертація останнього автора є першим та єдиним на сьогоднішній день в Україні комплексним науковим дослідженням, присвяченим теоретичним і практичним проблемам становлення й розвитку публічної самоврядної (муніципальної) влади.

На наше глибоке переконання місцеве самоврядування за усіма параметральними (сутнісними, суб'єктно-об'єктними, генетичними, динамічними тощо) характеристиками є

<sup>14</sup> Кравченко В.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.В. Кравченка. – К., 2003. – С. 50.*

<sup>15</sup> 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 відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11–12 червня 2002 р. – К., 2002. – С. 202.*

<sup>16</sup> Крестева Ю.В. *Інститут місцевого самоврядування в Україні: Автореф..... канд. політ. наук / 23.00.02. – Львів, 2002. – С. 6.*

<sup>17</sup> Солоненко О.М. *Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання): Автореф..... к.ю.н. / 12.00.02. – К., 2001. – С. 1.*

<sup>18</sup> Батанов О.В. *Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади // Часопис Київського університету права. – 2002. – №2. – С.21–30; Батанов О.В. Теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та органів державної влади / В кн.: Органи державної влади України. – К., 2002. – С.568–584.*

<sup>19</sup> Григор'єв В.А. *Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні: Дисертація..... к.ю.н. / 12.00.13. – Одеса, 2002.*

<sup>20</sup> *Відомості ВРУ. – 1997. - № 24. – Ст. 170; 1998. - № 48. – ст. 292; 1999. - № 41. – Ст. 372; 2000. - № 9. – Ст. 67*



нічим іншим як самостійним видом публічної влади – муніципальної влади територіальних громад. Конституція України визнає та гарантує місцеве самоврядування (ст. 7). Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – мешканців села або добровільного об'єднання в сільську громаду мешканців кількох сіл, селища чи міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140). 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. Більш детально відносини у сфері місцевого самоврядування регулюються спеціальним законом – Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”<sup>21</sup>.

Аналогічні концептуальні підходи до конституювання муніципальної влади ми знаходимо й у зарубіжній законодавчій практиці. У деяких конституціях місцеве самоврядування розглядається як один із найважливіших аспектів основ конституційного ладу, як одна із форм здійснення народовладдя. Так, Конституція Російської Федерації проголошує: “Народ здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”<sup>22</sup>. У розділі II Конституції Киргизької Республіки зафіксовано положення, що державна влада базується на принципі розмежування функцій державної влади і місцевого самоврядування (ст. 7)<sup>23</sup>. Згідно зі ст. 2 Конституції Грузії “питання місцевого значення громадян Грузії вирішують шляхом місцевого самоврядування без шкоди для суверенітету держави. Порядок створення, повноваження органів місцевого самоврядування і їх відносини з державними органами визначаються органічним законом”<sup>24</sup>.

Місцеве самоврядування є одним із визначальних елементів демократичного устрою країни. У науці конституційного права проблема місцевого самоврядування розглядається як багатогранне та комплексне політико-правове явище, що характеризується з різних сторін.

Безперечно, теорія місцевого самоврядування концентрувалася навколо формування правовідносин територіальної громади і держави. Вся наука про самоврядування бере свій початок зі спроби розв'язати проблему, чи має громада окрему, відмінну від держави владу, чи вона є незалежною від держави публічно-правовою корпорацією, чи міцно включеною в державний організм і виконує тільки функції органу влади<sup>25</sup>.

У цьому контексті слід приєднатися до думки, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає однією із засад конституційного ладу України, специфічною формою народовладдя та права жителів відповідної територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення<sup>26</sup>. Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві й державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу.

<sup>21</sup> Абз. 2 ст. 3 Конституції Російської Федерації // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып. 2. – М.: Манускрипт, 1998. – С. 357

<sup>22</sup> Конституция Российской Федерации // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып. 2. – М.: Манускрипт, 1998. – С. 270

<sup>23</sup> Там же. – С. 175

<sup>24</sup> Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Мюнхен, 1963. – С. 17.

<sup>25</sup> Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний В.В. Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право. – К.: Атіка, 2000. – С. 8

<sup>26</sup> Батанов О.В. Повноваження органів державної влади у сфері місцевого самоврядування: система та загальна характеристика // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 1. – С. 44–53.



Аналіз наведених положень правових актів та думок вчених дає нам змогу зробити наступний висновок. Як самостійний вид публічної влади місцеве самоврядування тісно пов'язане із державною владою, діяльність органів місцевого самоврядування багато в чому залежить від загальних напрямків політики держави, їх ефективність також залежить від підтримки з боку останньої<sup>27</sup>. Система місцевого самоврядування заснована на Конституції і законах України, просторові межі територіальних громад обумовлені адміністративно-територіальним поділом країни. Разом з тим Конституція і чинне законодавство України заклали механізм перерозподілу повноважень між органами держави та місцевого самоврядування, що є втіленням конституційного принципу децентралізації політико-територіальної організації публічної влади в Україні (ст. 142).



*Домбровська О.В.,*

*викладач кафедри конституційного права  
Національної академії внутрішніх справ  
України*

### **ЗМІСТ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ЖИТТЯ ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА**

Мабуть, найголовнішою проблемою, що коли-небудь поставала перед людством, є захист життя людини, його суть та регулювання. Не зникає вона і в наші часи, бо стрімкий розвиток науково-технічної революції чинить суттєвий вплив на людину та людство, на їх сьогодення та майбутнє.

Важливим напрямком дослідження проблеми права людини на життя є її вивчення крізь призму діяльності владних органів, зокрема правоохоронних, чия робота безпосередньо впливає на стан реалізації основних прав і свобод. Конституційне закріплення права на життя людини та громадянина викликало необхідність розробки механізму забезпечення і реалізації цього права, важливу роль в якому відіграють саме правоохоронні органи.

Аналізуючи наукову літературу з проблем забезпечення права на життя, можна помітити нерівномірне та диференційоване дослідження різних боків проблеми життя людини. Термін “життя” більш розроблений не правовою наукою, а природничими (біологія, медицина) та суспільними (філософія, етика). Що стосується забезпечення прав людини органами внутрішніх справ, то цим питанням займалися К.Б. Толкачев, А.Г. Хабібулін, П.М. Михайлов, С.Д. Гусарев, А.Ю. Олійник, А.М. Колодій, О.Б. Горова, С.Л. Лисенков, І.В. Ростовщиків, А.С. Олейник, С.М. Тараненко. Вони розглядали особливості забезпечення органами внутрішніх справ реалізації прав людини і громадянина, не акцентуючись саме на праві на життя.

Метою цього дослідження є з'ясування ролі та місця органів внутрішніх справ в механізмі забезпечення реалізації права на життя людини та громадянина, визначити основні напрямки роботи в цій сфері діяльності, розкрити форми та методи, що використовуються ОВС взагалі, та при охороні і захисті права на життя зокрема.