



УДК 342.553

## МІСЦЕ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВИ

Донченко О.І., доцент  
кафедри загальноправових дисциплін  
та міжнародного права економіко-правового факультету  
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

У роботі здійснено аналіз поняття та сутності органів місцевого самоврядування. Визначено особливості функціонування органів місцевого самоврядування в механізмі держави, а також перспективи удосконалення їх діяльності.

**Ключові слова:** самоврядування, органи місцевого самоврядування, механізм держави, завдання, повноваження, взаємодія, правова основа діяльності.

В работе проведен анализ понятия и сущности органов местного самоуправления. Определены особенности функционирования органов местного самоуправления в механизме государства, а также перспективы совершенствования их деятельности.

**Ключевые слова:** самоуправление, органы местного самоуправления, механизм государства, задачи, полномочия, взаимодействие, правовая основа деятельности.

Donchenko A.I. PLACE OF LOCAL GOVERNMENT IN THE MECHANISM OF STATE

The paper analyzes the concept and nature of local government. The features of the functioning of local government in the mechanism of the state and prospects of improving their performance.

**Key words:** government, local governments, state mechanism, tasks, powers, interaction of the legal framework.

**Актуальність теми.** Природа держави, її організація й функціонування завжди займали й продовжують займати одне з провідних місць серед проблем, що вивчаються з позицій різних підходів вітчизняної та зарубіжної юридичної науки, як минулого, так і сучасності. На рубежі ХХ-ХХІ ст. у нашій країні стала поступово формуватися нова українська державність, основою якої є ідея правової держави, демократії й загальнолюдських цінностей. **Однак проблема** оптимальної організації та ефективної діяльності механізму держави України не втратила своєї актуальності. Тільки функціонування спеціальної системи органів і установ, що входять у механізм держави, дозволяє організовано й ефективно реалізовувати завдання й функції держави, її призначення в суспільстві. Механізм держави є важливим і необхідним атрибутом будь-якої держави.

У вітчизняній і зарубіжній науковій літературі неодноразово зверталася увага на багатогранне розуміння механізму держави, аналізувалися його організація, функціональні особливості, принципи побудови. Однак проблема вироблення єдиного визначення даного інституту у вітчизняній юридичній науці до теперішнього часу не вирішена. Основні розбіжності стосуються визначення системи органів, що реалізують основні напрями державної діяльності й які входять у структуру механізму держави.

На сучасному етапі державотворення в науковій літературі утверджується новий підхід до визначення поняття «механізм держави», а саме, як системи не тільки державних органів, державних установ й підприємств, а й інших інститутів держави. Крім того, у світовій науковій думці утвердився системний підхід до розгляду будь-яких процесів та явищ, відповідно до якого під механізмом держави доцільно розуміти соціальну систему, а саме

державно-правову систему, як складову підсистему більшої соціальної системи – суспільства. Варто також зауважити, що державна система – це система державних інститутів, які складають її організаційну основу: організаційно-політичну, організаційно-економічну, організаційно-соціальну й організаційно-культурну, за допомогою якої держава створює і підтримує організаційні та правові умови для розвитку й функціонування матеріальних, соціальних, духовних потреб громадянського суспільства.

Проте в юридичній літературі є й інші думки, відповідно до яких «державний механізм» ототожнюється з поняттями «державний апарат» або «державна машина». Визнають їх ідентичними за обсягом та змістом, вважаючи, що термін «механізм» лише підкреслює цілісність апарату, його спрямованість на результативну діяльність. Вивчаючи апарат держави, кажуть у першу чергу про призначення, порядок утворення, компетенцію того чи іншого державного органу, а вивчаючи механізм держави – безпосередню діяльність державних органів, про їх взаємодію між собою [1, с. 72]. Державний механізм у таких випадках нерідко зветься державним апаратом у широкому розумінні слова, а система державних органів – апаратом у вузькому розумінні слова [2, с. 31]. Такий підхід був загальноприйнятим у науковій думці в 50-80 рр. минулого століття, і є домінуючим у наукових працях останніх років. Так, механізм сучасної Російської держави розглядається як побудована на єдиних законодавчо закріплених принципах, заснована на розподілі влади й наділена необхідними матеріальними додатками система державних органів, за допомогою яких здійснюється завдання та функції держави [3, с. 102]. При такому розумінні специфіка даного явища й відпо-

відного йому поняття зникає. Відкидається право громадянина на безпосередню участь у реалізації державної влади за допомогою інститутів виборів, референдуму, органів місцевого самоврядування, тобто шляхом реалізації органами самоврядування делегованих повноважень органів державної влади, бо основним знаряддям державної влади вважається державний апарат та державні органи як його структурні елементи.

**Ступінь розробки теми.** Питання створення належного державного механізму неодноразово піднімалось українськими вченими-конституціоналістами, серед яких М. Баймуратов, Ю. Бисага, Ю. Волошин, М. Орзих, В. Шаповал, О. Фрицький та ряд інших. Дослідженню питань органів місцевого самоврядування, як складової частини механізму держави присвячена досить велика кількість наукових праць. Зокрема, дану сферу досліджували П. Біленчук, О. Бориславська, О. Лазор, Т. Калиновська, Б. Калиновський, Н. Камінська, В. Кампо, А. Колодій, О. Корпань, А. Руснак.

**Метою даної наукової публікації** є характеристика та визначення місця органів місцевого самоврядування в механізмі держави.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, у реалізації конституційного завдання щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина одне з чільних місць належить органам місцевого самоврядування. Діяльність органів місцевого самоврядування регламентується великою кількістю нормативно-правових актів, які визначають завдання, функції, принципи діяльності таких органів, повноваження, права та обов'язки представників таких органів і т. ін. Одним із основних нормативних актів у цій сфері, поряд із Конституцією України [4] та Законом України «Про місцеве самоврядування» [5], виступає Європейська хартія місцевого самоврядування [6].

Загалом, місцеве самоврядування – це комплексне, багатаспектне явище, яке ще не має досить точного та єдиного наукового визначення. Натомість у науковій літературі є різні підходи до його характеристики. Спільним для різних концепцій є розгляд місцевого самоврядування в якості основоположної засади конституційного ладу, тобто в ролі одного з визначальних принципів організації та здійснення влади в суспільстві й державі, який полягає у встановленні децентралізованої системи управління, фінансово й організаційно відокремленої від державних органів [7, с. 13]. Конституційний принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування в Україні (ст. 7) існує поряд із принципом поділу державної влади, доповнюючи поділ влад по горизонталі градацією по вертикалі.

Виступаючи як окремий спосіб здійснення народом належної йому влади, як форма народовладдя, місцеве самоврядування є однією з підвалин сучасної демократичної системи управління, вагомим засобом оптимізації державного управління, забезпечуючи можливість самостійного функціонування, без втручання органів державної влади, спираючись на самоорганізацію й самофінансування.

Місцеве самоврядування може розглядатися і як право громадян, населення певної території самостійно вирішувати питання місцевого значення. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад, причому забороняються будь-які дискримінаційні обмеження права громадян на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками [5].

Закріплюючи поняття місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування наголошує, що це право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення [6]. Конституція України в ст. 140 дає наступне визначення місцевого самоврядування: це право 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 й законів України [4].

Існує й так звана теорія муніципального дуалізму, згідно з якою органи місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадських справах, а в сфері політичній розглядаються як органи держави, що виконують її функції й повноваження. Відповідно до цього й ті справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, мають поділятися на так звані «власні», що здійснюються незалежно від державних органів і «делеговані» – під їх контролем та адміністративною опікою [8, с. 36]. Окремі елементи даної теорії прослідковуються в конструкції повноважень органів місцевого самоврядування, які закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5].

Отже, сьогодні неможливо однозначно визначити теоретичну базу місцевого самоврядування в нашій країні, оскільки місцеве самоврядування одночасно поєднує в собі як державні, так і громадські елементи, а органи місцевого самоврядування займаються як місцевими справами, так і виконують повноваження, надані їм органами державної виконавчої влади.

Аналіз поняття місцевого самоврядування як форми й способу організації влади на місцях, що є структурним елементом механізму держави, дає можливість визначити місцеве самоврядування як специфічну форму публічної влади, яка самостійно реалізується суб'єктами місцевого самоврядування шляхом вирішення в рамках законодавства питань місцевого значення й не входить у систему державної влади.

Виходячи з цього, можна виділити такі ознаки місцевого самоврядування:

1. Місцеве самоврядування займає особливе місце в механізмі управління суспільством і державою, виступаючи специфічною формою



публічної влади, яка не є складовою частиною механізму державної влади.

2. Місцеве самоврядування має об'єкт управління – питання місцевого значення та предмети відання, перелік яких закріплено законодавством.

3. Одним із специфічних суб'єктів місцевого самоврядування є територіальна громада. Її специфіка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління в його первинного суб'єкта [9, с. 65].

4. Самостійність місцевого самоврядування, яка знаходить свій вияв в організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні місцевих справ у рамках компетенції, закріпленої законодавством, відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [10, с. 54].

Місцеве самоврядування як один із основоположних принципів конституційного ладу України, у свою чергу, має власну систему принципів, через призму яких ще повніше розкривається зміст цього важливого соціально-політичного явища, його місце й роль у суспільстві та державі. Найважливішими з них є принципи правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) місцевого самоврядування та його органів [11, с. 18].

Правова автономія органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони мають свої власні повноваження, визначені Конституцією або Законом. Органи місцевого самоврядування, зазначається в ч. 1 ст. 16 Закону, є юридичними особами й наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно й несуть відповідальність за свою діяльність згідно з законом. Відповідно до ст. 4 Хартії ці повноваження мають бути повними та виключними, тобто не повинні належати одночасно іншим органам. У межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування [12].

Організаційна автономія полягає в тому, що основні суб'єкти місцевого самоврядування – територіальні громади та їхні органи – не є елементами державного апарату, не належать до його системи. Тому вони, як зазначається в Хартії, повинні мати можливість, не порушуючи загальних законодавчих положень, самостійно визначити свою власну структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам, будь-який адміністративний контроль за їх діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування.

Матеріально-фінансова автономія місцевого самоврядування полягає в праві територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування на володіння, користування й розпорядження майном, яке перебуває в комунальній власності, а також власними фінансовими коштами, достатні-

ми, як про це наголошується в Хартії (ст. 9), для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування та його органів. Матеріальною й фінансовою основою місцевого самоврядування України 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, які перебувають в управлінні районних і обласних рад. Комунальна власність є самостійною, відокремленою від держави формою публічної власності.

Предметом місцевого самоврядування, як це визначено в Конституції та законах України, є питання, які випливають із колективних потреб територіальної громади, тобто самого населення, жителів, які проживають на території відповідного села, селища, міста чи декількох сільських населених пунктів, що мають єдиний адміністративний центр (сільради). Проте держава може надавати органам місцевого самоврядування окремі повноваження державної виконавчої влади, які вони (органи місцевого самоврядування) мають реалізувати «за сумісництвом». Ось чому повноваження цих органів за своєю природою прийнято поділяти на дві групи: власні або самоврядні та делеговані або доручені. При здійсненні власних повноважень органи місцевого самоврядування діють незалежно, самостійно й відповідальні тільки перед законом; при здійсненні делегованих повноважень – під контролем відповідних органів державної виконавчої влади. Але й у цьому випадку вони повинні, як про це зазначається в Хартії, «у міру можливості... пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» (ч. 5 ст. 4). Це правило не є відступом від принципу правової автономії місцевого самоврядування, якщо реалізується на практиці з розумінням природи місцевого самоврядування та в повній відповідності до закону.

Визначення системи місцевого самоврядування та її елементів є досить складним. Суттєвою особливістю місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади [13]. Тому створення в системі місцевого самоврядування двох незалежних одна від одної систем органів – представницьких і виконавчих (а така пропозиція вносилася у свій час деякими вченими й політиками) – було б науково необґрунтованим. Це не відповідало б і основним положенням Хартії, де зазначається, що місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які мають підзвітні їм виконавчі органи. Тому система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст має функціонувати як так звана «працююча корпорація», яка сама приймає відповідні рішення й сама ж, власними силами, виконує ці рішення. Це зовсім не означає, що в системі місцевого самоврядування не повинно бути розумного розмежування повноважень між радою, її виконавчими органами, сільським, селищним, міським головою.

Однією з характерних особливостей системи місцевого самоврядування, яке здійснюється на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, є те, що вона має своє продовження як на регіональному рівні в особі районних, обласних рад – органів місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, так і на мікрорівні (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, окремих сіл, які об'єднані з іншими населеними пунктами в одну адміністративно-територіальну одиницю – сільраду) в особі так званих органів самоорганізації населення – будинкових, вуличних, квартальних, сільських комітетів, комітетів мікрорайонів тощо. Перелічені органи також визначаються як самостійні елементи системи місцевого самоврядування. Крім цього, у містах з районним поділом до системи місцевого самоврядування потрібно віднести також районні в місті територіальні громади, а також районні в цих містах ради та їх виконавчі органи.

Важливою особливістю конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні є наявність у його системі спеціальних органів – районних і обласних рад, які повинні представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, однак не маючи власних виконавчих органів, частину своїх повноважень делегувати місцевим органам виконавчої влади – районним та обласним державним адміністраціям.

Така дуалістична модель організації публічної влади на місцях є нашою національною специфікою. Залишається дуже актуальною проблема розмежування функцій та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади.

Система місцевого самоврядування в Україні будується, перш за все, відповідно до адміністративно-територіального поділу, що належить до компетенції центральної влади. Як відомо, в Україні конституційно закріплено триланкову систему поділу. Адміністративно-територіальні одиниці є просторовою основою самоврядування й створюються державою для поліпшення управління на місцях.

Отже, територіальною основою місцевого самоврядування в Україні є село, селище, місто. Області та райони представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Як підсумок потрібно сказати, що органи місцевого самоврядування є самостійним елементом механізму держави й діють у межах повноважень, визначених Конституцією й законами України. Водночас органи державної влади мають право забезпечувати державний контроль за реалізацією закріплених у законодавстві прав і свобод людини й громадянина, а також їх захисту.

Місцеве самоврядування інтегровано в загальну систему управління справами держави й суспільства. Воно є формою самоорганізації населення у вигляді територіальної громади для вирішення своїх завдань, тобто формою здійснення публічної влади. На сьогодні основний тягар зі здійснення повноважень місцевого самоврядування несуть їх органи, наділені багатьма правами та обов'язками

державних органів, зокрема владними повноваженнями, правом приймати відповідні рішення, обов'язкові для всіх, і вимагати їх виконання.

**Висновок.** Таким чином, в Україні запроваджено державницьку концепцію місцевого самоврядування із залишками «радянської» моделі, що на практиці означає безпосереднє втручання в діяльність органів і посадовців осіб місцевого самоврядування виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій.

Закономірно, що на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні виникла нагальна необхідність проведення муніципальної реформи, основними напрямками якої є: передача значної частини повноважень органів державної виконавчої влади місцевому самоврядуванню; вирішення основних повноважень місцевого самоврядування територіальною громадою, з нормативним закріпленням їх у статуті громад; прийняття низки законодавчих актів, які б зміцнювали матеріально-фінансову самостійність місцевого самоврядування.

Вирішення зазначених проблем дозволить розробити й прийняти Верховною Радою України новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», на підставі положень якого можна буде говорити про перехід від державницької концепції самоврядування в Україні до громадівської.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Григонис Э.П. Теория государства и права: Курс лекций / Э.П. Григонис. – СПб.: Питер, 2002. – 320 с.
2. Лашин А.Г. Социалистический государственный аппарат / А.Г. Лашин. – М.: Издательство Моск. ун-та, 1961. – 52 с.
3. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. – 776 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. (офіц. текст) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. з наступними змінами та допов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до закону: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу до хартії: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
7. Основи конституційного права України / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 208 с.
8. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник ; МОН України. – [2-е вид., переробл. і допов.]. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 502 с.
9. Корпань О. В. Правові проблеми організації самоврядування в Україні / О. В. Корпань. – К. : Оріяни, 2001. – 144 с.
10. Калиновська Т. О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Калиновська Т. О. ; НАВС. – К., 2011. – 250 с.
11. Калиновський Б. В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні : моногр. / Б. В. Калиновський. – Кременчук : ПП Щербатих О. В., 2010. – 183 с.
12. Бориславська О. Реформа місцевого самоврядування: проблеми внесення змін в Конституцію України [Електронний ресурс] / О. Бориславська // Вибори і демократія. – 2005. – № 3. – Режим доступу до журн. : <http://www.rada.lviv.ua/>.
13. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика : посіб. для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів / Б. А. Руснак. – Одеса, 2011. – 536 с.