

основа системи національного законодавства // *Правова держава*. – 2000. – Вип. 11. – С. 119. **13.** *Тодика Ю.* Конституція як соціальна цінність // *Право України*. – 2000. – № 12. – С.11. **14.** *Шаповал В. М.* Конституційна категорія соціальної держави // *Право України*. – 2004. – № 5. – С.14. **15.** *Костюченко О. А.* Конституційне право України. – К., 2001. – С.12. **16.** *Алексеев А. С.* Русское государственное право. – М., 1897. – С.8–9. **17.** *Котляревский С. А.* Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обора. – СПб., 1907. – С. 80–100. **18.** Конституційно-правові засади становлення української державності / За ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Х., 2003. – С. 75. **19.** *Кутафін О. Е.* Предмет конституционного права. – М., 2001. – С. 8–9. **20.** Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика / Відп. ред. В. Ф. Погоріло. – К., 2003. – С. 53. **21.** *Давидов Р., Данилюк Ю.* Питання теорії конституційних правовідносин // *Право України*. – 2006. – № 1. – С. 16. **22.** *Шаповал В.* Становлення конституціоналізму в Україні: проблеми теорії // *Право України*. – 1998. – № 5. – С. 25.

В. А. ГРИГОР'ЄВ

ПУБЛІЧНІСТЬ І САМОСТІЙНІСТЬ САМОВРЯДНОЇ (МУНІЦИПАЛЬНОЇ) ВЛАДИ

Автор статті показує, що признание і легалізація публичної самоуправленчеської влади в Україні втекає з содержания статті 7 Конституції України, которая признає и гарантирует местное самоуправление. Самоуправленчеськая власть порождена и «исходит» от власти государственной, существует при ее позитивном протекционизме и, в свою очередь, укрепляет и стабилизирует власть государственную. Самоуправленчеськая власть и государственная власть являются подсистемами публичной власти и они полностью самостоятельны и равноправны.

This article is dedicated to the issues of publicity and independence of the self-administrative (municipal) power in Ukraine. The recognition and legalisation of the public self-administrative power in Ukraine, remarks the author, is contained in article 7 of the Constitution of Ukraine which recognises and guarantees local government. The self-administrative power is generated and «stems» from the state power, exists under its positive protectionism, and, in its turn, strengthens and stabilises the state power. The self-administrative power and the state power, concludes the author, are subsystems of the public power and they are completely independent and equal in their rights.

З прийняттям Конституції України 1996 року і Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» закінчився етап дискусій щодо визнання Українською державою і суспільством самоврядування як одного з інститутів демократії. Стаття 7 Конституції України закріпила цей принцип так: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Таким чином, можна говорити як про визнання, так і легалізацію публичної самоврядної влади.

Водночас у процесі її конституювання, структурування і інституціоналізації виникає низка проблем, зв'язаних не стільки із структурно-функціональними її

характеристиками, скільки з концептуально-атрибутивними параметрами її становлення, ординарної діяльності і перспективного розвитку. Звідси виникає нагальна потреба, використовуючи комплекс методів наукового пізнання і різні підходи, проаналізувати й обґрунтувати формування та існування такої самоврядної влади в Україні.

Розглядаючи публічну самоврядну владу, насамперед у семантичному аспекті, треба звернути увагу на висловлення А.Я. Сливи, який відзначив, що місцеве самоврядування – це влада, й інших питань немає. З недавньої історії ми прекрасно знаємо, що таке моноліт державної влади. Це недемократична державна влада. Звідси виходить проблема влади муніципальної. А що спільного в державній і муніципальній владі? Увесь світ відповів на це питання. Разом вони є публічна влада і все!¹.

Із цього вислову можна зробити певні висновки, які мають характер важливих кваліфікаційних характеристик як для самої публічної самоврядної влади, так і для процесів її становлення і розвитку: по-перше, така влада, без сумніву, є публічною; по-друге, вона відрізняється від публічної державної влади суттєвими демократичними властивостями; по-третє, вона є муніципальною владою.

Щодо першого положення про приналежність самоврядної влади до влади публічної сумнівів не виникає. У цьому сенсі треба звернути увагу на досить складний механізм взаємодії державної і самоврядної форм публічної влади. По-перше, самоврядна влада функціонує на території держави, система органів якої здійснює публічну державну владу. Відтак у питаннях генезису, конституювання і легалізації самоврядної влади вирішальна роль належить владі державній. По-друге, у питанні зміцнення і стабілізації, підвищення дієвості й ефективності державної влади важлива роль відводиться владі самоврядній. Остання «розвантажує» державну владу, забираючи у неї солідний фрагмент соціально-економічних питань і проблем, які стосуються інтересів жителів певних територій держави, роблячи її більш продуктивною в часовому і просторовому аспектах. Водночас самоврядна влада суттєво підвищує суспільну активність цих жителів, сприяє посиленню процесів її самовираження за допомогою самоврядування локальними справами, які мають колективне значення, нарешті, позитивно впливає на формування конкретної особистості.

Отже, самоврядна влада породжена і «виходить» від влади державної, існує при її позитивному протекціонізмі, й, у свою чергу, зміцнює, стабілізує владу державну, підвищуючи її управлінську ефективність, за допомогою вирішення комплексу соціальних питань, які виникають на локальному рівні державного управління. Водночас, як слушно відзначає С.В. Мірошніченко, «симбіоз цих двох засад не ставить знак рівності між самоврядуванням і державою, не розчиняє перше в другому і не розглядає місцеве самоврядування як феномен, що протистоїть державності»².

Положення про високий демократичний потенціал самоврядної влади підтверджується конституюванням і функціонуванням її спеціального суб'єкта – територіальної громади. На думку О.В. Батанова, категорія «територіальна» найбільш оптимально розкриває сутність явища, яке вона характеризує, концентруючи в собі ціннісно-смісловий зміст місцевого самоврядування (його базові цінності, місце і значення, у суспільному і конституційному механізмі)³.

У науковій літературі дискутується питання про те, чи є місцеве самоврядування, а отже, і здійснення публічної самоврядної влади, проявом народовладдя?

На нашу думку, це питання має принципове значення не тільки для визначення природи публічної самоврядної влади, а й становлення суб'єктно-об'єктної і структурно-функціональної її характеристик.

Дійсно, якщо розглядати місцеве самоврядування як одну з форм народовладдя, то це означає, що суб'єктом місцевого самоврядування є безпосередньо народ, тобто «громадяни України всіх національностей» (преамбула Конституції України), що, у свою чергу, суперечить ст. 140 Конституції України, яка визначає місцеве самоврядування як «право територіальної громади», а також ст. 1, 2 Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴, які визначають первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду, тобто «жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, чи добровільне об'єднання жителів декількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр». Зроблений нами раніше висновок про те, що на локальному рівні члени територіальної громади виступають і функціонують насамперед як жителі відповідної території, визначеної територіальної одиниці, а не як громадяни України, логічно підтверджує неправильність такого підходу.

Отже, необхідно визнати конструктивним і підтримати висновок А.Р. Крусян про помилковість отождоження термінів «народовладдя» і «місцеве самоврядування», «народне» і «місцеве» самоврядування. Ці явища розрізняються насамперед за суб'єктною ознакою. Суб'єктом народного самоврядування є народ, який має суверенітет, є єдиним джерелом влади. Суб'єкт місцевого самоврядування – територіальна громада, що на місцевому рівні здійснює гарантовану державою самоврядну діяльність⁵.

Територіальна громада не має суверенітету, ця якість належить винятково народу. В даному випадку «суверенні права держави трансформуються в самоврядні повноваження територіальних колективів». Тому суб'єктом місцевого самоврядування повинний визнаватися не сам народ України, а власне територіальна громада, що, на думку М.П. Орзіха, виступає як «нормативно-правова модель самоорганізації населення з відповідними організаційними (управлінськими) структурами, здатними виражати, реалізовувати і захищати територіальний інтерес у якості права і законного інтересу місцевого самоврядування»⁶.

Висновок про те, що публічна самоврядна влада є владою муніципальною, повинен сприйматися насамперед у широкому розумінні самоврядної влади, а також з урахуванням історичних традицій. Слід зазначити, що хоча багато вчених-конституціоналістів отождожують ці поняття, у вітчизняній нормативно-правовій лексикі це ще не одержало свого закріплення. Так, Ю.М. Тодика відзначав, що «в основі моделі місцевого самоврядування, реалізованої в Україні, є теорія, яка розглядає первинні громади як самостійне джерело публічної недержавної (муніципальної) влади»⁷.

Як пише О.В. Батанов, держава визнає місцеве самоврядування як самостійний рівень здійснення народом приналежної йому влади. Це насамперед передбачає організаційну відокремленість і незалежність місцевого самоврядування від державної влади, його самостійність при рішенні питань місцевого значення. Але самостійність, як указує Конституція України, у межах своїх повноважень. Таким чином, йдеться про правові межі автономності місцевого самоврядування, а не про повну самостійність і незалежність місцевого самоврядування від усієї системи публічного владарювання⁸.

Представляє інтерес думка Н.І. Рудої, яка, характеризуючи особливий суб'єкт муніципальної влади, пише, що «віднесення територіальної громади – жителів сіл, селищ і міст – до основного суб'єкта вказує на те, що в нашому суспільстві самоврядування набуває рис самоорганізованої публічної влади і самоздійснюваного управління на місцях»⁸. Ця позиція є трансформацією підходу Ю.О. Тихомирова, який, досліджуючи самоврядування в широкому аспекті, вважає, що в наш час «самоврядування набуває властивостей самоорганізованої публічної влади і самоздійснюваного управління»⁹. Інтерпретація такої тенденції на локальний рівень додає їй не тільки прагматичний, а й методологічний характер, фіксує суттєві конституїтивні і структурно-функціональні модифікації в характері й структурі самої публічної влади.

Автори першого в Україні підручника «Муніципальне право України» (В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов), обґрунтовуючи найменування книги, відзначають, що муніципальне право належить до публічного права, тому що стосується насамперед і головним чином самостійного інституту публічної влади (читай муніципальної. – *Авт.*) – безпосередньої і представницької (локальної) влади (демократії)¹⁰.

Більш широка характеристика муніципальної влади виходить з етимології терміна «муніципалітет», що міститься в ст. 3.1 Європейської Хартії міст, прийнятої Радою Європи в березні 1992 р. Якщо раніше термін «муніципалітет» традиційно тлумачився в історичному аспекті як «*municipium*» – італійські міста, які виникли в Римській державі, а з III ст. до н.е. провінційні міста, вільне населення яких одержувало в повному чи обмеженому обсязі права римського громадянства і самоврядування¹¹, то згодом розумівся як «муніципалітет – від нім. *Municipalität*» виборний орган у системі місцевого самоврядування¹². У зазначеному документі він трактується як автономна адміністративна одиниця, яка поєднує співтовариство жителів з визначеними інтересами чи населений центр «з організованим будівництвом, комунальним обслуговуванням і своєю власною адміністрацією»¹³. Тому доцільно включати до складу суб'єктів муніципальної влади не тільки міста, а й села, селища, інші адміністративно-територіальні одиниці первинного характеру з їх територіальними громадами і створюваними останніми виборними органами.

Крім того, вагомим аргументом, на користь якого підтверджує необхідності визначення і виділення муніципальної влади як самостійної є сучасні правові реалії України. У системі публічної влади на локальному рівні функціонально виділяються дві самостійні підсистеми: місцеве державне управління, здійснюване місцевими органами державної виконавчої влади (місцеві державні адміністрації і місцеві органи центральної виконавчої влади), і місцеве самоврядування, здійснюване територіальними громадами безпосередньо і за допомогою створюваних ними представницьких і виконавчих органів. Таким чином, виділення муніципальної влади досить чітко визначає й обмежує як коло її суб'єктів, так і можливі компетенційні повноваження, які реалізують об'єктний склад цієї влади.

Однак, незважаючи на те, що самоврядні і державні засади в управлінні на локальному рівні фактично поєднуються в єдиному інструментально-нормативному комплексі публічної влади і синергетично беруть участь в реалізації публічно-владних повноважень, що на практиці інтегрує їх у єдиний, але вже інституціонально-нормативний комплекс публічної влади, ці дві підсистеми публічної влади цілком самостійні і рівноправні.

1. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 25. 2. *Мирошниченко Е.В.* Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 142. 3. *Батанов О.В.* Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 49. 4. Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 5. *Крусян А.Р.* Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине // Дисс. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 1999. – С. 18. 6. *Орзих М.Ф.* Интерес в системе местного самоуправления // Аппарат государственного управления: интерес и деятельность. – К.: Наукова думка, 1993. – С. 93. 7. *Тодыка Ю.Н.* Основы конституционного строя Украины. – Х., 1999. – С. 80. 8. *Батанов О.В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.2003. – С. 153. 9. *Руда Н.І.* Право громадян на здійснення місцевого самоврядування: теоретичні аспекти // Держава і право. – Вип. 7. – К.: ІДП НАН України, 2000. – С. 183. 10. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – С. 116. 11. Муніципальне право України: Підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 5. 12. Российский энциклопедический словарь. К. 1. – М., 2001. – С. 999. 13. Там же. 14. Европейская Хартия городов, Страсбург, 17–19 марта 1992 г. – Страсбург, 1992. – С. 4.

В. В. ГОМОНАЙ

ЗБЛИЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З ПРАВОВОЮ СИСТЕМОЮ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Рассматриваются теоретико-правовые предпосылки сближения правовой системы Украины и права ЕС. Определяются понятийно-категориальная сущность и способы согласования норм национального права и права, исследуются особенности гармонизационного механизма сближения законодательства Украины с правовой системой Европейского Союза, а также основные пути правового наполнения евро-интеграционного курса Украины.

The article is devoted to the processes of legal integration of Ukraine into the European Union. Special attention in this research is given to illumination of the theoretical legal problems of adaptation of the legislation of Ukraine to the legislation of the European Union. Legal basis and maintenance of cooperation between Ukraine and EU are characterized, condition and prospects of their development and perfection are analyzed.

Дослідження особливостей зближення правової системи України із правом ЄС слід розглядати як важливу складову зусиль у напрямку поступової інтеграції України до європейського політичного, економічного та правового простору. До вчених, що досліджували окремі аспекти вказаної проблеми, слід віднести М. Баймуратова, Ю. Грошевого, Л.Луць, Н. Малишеву, В.Опришка, Ю. Тихомирова, О. Ткаченка, Ю.Шемшученка та інших.

© ГОМОНАЙ Василь Васильович – кандидат юридичних наук, доцент Ужгородського національного університету