

*В.В. Наконечний*  
голова адміністрації  
Ленінського району  
Харківської міської ради,  
кандидат політичних наук,  
доцент кафедри  
регіонального управління та  
місцевого самоврядування  
ХарРІ НАДУ

### **Теоретичні засади системи організації влади міста**

*У статті наводяться теорії влади та місцевого самоврядування, проводиться аналіз теоретичних засад системи організації влади міста.*

**Ключові слова:** міське самоврядування, державна влада, міське самоврядування, місто.

**Постановка проблеми.** Важливим атрибутом демократизації українського соціуму виступає вдосконалення системи владних відносин, яке неможливе без подальшої децентралізації влади та реального підвищення владного потенціалу органів місцевого самоврядування, міського зокрема. У результаті змін, здійснених в ході реформ в Україні, вони отримали шанс легітимного формування за відповідними політичними уподобаннями. Міста в Україні відіграють кочову роль в подальшому поступові, тому розгляд владних відносин на рівні міста є вельми актуальним для сьогодення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Система органів місцевої виконавчої влади не має чітко вираженої специфіки, що притаманна великому чи малому місту. Вона здійснюється на загально прийнятих засадах і є об'єктом спеціального дослідження науковців: В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Борденюка, В. Вакуленка, І. Дробота, В. Куйбіди, В. Мамонової, С. Саханенка, В. Тертички, Ю. Шарова та ін.

Науковці зробили чималий внесок в розвиток теоретичних засад розвитку місцевого самоврядування, але теоретичні питання системи організації влади міста ще не набули ґрунтового вивчення.

**Мета статті** полягає в узагальненні концептів щодо розвитку системи організації влади міста на основі аналізу теоретичних засад організації державної влади та місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Природа походження системи організації влади міста в умовах українського соціуму пов'язана з конституційним вимогам. Згідно зі ст. 5 Конституції України, єдиним джерелом влади є народ, який реалізує свій владний статус через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Природа походження владних інституцій, що утворюються на рівні міста, пов'язана з системою місцевого самоврядування та системою органів місцевої виконавчої влади, які представляють на даній території відповідні сегменти державної управлінської діяльності. Своєю сукупною діяльністю вони забезпечують реалізацію завдань і функцій держави, а також реалізують відповідну гамму інтересів людей, що проживають на даній території.

У наукових працях можна простежити два принципово відмінних підходи. Представники першого виділяють наявність певного зв'язку органів місцевого самоврядування з державою і не вважають за доцільне включати їх до державного механізму. При цьому місцеве самоврядування відносять до структур громадянського суспільства, які мають автономне джерело походження й автономне існування [1, с. 41; 2, с. 10].

Представники іншого напрямку розглядають органи самоврядування як одну із ланок механізму держави, яка має функціональну близькість органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. При цьому місцеве самоврядування ні в якому разі не є компонентом апарату державної виконавчої влади [3]. Методологічною підставою для подібних розбіжностей є двоїста природа місцевого самоврядування, яка проявляється в багатьох нормах Конституції і законах України.

Як зазначає В. Борденюк, соціальна спільність людей, об'єднаних за територіальними ознаками, має право «в демократичній правовій державі на врядування своїх прав без втручання сторонньої влади, включаючи державу» [4, с. 132]. Двоїсте походження місцевого самоврядування має глибинну теоретичну спадщину, закладену свого часу професором Ю. Панейко: «...самоврядування є спертою на приписи закону zdecentralizovanoю державною адміністрацією, що виконується локальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам і є самостійними в межах закону і загального правового порядку» [11, с. 127].

Наведене трактування Ю. Панейко розкриває протиріччя, пов'язані з дихотомічним походженням влади будь-якого територіального утворення. Саме утворення виникає в результаті дій системи державних органів, воно може існувати тільки на підставі правового поля, визначеного державними органами, частково в його просторових рамках здійснюють безпосередню діяльність органи державної влади і в той же час будь-яке територіальне утворення виступає відповідним автономним суб'єктом. У цього суб'єкта є власні органи самоврядування та власні структури суто громадянського суспільства, що виконують свої власні функції з реалізації інтересів тих чи інших груп населення, що тут проживають.

Згідно з Конституцією та законами України, структурні елементи системи місцевого самоврядування є за соціальною природою автономними, незалежними від держави інститутами. Вони перебирають частку державних функцій на себе, оскільки своєю діяльністю реалізують владну суб'єктність людей, що проживають на тій чи іншій території.

На думку В.М. Шаповалова, подолати таку складну суперечливу природу походження інститутів місцевого самоврядування, яка витікає з Конституції України, найкраще за допомогою використання поняття публічна влада, «єдиним джерелом якої є народ». Складовими цієї публічної влади є «державна влада і муніципальна влада, яку, відповідно, реалізують органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [13, с. 178].

Наділення місцевого самоврядування статусом різновиду публічної влади означає необхідність виділення специфічних ознак цієї публічної форми. За Л.А. Веліхововим, самоврядування відрізняється від державної влади такими ознаками: підзаконністю, обмеженою територіальною організацією, більш широким спектром форм безпосередньої участі населення в управлінні своїми територіями, законодавчо обмеженим обсягом примусу: стягування податків, видання нормативних актів, що мають обов'язкову силу для громадян та юридичних осіб на даній території, використання інституту виборних посадових осіб [6].

При цьому введення терміна «публічна влада» дозволяє багатьом вітчизняним авторам обґрунтовувати свої позиції відносно правомірності такої наукової дискусії. Заслуговує на увагу точка зору професора М.І. Корнієнка, який відстоює позицію, що «коріння місцевого самоврядування – в тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (грумада), а обсяг повноважень – у законі, де, як відомо, віддзеркалюється державна воля всього народу» [8, с. 632, 639].

На наш погляд, природа подібних розбіжностей пов'язана з конституційною невизначеністю, що обумовлює складність і неоднозначність трактування природи походження місцевої влади. Саме в ній закладено дихотомічний характер системи організації влади на рівні територіального утворення. Адже, з одного боку, Конституція передбачає існування влади територіальної громади як різновиду публічної влади, джерелом якої є народ. З іншого боку, цей же самий народ є носієм державної влади. У зв'язку з цим доречно ставити питання не про природу походження, а про форми зовнішнього прояву цих влад. «Цілком очевидним є те, – пише В. Борденюк, – що, якщо за формами зовнішнього прояву державної влади є передусім закони України, де відбувається воля українського народу, яку уособлює парламент, то формами зовнішнього вираження влади органів місцевого самоврядування є, як відомо, їх рішення,

що приймаються ними в межах конституції і законів України, в яких відображена воля всього народу» [4, с. 161].

Дійсно, зовнішні прояви як державної, так і самоврядної влади дозволяють територіальним громадам та органам самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення і тут вони діють як структури громадянського суспільства. В той же час у діяльності системи місцевого самоврядування проявляється стримуючий вплив держави, коли вона обмежує діяльність інституту самоврядування рамками Конституції і законів України або виконанням делегованих нею повноважень, що означає зовсім інший прояв владних повноважень системи місцевого самоврядування, яка набуває статусу державної адміністративної структури.

Така дихотомічна природа зовнішнього прояву влади органів місцевого самоврядування закладає базову підставу для особливих умов формування системи владних відносин на рівні великого міста, де державна складова владного впливу доповнюється ще структурами, які забезпечують державну управлінську діяльність як органи місцевої виконавчої влади, що відносяться до внутрішньої системи державної організації влади. З її ієрархічною організованістю, залежною від центрального правління, розгалуженими бюрократичними управлінськими структурами та з відповідними вишколеними управлінськими кадрами. Підсилення державної складової у статусі органів місцевого самоврядування доповнюється ще двома принципово значущими компонентами: відносна самостійність органів місцевого самоврядування обмежується тим, що держава на рівні відповідних територіальних утворень покладає на ці органи зобов'язання надавати управлінські послуги населенню через систему делегованих державних повноважень.

При цій дихотомічній природі складова державного компоненту значно підсилюється, а якщо взяти до уваги специфіку українського трансформаційного суспільства коли, в державі не відпрацьовані механізми передачі делегованих повноважень з їх фінансовим і ресурсним

забезпеченням, то цей державний компонент перетворюється в чинник цілковитого домінування органів державної влади над структурами самоврядування.

Органи місцевого самоврядування можуть здійснювати свою діяльність у рамках громадянського суспільства за принципом «дозволено все, що не заборонено законом». Але за умов домінування естатичного компоненту (домінуючого впливу державних органів влади) самотність та автономність структур самоврядування нехтується й нівелюється.

Тому в дихотомічному прояві публічного характеру місцевого самоврядування, коли всі члени територіальної громади виступають носіями самоврядної влади і саме через це забезпечується в рамках дихотомії єдине джерельне походження влади народу, що обумовлює інституційну взаємодію органів державної влади та органів територіальної спільноти, джерелом яких є той же самий народ. Тільки в першому випадку він виступає як цілісне утворення, що впливає на всю систему державних органів, а по відношенню до органів самоврядування – як частина єдиного цілого даної територіальної спільноти.

Цим самим, справедливо відмічає В.І. Борденюк, соціальна природа спільності людей, об'єднаних за територіальною ознакою, «має право в демократичній правовій державі на врядування своїх справ без втручання сторонньої влади, включаючи державу» [4, с. 160].

Сутнісне наповнення змісту владних відносин, притаманних місцевому самоврядуванню, залежить від тих умов, які створюються для нього державою, але органи місцевого самоврядування суттєво відрізняються від урядових структур державної виконавчої влади в таких характерних ознаках:

По-перше, це розходження в характері влади. Центральна державна влада є владою суверенною, верховною, такою, що здатна сама себе реформувати, органи ж місцевого самоврядування – влада підзаконна, що діє в порядку і в межах, визначених їй верховною владою.

По-друге, це розмежування сфер компетенції та влади центральних і місцевих органів, тобто визначення кола справ, наданих місцевому самоврядуванню. У тій чи іншій формі це розмежування проводиться повсюдно в умовах, коли центральна державна влада поширюється на всій території країни, в тому числі й на території юрисдикції місцевої влади, тоді як місцева влада має не загальний, а локальний порядок і завжди є другорядною по відношенню до центральної.

По-третє, це більш-менш самостійні джерела коштів. Не можна говорити про місцеве самоврядування як про особливого суб'єкта прав по державному управлінню, якщо йому не надані ті чи інші визначені і відмежовані ресурси для здійснення своїх завдань.

По-четверте, територіально-обмежений виборний принцип, що завжди супроводжує місцеве самоврядування, хоча ця ознака часто притаманна і центральній верховній владі (державне самоврядування), а у зв'язку з цим не може служити для розмежування двох понять.

Таким чином, можна стверджувати, що суттю самоврядування в місті є гарантоване законом право міських жителів та міських органів вирішувати в повному обсязі питання місцевого значення, справ і управляти територією міста в межах чинного законодавства і в інтересах всього міського населення.

Первинним суб'єктом самоврядування в місті є міські спільності громадян. У різних країнах їх називають по-різному: муніципалітети, комуни, громади тощо.

Характер, напрямок і ступінь успішності діяльності міського самоврядування визначаються існуючою виборчою системою, його організацією, урядовим наглядом над ним, але, передусім, компетенцією, правами й обов'язками, відповідною ресурсною базою названого самоврядування. Від обсягу компетенції, прав і обов'язків місцевого самоврядування, тобто кола їхнього відомства і меж влади, від наявних для ефективного вирішення своїх функцій ресурсів безпосередньо залежить

значущість ролі міського господарства і міра його реальної сили у здійсненні міського благоустрою у вузькому і широкому смислі цього поняття.

Обсяг компетенції, прав і обов'язків самоврядування в місті, як правило, визначається: чинним законодавством; звичайним правом, якщо закони з тих чи інших причин формально не передбачають ті чи інші галузі міського господарства; ініціативою муніципальних органів.

При розгляді муніципальних прав і компетенції в різних державах упадає в око значна різноманітність картини. Деякі автори вважають за потрібне розрізняти в цьому питанні юридичну і фактичну сторони, причому вони стверджують що, «при всій розмаїтості відповідних юридичних норм фактично в усіх країнах до компетенції міських самоврядувань входять приблизно ті ж самі галузі» [12, с. 13]. Здається, що це не зовсім так, оскільки навіть відносно обсягу фактичної компетенції самоврядування в місті в різних державах спостерігається ціла гама, починаючи від безмежної компетенції швейцарської і німецької міської комуни, і закінчуючи обмеженістю кола відомства комунальних органів Франції та особливо Італії. Трапляється, що і при широкій юридичній компетенції фактичне коло відомства самоврядування значно звужене.

Муніципальні обов'язки підрозділяються на господарські і загальнодержавні. До перших відносяться, по суті, багато з перерахованих вище пунктів компетенції самоврядування в місті. У більшості законодавств деякі важливі господарські справи, що входять до загальної компетенції самоврядування в місті, виділені як їхні прямі обов'язки, причому відхилення від їх належного виконання спричиняє судове обвинувачення в бездіяльності муніципальної влади, позбавлення її державних субсидій, накладення штрафів в адміністративному порядку тощо.

Найважливішими ознаками місцевого самоврядування на рівні міста є його правова, організаційна, фінансова автономія щодо інших органів місцевого самоврядування, а також щодо державних органів [9, с. 6].



**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Отже, підводячи підсумок вищесказаному, слід зазначити:

По-перше, місцеві потреби найкраще знайомі й ближче всього місцевим жителям, що беруть участь в обранні органів місцевого самоврядування і можуть здійснювати дієвий контроль за їх діяльністю. В цьому проявляється першоджерельність народу як носія влади і в той же час цим же головним суб'єктом державної влади визначаються організаційно правові засади діяльності цих органів.

По-друге, місцеве самоврядування розвиває у громадян самодіяльність, енергію, заповзятливість і спричиняє високий розвиток суспільних сил. Люди перестають очікувати благ від уряду, звикають покладатися на самих себе. За таких умов демократія в Україні може отримати нові можливості, коли самі громадяни виступлять носіями суспільного ладу, при якому відповідальність за конкретні умови життя та розвиток територіальної громади міста буде базуватись на реальних, конкретних механізмах самоврядування в містах.

Подальші дослідження можуть бути корисними у напрямку з'ясування специфічних особливостей функціонування міста як територіального утворення з метою узагальнення діяльності владних інститутів на рівні міста.

### **Список використаних джерел**

1. Андрусюк Б. Самоврядування: чого ми від нього очікуємо // Віче. – 2000. – № 1. – С. 40-48.
2. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
3. Біленчук П. Д., Кравченко В. В. Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (Муніципальне право): Навч. посіб. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
4. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення державного управління і місцевого самоврядування в контексті реформи адміністративного права // Вісн. УАДУ. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – № 1. – С. 156-172.
5. Борденюк В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні // Вісн. УАДУ. – К. : Вид-во УАДУ, 1996. – № 3. – С. 131-139.

6. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. – М., 1928. – 141 с.
7. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1996. – 80 с.
8. Корнієнко М. І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування // Муніципальне право України: Підруч. / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Укрінком Інтер, 2001. – 752 с.
9. Куйбіда В. Міське самоврядування і управління територіальним розвитком: історичні аспекти, сучасні реалії і проблеми удосконалення. – Львів : Літопис, 1999. – 171 с.
10. Остапова Т.О. Міське самоврядування // Енциклопедичний словник з державного управління. За ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 441-442.
11. Панейко Ю. Теоретичні основи місцевого самоврядування. – Мюнхен, 1963. – 194 с.
12. Руснак Б. Міське самоврядування. Пора знімати декорації // Віче. – 2000. – № 2. – С. 13-28.
13. Шаловалов В. М. Категорія «орган державної влади» в конституційній теорії і практиці // Ідеологія державотворення: історія і сучасність: Матеріали наук.-практ. конф. – К. : Генеза, 1997. – С. 167-185.

#### ***Nakonechniy V.V. Theoretical principles of organization of power***

The article presents the theory and local authorities, the analysis of theoretical principles of organization of power.

**Keywords:** local government, state government, municipality, city..

#### ***Наконецный В.В. Теоретические основы организации власти в городе***

В статье приводятся теории власти и местного самоуправления, проводится анализ теоретических основ системы организации власти города.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, государственная власть, городское самоуправление, город.