

УДК 352.07

В.П. ГРОБОВА, канд. юрид. наук, Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ СУБ'ЄКТІВ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ключові слова: суб'єкти, система місцевого самоврядування

В умовах глобальної демократизації суспільних відносин розвиток автономного місцевого самоврядування визнається однією з головних рис сучасної правової держави. Україна як демократична, соціальна та права держава діє на засадах децентралізації муніципальної влади, адже політика розвитку державної влади та місцевого самоврядування в нашій країні спрямована, насамперед, на європейські стандарти.

Як і в будь-якій розвиненій державі, в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст.7). Підтвердженням цього положення виступає ст.5 Конституції України, за якою народ здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1]. Це означає, що органи місцевого самоврядування не є складовою частиною державного механізму, вони складають окрему форму реалізації народовладдя. Виходячи з цього, місцеве самоврядування не є елементом державної влади, однак, це не забезпечує його повної автономності від державної влади, що дає підстави розглядати місцеве самоврядування в політичній системі як самостійну форму публічної влади, за допомогою якої вона адаптується до нових соціальних вимог [2, с.155].

Отже, в такий спосіб законодавець закріпив два основоположні структурні елементи, за допомогою яких здійснюється процес реалізації народовладдя: безпосереднє і опосередковане народовладдя. В такий же спосіб народовладдя здійснюється і на рівні місцевого самоврядування. Таким чином, об'єктом дос-

лідження цієї статті виступає система суб'єктів місцевого самоврядування, яка являється однією з форм реалізації влади народом.

Проблемами розвитку місцевого самоврядування, його моделей, вивченням компетенції та правового статусу суб'єктів муніципальної влади займалися такі відомі вчені, як В.М. Шаповал, Ю.О. Тихомиров, О.Є. Кутафін, В.І. Фадєєв, К.Ф. Шеремет, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Б.В. Калиновський, А.М. Колодій, В.В. Кравченко, М.І. Панов, М.В. Пітцик, Ю.М. Тодика, Ю.С. Шемшученко. Однак наукових праць щодо правової природи суб'єктів системи місцевого самоврядування практично немає. У цій статті зроблена спроба дещо заповнити цю прогалину, зосередившись, зокрема, на визначенні суб'єктів муніципального права.

Відповідно до ст.140 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3]. Завдяки місцевому самоврядуванню в нашій державі встановлюється децентралізована система управління, закріплюються демократичні основи взаємовідносин у центрі та на місцях, центральних і місцевих органів влади, що ця співпраця має будуватися не на принципах жорсткої субординації, а на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевих органів влади. Сутність місцевого самоврядування можна зрозуміти лише звернувшись до теорій, які визначають природу первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, а також характер тієї влади, яку вона здійснює безпосередньо та через органи місцевого самоврядування [4, с.84].

В свою чергу, сформулювати визначення суб'єктів системи місцевого самоврядування є достатньо складним процесом, так як не існує єдиної точки зору з приводу поняття місцевого самоврядування. Оскільки вся сукуп-

ність суб'єктів системи місцевого самоврядування має вираження конкретних форм, то в процесі дослідження системи муніципальної влади в Україні потрібно з'ясувати, що собою представляють суб'єкти системи місцевого самоврядування, які їх загальні риси і як вони взаємодіють один із одним.

За словником іншомовних слів суб'єкт (від лат. *subjectum* – підкладене) – це носій певного роду діяльності; джерело активності, спрямованої на об'єкт. З юридичної точки зору суб'єкт визначають як особу або організацію, що має певні права й обов'язки [5, с.519], або як фізичну чи юридичну особу, поведінка якої регулюється нормами права за наявності у неї ознак правоздатності та дієздатності [6, с.92]. А так як місцеве самоврядування являється носієм влади на місцях, то доцільно буде розглянути поняття «суб'єкт влади». О.В. Бабкіна та В.П. Горбатенко під суб'єктом влади розуміють різні соціальні групи, насамперед панівні класи, політичні еліти, окремі лідери [7, с.93]. Тому систему місцевого самоврядування можна визначити як одну із форм народовладдя, що здійснюється суб'єктами місцевого самоврядування, за допомогою яких населення територіальних громад реалізує надані їй функції і повноваження.

Встановлюючи характерні ознаки місцевого самоврядування неможливо обійтися без встановлення сутності терміну «ознака». Взагалі «ознака» є філософською категорією, яка уособлює в собі особливість предмета або явища, визначає подібність свого носія до інших об'єктів пізнання або відмінність від них. Ознаки невіддільні від свого носія і не мають самостійного існування; вони можуть розглядатися окремо лише завдяки здатності людського мислення до абстрагування [8, с.445–446]. На думку Г.В. Атаманчука, основними ознаками, що характеризують системи місцевого самоврядування є: 1) уособлює собою поєднання держави та суспільства; 2) в ній мають місце сполучення громадських форм (в організації) та владних повноважень (в юридичній силі управлінських рішень); 3) відноситься до управлінських явищ, покликаних цілеспрямовувати,

організовувати та регулювати громадську життєдіяльність; 4) є засобом реалізації ініціативи та практичного здійснення самодіяльності, втілення творчої енергії та відповідальності населення за місцем проживання; 5) виступає однією з форм реалізації прав та свобод людини і громадянина [9, с.133].

В свою чергу, О.Н. Ярмиш та В.О. Серьогін виділяють наступні ознаки системи місцевого самоврядування: по-перше, займає особливе місце в механізмі управління суспільством і державою, виступаючи специфічною формою публічної влади, яка не є складовою частиною механізму державної влади; по-друге, має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення – предмети відання, перелік яких закріплюється законодавством; по-третє, самостійність системи місцевого самоврядування, яка знаходить свій вияв у організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [10, с.487]. Поряд із зазначеними ознаками Ю.П. Битяк вказує також правову автономію системи органів муніципальної влади, тобто систему місцевого самоврядування наділено своїми власними повноваженнями, передбаченими Конституцією та чинним законодавством України. В межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій [11, с.92].

На нашу думку, однією з головних ознак муніципальної влади в Україні є наявність специфічних суб'єктів місцевого самоврядування – територіальних громад. Їх специфіка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління в його первинного суб'єкта [12, с.17]. Система місцевого самоврядування наділена правами запроваджувати і збирати місцеві податки, збори та платежі й справедливо використовувати їх в інтересах всієї громади; виконує лише властиві їй функції та здійснює делеговані державою адміністративні повноваження [13, с.9].

Система місцевого самоврядування діє на демократичних засадах. Це виражається у ви-

борності органів самоврядування (сільських, селищних і міських рад, сільських, селищних і міських голів), у різноманітності форм участі мешканців сіл, селищ і міст у здійсненні місцевого самоврядування (місцеві референдуми, вибори, органи самоорганізації населення і т.д.), у гласності і врахуванні громадської думки органами і посадовими особами місцевого самоврядування; користується державною підтримкою, що проявляється у судовому захисті прав місцевого самоврядування, контролі районних та обласних рад за діяльністю відповідних органів виконавчої влади в районах та областях, закріпленні конституційного і законодавчого статусу системи місцевого самоврядування, введення гарантованих мінімумів бюджетних асигнувань для місцевого самоврядування і державних соціальних стандартів [14, с.4–5].

Таким чином, проаналізувавши всю сукупність ознак системи місцевого самоврядування, сформульовано основні з них: 1) первинний суб'єкт – це територіальна громада; 2) являється демократичною інституцією; 3) наділена правовою, організаційною та фінансово-економічною автономією; 4) користується підтримкою з боку держави; 5) наділена властивими їй функціями та повноваженнями у межах вирішення питань місцевого значення; 6) має чітко визначену структуру, закріплену чинним законодавством; 7) має механізм відповідальності перед населенням. З огляду на це, система муніципальної влади являється вираженням потреб територіальних громад, що характеризується автономією у вирішенні питань місцевого значення, яку органи державної влади забезпечують і контролюють згідно з Конституцією та законами України.

Остаточною системою суб'єктів місцевого самоврядування була сформована з прийняттям Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до ст.5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», система місцевого самоврядування включає: 1) територіальну громаду; 2) сільську, селищну, міську раду;

3) сільського, селищного, міського голову; 4) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; 5) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; 6) органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету [3]. Але із самого поняття місцевого самоврядування, яке дає нам цей Закон випливає, що це не тільки право, а й реальна здатність громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. А цю здатність громада може самостійно реалізувати тільки використовуючи різноманітні форми безпосереднього народовладдя. Тому законодавче визначення системи місцевого самоврядування є неповним і може розглядатися тільки як система суб'єктів місцевого самоврядування, або, як зазначається в деякій навчальній літературі, як система місцевого самоврядування в структурно-організаційному плані [10, с.489].

Водночас, практика організації місцевого самоврядування базується на тому, що, по-перше, органи місцевого самоврядування становлять одну з підвалин будь-якого демократичного ладу; по-друге, серед принципів місцевого самоврядування чільне місце посідає народовладдя; по-третє, основні засади місцевого самоврядування повинні бути закріплені в законодавстві країни і за можливості в Конституції країни. Саме на таких ідеях ґрунтується міжнародна практика побудови місцевого самоврядування. Конституційне визнання місцевого самоврядування, гарантія його функціонування потребує аналізу його місця як суб'єкта конституційних правовідносин. Як відомо, суб'єктами конституційних правовідносин є учасники цих правовідносин, які мають суб'єктивні права і виконують юридичні обов'язки, а також наділені право-

суб'єктністю. В основу правосуб'єктності покладено їх компетенцію [15, с.59].

Отже, суб'єктами місцевого самоврядування є учасники муніципальних відносин, наділені відповідною юридичною правосуб'єктністю, тобто правоздатністю і дієздатністю, що визначається нормами муніципального права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Андріяш В. І. Місцеве самоврядування в політичній системі суспільства / В. І. Андріяш, О. Н. Євтушенко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2007. – Вип. 11. – С. 148–157.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: від 21.05.1997 р. // ВВР України. 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Самолюк В. В. Основи правознавства: навч. посіб. / В. В. Самолюк, А. О. Філіп'єв, Р. С. Мартинюк. – Острог: Вид-во Нац. ун-ту «Острозька академія», 2006. – 253 с.
5. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К.: УРЕ, 1974. – 776 с.
6. Словничок юридичних термінів: навч. посіб. / уклад. В. П. Марчук. – К.: МАУП, 2003. – 128 с.

7. Політологія: підручник / ред. О. В. Бабкіна, В. П. Горбатенко. – К.: ВЦ «Академія», 2003. – 528 с.

8. Філософський енциклопедичний словник / гол. ред. В. І. Шинкарук. – К.: Абрис, 2002. – 742 с.

9. Атаманчук Г. В. Теорія державного управління: курс лекцій / Г. В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.

10. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 653 с.

11. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

12. Тихомиров Ю. А. Диалектика управління и самоуправлення / Ю. А. Тихомиров // Вопросы философии. – 1983. – № 8. – С. 21.

13. Місцеве самоврядування в сучасній політичній системі в Україні і Білорусі (Доповіді міжнародної конференції) / Центр соціальних експертиз. – К., 1997. – С. 8–15.

14. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні / В. М. Кампо. – К.: Ін Юре, 1997. – 36 с.

15. Деля Ю. В. Суб'єкти муніципального правотворчого процесу: теоретико-правовий аспект / Ю. В. Деля // Збірник наукових праць. – 2009. – № 2. – С. 57–68.

Грובה В. П. Поняття суб'єктів системи місцевого самоврядування / В. П. Грובה // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 186–189 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11gvpcvc.pdf>

Визначено правову природу суб'єктів системи місцевого самоврядування. В процесі дослідження сформульовано визначення суб'єктів місцевого самоврядування, встановлено характерні ознаки системи місцевого самоврядування.

Грובה В.П. Понятие субъектов системы местного самоуправления

Определена правовая природа субъектов системы местного самоуправления. В процессе исследования сформулировано определение субъектов местного самоуправления, установлены характерные признаки системы местного самоуправления.

Grobova V.P. Concept of Subjects of the System of Local Self-Government

Certainly legal nature of subjects of the system of local self-government is made. In the process of research determination of subjects of local self-government is formulated, the characteristic signs of the system of local self-government are set.