

П. ЛЮБЧЕНКО

*професор кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
доктор юридичних наук, професор*



УДК 342.55

Місцеве самоврядування як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу і форма реалізації народовладдя в Україні

У статті досліджується місцеве самоврядування як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу і форма реалізації народовладдя в Україні. Аналізуються підходи науковців до визначення категорій «конституційний лад», «народовладдя», «демократія», зазначається, що гармонійний розвиток інститутів громадянського суспільства є запорукою стабільності конституційного ладу, розвитку конституціоналізму й ефективної реалізації принципу народовладдя.

Ключові слова: конституційний лад, місцеве самоврядування, народовладдя, конституціоналізм, публічна влада.

У трансформаційний період розбудови суспільства особливо актуальними стають питання забезпечення стабільності конституційного ладу в Україні як головної передумови розвитку інститутів громадянського суспільства. У демократичній конституційній державі суспільство одночасно функціонує і як керує державою, і як саморегулююча система, а конституційна держава – як

керуюча система, яка в той же час залежить від саморегулюючого громадянського суспільства та його потреб. У зв'язку з цим у науковій літературі значна увага приділяється дослідженню проблем становлення, розвитку й захисту конституційного ладу та ролі в цьому процесі інститутів громадянського суспільства [див.: 3; 4; 6; 20]. Усі процеси в суспільстві є взаємопов'язаними і вза-

емозумовленими, тому гармонійний розвиток інститутів громадянського суспільства є запорукою стабільності конституційного ладу, розбудови конституціоналізму й ефективної реалізації принципу народовладдя.

Вивчаючи роль місцевого самоврядування в забезпеченні стабільності конституційного ладу, треба передовсім визначитися щодо змісту цього поняття. У методологічному аспекті це важливо тому, що серед науковців бракує єдності стосовно розуміння цієї категорії. Одні вчені формують конституційний лад як систему соціальних (економічних і політико-правових) відносин, які встановлюються й охороняються конституцією та іншими конституційно-правовими актами кожної держави [22, с. 143], інші – як такий стан (або порядок) суспільних відносин, урегульованих конституційно-правовими нормами, що характеризує державу як підпорядковану праву, яка сприяє закріпленню в суспільній практиці та правосвідомості справедливих, гуманних і правових взаємозв'язків між людиною, громадянським суспільством і державою [10, с. 175]. У роботах деяких науковців конституційний лад фактично ототожнюється з державним і трактується як певна форма й відповідний спосіб організації держави, закріплений у її конституції, яка забезпечує підпорядкованість держави праву й характеризує її як конституційну державу [7, с. 76]. На думку О. Ф. Фрицького, необхідними ознаками конституційного ладу є непорушність і невідчужуваність загально визнаних природних прав і свобод людини, народний суверенітет, поділ влади та ін. [21, с. 95].

О. Г. Рум'янець вважає конституційний лад цілісною системою соціально-правових відносин та інститутів, підпорядкованою моральним і конституційним вимогам і заснованою на сукупності основних регуляторів, які сприяють закріпленню в суспільній практиці і правосвідомості стабільних, справедливих, гуманних і правових зв'язків між людиною, громадянським суспільством і державою. Конституційний лад реалізує прагнення до соціального порядку на основі поєднання індивідуального і групового інтересів із загальним [17, с. 75]. М. В. Баглай і Б. Н. Габрічидзе конституційним ладом називають порядок, за якого дотримуються права та свободи людини і громадянина, а держава діє відповідно до конституції [2, с. 96]. Досить часто конституціоналісти оперують категоріями: а) конституційний лад – це лад суспільних відносин, урегульованих конституцією й законами; б) засади конституційного ладу – це основоположні політико-правові принципи, які визначають ідеологію державотворення і правотворення, демократичний вектор розвитку держави й суспільства, національної правової системи (народовладдя, верховенство права, поділ влади, політична, економічна й ідеологічна багатоманітність тощо) [19, с. 76].

Будучи правовим, громадянське суспільство покликане забезпечувати на рівні своїх інститутів і відносин нерозривний зв'язок свободи особистості з правовим положенням громадян, єдність соціальних і правових засад взаємовідносин людини із суспільством і державою. Як нормативно-правове, конституційне вираження громадян-

ського суспільства, конституційний лад втілює в собі закріплену в конституції систему пануючих політичних і соціально-економічних відносин, що забезпечують свободу особистості, дотримання прав та свобод людини і громадянина, а політична й економічна влада функціонує відповідно до вимог правових законів [3, с. 41].

Місцеве самоврядування, як одна із засад конституційного ладу, має джерелом свого існування не державну, а конституційну свободу народу, виступає фундаментальним конституційним принципом, який встановлює, визнає й гарантує управлінську незалежність територіальних громад, а також створює умови для правотворчої, правозастосовчої й правореалізаційної діяльності, спрямованої на її здійснення [16, с. 732]. Стабільність конституційного ладу в Україні значною мірою залежить від стану розвитку місцевого самоврядування і збалансованості повноважень його суб'єктів. Універсальних моделей організації місцевого самоврядування в світі не існує, бо кожна має як сильні, так і слабкі сторони. Тому національні системи місцевого управління будуються з урахуванням менталітету народу, традицій та досвіду державно-правового будівництва. Україна, запозичуючи ті чи інші моделі місцевого самоврядування, не повинна послабити демократичність системи місцевої влади. Необхідно постійно вдосконалювати існуючу в Україні систему місцевого самоврядування, шукати найбільш ефективних шляхів зменшення негативних наслідків перехідного періоду, що здатні дестабілізувати взаємовідносини між його представ-

ницькими й виконавчими органами, оскільки за відсутності традицій демократичного розв'язання конфліктів вони нагромаджуються й починають загрожувати всій системі місцевої влади.

Місцеве самоврядування відіграє суттєву роль у забезпеченні стабільності конституційного ладу в країні. Це зумовлено перш за все автономністю його органів стосовно системи органів державної влади, відсутністю ієрархічної підпорядкованості, специфічним порядком формування. Органи місцевого самоврядування, будучи відповідальними перед територіальними громадами, мають змогу провадити самостійну політику, відстоювати місцеві інтереси, діючи в межах Конституції та законів України, стримувати або навіть шляхом звернення до суду присікати перевищення повноважень органів державної влади. Аналіз ролі місцевого самоврядування у забезпеченні стабільності конституційного ладу в Україні буде неповним, якщо не назвати чинники, які негативно впливають на цей процес. До них належать: а) правовий нігілізм; б) слабка гарантованість прав та свобод людини і громадянина; в) недостатньо якісне конституційне законодавство; г) брак імперативу загальнонаціональної консолідації; д) порушення принципів конституційності й законності органами публічної влади; е) відсутність різноманітних та дієвих механізмів вирішення конфліктів у публічній сфері; є) відсутність усталеного розуміння суб'єктами конституційних відносин принципу верховенства права; ж) намагання копіювати зарубіжні конституційно-правові моделі місцевого самоврядування без урахування національної специфіки.

Дослідження зв'язку місцевого самоврядування і конституційного ладу буде неповним без аналізу дії принципу народовладдя, оскільки такі форми його реалізації, як референдум і вибори, мають важливе значення для демократичного функціонування як державної влади, так і місцевого самоврядування. При цьому слід враховувати, що реалізація деяких форм безпосередньої демократії може бути як фактором забезпечення стабільності конституційного ладу, його подальшого демократичного розвитку, так і виступати чинником деструктивним. Тому повинні мати місце:

- а) їх якісне нормативно-правове регулювання, особливо порядку призначення і проведення виборів, референдумів, підрахунку голосів;
- б) попереднє обговорення громадськістю змісту питань, що виносяться на референдум, передусім через засоби масової інформації, соціологічні дослідження, як це робиться, приміром, у Швейцарії чи інших країнах з усталеними демократичними традиціями і багатим досвідом проведення подібних заходів;
- в) належний рівень правової культури;
- г) якісний і неупереджений розгляд судами справ у спорах щодо виборів і референдумів [19, с. 81].

Ідея народовладдя – одна з основних загальнолюдських цінностей. Найбільш повну реалізацію цей принцип отримує в громадянському суспільстві, у якому народовладдя, головним елементом якого є загальна воля всіх вільних особистостей – членів суспільства, дістає найповнішого вираження [18, с. 59]. Науковці, як правило, під народовладдям розуміють належність усієї суспільної влади, в тому числі державної, народо-

ві, вільне здійснення народом цієї влади відповідно до його суверенної волі в інтересах як усього суспільства, так і кожної людини [21, с. 193]. Ознайомлення з вітчизняною й зарубіжною юридичною літературою дає змогу зробити висновки, що більшість правників тлумачать місцеве самоврядування як одну з основних форм народовладдя. Так, М. І. Корнієнко стверджує, що системи органів державної влади й органів місцевого самоврядування – це невід'ємні компоненти народовладдя, своєрідний полісистемний комплекс, який складається з різних за своєю природою органів (державних і громадських), проте об'єднаних в організаційне ціле необхідністю забезпечувати виконання одних і тих же функцій державної влади, носієм і єдиним джерелом якої в Україні є народ [13, с. 99]. М. В. Цвік зазначав, що самоврядування є суспільним, а не державним явищем, а притаманне самоврядуванню поєднання суб'єкта й об'єкта управління не є характерним для демократії. Загалом же демократія і самоврядування – це різні форми здійснення народовладдя [5, с. 110].

Із вищенаведеними твердженнями не погоджується А. Крусян. Аналізуючи положення Конституції України, вона вказує на невідповідність між закріпленням як суб'єкта місцевого самоврядування територіальної громади (ст. 140) і фактичним проголошенням місцевого самоврядування однією з форм народовладдя (ст. 5). Місцеве самоврядування, на її думку, має особливого суб'єкта, а значить не є формою народовладдя [11, с. 86].

Розв'язання зазначених суперечностей потребує системного підходу. Якщо

владна діяльність усіх державних органів більшою або меншою мірою спрямована на захист всенародних інтересів, то влада окремої ланки місцевого самоврядування здійснюється в інтересах місцевої територіальної громади, в межах певної адміністративно-територіальної одиниці. Саме тому влада народу при її здійсненні органами місцевого самоврядування має складовий характер, вона виступає тут як сумарна влада, яка складається із суми місцевих влад і здійснюється територіальними громадами [9, с. 30].

М. С. Бондар вважає, що сучасні інститути державної демократії, що ґрунтуються на ідеях народовладдя, народного суверенітету, у ХХ ст. значною мірою себе дискредитували. Історичний досвід свідчить, що демократія, як державна форма народовладдя, містить у собі загрозу здійснення державної влади меншістю за допомогою більшості, що виявляється в сучасних виборчих технологіях, жорстких системах партійного будівництва, принципах функціонування державних інформаційних систем. Реальну альтернативу цим негативним процесам можна знайти в місцевому самоврядуванні [3, с. 49]. М. П. Орзіх із цього приводу зазначає, що аналіз самоврядування в одному ряду з категоріями «демократія», «народовладдя», «народний суверенітет» можливий лише при політологічному порівняльному аналізі, натомість в управлінському відношенні уявляється теоретичним спрощенням і веде до хибної орієнтації практики на пошук самоврядної максими як умови демократії, народовладдя, суверенітету народу [15, с. 101].

На наш погляд, конституційні категорії «народовладдя», «народний суверенітет», «місцеве самоврядування» є тісно взаємопов'язаними. Їх співвідношення знаходить свій прояв у тому, що місцеве самоврядування є однією з основних форм реалізації народного суверенітету. Саме від народу органи й посадові особи місцевого самоврядування отримують повноваження для вирішення завдань на місцевому рівні. Адже завдяки волі народу, яка виражена на виборах місцевих рад, сільських, селищних і міських голів, влада місцевого самоврядування стає легітимною. Аналогічну позицію займає й Конституційний Суд України, який у Рішенні від 26 березня 2002 р. підкреслив, що місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади, яка визнається й гарантується в Україні.

Головні ознаки, притаманні місцевому самоврядуванню і які характеризують його місце в системі народовладдя: а) наявність особливого суб'єкта – жителі адміністративно-територіальних одиниць, які як члени територіальних громад у своїй сукупності становлять виборчий корпус в Україні; б) наявність особливого об'єкта управління – суспільні відносини, які виникають у зв'язку з вирішенням питань місцевого значення; в) самостійність організації і здійснення влади; г) безпосередня відповідальність органів місцевого самоврядування перед відповідними територіальними громадами і опосередкована (через державні органи) перед народом. Місцеве самоврядування займає особливе місце в демократичному механізмі управління суспільством і як форма народовладдя створює необхідні

умови для наближення влади до населення, побудови гнучкої, дієвої системи публічного управління, добре пристосованої до місцевих особливостей.

Категорії «народовладдя» і «демократія» часто ототожнюють, виходячи з дослівного перекладу з грецької: *demos* – народ і *kratos* – влада. Але, як правильно вказував М. В. Цвік, у дійсності ж демократія є лише способом формування і здійснення влади народу. Народовладдя є суттю послідовно демократичної держави, а демократія – його внутрішньою формою, на відміну від форм правління й державного устрою, що характеризують форму держави зовні [5, с. 99]. «Народовладдя» є ширшим за обсягом поняттям ніж «демократія», що якісно характеризує діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування, яку вони отримують від народу. У сучасну епоху демократії не було й немає такої держави або правлячого режиму, які не відносили б себе до народних, демократичних, таких, що діють від імені всіх своїх громадян і в їх інтересах [14, с. 71].

Демократія – це якісна характеристика політичної системи, яка в найбільш продуктивний спосіб об'єднує індивідуальну вільну волю для досягнення суспільного добробуту. Кожна демократія потребує набору стримувань і противаг, який достатньою мірою відбиває як волю людей, так і конкуренцію ідей. Демократія – це завжди перетворення хаотичної кількості на самодисципліновану якість, де людина й народ у цілому стають господарями самим собі. Якщо демократія справжня, вона є найпереконливішим свідченням здат-

ності народу, членів суспільства до самоврядування і владування [18, с. 60].

А. І. Ковлер відзначає, що самоврядування передбачає досить високий ступінь зрілості самої демократії, спроможної вже до самоорганізації й саморегуляції, коли її норми входять у звичку як керованих, так і керуючих. Як покаже історичний досвід, самоврядування навіть невеликого колективу потребує перш за все консенсусу його членів щодо мети і методів такого самоврядування, бо інакше система управління працює з перебоями [6, с. 246]. В умовах фактичної і структурної різниці між суб'єктами й об'єктами управління демократія виявляється можливою, лише коли керовані здатні, так би мовити ідентифікувати себе з керуючими на засадах їх спільної (єдиної для них) однорідності [4, с. 318]. Для утримання влади органи місцевого самоврядування повинні приймати рішення, що відображають волю територіальної громади. Проте, якщо управлінській системі не вдається досягти певного рівня ефективності у розв'язанні завдань місцевого значення, її підтримка населенням неодмінно зменшиться.

Принцип народовладдя часто досить жорстко критикують. Так, наприкінці ХІХ ст. відомий юрист К. П. Победоносцев відзначав: «Ідея народовладдя є великою брехнею нашого часу, оскільки маса населення, покликана до роботи програми державного управління, не здатна до широких узагальнень теоретичного характеру, що ґрунтуються на вивченні фактів та явищ життя, і, будучи безсилою у справі законодавства й управління, підкоряється вождам, які здатні красиво говорити, захоплювати

натовп, а часом і підтасовувати думку і волю народу» [цит. за: 21, с. 194]. Ці висновки багато в чому є справедливими й сьогодні. Справжнє панування в будь-якому політичному суспільстві – це панування частини над цілим [4, с. 405]. Існуючі виборчі системи не можуть забезпечити 100-відсоткове представництво громадян. Перемогу на виборах отримують кандидати, політичні сили, за яких проголосувала лише певна частина виборців, яка часто не становить абсолютної більшості.

Особливо недосконалість цих механізмів відчутна при формуванні загальнодержавних органів влади. Обрання органів місцевого самоврядування здійснюється за схожими правилами, однак, ураховуючи різницю в розмірах територій, відчуження громадянина від влади не таке значне. Реалізація принципу народовладдя на загальнодержавному рівні для окремого громадянина має абстрактний характер, його ж реалізація на місцевому рівні є більш конкретною. Об'єднуючись у територіальні громади, (співтовариства) люди знаходять свою індивідуальну й колективну ідентичність. Саме на рівні співтовариств (територіальних та інших колективів) формуються звичаї, мовні особливості, моральні стандарти. Об'єднуючись таким чином, індивіди стають більшою мірою керуючим суб'єктом, аніж керованим. У зв'язку із цим теза «місцеве самоврядування як форма народовладдя» є більш реальною саме на рівні територіальних громад.

Державна влада й місцеве самоврядування являють собою різновиди єдиної публічної влади, джерелом якої є народ. Механізм влади має складну

ієрархізовану структуру. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює її безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Право народу на встановлення і здійснення влади є його природним правом, а отже, народний суверенітет є невідчужуваним і недоторканим [8, с. 286]. Здійснюючи владу в системі місцевого самоврядування, народ безпосередньо уповноважує не одного агента, а багатьох суб'єктів – органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Кожен з органів публічної влади виконує свої функції по управлінню суспільними справами. Водночас зазначимо, що народ має не лише передавати владні повноваження, а й чинити тиск (впливати) на органи місцевого самоврядування знизу через різні соціальні групи, інститути громадянського суспільства, кожен з яких має свої зони впливу й інтересів. Використовуючи канали зворотного зв'язку та інші форми демократичного «тиску», народ має контролювати стан владних відносин.

Влада народу є публічною, метою здійснення якої є суспільне загальне благо (публічний інтерес), вона звернена до всього суспільства й кожного його члена, усім доступна (кожна людина вправі брати участь в реалізації тих чи інших функцій і форм влади) [1, с. 373]. Визнаними інституційними принципами сучасної регіональної політики в Європі є бажаність прийняття більшості рішень представницькими органами на місцях та забезпечення доступу громадськості до цього процесу [12, с. 72].

Роль і місце органів місцевого самоврядування в механізмі забезпечення

конституційного ладу визначається їх сутністю і здатністю вирішувати конкретні завдання на місцевому рівні в різних сферах життєдіяльності, а саме: а) вони можуть відігравати роль «сигнальної» системи про появу джерел небезпеки чи збільшення загроз; б) своєчасно виявляти й попереджати виникнення кризових ситуацій, конфліктів і суперечностей; в) контролювати діяльність і виконання рішень органів державної влади; г) залучати широкий загал громадськості до практичної діяльності по забезпеченню національної безпеки, стабілізації обстановки, досягненню громадянського миру та злагоди; д) формувати громадську думку та впливати на неї, на роз-

виток правосвідомості та правової культури населення.

Процес розбудови місцевого самоврядування нерозривно пов'язаний із формуванням сучасних уявлень про демократію, права та свободи людини і громадянина, що є конституційною основою становлення й розвитку громадянського суспільства. Глибока суть останнього полягає в задоволенні інтересів і потреб кожної конкретної особистості, якщо вони не суперечать інтересам суспільства в цілому й окремих громадян, в розумній мірі організованості й відповідальності з метою досягнення загальної волі, в безумовному дотриманні норм Основного Закону всіма суб'єктами суспільних відносин.

Список використаної літератури

1. Авакьян С. Народовластие / С. Авакьян // Конституционное право : энцикл. слов. / отв. ред. С. А. Авакьян. – М., 2000. – С. 373.
2. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник / М. В. Баглай, Б. Н. Габричидзе. – М. : Инфра-М, 1996. – 512 с.
3. Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении : учеб. пособие / Н. С. Бондарь. – М. : Городец, 2004. – 352 с.
4. Джин Л. Коэн. Гражданское общество и политическая теория : пер. с англ. / Джин Л. Коэн, Эндрю Арато ; общ. ред. И. И. Мюрберга. – М. : Весь Мир, 2003. – 784 с.
5. Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2002. – 432 с.
6. Ковлер А. И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории / А. И. Ковлер. – М. : Наука, 1990. – 256 с.
7. Козлова Е. И. Конституционное право России / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 1996. – 480 с.
8. Конституційне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 2002. – 734 с.
9. Конституція України: Науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. ; редкол.: В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевий та ін. – Х. : Право ; К. : Концерн «Видав. Дім "Ін Юре"», 2003. – 808 с.
10. Кравченко В. В. Конституційне право України / В. В. Кравченко. – К. : Атіка, 2000. – 320 с.
11. Крусян А. Р. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии / А. Р. Крусян // Юрид. вестн. – 1998. – № 1. – С. 84–87.
12. Лендьял М. Спеціальні інститути розвитку територій: європейський досвід / М. Лендьял // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів. – Міленіум. – 2003. – С. 67–148.
13. Муниципальное право Украины : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

14. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. – Изд. 2-е, перераб. и доп. / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. – Т. 3. – М. : Зерцало-М, 2002. – 528 с.
15. Орзіх М. П. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування / М. П. Орзіх // Юрид. вестн. – 2002. – № 2. – С. 101–107.
16. Погорілко В. Ф. Місцеве самоврядування / В. Ф. Погорілко, О. В. Батанов // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. – К., 2001. – Т. 3. – С. 732.
17. Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления / О. Г. Румянцев – М. : Юрист, 1994. – 285 с.
18. Теорія держави і права : навч. посіб. / за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 368 с.
19. Тодика О. Ю. Співвідношення конституційного ладу і народовладдя: теорія і практика / О. Ю. Тодика // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2005. – № 2. – С. 74–82.
20. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины – основа стабильности конституционного строя и реформирования общества / Ю. Н. Тодыка, Е. В. Супрунюк ; отв. ред. М. В. Цвик. – Симферополь : Таврия, 1997. – 312 с.
21. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
22. Юридический энциклопедический словарь. – М. : Инфра-М, 1997. – С. 143.

Стаття надійшла до редколегії 12.11.2013.

Любченко П. Местное самоуправление как фактор обеспечения стабильности конституционного строя и форма реализации народовластия в Украине

В статье исследуется местное самоуправление как фактор обеспечения стабильности конституционного строя и форма реализации народовластия в Украине. Анализируются подходы ученых к определению категорий «конституционный строй», «народовластие», «демократия», отмечается, что гармоничное развитие институтов гражданского общества является залогом стабильности конституционного строя, развития конституционализма и эффективной реализации принципа народовластия.

Ключевые слова: конституционный строй, местное самоуправление, народовластие, конституционализм, публичная власть.

Lubchenco P. Local government as a factor of stability of the constitutional system and the form of realization of democracy in Ukraine

This article examines the local government as a stability factor of the constitutional system and the form of the realization of democracy in Ukraine. Scientists analyzed the approaches to the definition of the categories of «constitutional order», «democracy», noted that the harmonious development of civil society is the key to the stability of the constitutional system, development of constitutionalism and effective implementation of the principle of democracy.

Keywords: constitutional system, local government, democracy, constitutionalism, public authority.