

**НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ**  
**імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**ЧАПАЛА ГЕННАДІЙ ВЛАДИСЛАВОВИЧ**

УДК 340(477):342.25

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права;  
історія політичних і правових учень

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Харків – 2004

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Науково-дослідному інституті державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України.

#### **Науковий керівник**

доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України **Петришин Олександр Віталійович**, Академія правових наук України, головний вчений секретар.

#### **Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор **Колодій Анатолій Миколайович**, Національна академія внутрішніх справ, завідувач кафедри конституційного права;

кандидат юридичних наук, доцент **Шевчук Станіслав Володимирович**, Міжнародний Соломонів Університет, юридичний факультет, доцент кафедри публічного права.

#### **Провідна установа**

Львівський національний університет імені Івана Франка, юридичний факультет, кафедра історії та теорії держави і права, Міністерство освіти і науки України, м. Львів.

Захист відбудеться 28 жовтня 2004 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.02 у Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70.

Автореферат розісланий 25 вересня 2004 року.

#### **Вчений секретар**

спеціалізованої вченої ради

**Гончаренко В. Д.**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Питання забезпечення організації суспільної життєдіяльності, структури і механізмів регулювання соціальної взаємодії, належної організації публічної влади, складаючи стрижневу проблематику праводержавознавства, завжди перебувають в епіцентрі досліджень юридичної науки. Трансформації публічної влади в напрямку плюралізації від найпростіших її форм у первісному суспільстві до надскладних багаторівневих сучасних конструкцій поряд із можливістю усвідомлення характерних ознак цього феномена створювали об'єктивну необхідність теоретичного обґрунтування найоптимальнішого співвідношення її підсистем, що, у свою чергу, потребує окремого дослідження соціальної природи місцевого самоврядування та його місця в системі публічної влади в цілому. Ця проблема є універсальною, адже знаходить свій вияв у державотворчій практиці та юридичній науці усіх країн розвинутої демократії, проте конкретні умови розбудови в Україні демократичної, правової державності обумовлюють якісну специфіку її вирішення. Цьому сприяють, передовсім, процеси становлення громадянського суспільства, тенденції до відособлення публічно-владних інституцій, відсутність усталених демократичних традицій, недосконалість політичної культури. Як наслідок, у співвідношенні окремих рівнів публічної влади домінує вектор протистояння, а не взаємодії, тенденція відокремлення, а не взаємозумовленості, що потребує запровадження специфічних моделей і механізмів.

Розробка цієї проблематики покликана привести до зміни характеру юридичної науки, розширення її предметного поля за рахунок виходу за межі виключно проблем законодавчого регулювання діяльності державного механізму, зокрема – дослідження функціонування публічної влади в цілому, окремих її підсистем і передовсім загальнотеоретичних засад місцевого самоврядування.

Відсутність єдиного теоретичного підходу до визначення природи місцевого самоврядування обумовлює існування внутрішньо суперечливої системи організації місцевої влади – правове закріплення останньої відбувалось хаотично, акти чинного законодавства про місцеве самоврядування, прийняті в різний час, ґрунтуються на різних ідеологіях і концептуально не узгоджені між собою.

Теоретичне дослідження ролі інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади, його співвідношення з організацією державної влади є першим вітчизняним дослідженням відповідної проблематики і дає змогу побудувати оптимальну систему органів місцевого самоврядування, визначити їх компетенцію відповідно до іманентно властивої природи цього інституту, його реальних можливостей впливу на суспільство.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконане відповідно до плану науково-дослідних робіт сектору проблем формування та функціонування органів державної влади Науково-дослідного інституту державного будівництва та

місцевого самоврядування Академії правових наук України за темою “Правові основи організації та функціонування органів держави” № 0100v006579.

**Мета і задачі дослідження.** Метою дослідження є виявлення природи феномена місцевого самоврядування, загальних закономірностей його функціонування в системі публічної влади, оптимальних шляхів взаємодії з підсистемою державної організації, формулювання узгодженої теоретико-правової концепції місцевого самоврядування, застосовної до державотворчих процесів в Україні.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити ряд основних задач:

- дослідити структуру і механізми соціальної регуляції на різних етапах розвитку суспільної організації, висвітлити їх характерні закономірності;
- з'ясувати формоутворюючі ознаки феномена самоврядування, його співвідношення з іншими формами реалізації владного потенціалу;
- простежити розвиток і зміну наукових уявлень про співвідношення і взаємодію місцевого самоврядування та держави, встановити їх теоретичну обґрунтованість й застосовність у сучасних умовах;
- розкрити загальнотеоретичні закономірності взаємовідносин окремих підсистем публічної влади, зокрема місцевого самоврядування і держави;
- проаналізувати характер прав територіальних громад, соціальну природу місцевого самоврядування, правове регулювання цього інституту;
- розкрити загальнотеоретичні закономірності взаємовідносин держави і громадянського суспільства в контексті проблематики місцевого самоврядування й ряду інших сучасних інституцій;
- встановити характерні ознаки місцевого самоврядування і запропонувати загальнотеоретичне визначення відповідного поняття.

*Об'єктом дослідження* є система публічної влади, принципи побудови і взаємодії окремих її підсистем, місцеве самоврядування як підсистема публічної влади.

*Предметом дослідження* є відносини, які виникають між державою і місцевими територіальними спільнотами, загальнотеоретичні питання їх співвідношення та взаємодії в демократичному суспільстві, правова регламентація місцевого самоврядування.

*Методи дослідження.* Для досягнення наукової об'єктивності дисертантом застосовувався комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Методологічною основою дослідження є універсальні методи діалектики, які використовувалися на всіх етапах для розкриття закономірностей співвідношення державної влади і місцевого самоврядування в процесі їх розвитку, взаємодії та взаємозв'язку з іншими суспільними явищами. На окремих етапах дослідження автор використовував спеціальні методи: порівняльно-історичний – під час аналізу еволюції форм самоврядних структур у процесі розвитку суспільства; логічний – для

формулювання визначення поняття “місцеве самоврядування”; метод системного аналізу – при вивченні системи влади в суспільстві, співвідношення державної влади і місцевого самоврядування як підсистем публічної влади; метод моделювання та прогнозування – при розробці рекомендацій щодо оптимізації правового регулювання досліджуваного інституту; синергетичний метод – при аналізі рушійних механізмів організації й діяльності місцевих співтовариств, форм взаємодії між ними і державою; компаративний метод – при дослідженні особливостей організації місцевого самоврядування в різних країнах; формально-юридичний – при тлумаченні правових норм та розробці законодавчих пропозицій.

**Наукова новизна дисертації.** Наукова новизна визначається передусім тим, що ця робота є першим в українській правовій літературі комплексним загальнотеоретичним дослідженням природи місцевого самоврядування, його сутності та ролі в системі публічної влади, співвідношення з організацією державної влади в суспільстві в умовах розбудови правової демократичної державності.

Наукова новизна одержаних результатів виявилася в таких теоретичних положеннях і висновках дисертації:

1) вперше подається комплексне визначення феномена місцевого самоврядування як форми публічно-владного регулювання соціальною спільнотою (групою індивідів, об’єднаних спільними інтересами завдяки компактному проживанню на певній території) окремих сфер власної життєдіяльності, що, на відміну від централізованого державного управління, здатне забезпечити найбільш повне виявлення і реалізацію інтересів такої спільноти;

2) по-новому розглянуто систему публічної влади; обґрунтовано як найбільш юридично значущу класифікацію її підсистем залежно від рівнів соціальної інтеграції, що мають зовнішньо-інституціоналізовані механізми виявлення і реалізації волі індивідів. Такими рівнями пропонується визнати владу світового співтовариства, державну владу, муніципальну владу, владу в об’єднаннях громадян, сімейну владу, на відміну від термінів “економічна влада”, “соціальна влада”, “ідеологічна влада”, “політична влада”, що стосуються насамперед сфер впливу а не видів влади;

3) доводиться необґрунтованість будь-яких спроб виведення прав міських громад залежно від моменту їх утворення як октройованих державою, або навпаки, як таких, що виникли раніше за неї: історично, інституціональне оформлення двох важливих форм організації суспільства – держави і місцевого самоврядування має синхронний, взаємообумовлений характер, відбувається одночасно та є об’єктивно закономірним;

4) вперше робиться спроба вирішити проблеми функціонування місцевого самоврядування в контексті загальних категорій “демократія”, “народовладдя”, “народний суверенітет”, проаналізовано співвідношення відповідних феноменів в інтегральному поєднанні традиційних

положень теорії демократії та сучасних західних концепцій, зроблено висновок, що, на відміну від терміна “демократія”, який пов’язується виключно з організацією державної влади і відбиває зовнішню форму, поняття “народовладдя” і “самоврядування” вживаються насамперед щодо сутності, змісту, характеризуючи, зокрема, стан реалізованості ідеї належності суспільної влади її першоджерелу – соціальній спільності. Водночас поняття “народовладдя” є більш вузьким порівняно з поняттям “самоврядування”, фактично зводиться до самоврядування державно-організованого суспільства;

5) по-новому обґрунтовано потребу запровадження в категоріальному апараті загальної теорії держави та права конструкцій, що відбивають поділ і співвідношення індивідуальної і колективної (публічної) сфер соціуму. На відміну від традиційної проблематики громадянського суспільства, що відображає співвідношення суспільного потенціалу і держави, цей поділ окреслює проблематику співвідношення індивіда (особистості) і суспільства, а також окремих форм публічності між собою, особливо актуальну в умовах істотної диверсифікації сфери публічного;

6) вперше у вітчизняній науці комплексно досліджено і визначено систему факторів, які обумовлюють відособлення управлінських структур від регульованої ними соціальної системи. Обґрунтовано, що максимальний потенційно можливий ступінь відособлення управлінських структур прямо пропорційно залежить від розмірів, рівня складності організації тієї чи іншої соціальної системи, характеру реалізованих нею інтересів і відповідно міри їх однорідності. Забезпечення найоптимальнішого співвідношення між напрямками діяльності владних інституцій і сутністю інтересів керованої системи, що й утворює феномен самоврядування, характерне насамперед для найпростіших соціальних організацій і навпаки, по мірі їх ускладнення потребує впровадження складних додаткових механізмів;

7) дістав подальший розвиток аналіз концепцій місцевого самоврядування. Зроблено висновок, що громадівська та державницька теорії лише доповнюють одна одну, їх протиставлення є наслідком використання окремих положень без урахування контексту виникнення, протистояння методологій, підходів до розуміння державно-правової дійсності, впливає з різності методологічних установок того чи іншого дослідника, його світогляду у сфері держави та права;

8) вперше комплексно проаналізовано функціональну спрямованість місцевого самоврядування, запропоновано класифікацію реалізованих ним завдань, щодо кожного з видів обґрунтовано форми і принципові засади взаємодії між територіальними громадами і державою;

9) дістало подальший розвиток дослідження моделей нормативно-правового регулювання компетенції місцевого самоврядування, зроблено висновок про оптимальність загальнодозволеного типу правового регулювання, можливість наділення територіальної громади лише правами, а не повноваженнями, запропоновано механізми впливу та розподілу відповідальності суб’єктів самоврядування і держави;

10) обґрунтовується природний характер права індивіда на ініціативне вирішення питань місцевого значення, що не порушує правомірних інтересів інших суб'єктів, пропонується визнати похідними від нього права територіальної громади та повноваження її органів;

11) вперше на загальнотеоретичному рівні обґрунтовано співвідношення місцевого самоврядування з підсистемами громадянського суспільства і державної організації, зроблено висновок, що місцеве самоврядування є особливим інститутом у системі суспільства;

12) дістала подальший розвиток концепція громадянського суспільства. На прикладі сучасних інституцій визначаються межі її науково-дослідного потенціалу, більш універсальною в умовах зближення держави і суспільства пропонується визнати концепцію розподілу публічної та індивідуальної підсистем суспільної організації.

#### **Практичне значення одержаних результатів** полягає:

- у науково-дослідницькій сфері – матеріали дослідження можуть стати підґрунтям для подальшої розробки концепції публічної влади, загальнотеоретичних досліджень природи місцевого самоврядування, взаємодії держави і місцевого самоврядування, його правового регулювання;
- у правотворчій сфері – висновки та пропозиції можуть бути використані при розробці системи законодавства, що регулює діяльність місцевого самоврядування;
- у навчальному процесі – положення й висновки дисертації можуть бути використані при підготовці підручників, навчальних посібників з курсів “Загальна теорія держави і права”, “Муніципальне право”, “Історія держави і права”, викладанні відповідних навчальних дисциплін;
- у правовиховній сфері – запропоновані положення можуть бути матеріалом у роботі по підвищенню рівня правової культури населення та державних службовців.

**Апробація результатів дисертації.** Теоретичні висновки, сформульовані в дисертації, розглядалися й обговорювалися на засіданні сектору проблем формування та функціонування органів державної влади Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України (5 січня 2004 р., протокол № 1), на Вченій раді Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України (20 травня 2004 р., протокол № 5; 14 червня 2004 р., протокол №6).

Положення дисертації доповідалися й обговорювалися на науково-практичних конференціях: “Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування” (м. Харків, 4 – 5 грудня 2001 р.); “Правові проблеми реформування регіональної влади” (м. Харків, 12 квітня 2002 р.); XII Харківських політологічних читаннях (м. Харків, 2001 р.); на II Міжнародній науково-практичній конференції “Розвиток демократії та демократична освіта в Україні” (м. Одеса, 24–26 травня 2002 р.); на науковій конференції молодих учених та здобувачів “Нове законодавство України та питання його застосування” (м. Харків, 26–27 грудня 2003 р.); на Міжнародній

науково-практичній конференції “Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні” (м. Харків, 25 травня 2004 р.).

**Публікації.** Сформульовані в дослідженні положення, висновки та пропозиції викладені автором у 9-ти наукових публікаціях, зокрема в 4-ох статтях, опублікованих у фахових періодичних виданнях з юридичних наук, затверджених Вищою атестаційною комісією України.

**Структура дисертації** обумовлена метою і предметом дослідження. Робота складається зі вступу, 2-х розділів, які загалом містять 8 підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації - 214 сторінок, із них основного тексту – 190 сторінок. Кількість використаних джерел – 291.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовуються актуальність, сутність і стан обраної проблеми дослідження, підстави й вихідні дані для наукової обробки теми, необхідність проведення дослідження.

**Розділ 1 “Система влади у суспільстві: ознаки, структура, тенденції розвитку”** складається із чотирьох підрозділів.

У **підрозділі 1.1. “Публічна влада – сутність та виміри прояву”** досліджено і критично проаналізовано наукові погляди на природу та форми прояву влади. Пропонується визнати, що різноплановість підходів до розуміння влади є наслідком багатоаспектності цього феномена. Широке використання терміна “влада” для відображення різних явищ у багатьох сферах обумовлює те, що, акцентуючи увагу на соціальній складовій цього феномена, представники суспільних наук, зокрема юриспруденції, змушені використовувати термін “публічна” (соціальна) влада, хоча будь-яка влада є публічною, а інше використання цього терміна є образним.

Необхідна складова феномена влади – процес управління, що є проявом влади, формою її реалізації. Взаємопроникнення цих явищ зумовлює тенденцію до заміни терміна “влада” термінологією, пов’язаною з управлінням у багатьох сферах суспільних відносин. Ця термінологія мінімально формально-ідеологічно забарвлена і відбиває насамперед функціональну спрямованість владного впливу. Натомість термін “влада” використовується у випадках, коли потрібно акцентувати на силовій складовій цього явища, на можливості здійснення примусу.

У **підрозділі 1.2. “Види публічної влади”** наголошується, що поняття публічної або суспільної влади є найбільш широким, охоплює усі типи та види влади, які існують у суспільстві, досліджено систему окремих видів публічної влади. На термінологічному рівні використання понять “система публічної влади”, “підсистеми публічної влади” має наголошувати на тісному зв’язку і взаємозумовленості багатьох рівнів прояву суспільної організації.

Обґрунтовується класифікація підсистем публічної влади залежно від видів соціальних спільностей, що утворюються навколо окремих інтересів. Підсистему публічної влади утворює



кожний рівень соціальної інтеграції, що має певні механізми виявлення і реалізації волі індивідів, які його складають. Відповідно вирізняється: влада світового співтовариства, державна влада, муніципальна влада, влада в об'єднаннях громадян, сімейна влада. Такий підхід до класифікації підсистем публічної влади є максимально наближеним до зовнішньо-інституціонального рівня їх втілення, що робить подібну класифікацію найбільш юридично значущою.

Наголошується, що спосіб утворення структур владної регуляції – ззовні або за власною ініціативою членів соціальної спільності, на відміну від наявності або відсутності спільного інтересу, не є формоутворюючою ознакою тієї чи іншої підсистеми публічної влади.

У підрозділі 1.3. **“Розвиток самоврядних засад в процесі еволюції суспільства”** на прикладі відомих історичних форм втілення самоврядного типу управління досліджено його характерні ознаки, принципи взаємодії з іншими формами владного впливу.

Самоврядування втілюється у відповідних інституційних формах на всіх етапах еволюції суспільства та може розглядатися як внутрішньо іманентний йому спосіб координації соціальних зв'язків. Обґрунтовується, що історично тенденція зростання питомої ваги централізованого державного управління в системі публічної влади, яке у деяких випадках поглинало окремі напрямки самоврядної діяльності місцевих спільнот, мала об'єктивні підстави: протиріччя, характерні для класового суспільства, руйнували міську демократію зсередини. Подолати подібні суперечності за допомогою внутрішніх ресурсів міська організація була не здатна, через що поява більш ефективної в цьому відношенні державної влади була цілком закономірною, як і сам процес формування різних рівнів публічної влади, кожен з яких життєво необхідний у власній сфері забезпечення функціонування суспільного організму. Синхронний, взаємообумовлений характер інституціонального оформлення держави і місцевого самоврядування позбавляє достатнього ґрунту спроби виведення прав міських громад залежно від моменту їх утворення як октройованих державою або навпаки, як таких, що виникли раніше за неї.

Ретельно досліджено врядування середньовічних міст на підставі магдебурзького права, пропонується визнати, що як “самоврядування” цей тип управління може бути охарактеризований досить умовно, оскільки засади організації феодального суспільства дозволяють лише обмежені форми реалізації самоврядного потенціалу. Історія інститутів і органів суспільної самоорганізації феодальної епохи має лише формально-зовнішній спадкоємний зв'язок із наступним розвитком самоврядування.

У підрозділі 1.4. **“Сутність самоврядування як однієї із форм публічної влади”** досліджено характерні ознаки феномена самоврядування, аналізується його співвідношення з іншими типами управління. Доводиться, що межа між ними не є чіткою – складно констатувати де закінчується самоврядування і починається “іноврядування”, у реальній дійсності цим феноменам відповідає певна кількість перехідних форм. Основу розмежування між ними становить ступінь реалізації

інтересів першоджерела влади, їх втілення в діяльності управлінських структур, як наслідок, один і той самий різновид управління може одночасно поєднувати в собі ознаки як самоврядування, так і “іноврядування”. Загалом можна вести мову лише про пріоритет у відповідній інституційній формі ознак того чи іншого виду управління, але обидва вони наповнюють змістом єдину систему суспільної регуляції – систему публічної влади.

Обґрунтовується, що за наявності формують ознак, як самоврядування може бути охарактеризоване управління в межах будь-якої соціальної системи, незалежно від її розмірів, – в об’єднаннях громадян, територіальних громадах, державі, а на певному етапі розвитку і у світовому співтоваристві.

Докладно аналізується співвідношення феноменів самоврядування, демократії, народовладдя, народного суверенітету.

Розкривається система факторів, що обумовлюють відособлення управлінських структур від керованої соціальної системи. Зроблено висновок, що максимальний потенційно можливий ступінь такого відособлення прямо пропорційно залежить від розмірів, рівня складності організації відповідної соціальної спільності, характеру реалізованих нею інтересів і відповідно міри їх однорідності. Зведення нанівець розриву між напрямками діяльності володарюючого і сутністю інтересів підвладного суб’єктів, тобто забезпечення оптимального співвідношення між ними, що й утворює феномен самоврядування, характерне насамперед для найпростіших соціальних організацій і навпаки, по мірі їх ускладнення останніх потребує впровадження складних додаткових механізмів. Невипадково, надскладна соціальна організація, якою є держава, наближаючись до суспільства тією чи іншою мірою, через ряд об’єктивних факторів на сучасному рівні розвитку людської цивілізації є системою, що ніколи не співпадає із суспільством повністю.

**Розділ 2 “Особливості співвідношення державної влади і місцевого самоврядування”** складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1. **“Формування концепцій місцевого самоврядування”** досліджено розвиток і зміну наукових уявлень про місцеве самоврядування з моменту закладення основних начал сучасної форми його організації.

Простежено, що усі концепції місцевого самоврядування характеризує значна історична обумовленість та логічна наступність. Поряд із тим, що наукова думка кожного періоду значною мірою “обслуговувала” окремі суспільні трансформації і мала відбиток історичних, політичних і економічних умов виникнення цього інституту, первісні уявлення про місцеве самоврядування мали синкретичний характер, кристалізація повноцінних концепцій відбувається лише на певному етапі накопичення наукового матеріалу. Тому найбільш автентичне дослідження наукових поглядів

періоду становлення місцевого самоврядування в Європі можливе не крізь призму самостійних концепцій, а під кутом зору історичної та логічної послідовності їх виникнення.

Пропонується визнати, що місцеве самоврядування, маючи широкий спектр проявів, не допускає свого одномірного бачення; окреслюючи важливі ознаки місцевого самоврядування, будь-яка теорія продовжувала ряд інших, кожна з яких висвітлювала окремий важливий його аспект. На етапі свого формування громадівська та державницька теорії самоврядування лише доповнюють одна одну, їх протиставлення є наслідком спрощеного розуміння, використання окремих положень без урахування контексту їх виникнення і обґрунтування.

У підрозділі 2.2. **“Сучасні погляди на природу місцевого самоврядування”** критично проаналізовано особливості сучасних підходів до розуміння природи місцевого самоврядування.

Обумовлені змінами функціональної спрямованості державно-владного впливу убік збільшення соціальної складової, трансформації інституціональних форм місцевого самоврядування не призвели до принципово нового теоретичного осмислення цього інституту. Залишається актуальним протистояння державницької і громадівської теорій місцевого самоврядування, що, на думку автора, відбиває насамперед протистояння методологічних установок дослідників. Детальне вивчення окремих підходів дозволило констатувати найбільшу теоретичну уразливість саме крайніх точок зору. Дослідження більшості сучасних прибічників державної природи місцевого самоврядування сфокусовані виключно на зовнішньо-інституціональних формах державної організації, що розглядається як граничний рівень абстракції, і верхня межа аналізу, оскільки вони відбуваються насамперед у межах конституційно-правових розробок проблеми. Водночас і на прихильників громадівської теорії впливає методологічний підхід до інтерпретації держави виключно на її субстанціональному рівні як апарату влади. Дисертант обґрунтовує, що окремо від опрацювання ціннісно-функціонального значення цього інституту для суспільства, окремих груп і власне індивіда, уявлень про роль та функції держави, об'єднань громадян, співвідношення природного та позитивного права подібні підходи дозволяють досягти лише фрагментарних уявлень про місцеве самоврядування.

У підрозділі 2.3. **“Місцеве самоврядування та механізми його реалізації”** досліджено сутність та функціональне призначення місцевого самоврядування в сучасному суспільстві.

Доведено, що як суб'єкт територіальна громада може бути наділена лише правами, а не повноваженнями. При регламентації діяльності суб'єктів місцевого самоврядування з боку держави найбільш виваженим пропонується визнати використання загальнодозволеного типу правового регулювання. Водночас акцентується, що обґрунтування обов'язку територіальних спільностей перед суспільством здійснювати ряд функцій по управлінню є безпідставним.

Дисертантом обґрунтована комплексна модель співвідношення сфер державного і муніципального регулювання суспільних відносин: весь спектр інтересів територіальної громади

представлено у вигляді трьох груп, кожна з яких по-різному співвідноситься з державними інтересами:

1) інтереси громади, що суперечать державним інтересам, не мають юридичних підстав бути реалізованими через конституційне закріплення держави як єдино суверенної організації на певній території;

2) інтереси громади, що співпадають із державними, утворюючи своєрідну “суміжну зону” між інтересами, що мають суто загальносуспільний характер, та інтересами, які стосуються виключно місцевої спільноти, перебувають одночасно як у сфері функціонального призначення державних інституцій, так і у сфері функціонування елементів соціальної організації місцевих співтовариств. Що ж до їх реалізації, то найбільш виваженою є побудова відносин між суспільством і територіальною громадою на паритетних партнерських засадах. А оскільки йдеться в першу чергу про надання відповідних ресурсів – фінансування, то й відповідальність місцевого співтовариства перед суспільством має обмежуватись наданням або ненаданням відповідних ресурсів. Функції держави в цьому разі фактично зводяться до виважено-обґрунтованого перерозподілу фінансових ресурсів, при цьому держава гарантує усім своїм громадянам забезпечення певного мінімального рівня послуг. Існування цієї сфери інтересів виключає можливість теоретично обґрунтованого і формально визначеного відокремлення “справ державних” від “справ місцевих” й розмежування відповідних повноважень на законодавчому рівні.

3) інтереси громади, які байдужі державі, оскільки не входять до кола її завдань. Обґрунтовується, що право індивідів на ініціативне вирішення питань місцевого значення, яке не порушує правомірних інтересів інших індивідів і суспільства в цілому має розглядатися як природне. При цьому слід розрізняти природне право кожного індивіда та похідні від нього права територіальної громади та повноваження її органів, визначення яких державою не повинно порушувати природних прав окремих індивідів.

**Підрозділ 2.4. “Місцеве самоврядування у системі “держава – громадянське суспільство”** присвячено дослідженню характеру співвідношення місцевого самоврядування з формами прояву державної організації та потенціалом суспільства.

Пропонується визнати, що збіг вагомої частини інтересів місцевої громади з інтересами державно організованого суспільства позбавляє підстав обґрунтування “природних” прерогатив місцевих колективів на самостійне їх вирішення, які б утворювали сферу, “захищену” від державного втручання. Активність у напрямку реалізації зазначених інтересів є одночасно атрибутом і інститутів місцевого самоврядування і держави, різним є лише коефіцієнт їх участі та принципи побудови відносин між ними. Потенціал усіх спроб проаналізувати співвідношення місцевого самоврядування в системі “держава–громадянське суспільство” обмежено саме прагненням до з’ясування обґрунтованості прерогатив місцевого самоврядування перед державою.

Натомість складна суспільна природа місцевого самоврядування не допускає його одномірного бачення. Місцеве самоврядування, поєднуючи ряд ознак, характерних для державної організації і властивих для громадянського суспільства, є особливим інститутом у системі суспільства.

Наголошується, що між місцевим самоврядуванням і державним модусом буття суспільства існують зв'язки взаємозалежності та взаємодоповнення. Держава проявляє активність у визначенні правових меж діяльності місцевого самоврядування, забезпеченні його фінансовими ресурсами та механізмами примусового виконання рішень, гарантуванні своїм громадянам певного мінімального рівня задоволення соціальних потреб на всій території держави. Низький рівень соціальної активності членів місцевого співтовариства компенсується надмірним втручанням у відповідні суспільні відносини з боку інститутів державної влади і навпаки – вирішення на автономних засадах значного кола питань організації сумісної життєдіяльності місцевого населення знижує потребу використання державно-примусових заходів, що і є підґрунтям принципу субсидіарності.

Взаємозалежність місцевого самоврядування і держави допускає їх розгляд в теоретичному плані (залежно від рівня дослідження) і як відокремлених явищ і як взаємопов'язаних у межах однієї системи, проте такою системою обґрунтовано слід вважати не механізм держави, а суспільство, систему суспільної (публічної) влади.

Обґрунтовується, що співвідношення держави і місцевого самоврядування не є історичною константою, відповідні процеси пов'язані із багатьма факторами – ступенем розвитку місцевої інфраструктури, ініціативністю населення, соціально-економічними можливостями держави тощо. В умовах становлення державності, відсутності сталої налагодженої системи місцевого управління є актуальним формування цієї системи та залучення населення до її функціонування й розвитку. У цьому разі розрив між інтересами територіальної спільноти та напрямками діяльності відокремленого від суспільства апарату держави може бути найбільш очевидним, через що у співвідношенні держава–місцеве самоврядування на перший план замість вектора пошуку можливих шляхів їх взаємодії виходить проблема “захисту” самостійності місцевого самоврядування на випадок протистояння. Навпаки, в умовах сталої, налагодженої системи управління, з відпрацьованими механізмами функціонування і взаємодії, стабільність цієї системи на випадок можливих дестабілізуючих ситуацій може бути принесено у жертву рухливості та динамізму її поточного функціонування. Чим більше конкретна держава наблизилась до виконання завдань, покладених на неї суспільством (демократична, соціальна, правова), тим більш очевидним стає збіг, спільність її інтересів з переважною частиною інтересів громади, а отже проблема “захисту” місцевого самоврядування від державного впливу відходить на другий план, натомість відбувається пошук форм досягнення кінцевого результату, які найбільше відповідають конкретним умовам тієї чи іншої держави.

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає у встановленні загальнотеоретичних закономірностей виникнення, розвитку та функціонування місцевого самоврядування, його природи та місця в системі публічної влади. Головними науковими і практичними результатами роботи є такі висновки:

1. Вирізнення окремими дослідниками в суспільстві “непублічної”, або “квазіпублічної” влади позбавлене достатнього ґрунту – будь-яка влада в суспільстві є публічною. Публічність є аксіомою суспільної організації, що випливає з об’єктивної необхідності пошуку “загального” і відповідно неминучого обмеження окремих проявів “індивідуального”. Водночас влада (зокрема, самоврядування) є лише механізмом визначення і реалізації такої публічності.

2. У найзагальнішому вигляді поняття “самоврядування” характеризує міру участі соціальної спільноти у відносинах з управління, ступінь реалізованості її інтересів та відособлення управлінської системи від цих інтересів. На відміну від терміна “демократія”, що пов’язується виключно з організацією державної влади і відбиває зовнішню форму, поняття “народовладдя” і “самоврядування” вживаються насамперед щодо сутності, змісту, відображаючи зокрема стан реалізованості ідеї належності суспільної влади її першоджерелу – соціальній спільноті. Термін “народовладдя” дозволяє лише обмежене використання, за значенням він фактично зводиться до самоврядування державно-організованого суспільства.

3. Місцеве самоврядування є формою публічно-владного регулювання соціальною спільнотою (групою індивідів, об’єднаних рядом спільних інтересів завдяки компактному проживанню на певній території) окремих сфер власної життєдіяльності, що, на відміну від централізованого державного управління, здатне забезпечити найбільш повне виявлення і реалізацію інтересів такої спільноти.

4. Значною мірою протистояння державницької та громадівської теорій місцевого самоврядування відбиває лише протистояння методологій, підходів до розуміння державно-правової дійсності. Місцеве самоврядування, маючи широкий спектр своїх проявів, не допускає одномірного бачення. Кожна з теорій висвітлює окремий важливий аспект цього феномена. Громадівська та державницька теорії самоврядування концептуально лише доповнюють одна одну, їх протиставлення є наслідком використання окремих положень без урахування контексту їх виникнення і обґрунтування.

5. Весь спектр інтересів територіальної громади зводиться до трьох груп, кожна з яких по-різному співвідноситься з державними інтересами:

1) інтереси громади, що суперечать державним інтересам, не мають юридичних підстав бути реалізованими через конституційне закріплення держави як єдино суверенної організації на певній території;

2) інтереси громади, що співпадають із державними, утворюючи своєрідну “суміжну зону” між інтересами, що мають суто загальносуспільний характер, та інтересами, які стосуються виключно місцевої спільноти, перебувають одночасно як у сфері функціонального призначення державних інституцій, так і у сфері функціонування елементів соціальної організації місцевих співтовариств. Що ж до їх реалізації, то найбільш виваженою є побудова відносин між суспільством і територіальною громадою на паритетних партнерських засадах, а оскільки йдеться в першу чергу про надання відповідних ресурсів – фінансування, то й відповідальність місцевого співтовариства перед суспільством має обмежуватись наданням або ненаданням відповідних ресурсів. Функції держави в цьому разі фактично зводяться до виважено-обґрунтованого перерозподілу фінансових ресурсів, при цьому держава гарантує усім своїм громадянам забезпечення певного мінімального рівня послуг. Існування цієї сфери інтересів виключає можливість теоретично обґрунтованого і формально визначеного відокремлення “справ державних” від “справ місцевих” й розмежування відповідних повноважень на законодавчому рівні.

3) інтереси громади, які байдужі державі, оскільки не входять до кола її завдань. Право індивідів на ініціативне вирішення питань місцевого значення, що не порушує правомірних інтересів інших індивідів і суспільства в цілому, має розглядатися як природне. При цьому слід розрізняти природне право кожного індивіда та похідні від нього права територіальної громади та повноваження її органів, визначення яких державою не повинно порушувати природних прав окремих індивідів.

6. Взаємозалежність місцевого самоврядування і держави допускає їх розгляд у теоретичному плані (залежно від рівня дослідження) і як відокремлених явищ і як взаємопов’язаних в межах однієї системи, проте такою системою обґрунтовано слід вважати не механізм держави, а суспільство, систему суспільної (публічної) влади. Держава проявляє активність у визначенні правових меж діяльності місцевого самоврядування, забезпеченні його фінансовими ресурсами та механізмами примусового виконання рішень, гарантуванні своїм громадянам певного мінімального рівня задоволення соціальних потреб на всій території держави. Низький рівень соціальної активності членів місцевого співтовариства компенсується надмірним втручанням у відповідні суспільні відносини з боку інститутів державної влади і навпаки – вирішення на автономних засадах значного кола питань організації сумісної життєдіяльності місцевого населення знижує потребу використання державно-примусових заходів, що і є підґрунтям принципу субсидіарності. Водночас кожна з підсистем публічної влади, зокрема окремі рівні місцевого самоврядування, є автономною у власній сфері, що в умовах демократичної організації державної влади виключає можливість встановлення ієрархії між ними.

7. Як суб’єкт територіальна громада може бути наділена лише правами, а не повноваженнями. При регламентації діяльності суб’єктів місцевого самоврядування з боку держави, найбільш виваженим є використання загальнодозволеного типу правового регулювання. Обґрунтування

обов'язку територіальних спільностей перед суспільством здійснювати ряд функцій по управлінню є безпідставним.

8. Місцеве самоврядування є особливим інститутом у системі суспільства. Так само не можуть бути охарактеризовані лише як елементи держави або громадянського суспільства багато інших сучасних інституцій, зокрема, приватний нотаріат, аудиторська діяльність, кожна з яких уособлює складне поєднання загально-соціальних, вузько-корпоративних та індивідуальних інтересів. Останнє наголошує на необхідності поглиблення проблематики громадянського суспільства від простого протиставлення держави і суспільства до вивчення складних механізмів взаємодії між ними та інституцій, що опосередковують таку взаємодію.

9. Запропоновано запровадження в категоріальному апараті загальної теорії держави та права поряд із поділом права на публічне й приватне більш загальних термінологічних конструкцій, які відбивають поділ і співвідношення індивідуальної і колективної (публічної) сфер соціуму. На відміну від традиційної проблематики громадянського суспільства, що певною мірою висвітлює співвідношення суспільного потенціалу і держави, означений поділ відбиває більш загальну проблематику співвідношення індивіда (особистості) і суспільства. Це необхідно насамперед в умовах істотної диверсифікації сфери публічного, що відбувається поміж іншим і за рахунок зростання питомої ваги самоврядування в різних сферах, коли публічне вже далеко не обмежується державним.

### СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

1. Чапала Г. В. Місцеві органи влади в Україні: система та співвідношення // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – Х.: Право, 2002. – Вип. 2. – С. 111-117.
2. Чапала Г. В. Владна природа місцевого самоврядування // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х.: Національна юридична академія України, 2003. – Вип. 61. – С. 54-59.
3. Чапала Г. В. Природа місцевого самоврядування як концептуальна основа форм його реалізації // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – №1. – С. 71-75.
4. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблема співвідношення // Право України. – 2004. – №2. – С. 127-132.
5. Чапала Г. В. Місцеві органи влади в Україні: система та співвідношення // Правові проблеми реформування регіональної влади: Матеріали наук.-практ. конф. / За ред. проф. Ю.П. Битяка. – Х.: НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, 2002. – С. 131-133.
6. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування – інститут демократії // Розвиток демократії та демократична освіта в Україні: Матеріали II міжнар. наук. конфер. / Уклад. Л. Марголіна. – К.: Ай Бі, 2003. – С.288-294.



7. Чапала Г. В. Державна влада і місцеве самоврядування: загальні риси та особливості // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф. / За ред. М. І. Панова. – Х.: Національна юридична академія України, 2002. – С. 111-113.

8. Чапала Г. В. Органи місцевого самоврядування: природа повноважень // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. / За ред. проф. Ю. П. Битяка. – Х.: НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, 2004. – С.172-175

9. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування: проблеми законодавчого регулювання // Нове законодавство України та питання його застосування: Тези доповідей та наук. повідомлень учасників наук. конф. молодих учених та здобувачів / За заг. ред. М. І. Панова. – Х.: Національна юридична академія України, 2004. – С. 40-42.

## АНОТАЦІЇ

### **Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади. – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01. – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2004.

Дисертація присвячена загальнотеоретичному дослідженню природи місцевого самоврядування, його місця в системі публічної влади. Досліджено проблеми природи і механізмів публічної влади, її системи, проаналізовано співвідношення феноменів влади, управління, самоврядування, місцевого самоврядування, демократії, народовладдя, народного суверенітету. Визначено місце місцевого самоврядування в системі “державна–громадянське суспільство”, його співвідношення з іншими видами публічної влади, висвітлено принципові засади взаємодії державної влади й місцевого самоврядування в умовах різних соціальних систем. Сформульовано окремі пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування у вітчизняному законодавстві.

Ключові слова: публічність, публічна влада, управління, самоврядування, місцеве самоврядування, держава, громадянське суспільство.

### **Чапала Г. В. Местное самоуправление в системе публичной власти. – Рукопись.**

Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. – Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого. – Харьков, 2004.

Диссертация посвящена исследованию общетеоретических и практических проблем осуществления местного самоуправления, его природы и места в системе публичной власти. В работе исследуется феномен публичной власти, формы и механизмы её осуществления, проанализировано соотношение отдельных её подсистем. Автор предлагает признать, что местное самоуправление является формой публично-властного регулирования социальной общностью (группой индивидов, компактно проживающих на определённой территории, как следствие, объединённых рядом общих интересов) отдельных сфер собственной жизнедеятельности, которая, в отличие от централизованного государственного управления, способна обеспечить наиболее полное выявление и реализацию интересов такой общности в этих сферах.

При исследовании проблем власти сделан вывод, что выделение в обществе “непубличной”, или “квазипубличной” власти лишено достаточных оснований – любая власть в обществе является публичной. Публичность выступает аксиомой общественной организации, в то же время власть (в частности, самоуправление) является лишь механизмом определения и реализации такой публичности.

Проанализировано соотношение феноменов власти, управления, самоуправления, демократии, народовластия, народного суверенитета. В наиболее общем виде понятие “самоуправление” характеризует меру участия социальной общности в осуществлении управления, степень реализованности её интересов и обособления управленческой системы от таких интересов. В отличие от термина “демократия”, связываемого исключительно с организацией государственной власти и отображающего внешнюю форму, понятия “народовластие” и “самоуправление” употребляются прежде всего применительно к сущности, содержанию, отображая, в частности, состояние реализации идеи принадлежности общественной власти её первоисточнику – социальной общности. Термин “народовластие” допускает лишь ограниченное использование, по значению он фактически сводим к самоуправлению государственно-организованного общества.

Исследуются формы взаимодействия местного самоуправления и государственной власти, обосновывается, что противостояние государственной и общественной теорий местного самоуправления отображает лишь противостояние методологий, подходов к пониманию государственно-правовой действительности. Местное самоуправление, обладая широким спектром проявлений, не допускает одномерного восприятия, в целом каждая из теорий освещает отдельный существенный аспект этого феномена, концептуально дополняя друг друга. В контексте проблематики “государство – гражданское общество” местное самоуправление определено в качестве особого института в системе общества, не относимого в полной мере ни к одному из указанных феноменов. Применительно к реалиям отечественных институций констатируется, что взаимозависимость местного самоуправления и государства допускает их рассмотрение в теоретическом плане (в зависимости от уровня исследования) и в качестве обособленных явлений и

в качестве взаимосвязанных – в пределах одной системы, однако такой системой выступает не механизм государства, а общество, система публичной власти. Государство проявляет активность в определении правовых пределов деятельности местного самоуправления, обеспечении его финансовыми ресурсами и механизмами принудительной реализации решений, гарантировании своим гражданам минимального уровня удовлетворения социальных нужд на всей территории государства. Вместе с тем, каждая из подсистем публичной власти, в частности отдельные уровни местного самоуправления, является автономной в собственной сфере, что в условиях демократической организации государственной власти исключает возможность установления иерархии между ними.

Ключевые слова: публичность, публичная власть, управление, самоуправление, местное самоуправление, государство, гражданское общество.

### **Chapala G. The local self-government in the system of public power. – Manuscript.**

Thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Science (Law) on the speciality 12.00.01 – theory and history of the state and law; history of the political and legal doctrines. – National Law Academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise. – Kharkiv, 2004.

The work is devoted to the general-theoretical study of the nature of the local self-government, it's place in the system of public power. The problems of nature and the mechanics public power and its system were studied, the ratio of the phenomena power, government, self-government, local self-government, democracy, people government, people sovereignty was analysed. The place of local self-government in the system “state - civil society” was determined, its ratio to the other kinds of public power and the principal origins of the state power and local self-government interaction was shown in the conditions of the different social systems. There are formulated suggestions, concerning advancing the current legislation, which regulates status of local self-government in Ukraine.

Key words: publicity, public power, government, self-government, local self-government, state, civil society.

Відповідальний за випуск  
кандидат юридичних наук, доцент Яковюк І. В.

Підписано до друку 30.07.2004 р. Формат 60x90/16.

Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.

Умов. друк. арк. 0,7. Обл.-вид. арк. 0,9

Тираж 100 прим. Зам. № 2094

---

Друкарня Національної юридичної академії України  
імені Ярослава Мудрого  
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77