



Павло Любченко

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(Харків, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1044-4372>
lpm7@ukr.net

DOI: 10.33498/opus-2019-10-195

УДК 342.55

НАРОДОВЛАДДЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: СУТНІСТЬ І ВЗАЄМООБУМОВЛЕНІСТЬ РОЗВИТКУ

АНОТАЦІЯ. Реформа місцевого самоврядування, започаткована в 2014 р., сьогодні все більше втрачає темпи реалізації, що зумовлено чинниками як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Одним із основних стримуючих чинників цієї реформи є недосконалість конституційно-правового регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування. Це зумовлює необхідність більш глибокого аналізу процесів у сфері народовладдя та місцевого самоврядування, чинників і перешкод, які стримують їхній розвиток в Україні.

Метою статті є дослідження сутності народовладдя і місцевого самоврядування та їх взаємозв'язку, аналіз стану конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування в механізмі народовладдя та формулювання висновків, пропозицій і рекомендацій щодо усунення перешкод його подальшого розвитку та основних напрямів підвищення ефективності.

Конституційні категорії “народовладдя”, “народний суверенітет”, “місцеве самоврядування” тісно взаємопов'язані. Їхнє співвідношення проявляється у тому, що місцеве самоврядування є однією з основних форм реалізації народного суверенітету. Місцеве самоврядування завдячує своїм існуванням установчій владі народу. Саме завдяки волі народу, яка виражена на виборах, влада місцевого самоврядування стає легітимною. Місцеве самоврядування відіграє важливу роль у механізмі народовладдя, що зумовлено, перш за все, автономністю його органів стосовно системи органів державної влади, відсутністю ієрархічної підпорядкованості, наявністю окремого об'єкта управління – питання місцевого значення. Органи місцевого самоврядування, будучи відповідальними перед територіальними громадами, мають змогу провадити самостійну політику, відстоювати місцеві інтереси, діючи в межах Конституції та законів України, шляхом звернення до суду, стримувати органи державної влади від перевищення повноважень. Оцінюючи ефективність реалізації принципу народовладдя в Україні, змушені констатувати, що сьогодні воля народу позбавлена легальних способів прояву, окрім виборів. Парламент уже тривалий час ігнорує запровадження конкретних механізмів дієвості народовладдя, народ не має можливості приймати рішення на всеукраїнському та місцевих референдумах.

© Павло Любченко, 2019

Сучасний стан суспільного розвитку обумовлює необхідність кардинального оновлення конституційно-правової основи механізму народовладдя. Слід забезпечити можливість реалізації права народу на волевиявлення у найважливіших питаннях, а саме: а) визначити і змінювати конституційний лад в Україні, зокрема, місце і роль місцевого самоврядування; б) обмежувати публічну владу правом; в) протидіяти узурпації, захопленню державної влади шляхом насилля або в інший неконституційний чи незаконний спосіб органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями; г) вимагати реалізації прав і свобод людини (права громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах); г) протидіяти скасуванню чи обмеженню права здійснення місцевого самоврядування, яке визнається та гарантується в Україні; д) володіти, користуватися та розпоряджатися об'єктами права власності народу; е) контролювати органи публічної влади та їх посадових осіб.

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

Проголошення незалежності України сприяло активізації процесу демократизації суспільства й держави, пошукам такої організації публічної влади, яка відповідала б європейським стандартам і була спрямована на забезпечення прав і свобод людини. Важливим складником цього процесу є побудова оптимальної системи місцевого самоврядування, яка в сучасному світі сприймається як єдино можлива демократична й раціональна модель влади на місцях. Реформа місцевого самоврядування, започаткована в 2014 р., сьогодні все більше втрачає темпи реалізації, що зумовлено чинниками як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Одним із основних стримуючих чинників цієї реформи є недосконалість конституційно-правового регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування. У межах Конституційної комісії був розроблений проект змін до Конституції України щодо децентралізації, який у 2015 р. був поданий Президентом України на розгляд Верховної Ради України, проте досі ці зміни не схвалені¹. Це зумовлює необхідність більш ґрунтовних, комплексних досліджень у цій сфері, особливо в аспекті визначення подальших перспектив розвитку місцевого самоврядування у механізмі реалізації народовладдя в Україні.

Проблематика народовладдя завжди була в полі зору як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. До її розробки неодноразово й безуспішно зверталися історики, політологи, юристи, філософи, соціологи, дослідники публічного адміністрування та державного управління. У науковій літературі наявний широкий спектр досліджень різних аспектів

¹ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 7 лютого 2019 р. № 2679-VIII <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812> (дата звернення: 10.08.2019).

народовладдя, існує значна кількість визначень основоположних понять демократії, народовладдя, народного суверенітету.

О. Тодика приділяла увагу взаємозв'язку народовладдя та конституціоналізму, розглядала теоретичні та конституційно-правові проблеми реалізації народовладдя, що постають перед Україною в умовах конституційної реформи². О. Скрипнюк аналізував основні аспекти й специфіку теоретичного розуміння демократії, а також проблеми, що виникають під час практичної реалізації демократичного ідеалу. У його монографії особлива увага приділена аналізу основних правових і політичних інститутів демократії, дослідженню їх функціонування та формування в умовах усталених демократій, в Україні, а також у транзитивних політичних системах³. О. Петришин провів огляд найбільш істотних та дискусійних моментів концепції народовладдя як основи сучасної демократичної, правової, соціальної держави⁴. Монографія Л. Шипілова присвячена комплексному теоретичному дослідженню народовладдя. У ній з'ясовується місце народовладдя в системі принципів та ознак демократичної державності, аналізується зміст категорій народу та влади в межах інтегруючого поняття народовладдя⁵. Ф. Веніславський досліджував теоретичні основи ідеї народовладдя як однієї з основоположних цінностей сучасного конституціоналізму⁶. Розуміння і реалізація конституційних положень “влада народу” запропоновані А. Селівановим у доповіді комісії з питань здійснення народовладдя Конституційної Асамблеї⁷. А. Мацюк аналізував особливу роль та місце влади народу в контексті внесення змін до Основного Закону на основі запровадженого напряму реформування місцевого самоврядування, судової гілки влади, прав і свобод громадян, закріплених у Конституції України⁸.

Питання теорії та практики місцевого самоврядування постійно перебувають у полі зору науковців. Місцеве самоврядування як форму народовладдя досліджувала на дисертаційному рівні К. Михайловська⁹, поняття місцевого самоврядування як форму реалізації народом належ-

² О Тодика, ‘Проблеми становлення народовладдя: теоретичний та конституційно-правовий аспекти’ [2004] 2(3) Право і Безпека 21-5.

³ О Скрипнюк, *Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика)* (Логос 2006) 368.

⁴ О Петришин, ‘Народовладдя як фундамент демократичної, правової, соціальної держави’ (2009) 4 Вісник Академії правових наук України 20-30.

⁵ Л Шипілов, *Народовладдя як основа демократичної держави* (ФІНН 2009) 216.

⁶ Ф Веніславський, ‘Ідея народовладдя в теорії та практиці українського державотворення (соціально-правова цінність ідеї народовладдя)’ (2011) 3 Вісник Конституційного Суду України 48-56.

⁷ А Селіванов, ‘Розуміння і реалізації конституційних положень “влада народу” (доповідь комісії з питань здійснення народовладдя)’ (2012) 6 Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів “Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності” 12-29.

⁸ А Мацюк, ‘Народовладдя як основа вдосконалення конституційних засад життєдіяльності суспільства’ [2015] 4(20) Публічне право 76-83.

⁹ К Михайловська, ‘Місцеве самоврядування як форма народовладдя: особливості інституційної моделі в Україні’ (автореф дис канд політ наук, 2010) 16.

ної йому влади розглядав Ю. Кириченко¹⁰. Є багато досліджень монографічного рівня, зокрема, щодо перспектив розвитку цього інституту народовладдя в умовах децентралізації влади в Україні¹¹.

Незважаючи на значну кількість наукових праць, питання щодо сутності цих категорій, місця і ролі місцевого самоврядування в механізмі народовладдя залишається недостатньо вивченим, вони порушуються епізодично та висвітлюються фрагментарно, а в останні роки більшість публікацій присвячені переважно аналізу реформи децентралізації публічної влади в Україні. Водночас на сучасному етапі суспільного розвитку з'являються нові проблемні питання, які потребують ґрунтовного дослідження з урахуванням нових політико-правових реалій. Це стосується як загалом механізму народовладдя, так і його окремих елементів зокрема. Цим і зумовлена необхідність більш глибокого аналізу процесів у сфері народовладдя та місцевого самоврядування, чинників і перешкод, які стримують їх розвиток в Україні.

Мета дослідження полягає у вивченні сутності народовладдя і місцевого самоврядування та їхнього взаємозв'язку, аналізі стану конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування в механізмі народовладдя та формулювання висновків, пропозицій і рекомендацій щодо усунення перешкод його подальшого розвитку та основних напрямів підвищення ефективності.

Метод системного аналізу загального зв'язку й взаємозумовленості явищ у природі та суспільстві допомагає більш конкретно виявити взаємообумовленість розвитку народовладдя та місцевого самоврядування, роль окремих елементів загальної системи, а також основні фактори, що детермінують результативність її функціонування.

Вивчаючи взаємозв'язок народовладдя та місцевого самоврядування, треба передовсім визначитися щодо змісту цих категорій. У методологічному аспекті це важливо тому, що серед науковців бракує єдності стосовно розуміння їхньої сутності.

У науковій літературі радянської доби широко вивчалось національне, професійне та громадське самоврядування. У найбільш загальному вигляді під терміном "самоврядування" розуміють відносно автономне функціонування певного колективу (організації) людей, що забезпечується самостійним прийняттям його членами норм і рішень, які стосуються його життєдіяльності, а також відсутністю в колективі розриву між суб'єктом та об'єктом управління¹². На найвищому рівні теоретич-

¹⁰ Ю Кириченко, 'Місцеве самоврядування як форма реалізації народовладдя' [2014] 24(3) Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право 59-62.

¹¹ Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні (Плющ Р ред, РІДНА МОВА 2016) 744.

¹² Институты самоуправления: историко-правовое исследование (Мамут Л отв ред, Наука 1995) 5.

ного узагальнення поняття “самоврядування” може застосовуватися для позначення будь-яких проявів соціальної самоорганізації, саморегуляції, що відбуваються в суспільстві, а тому цей термін уміщує і поняття соціального управління, різновидом якого є державне управління, що здійснюється від імені держави, яка є формою самоорганізації суспільства. Отже, термін “самоврядування” є родовим поняттям, що може застосовуватися для позначення будь-яких видів (форм) багаторівневої соціальної самоорганізації народу.

Самоврядування в межах адміністративно-територіальних одиниць, тобто організоване за територіальною ознакою, як правило, називають місцевим. Місцеве самоврядування – це багатогранне, комплексне політико-правове явище, його можна розглядати, як: а) один із фундаментальних принципів конституційного ладу; б) одну з форм народовладдя; в) специфічну підсистему публічної влади; г) форму залучення громадян до участі в розв’язанні питань місцевого значення; г) право (інститут конституційного права); д) системну організацію; е) різновид суспільного управління. Його науковий потенціал розкривається в сукупності теоретичних конструкцій, базових юридичних понять і категорій, що становлять основу відповідних теорій місцевого самоврядування (громадівської, державницької, муніципального дуалізму тощо).

Місцеве самоврядування зумовлюється об’єктивною заінтересованістю груп людей, людських колективів, об’єднаних за територіальною ознакою для вирішення спільно та під свою відповідальність важливих питань і проблем місцевого значення. У своїй реалізації воно спирається на інститути безпосередньої демократії (місцеві референдуми, вибори тощо), а також органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Теоретики наголошують, що активізація обох головних форм участі населення у здійсненні народовладдя – представницької і безпосередньої – сприятиме розвитку самоврядування¹³.

З позиції Конституційного Суду України народовладдя означає ‘належність усієї повноти влади в межах території держави народові та здійснення ним цієї влади як безпосередньо, так і через своїх представників у органах державної влади та органах місцевого самоврядування’ (абзац 1 пп. 2.2 п. 2 мотивувальної частини рішення)¹⁴.

¹³ *Загальна теорія держави і права* (Цвік М та інші ред, Право 2002) 111.

¹⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини дев’ятої статті 61, частини третьої статті 105 Закону України “Про вибори народних депутатів України”, пункту 3 розділу II “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України” щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі” (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії) від 21 грудня 2017 р. № 3-р/2017. *Офіційний вісник України*. 2018. № 8. Ст. 318.

Як форма народовладдя місцеве самоврядування отримало своє закріплення у ст. 5 Конституції України¹⁵, згідно з якою саме народ має виключне право визначати і змінювати конституційний лад, яке не може бути узурповано державою, її органами й посадовими особами. Вагомим аргументом на користь визнання місцевого самоврядування формою народовладдя є право його органів у межах, установлених Конституцією України, володіти, користуватися, розпоряджатися об'єктами права власності Українського народу.

Місцеве самоврядування як одна із засад конституційного ладу має джерелом свого існування не державну, а конституційну свободу народу, є фундаментальним конституційним принципом, який встановлює, визнає й гарантує управлінську незалежність територіальних громад, а також створює умови для правотворчої, правозастосовної й правореалізаційної діяльності, спрямованої на її здійснення¹⁶.

Аналіз юридичної літератури свідчить, що співвідношення народовладдя та місцевого самоврядування визначається по-різному. Більшість правників¹⁷ розглядають місцеве самоврядування як одну з основних форм народовладдя. М. 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 народ¹⁸. Самоврядування, на думку Ю. Тихомирова, – це основний спосіб здійснення народовладдя, насамперед у масштабах суспільства, втілення інтересів народу та інших соціальних спільнот¹⁹.

Інші науковці не погоджуються з наведеними вище твердженнями. Наприклад, А. Крусян, аналізуючи положення Конституції України, 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 отже,

¹⁵ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (дата звернення: 10.08.2019).

¹⁶ В Погорілко та О Батанов, 'Місцеве самоврядування' в *Юридична енциклопедія, т 3* (Шемчушенко Ю голова редкол, Вид-во "Українська енциклопедія" ім М П Бажана 2001) 732.

¹⁷ В Куйбіда, *Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування* (МАУП 2004) 22; Н Бондарь, *Громадянин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении* (Городец 2004) 125; В Григорьев, *Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика* (Истина 2005) 3.

¹⁸ *Муніципальне право України: підручник* (Погорілко В та Фрицький О ред, Юрінком Інтер 2001) 99.

¹⁹ Ю Тихомиров, 'Диалектика управления и самоуправления' (1983) 8 Вопросы философии 26.

не є формою народовладдя²⁰. Схожу позицію займає Г. Чапала. На переконання вченого, можливість використання терміна “народовладдя” є істотно обмеженою через складність його застосування стосовно місцевого управління територіальних громад. Також він підкреслює певну термінологічну “обмеженість” суб’єктного складу феномена “народовладдя”, оскільки народ як лише один із різновидів соціальних спільностей не є джерелом усіх видів публічної влади, будучи тісно пов’язаним із державною організацією, фактично є джерелом тільки державної влади²¹.

Системний підхід до розв’язання зазначених суперечностей запропонував М. Цвік. Він звертає увагу на низку особливостей: 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, у 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 громадами²². За такого підходу наявність особливого суб’єкта – територіальної громади, яка здійснює самоврядні функції безпосередньо або через представницькі органи, не суперечить принципу народовладдя, оскільки всі територіальні громади у своїй сукупності утворюють народ, який є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні.

Конституційні категорії “народовладдя”, “народний суверенітет”, “місцеве самоврядування” тісно взаємопов’язані. Їхнє співвідношення проявляється у тому, що місцеве самоврядування є однією з основних форм реалізації народного суверенітету. Місцеве самоврядування завдячує своїм існуванням установчій владі народу. Від народу органи й посадові особи місцевого самоврядування отримують повноваження для вирішення завдань на місцевому рівні. Саме завдяки волі народу, яка виражена на виборах місцевих рад, сільських, селищних і міських голів, влада місцевого самоврядування стає легітимною. КСУ, який у рішенні від 26 березня 2002 р. № 6-рп/2002 підкреслив, що місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади, яка визнається й гарантується в Україні²³. Таким чином, місцеве самоврядування відіграє важливу роль у механізмі народовладдя, що зумовлено, перш за все,

²⁰ А Крусян, ‘Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии’ (1998) 1 Юридический вестник 86.

²¹ Г Чапала, *Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз* (Право 2006) 72.

²² *Конституція України: Науково-практичний коментар* (Тацій В та ін ред кол, Право, Ін Юре 2003) 30.

²³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України “Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів” (справа про охорону трудових прав

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 припинити перевищення повноважень органами державної влади.

Потребує осмислення питання про зіставлення понять “народовладдя”, “демократія” і “місцеве самоврядування”. Категорії “народовладдя” і “демократія” часто ототожнюють у зв’язку з дослівним перекладом із грецької: *demos* – народ і *kratos* – влада. Можна натрапити на твердження, що “правова категорія “народовладдя” отримала свій концепт, як фундаментальний базисний елемент структури демократії”²⁴. Однак, як правильно відзначив М. Цвік, насправді 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 та державного устрою, що характеризують форму держави зовні²⁵. “Народовладдя” є ширшим за обсягом поняттям ніж “демократія”, яка якісно характеризує діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування, яку вони отримують від народу.

Порівнюючи місцеве самоврядування та демократію, слід зазначити, що одні науковці визначають місцеве самоврядування як інститут демократії²⁶, або як елемент демократії²⁷, натомість інші стверджують, що місцеве самоврядування є матеріальною основою становлення і розвитку інститутів муніципальної демократії²⁸. На думку М. Баймуратова, завдяки саме місцевому самоврядуванню демократія перетворюється на справжнє народовладдя, і лише з визнанням і зростанням прав територіальних співтовариств, які є первинними його суб’єктами, конкретнішими і змістовнішими стають політичні та соціально-економічні права громадян, гармонізуються багатобічні відносини між ними і державою, стійкішою, стабільнішою стає сама держава, а влада, що нею реалізується, набуває демократичних і гуманістичних властивостей²⁹.

депутатів місцевих рад) від 26 березня 2002 р. № 6-рп/2002 *Вісник Конституційного Суду України*. 2002. № 2.

²⁴ Селіванов (н 7).

²⁵ Загальна теорія держави і права (н 13) 99.

²⁶ Н Неліна, ‘Місцеве самоврядування як сфера реалізації конституційної правосуб’єктності українського народу’ (2013) 1 *Часопис Київського університету права* 104.

²⁷ *Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ)* (Еремян В ред, Академический Проект; Фонд “Мир” 2006) 123.

²⁸ Н Бондарь, *Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России* (Норма 2008) 12.

²⁹ М Баймуратов, ‘Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та важливий феномен сучасного світового конституціоналізму’ (2011) 1 *Вісник Маріупольського державного університету* 61.

А. Ковлер відзначав, 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 показує історичний досвід, самоврядування навіть невеликого колективу потребує, перш за все, консенсусу його членів щодо мети й методів такого самоврядування, бо інакше система управління працює зі збоями³⁰. В умовах фактичної і структурної різниці між суб'єктами й об'єктами управління демократія виявляється можливою лише тоді, коли керовані здатні, так би мовити, ідентифікувати себе з керуючими на засадах їхньої спільної (єдиної для них) однорідності³¹. Водночас більш переконливою видається позиція М. Цвіка, який стверджував, 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 народовладдя³².

Демократія проявляється у комунікативній владі громадськості, яка формулює основні рішення дискурсивним способом³³. Для утримання влади органи місцевого самоврядування повинні приймати рішення, які 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, що призведе до заміни управлінців. Зважаючи на це, демократію часто називають мирним способом зміни керуючих. Таким чином, 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 особливостей³⁴.

Принцип народовладдя часто досить жорстко критикують. Так, наприкінці ХІХ ст. відомий юрист К. Побєдоносцев відзначав:

Ідея народовладдя є великою брехнею нашого часу, оскільки маса населення, покликана до розробки програми державного управління, не здатна до широких узагальнень теоретичного характеру, що ґрунтуються на вивченні фактів та явищ життя, і, будучи безсилою у справі

³⁰ А. Ковлер, *Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории* (Наука 1990) 246.

³¹ Джин Л. Коэн и Эндрю Арато, *Гражданское общество и политическая теория* (пер с англ. Мюрберг И. общ ред. Весь Мир 2003) 318.

³² *Загальна теорія держави і права* (н 13) 110.

³³ В Речицкий, *Политический предмет конституции* (ДУХ І ЛІТЕРА 2012) 115.

³⁴ П. Любченко, 'Місцеве самоврядування як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу і форма реалізації народовладдя в Україні' [2013] 4(75) Вісник Національної академії правових наук України 62.

законодавства й управління, підкоряється вождям, які здатні красиво говорити, захоплювати натовп, а часом і підтасовувати думку і волю народу³⁵.

М. Бондар вважає, що сучасні інститути державної демократії, які ґрунтуються на ідеях народовладдя, народного суверенітету, в 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 систем³⁶. М. Орзіх із цього приводу зазначав, 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 народу³⁷.

Справедливість багатьох із цих тверджень і сьогодні є безсумнівною. Справжнє панування у будь-якому політичному суспільстві – це панування частини над цілим³⁸. 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 зазвичай не становить абсолютної більшості. Особливо недосконалість цих механізмів відчутна при формуванні загальнодержавних органів влади. Обрання органів місцевого самоврядування здійснюється за схожими правилами, однак, враховуючи 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 мають більші можливості для впливу на суб’єктів управління. У зв’язку з цим теза “місцеве самоврядування як форма народовладдя” є більш реальною саме на рівні територіальних громад.

³⁵ О Фрицький, *Конституційне право України* (Юрінком Інтер 2002) 194.

³⁶ Бондарь (н 17) 49.

³⁷ М Орзіх, ‘Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування’ (2002) 2 Юридический вестник 101.

³⁸ Коэн и Арато (н 31) 405.

Окремої уваги потребує питання оцінки ефективності реалізації принципу народовладдя в Україні. Нині змушені констатувати, що воля народу позбавлена легальних способів прояву, окрім виборів. Парламент уже тривалий час ігнорує запровадження конкретних механізмів дієвості народовладдя, народ позбавлений можливості приймати рішення на всеукраїнському та місцевих референдумах. Водночас слід зазначити, що навіть наявність відповідного законодавства не гарантує реалізації влади народу, про що наочно свідчить ситуація із всеукраїнським референдумом 2000 р. А. Селіванов досить влучно відзначає, що коли окремі активні прояви народу у формах його самоідентифікації державна влада або пригнічує, або ефективно регулює, і в обох випадках держава тим самим нейтралізує народну ініціативу³⁹.

Не можна залишити без уваги питання про межі народовладдя, необхідно з'ясувати, які питання може вирішити народ, а які ні. Конституцією України встановлено, що референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (ст. 74). Отже, не заглиблюючись у проблематику, можна стверджувати, що всі інші питання можуть бути вирішені народом на всеукраїнському референдумі. Проте аналіз правових позицій КСУ свідчить про хибність такого висновку. До прикладу, у рішенні від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 він дійшов висновку, що винесення на всеукраїнський референдум питання щодо недовіри Верховній Раді України за відсутності названого інституту в Основному Законі було б порушенням такого конституційного принципу, як здійснення органами державної влади своїх повноважень у межах, встановлених Конституцією України, та принципів правової держави, якою проголошено Україну⁴⁰.

Такий підхід фактично позбавляє народ можливості будь-якого впливу на органи публічної влади (відкликання, висловлення недовіри, припинення повноважень тощо), якщо відсутній відповідний інститут в Основному Законі. Дотримуючись такої правової позиції, можна ставити питання про неконституційність положень законів України “Про статус депутатів місцевих рад” і “Про місцеве самоврядування в Україні”, якими передбачена можливість відкликання депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів за народною ініціативою, адже Конституція України таких інститутів не містить.

³⁹ Селіванов (н 7).

⁴⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою” (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 30. Ст. 1285.

Основний Закон не допускає реальної можливості народу винести на всеукраїнський референдум питання без згоди Президента України чи КСУ. Відомою є практика невиконання Президентом України обов'язку проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою на вимогу не менш як 3 млн громадян України, які мають право голосу. Підписи щодо призначення референдуму було зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по 100 тис. підписів у кожній області, однак жодна конституційна норма не встановлює строку, протягом якого Президент України має видати акт про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Тому Київський апеляційний адміністративний суд (постанова від 30 березня 2010 р.⁴¹) дійшов висновку, що не видання відповідного Указу Президентом України не може вважатися протиправною та незаконною бездіяльністю, оскільки Главою Держави не було допущено порушень вимог Конституції та законів України.

Така практика свідчить про необхідність удосконалення конституційної регламентації відносин у сфері реалізації народовладдя. Народ якомога повніше повинен сам управляти собою шляхом прямої демократії, оскільки механізм представництва може використовуватись і для обмеження участі й контролю народу за здійсненням влади обраними представниками, збереження їхніх повноважень. Тому особливу значущість для народовладдя мають інститути прямої демократії: референдуми, плебісцити, народні ініціативи, форми безпосередньої політичної активності, поєднані з використанням сучасних інформаційних технологій для забезпечення ефективної участі громадян у дискусіях та в ухваленні відповідних рішень⁴².

При цьому слід враховувати, що використання деяких форм безпосередньої демократії може бути як конструктивним чинником, що сприятиме подальшому розвитку територіальної громади чи суспільства, так і деструктивним. Тому повинні бути: а) їх якісне нормативно-правове регулювання, зокрема, 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 референдумів⁴³.

⁴¹ Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 30 березня 2010 р. у справі № 4/151 (2а-1884/08) <<http://reyestr.court.gov.ua/Review/8776191>> (дата звернення: 10.08.2019).

⁴² Петришин (н 4) 25.

⁴³ О Тодика, 'Співвідношення конституційного ладу і народовладдя: теорія і практика' (2005) 2 Вісник Академії правових наук України 81.

Висновки. Сучасний стан суспільного розвитку обумовлює необхідність кардинального оновлення конституційно-правової основи механізму народовладдя, впровадження нових інститутів конституційного контролю народу за діяльністю органів публічної влади. Слід забезпечити можливість реалізації права народу на волевиявлення у найважливіших питаннях, а саме: а) визначати і змінювати конституційний лад в Україні, зокрема, місце і роль місцевого самоврядування; б) обмежувати публічну владу правом; в) протидіяти узурпації, захопленню державної влади шляхом насилля або в інший неконституційний чи незаконний спосіб органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями; г) вимагати реалізації прав і свобод людини (права громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах); г) протидіяти скасуванню чи обмеженню права здійснення місцевого самоврядування, яке визнається та гарантується в Україні; д) розпоряджатися національними багатствами та іншими об'єктами права власності народу; е) контролювати органи публічної влади та їх посадових осіб.

Окрім цього, роль і місце органів місцевого самоврядування в механізмі забезпечення народовладдя обумовлюється їхньою 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 протиріч; в) контролювати діяльність і виконання рішень органів державної влади; г) залучати широкий загал громадськості до практичної діяльності з забезпечення національної безпеки, стабілізації обстановки, досягнення громадянського миру та злагоди; г) формувати громадську думку та впливати на неї, на розвиток 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 і розвитку громадянського суспільства. Глибока суть останнього полягає в задоволенні інтересів і потреб кожної конкретної особистості, якщо вони не суперечать інтересам суспільства загалом й окремих громадян зокрема, в розумній мірі організованості й відповідальності з метою досягнення загальної волі, в безумовному дотриманні норм Основного Закону всіма суб'єктами суспільних відносин.

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 народ України; б) наявність окремого об'єкта управління – суспільні відносини, які виникають у зв'язку з вирішенням питань місцевого значення; в) самостійність організації та здійснення влади; г) безпосередня відповідальність органів місцевого самоврядування перед відповідними територіальними громадами й опосередкована (через державні органи) – перед народом.

Державна влада й місцеве самоврядування являють собою різновиди єдиної публічної влади, джерелом якої є народ. Механізм влади має складну ієрархізовану структуру. Здійснюючи владу в системі місцевого самоврядування, народ безпосередньо уповноважує не одного агента, а багатьох суб'єктів – органи і посадові особи місцевого самоврядування. Кожен з органів публічної влади виконує свої функції з управління 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.

У процесі подальшої роботи над концептуальними засадами “народовладдя” важливо розширити можливості реалізації народної ініціативи, самоорганізації та самодіяльності, сприяти розвитку форм безпосередньої участі народу в законотворчих і управлінських процесах на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Bondar' N, *Grazhdanin i publichnaja vlast': Konstitucionnoe obespechenie prav i svobod v mestnom samoupravlenii* [Citizen and Public Power: Constitutional Provision for Rights and Freedoms in Local Self-Government] (Gorodec' 2004) (in Russian).
2. Bondar' N, *Mestnoe samoupravlenie i konstitucionnoe pravosudie: konstitucionalizacija municipal'noj demokratii v Rossii* [Local Self-Government and Constitutional Justice: Constitutionalization of Municipal Democracy in Russia] (Norma 2008) (in Russian).
3. Chapala H, *Mistseve samovriadvannia v systemi publichnoi vlady: teoretyko-pravovyi analiz* [Local Self-Government in the System of Public Power: Theoretical and Legal Analysis] (Pravo 2006) (in Ukrainian).
4. Frytskyi O, *Konstytutsiine pravo Ukrainy* [Constitutional Law of Ukraine] (Iurinkom Inter 2002) (in Ukrainian).
5. Grigor'ev V, *Jevoljucija mestnogo samoupravlenija. Otechestvennaja i zarubezhnaja praktika* [Evolution of Local Self-Government. National and Foreign Practice] (Istina 2005) (in Russian).

6. Kovler A, *Istoricheskie formy demokratii: problemy politiko-pravovoj teorii* [Historical Forms of Democracy: Issues of Political and Legal Theory] (Nauka 1990) (in Russian).
7. Kuibida V, *Pryntsypy i metody diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia* [Principles and Methods of Operation of Local Self-Government Bodies] (MAUP 2004) (in Ukrainian).
8. Rechytskyi V, *Polytycheskyi predmet konstytutsyy* [Political Subject Matter of the Constitution] (DUKh I LITERA 2012) (in Russian).
9. Shypilov L, *Narodovladdia yak osnova demokratychnoi derzhavy* [Rule of the People as the Basis of a Democratic State] (FINN 2009) (in Ukrainian).
10. Skrypniuk O, *Demokratiia: Ukraina i svitovi vymir (kontseptsii, modeli ta suspilna praktyka)* [Democracy: Ukraine and the World Dimension (Concepts, Models, and Social Practice)] (Lohos 2006) (in Ukrainian).

Edited and translated books

11. *Instituty samoupravlenija: istoriko-pravovoe issledovanie* [Self-Government Institutions: Historical and Legal Research] (Mamut L otv red, Nauka 1995) (in Russian).
12. Kojen D i Arato J, *Grazhdanskoe obshhestvo i politicheskaja teorija* [Civil Society and Political Theory] (per s angl, Mjurborg I obshh red, Ves' Mir 2003) (in Russian).
13. *Konstytutsiia Ukrainy: naukovo-praktychnyi komentar* [The Constitution of Ukraine: Scientific and Practical Commentary] (Tatsii V ta in red kol, Pravo, In Yure 2003) (in Ukrainian).
14. *Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini* [Local Self-Government under Conditions of Power Decentralization in Ukraine] (Pliushch R red, RIDNA MOVA 2016) (in Ukrainian).
15. *Municipal'noe pravo zarubezhnyh stran (sravnitel'no-pravovoj analiz)* [Municipal Law of Foreign Countries (Comparative Legal Analysis)] (Eremjan V red, Akademicheskij Proekt; Fond "Mir" 2006) (in Russian).
16. *Munitsypalne pravo Ukrainy: pidruchnyk* [Municipal Law of Ukraine: Textbook] (Pohorilko V ta Frytskyi O red, Yurinkom Inter 2001) (in Ukrainian).
17. Pohorilko V ta Batanov O, 'Mistseve samovriaduvannia' ['Local Self-Government'] v *Yurydychna entsyklopediia* [Encyclopedia of Law], t 3 (Shemchushenko Yu holova redkol, Vyd-vo "Ukrainska entsyklopediia" im M P Bazana 2001) (in Ukrainian).
18. *Zahalna teoriia derzhavy i prava* [General Theory of State and Law] (Tsvik M ta inshi red, Pravo 2002) (in Ukrainian).

Journal articles

19. Baimuratov M, 'Mistseve samovriaduvannia yak zahalnyi spadok liudskoi tsyvilizatsii ta vazhlyvyi fenomen suchasnoho svitovoho konstytutsionalizmu' ['Local Self-Government as a Common Heritage of Human Civilization and an Important Phenomenon of Modern World Constitutionalism'] (2011) 1 *Visnyk Mariupolskoho derzhavnogo universytetu* 61 (in Ukrainian).
20. Venislavskiy F, 'Ideia narodovladdia v teorii ta praktytsi ukrainskoho derzhavotvorennia (sotsialno-pravova tsinnist idei narodovladdia)' ['The Democracy Idea in the Theory and Practice of the Ukrainian State-Building (Social and Legal Significance of the Democracy Idea)'] (2011) 3 *Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy* 48-56 (in Ukrainian).
21. Kyrychenko Yu, 'Mistseve samovriaduvannia yak forma realizatsii narodovladdia' ['Local Self-Government as a Form of Implementing Democracy'] [2014] 24(3) *Naukovi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnogo universytetu. Serii: Pravo* 59-62 (in Ukrainian).

22. Krusian A, 'Mestnoe upravlenye y samoupravlenye: k postanovke voprosa o sodержanyy y poniatyy' ['Local Governance and Self-Governance: on the Issue of Content and Concept'] (1998) 1 Yurydycheskyi vestnyk 86 (in Russian).
23. Liubchenko P, 'Mistseve samovriaduvannia yak faktor zabezpechennia stabilnosti konstytutsiinoho ladu i forma realizatsii narodovladdia v Ukraini' ['Local Self-Government as a Factor of Ensuring the Stability of Constitutionally Established Order and a Form of Implementing Democracy in Ukraine'] [2013] 4 (75) Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy 62 (in Ukrainian).
24. Matsiuk A, 'Narodovladdia yak osnova vdoskonalennia konstytutsiinykh zasad zhyttiediialnosti suspilstva' ['Rule of the People as the Basis for Improving the Constitutional Foundations of Society Functioning'] [2015] 4(20) Publichne pravo 76-83 (in Ukrainian).
25. Nelina N, 'Mistseve samovriaduvannia yak sfera realizatsii konstytutsiinoi pravosub'iektnosti ukrainskoho narodu' ['Local Self-Government as a Domain for Implementing Constitutionally Established Legal Personality of the Ukrainian People'] (2013) 1 Chasopys Kyivskoho universytetu prava 104 (in Ukrainian).
26. Orzikh M, 'Administratyvno-pravovyi status orhaniv mistsevoho samovriaduvannia' ['Administrative and Legal Status of Local Self-Government Bodies'] (2002) 2 Yurydycheskyi vestnyk 101 (in Ukrainian).
27. Petryshyn O, 'Narodovladdia yak fundament demokratychnoi, pravovoi, sotsialnoi derzhavy' ['Rule of the People as the Foundation of a Democratic, Rule-of-Law, Social Welfare State'] (2009) 4 Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy 20-30 (in Ukrainian).
28. Selivanov A, 'Rozuminnia i realizatsii konstytutsiinykh polozhen "vlada narodu" (dopovid komisii z pytan zdiisnennia narodovladdia)' ['Understanding and Implementation of the Constitutional Provisions for "Rule of the People" (Report of the Commission for Democracy Implementation)'] (2012) 6 Biuleten informatsiino-analitychnykh materialiv "Konstytutsiina Asambleia: polityko-pravovi aspekty diialnosti" 12-29 (in Ukrainian).
29. Tykhomyrov Yu, 'Dyalektyka upravlenyia y samoupravlenyia' ['Dialectics of Governance and Self-Governance'] (1983) 8 Voprosy fylosofyy 26 (in Russian).
30. Todyka O, 'Problemy stanovlennia narodovladdia: teoretychnyi ta konstytutsiino-pravovyi aspekty' ['Issues of Democracy Establishment: Theoretical, Constitutional and Legal Aspects'] [2004] 2(3) Pravo i Bezpeka 21-5 (in Ukrainian).
31. Todyka O, 'Spivvidnoshennia konstytutsiinoho ladu i narodovladdia: teoriia i praktyka' ['Correlation of Constitutionally Established Order and Democracy: Theory and Practice'] (2005) 2 Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy 81 (in Ukrainian).

Thesis

32. Mykhailovska K, 'Mistseve samovriaduvannia yak forma narodovladdia: osoblyvosti instytuttsiinoi modeli v Ukraini' ['Local Self-Government as a Form of Democracy: Specifics of the Institutional Model in Ukraine'] (avtoref dys kand polit nauk, 2010) (in Ukrainian).

Pavlo Liubchenko

DEMOCRACY AND LOCAL SELF-GOVERNMENT:
THE ESSENCE AND INTERDEPENDENCE OF DEVELOPMENT

ABSTRACT. Today, the reform of local self-government launched in 2014 is increasingly losing the pace of its implementation due to the factors which are both objective

and subjective. One of the major factors restraining this reform is the imperfection of constitutional and legal regulation of relations in the local self-government area. This predetermines the need for a deeper analysis of the processes in the area of democracy and local self-government, as well as of the factors and obstacles which hinder their development in Ukraine.

The aim of the article is to study the essence of democracy and local self-government and their interrelation, and also to analyze the current situation with constitutional and legal regulation of local self-government in the mechanism of democracy, and to formulate conclusions, proposals and recommendations on the elimination of obstacles to its further development and on the main vectors for increasing its efficiency.

The constitutional categories “rule of the people”, “people’s sovereignty”, “local self-government” are closely interrelated. As an explanation of their correlation, it is noted that local self-government is one of the main forms of implementation of people’s sovereignty. Local self-government owes its existence to the constituent rule of the people. It is the will of the people expressed via elections that makes the power of local self-government legitimate. Local self-government plays an important role in the democracy mechanism, and this stems primarily from the autonomy of its bodies as regards the system of State government bodies, and also from the absence of hierarchical subordination and the presence of a separate object of administration – issues of local importance. Local self-government bodies, being responsible to territorial communities, may pursue an independent policy and protect local interests, acting for this purpose within the framework of the Constitution and laws of Ukraine, and by resorting to court, to restrain State government bodies from exceeding their authority. Assessing the efficiency of implementation of the democracy principle in Ukraine, we have to state that today the will of the people is deprived of legal means of manifestation, except for elections. For a long time, the Parliament is ignoring the introduction of specific mechanisms for the efficiency of democracy, and the people are not capable of making decisions at national and local referendums.

The current state of social development necessitates a radical upgrade of the constitutional and legal basis of the democracy mechanism. The people should be provided with the possibility to exercise their right to express their will with regard to the most important issues, namely: a) to determine and change constitutionally established order in Ukraine, in particular, the place and role of local self-government; b) to restrict public power by law; c) to stand against State power grab and usurpation by violence or other unconstitutional or illegal means by State government bodies and local self-government bodies, their officials, citizens or their associations; d) to demand that human rights and freedoms (the right of citizens to participate in administration of the State’s affairs, in the all-Ukrainian and local referendums) be implemented; e) to counteract the abolition or restriction of the right to exercise local self-government which is recognized and guaranteed in Ukraine; f) to own, use and dispose of the objects of the people’s ownership right, f) to control State government authorities and their officials.

KEYWORDS: rule of the people; democracy; constitutionally established order; local self-government; constitutionalism; public power.