

УДК 342.9

П. Трачук,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права,
конституційного та адміністративного права Закарпатського державного університету

СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Перехідний стан розвитку владних інститутів в Україні накладається на формування власної державності сучасними світовими інтеграційними процесами та тенденцією до демократизації владних інститутів. Особлива напруга відчувається між процесами становлення національних владних інститутів та об'єктивними процесами інтеграції України у міждержавні та недержавні об'єднання з метою забезпечення взаємовигідного міжнародного співробітництва та підвищення ефективності владного механізму. Тенденція до демократизації владних інститутів зумовлює необхідність деконцентрації влади, тобто переміщення центру прийняття рішень з центрального на нижчий рівень влади.

Актуальність. Дослідження природи та розвитку інститутів місцевої публічної влади є актуальним. Вона в державно організованому суспільстві як виключно державної є недостатньою, оскільки ефективність місцевої влади вимірюється не параметрами ступеня її концентрації та наявності монополії на примусові заходи. Ефективність влади вимірюється її здатністю оперативно виявляти виклики і проблеми, що потребують ефективного вирішення за допомогою придатних засобів. У таких умовах не завжди концентрація влади дозволяє оперативно, адекватно і за допомогою достатніх засобів вирішувати суспільні потреби і запити. Це може бути пов'язано із наявністю багатьох проміжних ланок, які необхідні для виявлення та формування владного рішення та розпорядження ресурсів,

що значною мірою впливає на ступінь ефективності рішень.

Саме тому метою даної статті є спроба дослідити природу місцевої публічної влади, джерела її легітимності, види та форми публічної влади. Окремі аспекти досліджуваного питання різною мірою діставали своє відображення в працях В. Б. Авер'янова, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. М. Кампо, М. І. Корнієнка, В. Ф. Погорілка, М. О. Пухтинського, Ю. О. Тихомірова, О. Ф. Фрицького, В. Є. Чиркіна, Ю. С. Шемшученка та інших.

Викладення основного матеріалу.

Соціальна влада будь-якого типу має певні закономірності свого функціонування, яке немислиме без урахування природи людини, зокрема природних прав і свобод людини. У цьому контексті необхідно шукати відповіді на джерела влади, природу її легітимності, організаційні структури влади та її функціональну побудову. Людське суспільство є структурованим та диференційованим, тому і влада є диференційована. Наприклад, російський учений В. Халіпов виділяє, принаймні, тридцять три типи влади [1]. У філософській і політологічній літературі влада характеризується найчастіше як «суспільне відношення команди — підкорення», як «здатність організувати поведінку класів, верств» [2].

Говорячи про природу місцевої публічної влади, слід насамперед визначити межі суспільного інтересу. Поняття «публічна влада» вводиться як термін римськими юристами. Разом з тим римські юристи не втручалися у цю сферу, оскільки римське право за своїм харак-

тером було переважно приватним. З періоду Відродження та пов'язаного з ним повернення до витоків античної інтелектуальної традиції у природно-правових та ліберальних концепціях починає трактуватися природа публічної влади з точки зору інтересів суспільства. Після формування доктрини ліберальної демократії став можливим перехід до формування сучасної концепції публічної влади.

Публічна влада виражає юридичний режим реалізації суверенітету народу шляхом справ суспільного (публічного) значення, який заснований на єдності повноважень та відповідальності її суб'єктів. Носіями публічної влади у розумінні ст. ст. 5 та 19 Конституції України виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування. На сьогодні Конституцією безпосередньо не врегульовано механізму передачі частини суверенних прав Української держави міжнародним структурам, хоча такий механізм передбачено конституціями деяких країн Західної Європи [3].

Виходячи із характеристики інституту державної влади, даної у юридичній літературі [4], можна дати характеристику публічної влади як інституту конституційного права. Інститут публічної влади складають сукупність конституційних принципів і норм, які визначають такі основні засади її функціонування:

1. Правонаступність та конституційний характер публічної влади. Публічна влада формується відповідно до правових процедур та в установленому законом порядку. Система органів публічної влади формується на основі того, що органи влади повинні діяти незалежно від того, які політичні сили отримали найбільше представництво у парламенті. Конституція розглядається як формальний акт, який забезпечує легітимність органів публічної влади, оскільки Основний закон закріплює їх статус та повноваження.

2. Джерело та форми здійснення публічної влади. Загальноприйнятими є положення, за якими джерелом влади є народ, а сприяють формуванню волі народу політичні партії. Відповідно до цьо-

го формуються ідеї партиципаторної та плюралістичної демократії, які відповідно передбачають забезпечення участі народу у прийнятті рішень на всіх рівнях влади та процедури забезпечення представництва та урахування інтересів різних соціальних груп і організацій.

З'ясування природи публічної влади має значення для визначення засад організації і діяльності суспільних інститутів, які наділяються офіційними функціями вирішувати справи суспільного значення. Сучасною тенденцією є розмивання державного суверенітету, перерозподілу повноважень між поверхами влади. Тому сьогодні існує відмінність між державною владою та місцевим самоврядуванням, що зумовлює необхідність з'ясування природи саме місцевої публічної влади, а відповідно у контексті демократизації влади зростає актуальність співвідношення державної влади та місцевого самоврядування, формування ефективної моделі проміжного (регіонального) рівня місцевої публічної влади.

Питання про місцеву владу, про пошук ефективної, оптимальної форми її організації належить до так званих вічних питань, що так чи інакше супроводжують людський розвиток протягом його всесвітньої історії. Влада найбільш концентровано виражає сенс організованого соціального впливу, який своєрідно являється і як державне управління, і як самоуправління. В останньому випадку особливо яскраво видна «публічність» самоорганізації і самодіяльності членів суспільства.

Щодо питання легітимності права і влади можна підходити з різних позицій: а) наступність правових приписів та відповідність прийняття нових правових приписів згідно з процедурою, визначеною старим правом; б) наявність стабільної та стійкої системи права і влади; в) визнання влади і права громадською думкою згідно із звичаями та домінуючим суспільним інтересом. У конституційному праві питання легітимності завжди пов'язано із принципом верховенства права. Однак на формування національної правової системи завжди

впливають наявні звичаї та національна правова традиція [5], спосіб обмеження влади через право, засади якого у найзагальнішому вигляді визначено у конституції країни. Саме конституційне право найбільш ефективно дає змогу вирішити проблему правонаступності (континуїтету) та формування системи суспільних цінностей, на основі чого формується національна правова система та функціонує система органів публічної влади.

Згідно з принципом верховенства права органи публічної влади здійснюють свою діяльність на основі формального закону, який визначає їх повноваження і відповідальність. Такий закон повинен відповідати критеріям легітимності, розумності, справедливості, визначати гарантії належного демократичного врядування.

При вирішенні питання легітимності публічної влади виникає питання співвідношення діяльності владних інститутів на основі закону та довіри до них з боку суспільства. При цьому слід підкреслити, що йде мова не про легітимацію влади з боку народу, а з боку суспільства. Така легітимація пов'язана із функціонуванням суспільних інститутів, через які формулюються інтереси та здійснюється консолідація соціальних спільнот в інституції, виробляються на основі консенсусу спільні цінності, які стають основою для соціальних норм, зокрема і для норм права.

Тобто влада є не тільки публічним станом, вона функціонує і виражає себе через інститути. Інститут — це структурований спосіб здійснення функцій влади.

Публічна влада характеризується не тільки відступом «вверх» від юридичного режиму простих фізичних осіб, але і відступом від цього режиму «вниз». Тобто публічна влада являє собою юридичний режим, який характеризується наявністю одночасно прав і обов'язків, що виходять за рамки загального права [6].

Однак, незважаючи на подібні розбіжності, всі автори єдині в тому, що наявність публічної влади має принци-

повий характер для будь-якої державної організації, що по суті відрізняє її від додержавної первіснообщинної організації. В умовах первісного ладу влада мала суспільний характер. Вона цілком збігалася безпосередньо з населенням.

Всі публічні інститути і право покликані приділяти постійну увагу росту суспільної свідомості громадян, підвищенню їх політичної культури і суспільно-політичної активності. Розвиток зацікавленості в суспільних справах, уміння зіставляти думки, формувати свою позицію і погляди допомагає пов'язувати економічні і соціальні процеси в суспільстві з демократичними змінами і активною участю громадян в управлінні державними і суспільними справами. Тобто весь об'єм прав, свобод і обов'язків громадян, націлений на вирішення цього завдання, створює не тільки основу, але й стимули для активної участі людей у суспільному житті. Отже, для діяльності громадянина в публічно-правовій сфері характерне здійснення прав і свобод шляхом самореалізації через публічні інститути.

Основними формами організації публічної влади є наддержавні об'єднання (типу ЄС), держава, місцеве самоврядування, якщо ж держава федеративна, то і суб'єкти федерації (штати, провінції, землі).

Актуально зупинитись на місцевому самоврядуванні, яке згідно з конституцією визнається однією з форм публічної влади на місцях.

Влада місцевого самоврядування, як і державна влада, має публічний характер, хоч її публічні функції просторово й за обсягом обмежені: вони поширюються тільки на певну частину країни і не мають того практично всеохоплюючого в сучасних умовах характеру, який присутній у функціях державної влади. Але місцеве самоврядування — це та ж публічна і політична влада, а не просто корпоративна влада, подібна владі громадської організації над добровільними її членами. Однак це політична влада місцевого, а не загальнодержавного характеру, тому й обмежені її повноваження. В кінцевому рахунку, вона має

підкорений характер: основні питання життя територіального колективу, що мають загальнодержавне, а не місцеве значення, регулюються актами державної влади, нормами права, встановленими нею.

Публічна влада територіального колективу, разом з тим, володіє певною автономією. Органи самоуправління не підкорені один одному по вертикалі. Вони зберігають певну автономію щодо державної влади. Органи державної влади, як правило, не можуть безпосередньо змістити виборних посадових осіб місцевого самоврядування (наприклад, мерів міст), вони можуть це зробити, тільки звернувшись у суд, якщо останній буде вважати це необхідним. Режим законності в діяльності органів місцевого самоврядування забезпечується через систему адміністративного контролю: можливістю оскаржити їх правові акти в адміністративні суди.

Висновок. Таким чином, можна зробити висновок, що розвиток інститутів місцевої публічної влади має свій сенс не лише у забезпеченні поділу влади, що виражає горизонтальний ефект організації публічної влади, а також у забезпеченні ініціативності, організаційної та ресурсної самостійності місцевого рівня влади. Якісним вираженням розподілу влади є критерій доступності управлінських послуг та забезпечення організаційно-ресурсної самостійності місцевого самоврядування залежно від масштабів та завдань цього рівня влади.

Ключові слова: природа місцевої публічної влади, джерела, легітимність, інститути місцевої публічної влади.

Стаття присвячена актуальній проблемі — дослідженню природи місцевої публічної влади, її легітимності, сучасному стану розвитку інститутів місцевої влади в Україні. Автор характеризує організаційні та нормативні фактори, що зумовлю-

ють характер і зміст рішень органів місцевої публічної влади.

Стаття посвячена актуальній проблемі — дослідженню природи местной публичной власти, ее легитимности, современному этапу развития институтов местной власти в Украине. Автор характеризует организационные и нормативные факторы, которые обуславливают характер и содержание решений органов местной публичной власти.

The article is devoted to the actual problem — local public authority' nature, its legitimacy, the current stage of Ukrainian local government institutions development investigation. The author characterizes the institutional and regulatory factors that determine the nature and content of local public authorities' decisions.

Література

1. Халипов В. Ф. Кратология как система наук о власти / В. Ф. Халипов. — С. 9–10.
2. Власть. Очерки современной политической философии Запада. — М., 1989.
3. Основной Закон Федеративной Республики Германии // Конституции зарубежных государств. — М., 1996. — Ст. 23, 24.
4. Конституційне право України / за ред. В. Ф. Погорілка. — К., 2000; Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник / О. Ф. Фрицький. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 236; Сравнительное конституционное право. — С. 419–420; Чиркин В. Е. Политическая и государственная власть // Государство и право. — 1991. — № 9. — С. 24.
5. Савчин М. В. Конституційний лад і конституція: проблеми співвідношення установчої та інституційної влади // Держава і права. Юридичні і політичні науки: зб. наук. пр. — 2009. — Вип. 6. — С. 225.
6. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель. — М.: Прогресс, 1973. — С. 33.