

УДК 94(477)/475

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2024-3-4.24>

**Попадинець Г. О.,**  
доцент кафедри філософії  
Інституту гуманітарних та соціальних наук  
Національного університету «Львівська політехніка»  
ORCID ID: 0000-0003-1701-0830

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФОРМА ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ СУСПІЛЬСТВА

### LOCAL GOVERNMENT AS A FORM OF REPRESENTATIVE SOCIETY DEMOCRACY

У статті аналізується місцеве самоврядування як форма представницької демократії суспільства. Показано, що місцеве самоврядування виступає основою створення як демократичного так і громадянського суспільства, що це поняття соціально значиме, багатозначне, тому у поглядах науковців існують різні його тлумачення. Місцеве самоврядування характеризують як демократичну інституцію, де громадяни залучаються до управління справами своєї громади і можуть безпосередньо і самостійно захищати свої права та інтереси, як систему управління суспільними відносинами шляхом самоорганізації та саморегулювання, як форму публічної влади, як складову системи здійснення виконавчої влади.

Зазначено, що в основу створення демократичного суспільства закладено одну з форм народовладдя – народний суверенітет – право народу самостійно визначати свою долю, створювати такий конституційний лад і такі суспільні відносини, які відповідають його волі. Встановлено, що народний суверенітет обмежується правами людини, необхідність яких пов'язана із особливостями механізмів волевиявлення народу, що законодавство України чітко визначає форми народного волевиявлення – вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії, процедуру їх застосування.

З'ясовано, що народний суверенітет є ідеологічною першоосновою народного представництва, що формою реалізації народного суверенітету є представницька демократія. Одним із проявів представницької демократії науковці вважають вільний мандат. Про наявність представницького мандату на рівні місцевого самоврядування свідчать положення законодавства. Пропонується проводити дослідження місцевого самоврядування, інституту представницької демократії, питання правового статусу представницьких органів, посадових осіб вирішувати на основі проблемних питань правового статусу осіб, наділених представницьким мандатом.

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, народний суверенітет, безпосередня демократія, вибори, референдум, представницька демократія.*

The article analyzes local self-government as a form of representative democracy of society. It is shown that local self-government acts as the basis for the creation of both a democratic and a civil society, that this concept is socially significant, multi-meaningful, therefore, in the opinion of scientists, there are different interpretations of it. Local self-government is characterized as a democratic institution where citizens are involved in managing the affairs of their community and can directly and independently protect their rights and interests, as a system of managing social relations through self-organization and self-regulation, as a form of public power, as a component of the system of exercising executive power.

It is noted that the basis of the creation of a democratic society is laid by one of the forms of people's power – popular sovereignty – the right of the people to independently determine their destiny, to create such a constitutional order and such social relations that correspond to their will. It has been established that people's sovereignty is limited to human rights, the necessity of which is connected with the peculiarities of the mechanisms of expression of the will of the people, that the legislation of Ukraine clearly defines the forms of expression of the people's will – elections, referendum, other forms of direct democracy, and the procedure for their application.

It was found that people's sovereignty is the ideological basis of people's representation, that the form of implementation of people's sovereignty is representative democracy. Scientists consider a free mandate to be one of the manifestations of representative democracy. The existence of a representative mandate at the level of local self-government is evidenced by the provisions of the legislation. It is proposed to carry out a study of local self-government, the institution of representative democracy, the issue of the legal status of representative bodies, officials to be resolved on the basis of problematic issues of the legal status of persons endowed with a representative mandate.

**Key words:** *local self-government, popular sovereignty, direct democracy, elections, referendum, representative democracy.*

Місцеве самоврядування є давньою демократичною інституцією, де громадяни залучаються до управління справами своєї громади і можуть безпосередньо і самостійно захищати свої права та інтереси. Це поняття багатозначне в соціально-економічному, правовому, політичному аспектах, тому існують різні його визначення.

Так В. Сенчук вважає, що «розглядаючи місцеве самоврядування з позиції теорії демократичної держави, можна вказати, що воно постає необхідним фактором становлення і розвитку демократичної держави, який пов'язаний з функціонуванням системи управління суспільними відносинами шляхом самодіяльності та саморегулювання, для чого відповідними правами і можливостями наділяються як окремі громадяни, так і їх територіальні громади, які діють у межах закону і під свою відповідальність» [1, с. 20].

Власну позицію висловлює Л. Сидорчук: «місцеве самоврядування – це не тільки сфера самостійності і суспільної активності населення, але й специфічний рівень влади. Організаційні форми здійснення такої влади визначаються мешканцями місцевої самоорганізації самостійно, у межах чинного законодавства держави» [2, с. 15].

На особливу природу місцевого самоврядування вказує Г. Чапала. «Особливість місцевого самоврядування в тому, що воно відрізняється від державного управління своїм статусом комунальної (публічної) корпорації. Оскільки державне управління здійснюється в інтересах всього суспільства, місцеве самоврядування, в цьому сенсі, є «громадсько-публічне», щось посередницьке між державним і приватним» [3, с. 129].

На відміну від цього В. Борденюк характеризує органи місцевого самоврядування як «складові елементи механізму (системи) здійснення виконавчої влади» [4, с. 21].

У науковій літературі знаходимо розуміння місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади, яку суб'єкти місцевого самоврядування самостійно реалізують на основі чинного законодавства, вирішуючи проблемні питання місцевого значення [5, с. 496–497]; це організаційна форма здійснення влади, завданням якої є самостійне, забезпечення і відповідальність громадян, які проживають в межах певної території, проблемних питань місцевого значення в інтересах місцевих традицій громади [6, с. 11].

На думку В. Шаповала, за змістом Конституції України теоретично можна вживати поняття «публічна влада», єдиним джерелом якої є народ. Її складовими є державна влада і муніципальна влада, яку відповідно реалізують органи державної влади і органи місцевого самоврядування [7, с. 178]. Чимало вітчизняних авто-

рів характеризують місцеве самоврядування як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади [8, с. 8; 9, с. 10], як пристосовану до її потреб форму автономного здійснення публічної влади, яку держава заохочує і контролює відповідно до Конституції і законів України [9, с. 4–5].

В. Кампо, пише: «За своєю природою воно (місцеве самоврядування) виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної, так і від об'єднань громадян. Воно втілює місцеві корпоративні інтереси територіальних громад, тоді як держава загальнонаціональні інтереси, а політичні партії чи громадські організації – політичні, соціальні, культурні та інші інтереси своїх членів» [9, с. 4].

На думку М. Корнієнка, «коріння місцевого самоврядування – у тій владі, джерелом якої є увесь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – у законі, де, як відомо, віддзеркалюється державна воля всього народу» [10, с. 632].

Своє визначення місцевого самоврядування подає законодавець у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР у якому місцеве самоврядування – це «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [11].

Більш чітко й певне закріплення ролі демократії можна побачити в конституційному визначенні місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 140 Основного Закону «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України» [12].

Велика кількість визначень свідчить про динаміку поглядів на поняття «місцеве самоврядування» та певну суперечність його політико-правової природи.

Зазначені вище визначення науковців та національне законодавство дають змогу зробити висновок, що місцеве самоврядування – це здатність громадян об'єднуватися та здійснювати управління справами місцевого значення, які згідно законодавства наділяються відповідною владою для вирішення нагальних питань на певній території.

П. Рабінович, аналізуючи поняття «самоврядування», зазначає: «Самоврядування народу – це управління самим народом усіма справами суспільства, здійснюване через його політичну

систему» [13, с. 71]. В. Борденюк вважає, що «самоврядування (самокерування, самоуправління) є органічною властивістю, що притаманна суспільству як цілісній динамічній системі, де відбуваються процеси самоорганізації та саморегуляції» [14].

Проте, Л. Григорян зауважує, що хибною є думка про те, що у самоврядуванні всі члени громади одночасно здійснюють владу. Вони можуть реалізувати владу і безпосередньо і через делегування своїх повноважень. Органи місцевого самоврядування виражають волю і інтереси усіх членів громади, а тому разом з громадою володарюють [15, с. 8]. Саме поняття «самоврядування» означає те, що таким чином громадяни мають можливість реалізувати свої права, які надані їм Конституцією.

В. Кампо виокремлює дві особливості місцевого самоврядування: перша – воно є однією з форм здійснення народовладдя, засновану на самоорганізації та саморозгортанні місцевого співтовариства і самостійному рішенні цим співтовариством широкого кола проблем власного життєзабезпечення; друга пов'язана з реалізацією владної функції, але при цьому влада місцевого самоврядування не відноситься ні до однієї гілки і рівня державної влади [9].

Можна сказати, що сама ідея самоврядування – це практика самоврядування, залучення громадян до справ на місцевому рівні, децентралізація і роздержавлення влади. Система місцевого самоврядування «ґрунтується на трьох опорах: принципі добровільного об'єднання приватних осіб, децентралізації державної влади і делегуванні частини владних повноважень неурядовим організаціям» [9, с. 4–5].

Своє визначення системі місцевого самоврядування дає В.Мамонова, яка зазначає: «Система місцевого самоврядування є складовою частиною публічного управління в державі поряд із системою державного управління. За своєю природою ... є децентралізованим компонентом системи публічного управління, виступає організаційно-політичною структурою із збереженням життєдіяльності населення відповідно до державних стандартів» [16].

Отже, суть місцевого самоврядування полягає в основоположному принципі демократичного управління.

Численні теоретичні напрацювання свідчать про те, що місцеве самоврядування, яке розвивається разом з усією політичною системою, є значним регулятором суспільних відносин та формою реалізації народного суверенітету.

Народний суверенітет – це повновладдя народу, тобто володіння народом, який є єдиним джерелом влади, політичних та соціально-економічних засобів для реальної участі у здійсненні публічної, політичної влади (державної влади та місцевого самоврядування), в управлінні державними та суспільними справами. Це

природне право народу самостійно розпоряджатися своєю долею, створювати такий суспільний і конституційний лад, який відповідає його волі, у деяких випадках розуміється як незалежність.

Принцип народовладдя закріплений у ст. 5 Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [12].

Водночас, народний суверенітет має певні обмеження, необхідність яких пов'язана з особливостями механізмів волевиявлення народу. І референдум, і вибори – це такі форми волевиявлення, які забезпечують прийняття відповідного рішення або обрання депутатського корпусу певною більшістю виборців. Такі обмеження можуть мати формальний або змістовний характер. Формальне обмеження народного суверенітету знаходить свій вияв у тому, що ст. 69 Конституції України чітко визначає форми народного волевиявлення, якими є вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії [12], а також процедуру їх застосування, що в науковій літературі розглядається як гарантія від спонтанних проявів народовладдя. Як приклад, згідно зі ст. 74 Конституції України не допускається проведення референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії [12].

За змістом народний суверенітет обмежується правами людини, що зазначено у ст. 157 Основного Закону: «Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина...» [12]. Ця заборона має абсолютний характер і не залежить від способу зміни Конституції України Верховною Радою України чи шляхом всеукраїнського референдуму.

У науковій літературі щодо поняття «народний суверенітет» можна зустріти цідком обґрунтований висновок, що народний суверенітет є ідеологічною першоосновою народного представництва, яке можна визначити як виборне представництво у здійсненні влади, в умовах якого політичним поручителем є народ як сукупність виборців або як сукупність усіх громадян, а політичним повіреним – кожен із депутатів парламенту [17, с. 46].

Так Н. Заяць характеризує народне представництво як особливу форму народовладдя, провідний демократичний принцип організації діяльності держави і громадянського суспільства, що заснований на реалізації публічної влади від імені народу та в інтересах всього народу виборними колегіальними органами, що взаємодіють із всією системою органів держави та місцевого самоврядування на основі демократичних процедур і несуть відповідальність за свої дії перед народом [18, с. 133].

Професор М. Савчин вважає, що «сучасне народне представництво має за своїм походженням цивільно-правовий інститут представництва, згідно з яким принципал наділяє дові-

рену особу певними повноваженнями, а в свою чергу довірена особа має діяти в інтересах довірителя-принципала, тобто представник наділяється певним мандатом довіри. Однак перебіг політичного процесу, переслідуючи певні суспільні інтереси, базується на компромісі, що доволі часто призводить до істотних труднощів у виконанні певних зобов'язань перед власним електоратом» [19, с. 219].

Сьогодні народне представництво розглядається у широкому та вузькому розумінні. П. Романюк вважає, що народне представництво у широкому розумінні – це функціонування усіх органів та посадових осіб публічної влади, у вузькому – лише тих, які обираються шляхом прямих виборів [20, с. 26–27]. В. Шаповал з цього питання вказує на те, що: «народне представництво пов'язують передусім із прямими виборами, адже непрямі вибори об'єктивно не забезпечують представництву такої якості, і в такому разі про народне представництво можна говорити лише як про опосередковане» [21, с. 20].

Система народного представництва, на думку Н. Заяць, може бути реалізована через дотримання певних вимог, а саме: демократичність виборів, репрезентативність виборчої системи, досконалий конституційно-правовий механізм регулювання статусу та порядку діяльності представницьких органів, їх відповідальності перед громадянським суспільством [22, с. 123–124]. Також, на нашу думку, важливу роль відіграє формування демократичної ідеології суспільства. Як стверджує М. Бойчук, укорінення демократії в суспільство великою мірою залежить від того, наскільки її принципи та механізми доступні інтелектуальному рівню пересічної людини, що саме середній виборець розуміє під справжньою демократією [23, с. 14]. І демократія, і її інститути, і процедури завжди потребують легітимізації та масової підтримки, що своєю чергою, базується на розповсюдженні та закріпленні в суспільстві відповідних демократичних цінностей і масових політичних орієнтацій [24, с. 71].

Отже, з народним представництвом тісно пов'язана демократія, яка класифікується за різними ознаками та у залежності від способу участі виборців у її здійсненні поділяється на пряму (безпосередню) та представницьку (опосередковану).

Представницька демократія – це спосіб реалізації волі народу через обраних ним представників в органи влади або місцевого самоврядування, сутність якої полягає в опосередкованій участі громадян у прийнятті рішень державного значення через своїх представників, покликаних виступати від імені виборців, виражати та захищати інтереси всього народу. Представницька демократія передбачає, що влада здійснюється представницькими органами, які формуються виборцями та склад яких періодично

оновлюється. Одним із проявів представницької демократії науковці вважають вільний мандат, з прямою – пов'язують імперативний. Інші види мандатів, такий як змішаний, вчені не співвідносять ні з прямою, ні з представницькою демократією.

Про наявність представницького мандату на рівні місцевого самоврядування свідчать положення ст. ст. 140–141 Конституції України 1996 року [12], в яких виборними представницькими органами місцевого самоврядування є сільські, селищні та міські ради, районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, незалежно від порядку їх формування, а також рішення Конституційного Суду України, абзац 2 п. 3 мотивувальної частини – Рішення по справі про сумісництво посад народного депутата України та міського голови від 6 липня 1999 року. Однак, у Рішенні єдиного органу конституційної юрисдикції йдеться лише про міського голову, поза увагою Конституційного Суду України залишилися сільські, селищні голови.

Окрім того, з розвитком суспільства, зміною правових та політичних обставин, постійно виникає ціла низка нових викликів для органів місцевого самоврядування як форми представницької демократії. Про це свідчать результати опитування, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС) на замовлення громадської організації «ДЕСПРО» за підтримки Проєкту USAID «ГОВЕРЛА», які були презентовані в Укрінформі. Згідно опитування 55% органів місцевого самоврядування стикаються з проблемою недостатньої спроможності здійснювати власні та делеговані повноваження; 33% вказують на нечіткість у розмежуванні повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади; 23% акцентують увагу на недосконалому розмежуванні повноважень військових адміністрацій з повноваженнями рад та голів; 12% вказують на нечіткість у розмежуванні повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів [25].

Отже, необхідною ознакою місцевого самоврядування є наявність представницького органу у розвиненому демократичному суспільстві, який наділений повнотою влади на місцевому рівні. Вважаємо, що дослідження місцевого самоврядування, інституту представницької демократії, питання правового статусу представницьких органів, посадових осіб необхідно вирішувати на основі проблемних питань повноважень осіб, наділених представницьким мандатом. Важливим для подальших досліджень інституту представницької демократії в Україні є вирішення питання щодо того, які органи належать до числа представницьких органів у вузькому розумінні та які особи мають представницький мандат.

**Список використаних джерел:**

1. Сенчук В. Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації. Юридична Україна. 2009. № 6 (78). С. 17–23.
2. Сидорчук Л. Місцеве самоврядування у сфері забезпечення правопорядку: (національний та міжнародний досвід) : монографія [за заг. ред. О. Бандурки ]. Київ : КиМУ, 2009. 220 с.
3. Чапала Г. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблеми співвідношення. Право України. 2004. №2. С. 127–133.
4. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Право України. 2005. № 6. С. 16–21.
5. Журавський В. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : Підручник для студентів вищих навчальних закладів / В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш. Київ : Ін Юре, 2004. 672 с.
6. Камінська Н. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навчальний посібник. Київ : КНТ, 2010. 232 с.
7. Шаповал В. М. Категорія «орган державної влади» в конституційній теорії і практиці /Ідеологія державотворення: історія і сучасність: матеріали наук. практи. конференції 22–23 листоп. 1996 р. Київ: Генеза, 1997. С. 178.
8. Кравченко В., Пітгик М. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посіб. Київ: «Арабат центр», 2001. 176 с.
9. Кампо В. Місцеве самоврядування в Україні. Київ. Ін Юре. 1997. 36 с.
10. Конституційне право України: підруч. / За ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Наукова думка, 1999. С. 632–639.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170).
12. Конституція України від 28.06.1996 р URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
13. Рабінович П. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник [5-те вид.]. Київ: Атіка, 2001. 176 с.
14. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія. К. : Парлам. вид-во, 2007. 576 с.
15. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. Київ. Заповіт. 1998. 187 с.
16. Мамонова В.В. Система місцевого самоврядування. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 5. С. 342–344.
17. Шаповал В. Про сутнісні характеристики народного представництва. // Вісник центральної виборчої комісії. 2011. № 2. С. 45–47.
18. Заяць Н. В. Конституційно-правовий інститут народного представництва та його роль у демократизації суспільства // Актуальні проблеми міжнародних відносин: збірник наукових праць. Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, Ін-т міжнародних відносин; [ред. кол.: Губерський Л.В. (гол.ред.) та ін.]. Київ, 2009. Вип. 83, ч. 2. С. 131–136.
19. Савчин М. В. Порівняльне конституційне право: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 328 с.
20. Романюк П. В. Конституційно-правові засади інституту представницького мандату в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 180 с.
21. Шаповал В. М. Основи теорії парламентаризму. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 136 с.
22. Заяць Н. В. Народне представництво: сутність, суб'єкти та особливості здійснення в Україні : дис. докт. юрид. наук : 12.00.02 Київ, 2013. 492 с.
23. Основні форми демократії: український контекст / М. Бойчук // Вища освіта України. 2011. № 3. С. 14–20.
24. Радченко О. Демократичний транзит, як механізм реформування державного управління: світові моделі та проблеми застосування // Науковий вісник: Демократичне врядування. 2009. Вип. 3. С. 65–72.
25. Які проблеми мають органи місцевого самоврядування у здійсненні повноважень. Децентралізація – 2024... УКРІНФОРМ. 1 лютого 2024. URL:<https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3821472-aki-problemi-maut-organi-miscevogo-samovraduvanna-u-zdijsnenni-povnovazhen.html>