

the Parliamentary Committee on State Building, Regional Policy and Local Self-Government of Verkhovna Rada was a partner of this academic event.

The event was attended by representatives of central authorities, local state administrations and local self-government bodies, all-Ukrainian associations of local self-government bodies, civil society, and academics.

The conference was held as part of the celebration of the Local Government Day, and its purpose was to shape a unified vision of the directions of municipal reform in Ukraine in accordance with European principles and standards on the basis of comparing positions on this issue with authorities, academics and civil society institutions, in particular trade unions, local self-government, public organizations, etc.

A collection of conference materials was published. It can be accessed at: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Tezy_conf_08_12_17_site.pdf.

We offer to the attention of our readers the selected materials of the conference participants.

МУНІЦИПАЛЬНА ВЛАДА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

MUNICIPAL AUTHORITIES IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF MUNICIPAL REFORM

Михайло Баймуратов

*докт. юрид. наук, професор, головний науковий консультант
Інституту законодавства Верховної Ради України*

Mykhaylo Baymuratov

*Dr. in Law, Professor, Chief Scientific Advisor
to the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*

Ключові слова: публічна влада, форми демократії, органи місцевого самоврядування.

Key words: public authority, forms of democracy, bodies of local self-government.

Становлення, розвиток та вдосконалення демократичної правової державності безпосередньо пов'язані з трансформацією системи публічної влади в державі.

У доктринальному контексті публічна влада - це інституціолізована легальна соціальна влада, яка реалізує артикульовані суспільні інтереси певної територіальної громади і служить меті збереження і розвитку цієї спільноти в якості цілісної системи відповідно до панівного в суспільстві світогляду [1].

Системний аналіз цієї дефініції дає змогу виокремити основоположні ознаки-блоки публічної влади, а саме:

- вона є інституціолізованою, тобто такою, що складається з низки інститутів - структурна ознака;
- вона є легальною владою, тобто такою, чий правовий статус передбачений в конституції та законодавстві держави - легальна ознака;
- вона є соціальною владою - тобто вона виникає, існує, функціонує та вдосконалюється або деградує в рамках людського соціуму - соціальна ознака;
- вона є саме владою - тобто володіє владними повноваженнями та видає нормативні приписи, що є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами права - владна ознака;
- вона артикулює, тобто виражає суспільні інтереси певної територіальної громади - представницька ознака;
- вона реалізує суспільні інтереси певної територіальної громади - функціонально-телеологічна ознака;
- вона служить меті збереження і розвитку цієї спільноти в якості цілісної системи - системно-охоронна ознака;
- вона здійснює свою діяльність відповідно до панівного в суспільстві світогляду - ідеологічна ознака.

Для цілей нашого дослідження видаються важливими всі наведені ознаки публічної влади, що практично допомагають ідентифікувати публічну самоврядну (муніципальну) владу:

- структурна - публічна влада поділяється на два рівні: публічна державна влада і публічна самоврядна (муніципальна) влада;
- легальна - наведені рівні публічної влади закріплені в Конституції України (див. ст. 5 Конституції України [2]);
- соціальна - наведені рівні публічної влади існують і функціонують в соціумі на різних рівнях його організації (загальний, регіональний, локальний), причому публічна муніципальна влада - це рівень територіальної громади (регіональний, локальний);
- владна - наведені рівні публічної влади володіють певними повноваженнями (компетенцією), що дає їм змогу видавати загальнообов'язкові правові приписи з метою здійснення соціального управління. Органи місцевого самоврядування (далі - ОМСВ) володіють такими повноваженнями (компетенцією), що надана їм Конституцією України (див. розділ XI Конституції), профільним законодавством (Закон України «про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [3] та ще понад 300 законодавчими актами, в яких визначено повноваження ОМСВ у конкретних сферах соціального життя);
- представницька - наведені рівні публічної влади формуються загальнодержавним, регіональним та локальним електоральним корпусом, що фактично складається з жителів певних територій держави-членів територіальних громад, що виражають свою волю на формування органів публічної влади (президент, парламент, сільський, селищний, міський голова, органи місцевого самоврядування);
- функціонально-телеологічна - найважливішими телеологічними домінантами рівнів публічної влади та її органів є: 1) реалізація функцій держави в контексті вирішення їх завдань; 2) захист прав людини і громадянина через реалізацію їх інтересів у рамках територіальних громад. На рівні публічної муніципальної влади такий захист здійснюють ОМСВ через свої повноваження у сферах соціального життя (предмети відання);
- системно-охоронна - публічна влада, кожен з її рівнів має за мету не тільки збереження і розвиток територіальних спільнот як цілісної системи, а й їх укріплення, розширення соціальних і нормативних засад їх діяльності, а також вдосконалення їх правового статусу. ОМСВ в рамках публічної муніципальної влади є офіційними представниками територіальних громад, що діють від їх імені та в їх інтересах;

- ідеологічна - публічна влада та кожен з її рівнів мають ідеологію свого існування та функціонування: публічна державна влада - це становлення, розвиток і вдосконалення демократичної правової державності; публічна самоврядна (муніципальна) влада - становлення, розвиток та вдосконалення муніципалізму як нової ідеології самоорганізації, самодіяльності, самоврядування, захисту прав людини (муніципальних прав) населення відповідних територій, що є об'єднаними в територіальні громади за місцем проживання - через вирішення питань місцевого значення, тобто питань від вирішення яких залежить стабільне існування та функціонування територіальної громади.

Таким чином, можна стверджувати, що становлення та розвиток ідеї публічної муніципальної влади та становлення її концепту безпосередньо пов'язані з теорією публічної влади, що здійснюється в умовах демократичної правової державності в інтересах всіх членів суспільства, але з акцентуацією на різні телеологічні домінанти.

Вдосконалення феномену демократичної правової державності потребує свого внутрішнього розвитку, що базується на внутрішньо колективістських засадах, притаманних територіальній спільноті людей. Такий розвиток супроводжується не тільки могутніми процесами становлення різних форм демократичної взаємодії муніципальної влади з різними суб'єктами в рамках територіальної громади та інституцій громадянського суспільства, а й процесами децентралізації повноважень публічної державної влади, що потім передаються у власні повноваження ОМСВ, що діють на рівні публічної муніципальної влади та є її основними функціональними провідниками.

Відносно форм демократії, розвиток яких стимулюється в рамках публічної муніципальної влади, необхідно виокремити наступні [4]:

- представницька демократія: є найбільш апробованою в теорії та на практиці формою демократичного формування депутатського корпусу ОМСВ та вибору посадових осіб місцевого самоврядування;

- партисипаторна демократія (від англ. participate - брати участь): така форма демократії, що реалізується завдяки формуванню мотивації у членів територіальних громад до участі в локальній демократії шляхом активізації їх участі у різних формах місцевого самоврядування та шляхом допомоги ОМСВ в реалізації їх повноважень;

- деліберативна демократія: ця форма демократії тільки розвивається в рамках публічної муніципальної влади, бо в основі її механізму лежить забезпечення демократичного врядування через форми дорадчої комунікації в локальному соціумі;

- агрегативна демократія: форма демократії, що викликана до життя функціонуванням публічної муніципальної влади, передбачає не тільки вирішення ОМСВ колективних інтересів, тобто інтересів всієї територіальної громади, а й вирішення індивідуальних інтересів конкретної людини-жителя, що є членом територіальної громади;

- агоністична демократія: фактично новою формою демократичної участі жителів у становленні та розвитку місцевого самоврядування, бо створена розвитком публічної муніципальної влади; саме вона дає конкретну можливість через повноваження ОМСВ та їх розширення і вдосконалення урізноманітнити життя у відповідності до демократичних цінностей, що збагачує жителів-членів територіальної громади та робить локальний соціум більш сучасним та телеологічно спрямованим за допомогою появи ширшого кола демократичних інститутів, дискурсів та форм життя, які сприяють індивіду в ідентифікації з демократичними цінностями.

Розвиток форм демократичної участі жителів у рамках публічної муніципальної влади пов'язаний з процесами децентралізації повноважень публічної державної влади, що відбуваються в умовах муніципальної реформи. Саме така реформа ставить за мету не тільки посилити компетенційні повноваження ОМСВ, а й сформувати належну і реальну суб'єктність територіальної громади, яка згідно зі ст. 140 Конституції України виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування і яка до тепер володіє лише декларативною правосуб'єктністю.

Таким чином, вибудовується процесуальний ланцюжок, що демонструє особливу важливість ролі публічної муніципальної влади в формуванні і функціонуванні демократичної правової державності та зростання такої ролі в процесі муніципальної реформи, а саме: «демократична правова державність» - «публічна самоврядна (муніципальна) влада» - «децентралізація повноважень публічної державної влади» - «органи місцевого самоврядування» - «територіальна громада».

Перелік літератури та джерел інформації

1. Публичная власть. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/314674>.
2. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
4. Гайко О. Парадигми демократії: агрегативна (Й. Шумпетер), деліберативна (Ю. Хабермас) та агоністична (Ш. Муфф) // Соціологія у (пост)сучасності. Зб. тез доповідей учасників VII міжн. наук. Конф. студентів та аспірантів (Харків, 13-15 квітня 2009 р.). Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2009. С. 51-53.