

DOI: 10.36695/2219-5521.2.2019.08

УДК 342.34(477)(043.3); 342.5

О.В. БАТАНОВ

*Олександр Васильович Батанов, доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України**

ORCID: 0000-0002-0239-4539

МУНІЦИПАЛЬНА ВЛАДА У ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИЦІ НАРОДОВЛАДДЯ: ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ТА ВЗАЄМОДІЇ

Питання організації і функціонування публічної влади та її диференціації на безпосереднє народовладдя, державну владу та місцеве самоврядування належать до найбільш актуальних у процесах право-державотворення сучасної України. Не випадково серед викликів та завдань, які стоять перед новообраною Верховною Радою України IX скликання, Президент назвав «впровадження народовладдя, і довгоочікуване зняття депутатської недоторканності, і закон про імпічмент. Це дієва реформа правоохоронних органів та судової системи. Продовження реформ децентралізації та євроінтеграції»¹.

Слід зазначити, що проблеми влади, її поділу, організації та функціонування тривалий час привертаять увагу мислителів, учених, політичних діячів, часто опиняються у фокусі масових виступів різних верств населення. За багатовікову історію науки влада як сфера суспільних відносин досліджувалася всебічно. У всіх проявах влада привертала найбільшу увагу і як об'єкта володіння, і як об'єкта вивчення. Наукове дослідження феномена політичного владарювання сприяло проникненню в сутність явища влади. У даний час у науці існує колосальний спектр концептуальних підходів щодо тлумачення поняття влади, в яких неодмінно проглядається кореляція історичної епохи з ідеологічними та пізнавальними установками.

Водночас, незважаючи на те, що питання концептуалізації та дефінітивного визначення феномена влади, її диференціації, аналізу її завдань та функцій вирішуються давно, але й досі універсальних відповідей немає.

У сучасній вітчизняній та зарубіжній юридичній, політичній, соціологічній науках та інших кратологічних дослідженнях тривалий час аналізуються концептуальні проблеми влади як феномена, соціально-філософської категорії та суспільно-політичного явища, її типології, форми, видів та рівнів, завдань та функцій, механізму. У тому числі доволі вагомим є науковий доробок щодо проблем безпосередньої влади народу (народовладдя)². Поступово формуються концептуальні погляди і на такий вид публічної влади, як влада місцевого самоврядування або муніципальна влада³, концептуальним проблемам ідентифікації місця та функціонально-телеологічного призначення якої у загальній системі народовладдя присвячено цю статтю.

Варто зазначити, що таке складне явище, як влада, не може бути однорідним та постійним за усіх часів, тому у науці, як правило, розрізняють не лише види, а й типи, форми влади, хоча і з цих питань у середовищі вчених немає єдності думки. Свідченням тому є те, що у сучасній юридичній та політичній науці існує понад 300 визначень влади та виділяються понад 60 її видів та форм.

Не заперечуючи позитивного потенціалу різних класифікаційних схем, зазначимо, що іноді в ході диференціації різних «влад» дослідники змішують критерії поділу, розташовуючи в одному класифікаційному ряду явища та процеси різнопланового характеру, зокрема за формальними, типологічними характеристиками, залежно від об'єктів, суб'єктів, методів, засобів, способів здійснення влади тощо. У зв'язку з цим у контексті дослідження концептуальних конституційно-правових проблем організації та функціонування муніципальної влади у її співвідношенні з феноменом народовладдя важливе методологічне значення має розуміння категорій «вид влади», «тип влади», «форма влади».

© О.В. Батанов, 2019

* *Oleksandr Batanov, Dr. hab. in Law, Professor, Leading Researcher of V.M. Koretsky Institute of State and Law of the NAS of Ukraine*

Концептуальною основою розмежування цих понять, на наш погляд, може стати позиція М.М. Кейзера, який вказував, що окремі види (різновиди) влади властиві різним суспільно-економічним формаціям. При цьому вид влади – більш широке поняття, аніж тип влади. На його думку, один вид влади може існувати протягом кількох формацій, тоді як тип влади виражає характерні ознаки тільки однієї будь-якої формації (наприклад, вид влади – політична, а типи – політична влада при капіталізмі або при соціалізмі). Критеріями відмінності одного виду влади від іншого, вважав М.М. Кейзеров, є специфіка суспільних відносин, яка регулює даний вид влади, здійснення влади особливим суб'єктом, наявність специфічної організації, в рамках якої здійснюється влада, особливі методи реалізації цього виду влади⁴.

Вітчизняний вчений-філософ О.В. Краснокутський, аналізуючи основні сутнісні структурні аспекти влади, також використовує поняття «вид влади» та пропонує класифікацію основних видів влади за двома підставами: по-перше, залежно від ускладнення способу організації соціально-політичної життєдіяльності суспільства (влада соціальна, політична, державна, міждержавна) та, по-друге, за масштабом функціонування і впливу в соціальній системі (мікровлада, мезовлада, макровлада, мегавлада)⁵. На наш погляд, за такого підходу відбувається не тільки певне змішування таких критеріїв диференціації влади, як її вид, форма та рівень, а й таких підстав її поділу, як суб'єкти, об'єкти, способи та засоби реалізації тощо.

Досить оригінально інтерпретує поняття «вид публічної влади» Г.В. Чапала, який обґрунтовує можливість диференціації підсистем публічної влади залежно від рівнів соціальної інтеграції. Ним виділяється класифікація підсистем публічної влади залежно від видів соціальних спільностей, що утворюються навколо окремих інтересів. Підсистему публічної влади, вважає Г.В. Чапала, утворює кожний рівень соціальної інтеграції, що має певні механізми виявлення і реалізації волі індивідів, які його становлять. Відповідно вирізняються: влада світового співтовариства, державна влада, муніципальна влада, влада в об'єднаннях громадян, сімейна влада⁶. Аналогічні, окрім сімейної, види публічної влади виділяє і П.А. Мінаков, використовуючи при цьому такий критерій, як «спільність людей»⁷.

Щодо використання поняття «форма влади», то, незважаючи на те, що іноді ця ознака використовується як тотожна щодо словосполучення «вид влади»⁸, вважаємо, що у даному випадку акцент має робитися на таких характеристиках влади, як методи, засоби, способи здійснення влади тощо. Зокрема, коли говорять про безпосереднє народовладдя або народне представництво, йдеться саме про форму здійснення влади за допомогою тих чи інших методів, засобів, способів тощо. У цьому плані, наприклад, варто підтримати позицію П.А. Мінакова, який у своїх дослідженнях використовує критерій «форма влади», в основі якого втілено вид організаційно-правової підстави здійснення владовідносин, відповідно до яких він виділяє три форми публічної влади: безпосереднє народовладдя; народне представництво та непередставницьке народовладдя (професійне управління)⁹ та А.А. Свириденка, на думку якого місцеве самоврядування є формою реалізації народом належної йому влади, що забезпечується його функціями та принципами¹⁰.

Також іноді у якості атрибутивної властивості влади називають «рівень влади», зокрема місцеве самоврядування (муніципальну владу) вважають самостійним рівнем здійснення влади у державі¹¹. У цілому не заперечуючи можливості використання цього поняття, зауважимо, що прихильники такого підходу у муніципальному праві, як правило, не пояснюють, що вони вкладають у нього, разом із тим називаючи місцеве самоврядування «формою публічної влади»¹².

На наш погляд, оперування словосполученням «рівень влади» правомірне виключно у контексті класифікації видів влади за умовою використання як критерію поділу територіальної ознаки, наприклад, влада на загальнодержавному (загальнонаціональному) рівні, влада на регіональному рівні, влада на рівні автономного утворення, локальна (місцева, муніципальна, комунальна) влада тощо. Причому, варто мати на увазі, що, по-перше, місцева влада – це влада, яка реалізується від імені суб'єктів, які функціонують в межах певних адміністративно-територіальних одиниць, а також здатність її носіїв впорядковувати поведінку мешканців цих одиниць та впливати на розвиток місцевого життя, та, по-друге, якщо в кожній країні існує лише одна державна влада, то місцевих влад та їх суб'єктів чимало: місцева публічно-самоврядна влада, місцева виконавча влада в особі місцевих державних адміністрацій тощо.

Концептуально можна використовувати й інші категорії для характеристики влади як суспільно-політичного феномена, наприклад, «інститут влади». Так, В.С. Мокрий розглядає місцеве самоврядування як інститут публічної влади та громадянського суспільства¹³. Такий методологічний підхід, на наш погляд, дає змогу не лише виділяти у якості самостійного виду публічної влади муніципальну владу, а й здійснити її концептуальний аналіз як з позицій генезису, суб'єктно-об'єктних особливостей, змісту і форми, її місця в системі інститутів конституціоналізму та конституційного права, так і з точки зору функціонування в ординарних та екстраординарних режимах, зокрема у процесі її взаємодії з владою Українського народу.

Існування багатьох концепцій влади є свідченням творчих пошуків і водночас недостатньої вивченості проблеми. Разом із тим відсутність усіма визнаного визначення влади не означає, що дискусія з приводу змісту поняття безпредметна. Безумовно, спорів навколо поняття влади навряд чи можна уникнути. Значимість будь-якого соціального поняття, у тому числі такого поняття, як «влада», обумовлена його здатністю виражати певні аспекти соціально-політичної реальності.

Поняття влади об'єктивно необхідно, по-перше, для описування та пояснення соціальних відносин, в яких деякі індивіди або групи прагнуть підпорядкування інших індивідів і груп. Влада – це здатність впливати на людей певним чином; поняття влади виражає вірогідність тих чи інших соціальних подій та умови їх реалізації, ресурси та їх використання, можливості досягнення певних соціальних цілей та їх

межі, тобто важливі сторони суспільного життя, які пов'язані зі сферою соціального контролю та управління.

Влада тому є центральним поняттям у науках, які вивчають функціонування державних інститутів, формування політики та механізми прийняття рішень. Виражаючи відносну стійку здатність індивідів та груп реалізувати свою волю у відношенні інших індивідів та груп, «влада» є незамінною при поясненні соціальної стратифікації та політичної нерівності; вона дає змогу зрозуміти, чому люди змушені примирюватися з несправедливим соціально-політичним устроєм, дискримінацією та пригніченням, будучи не в силах щось змінити.

По-друге, вказуючи на соціального суб'єкта, який є відповідальним за певний результат у відносинах з іншими соціальними суб'єктами, «влада» відіграє важливу роль у моральних оцінках людських дій та подій. Говорячи про вибори, референдуми, соціальні конфлікти або державну політику, насамперед йдеться про події та процеси у політичному житті тієї чи іншої держави, відповідальність за них певних людей або соціальних інститутів.

По-третє, концептуальне розуміння сутності влади відіграє важливу роль в аналізі соціально-політичних змін, джерел трансформації та розвитку суспільства. «Влада» вказує на зв'язок між соціальними подіями та індивідуальними або груповими діями, сприяючи тим поясненню еволюції соціальних процесів, наприклад, еволюції політичних режимів, бюрократизації державної системи, руху до демократії, у тому числі у формі інституціоналізації муніципальної влади. «Влада» не тільки передбачає можливість змін у соціальній системі, вона робить зрозумілим, чому ті чи інші політичні події відбуваються або не відбуваються¹⁴.

Відмічаючи багатомірність та багатоаспектність феномена влади, автор виходить з концептуальної позиції, згідно з якою джерелом влади є організація суспільства, для якого вона є важливою функцією, що забезпечує впорядковуючий, регулюючий вплив на усі основні сфери суспільного життя. Тому генезис будь-якої влади необхідно шукати виключно у суспільстві. Влада пов'язана із суспільною організацією, вона є феноменом, що являє собою іманентну ознаку організації суспільства. Водночас влада щільно пов'язана з політикою, виступаючи її центральним, організаційним та контрольно-регулюючим началом.

У зв'язку з цим варто зазначити, що в останнє десятиліття ситуація щодо дослідження проблем влади в цілому та її видів, форм, рівнів, функцій тощо докорінно змінилася. Сучасні дослідники все частіше стали звертатися не лише до радянської теорії, а й до зарубіжних концепцій. Можна стверджувати, що у вітчизняному суспільствознавстві відбувається свого роду «рецепція» західних наукових шкіл і напрямів. У сферу наукового аналізу включаються раніше недоступні для теоретичного осмислення праці. Характерною рисою вітчизняного правознавства є також переосмислення ролі і значення марксизму. Націленість багатьох учених на «звільнення» від вузьких формаційно-класових підходів та оцінок продовжує зберігатися й донині. У наукових працях останнього десятиліття чітко простежується тенденція щодо перегляду змісту ряду термінів і понять. Змінюється змістовне наповнення багатьох категорій, у результаті чого останні набувають зовсім іншого звучання. Усе це повною мірою належить як до влади загально-соціологічної категорії, так і до її різновиду – публічної влади.

Таким чином, враховуючи накопичені наукою знання та уявлення про владу, ми можемо констатувати, що влада – це певні вольові відносини, які складаються між людьми, коли одні командують, а інші підкоряються, для яких характерне: наявність певної, як правило, єдиної керівної волі, яка підпорядковує собі усіх учасників відповідних суспільних відносин; існування двох підсистем (владарюючої та підвладної); наявність юридичної (нормативної), політичної, економічної, соціальної та інших основ; здатність суб'єктів влади досягати поставленої мети та здійснювати відповідні функції, наявність у цих суб'єктів реальної можливості і здатності застосовувати міри примусу для проведення у життя власної волі тощо. Влада завжди передбачає взаємодію її агентів, що ґрунтується на підлеглості одного іншому. Ця властивість (взаємодія) є характерною для визначення структури влади, елементами якої є суб'єкт, об'єкт, правові та інші умови і засоби взаємодії суб'єктів та об'єктів, власне процес взаємодії між ними. Саме таке розуміння влади, як «багатогранного суспільно-політичного і правового поняття»¹⁵, варто використовувати як робочу гіпотезу, на основі якої можна здійснити методологічний аналіз характерних атрибутів муніципальної влади та її місця у системі народовладдя.

Актуальність дослідження цих та інших концептуальних проблем публічної влади, її цілей, завдань, функцій, форм та видів полягає у тому, що незважаючи на певну тенденцію щодо становлення самостійної науки про владу – кратології¹⁶ та стрімкому розмиванні кордонів політології та юриспруденції, у тому числі конституційно-правової теорії, досить чітко проглядається роз'єднаність проведених у рамках даних наук досліджень влади. У політико-правовій доктрині склалася свого роду концептуальна дисперсія, що є, швидше за все, наслідком методологічного розсіювання досліджень феномена влади в аспекті її генезису, організації, функціонування. Тому у дослідженні конституційно-правових проблем організації та функціонування муніципальної влади в загальній системі народовладдя нами пропонується синтетичний підхід за активного використання існуючих сьогодні методологічних і теоретичних напрацювань у галузі теорії конституційного права, теорії права та держави, політології, соціології та інших суміжних наук.

Вважаємо, що в основу сучасного вчення про публічну владу варто покласти ідею щодо форм, видів та рівнів публічної влади: наявності трьох форм публічної влади (безпосереднє народовладдя, народне представництво, непередставницькі форми функціонування публічної влади або так зване професійне владарювання), трьох видів публічної влади (публічна влада Українського народу, державна влада та муніципальна влада) та трьох рівнів здійснення публічної влади (загальнодержавна, регіональна та локальна).

Так, якщо критерієм виділення форм влади є вид юридичних підстав та способів, засобів здійснення суб'єктами владовідносин публічної влади (безпосередньо або через інші, опосередковані форми волевиявлення), то підставою розподілу публічної влади на види служить «певна територіальна або політико-територіальна спільність чи інше політичне (політико-територіальне) утворення, яка є безпосереднім джерелом влади відповідного виду»¹⁷ (народ, держава, територіальна громада). Щодо класифікації публічної влади за рівнями її здійснення, то в основу їх виділення покладені територіальні межі повноважень суб'єктів публічної влади (державна, регіон – область та автономія, населений пункт або громада – село, селище, місто).

Щодо питання про співвідношення видів, форм та рівнів публічної влади можна зробити висновок про можливість здійснення кожного з видів публічної влади в різних формах і на різних рівнях. Наприклад, Український народ як єдине джерело влади та носій суверенітету може здійснювати владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, причому суверенітет народу реалізується як в межах всієї держави, так і на локально-регіональному рівні. Звідси, публічна влада як суспільно-політична влада (народовладдя) поділяється на владу народу, державну владу та місцеве самоврядування як вид місцевої публічної влади¹⁸.

У зв'язку з цим варто зазначити, що Конституція України традиційно поділяє публічну владу та демократію (народовладдя) на безпосередню і представницьку. Але на відміну від попередніх конституцій чинна Конституція пріоритетною формою влади визнає безпосереднє народовладдя, що є цілком логічно, законмірно, реально. Адже безпосередня демократія – це природне право народу, вона з'явилася раніше за представницьку. Рішення інститутів представницької демократії, як форми здійснення влади, як правило, можуть бути скасовані актами безпосередньої демократії, а акти безпосередньої демократії не потребують будь-якого затвердження. Шляхом безпосередньої демократії приймаються насамперед найважливіші нормативно-правові акти: конституції, закони щодо внесення до них змін та інші правові акти, які безпосередньо висловлюють волю народу.

Звернемо увагу й на те, що чинна Конституція України визначає не лише місце безпосередньої демократії у системі демократії, тобто у системі політичної влади народу, а й її суть, зміст і форми. Так, за своєю суттю безпосереднє народовладдя відповідно до положень Конституції (ст. ст. 5, 36, 69 та ін.) є насамперед прямим волевиявленням народу (народним волевиявленням), зокрема шляхом таємного голосування, або волевиявленням, вираженням волі через політичні партії, засоби масової інформації та інші складові механізму безпосередньої демократії, які сприяють формуванню та вираженню політичної волі громадян. Тобто, безпосереднє народовладдя – це самостійна реалізація народом власної волі щодо власних інтересів, власної долі (у цілому чи щодо частини суспільства або окремих осіб) або щодо інших народів і держав за їхньою згодою при сприятливих політичних партій, їхніх блоків, інших складових механізму безпосередньої демократії або без них.

Важливим для розуміння суті безпосереднього народовладдя є врахування того, що відповідно до змісту Конституції безпосереднє народовладдя як волевиявлення народу може здійснюватися як народом у цілому, так і його певними частинами або спільнотами. Насамперед і головним чином безпосереднє народовладдя здійснюється шляхом волевиявлення Українського народу в цілому, зокрема у разі проведення парламентських і президентських виборів, всеукраїнських референдумів тощо. Але офіційним волевиявленням народу водночас вважається: волевиявлення окремих спільностей (територіальних громад, трудових колективів тощо), зокрема, місцеві вибори і референдуми є волевиявленням територіальних громад і нерідко називаються проявами локальної, місцевої демократії, є формами діяльності цих громад та інструментом реалізації муніципальної влади¹⁹.

На наш погляд, з точки зору такого інструментального підходу до розуміння місцевого самоврядування найбільш продуктивним є погляд на організацію та функціонування влади у територіальних громадах як певну систему елементів та взаємозв'язків між ними. Можна навести десятки інших підходів, визначень та позицій, автори яких акцентують увагу на різних аспектах феномена місцевого самоврядування, підкреслюють ті чи інші ракурси та прояви означеного суспільно-політичного явища, але існує єдине, у чому солідарні між собою дослідники, а саме: найоптимальніше феномен місцевого самоврядування можна зрозуміти, якщо розглядати його крізь призму взаємовідносин із державною владою. Адже питання взаємовідносин між територіальними громадами та державою, форми їх взаємодії стало актуальним з появою перших держав. Більшість держав утворювалися саме шляхом інтеграційних процесів (об'єднання місцевих спільнот), а також унаслідок ускладнення соціальних відносин усередині них.

На нашу думку, феномен місцевого самоврядування оптимальною мірою можна визначити через його громадівську природу. У цьому контексті місцеве самоврядування – це самостійний та незалежний, інституціонально та функціонально відокремлений від держави вид публічної влади – муніципальна влада чи публічна самоврядна влада територіальної громади, яка забезпечує вирішення місцевими жителями безпосередньо або через органи та посадових осіб місцевого самоврядування питань місцевого значення. По суті йдеться про феномен громадоправства у загальній системі народовладдя, що має свої аксіологічні, гносеологічні, онтологічні, телеологічні та інші особливості.

Прикладом впливу на розвиток законодавства громадівського муніципального праворозуміння можна вважати прийняття Конституції України, яка в частині щодо місцевого самоврядування переважно виходить саме з громадівської ідеї. Конституція заклала основи запровадження лібералізованої моделі місцевого самоврядування, що зумовило визнання прав територіальних громад на самоврядування та створило певні правові межі інституціоналізації муніципальної влади як самостійного виду публічної влади в Україні.

Так, наприклад, за ст. 7 Конституції в Україні «визнається» місцеве самоврядування, що зводить даний інститут у ранг природного права територіальної громади, а якщо взяти за основу ст. 140 Основного Закону України, в якій йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, то можна дійти висновку, що вибір у нашій країні було зроблено на користь громадянської теорії. Про це ж свідчить і те, що місцеве самоврядування здебільшого самостійно вирішує питання місцевого значення та зосереджується лише в селах, селищах та містах як «природних» населених пунктах.

«Візитною картою» прихильників підходу, які виходять з концептуального визнання місцевого самоврядування як різновиду влади народу, тобто муніципальної влади, що є публічною та не є державною за своєю природою, є висновок щодо існування муніципальної та державної влади як самостійних видів публічної влади. Вони виходять з тези про те, що у вічному спорі про природу місцевого самоврядування – державне воно чи громадське – перебувають, по-перше, кардинальні відмінності в суб'єктному складі цих видів публічної влади; по-друге, різниця в правовій природі місцевого та державного інтересу, а внаслідок цього – відмінності в об'єктному складі цих влад та, по-третє, причини тотальної недовіри «верхів» до самоврядування і культивування опозиційності самоврядування до «верхів». Причому, як, наприклад, свідчить діалектика вітчизняного варіанта місцевого самоврядування, опозиційний характер місцевого самоврядування допускається тільки в умовах громадсько-політичного підйому. Вітчизняний досвід є тому яскравим прикладом. В умовах реакції, переходу до мирного зрощення еволюціонуючих суспільних відносин в існуючий державний порядок місцеве самоврядування як «незалежний» від держави інститут, як правило, цілеспрямовано трансформується державою в різновид державного управління. Аналізуючи деякі конституційно-проектні пропозиції внесення змін до Основного Закону України в частині щодо місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що вони повною мірою відображають політику, спрямовану на інтеграцію місцевого самоврядування до загальнодержавної системи.

У цьому контексті важливо відзначити, що громадській напрям у муніципальній науці чітко визначив природно-правовий, громадський та соціально-економічний аспект самоврядування. Він був пов'язаний не тільки з пошуками критерію відмінності владовідносин у сфері місцевого самоврядування від державної влади, а й осмисленням ролі громадства в процесах становлення класичного громадянського суспільства, соціально-правової державності та реалізації громадянських свобод.

Отже, порушені у статті питання мають важливе теоретико-методологічне значення не тільки в аспекті осмислення правової природи муніципальної влади та її функцій, її ролі в механізмі реалізації прав людини та в цілому осмислення сутності місцевого самоврядування, його місця в демократичному суспільстві, його політичній, економічній, соціальній та інших системах, а й з позиції теорії народовладдя.

Місцеве самоврядування та закладене в його природі громадство є одним із тих атрибутів та критеріїв сучасного конституціоналізму і соціально-правової демократичної державності, що в контексті європейського вектора розвитку української держави вимагає свого всебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права. Адже визнання державою інститутів місцевого самоврядування стало гаслом реформаторських дій усіх без винятку постсоціалістичних держав Європи, у тому числі й України. Фундаментальними принципами проведення сучасних реформ проголошується децентралізація публічної влади та субсидіарність у наданні публічних послуг.

¹ Позачергове послання Президента України до Верховної Ради. 29 серпня 2019 року. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/news/pozachergove-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-rad-56981>

² Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / ред. В.Ф. Погорілко. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 354 с.; Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы: монография. Москва: Российская академия правосудия, 2004. 252 с.; Погорілко В.Ф. Конституційно-правові основи безпосередньої демократії в Україні. Антологія української юридичної думки: в 10 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Видавничий Дім «Юридична книга», 2005. Т. 10: Юридична наука незалежної України. С. 279–294.

³ Баймуратов М.О., Григор'єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса: АО БАХВА, 2003. 192 с.; Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2010. 656 с. та ін.

⁴ Кейзеров Н.М. Власть и авторитет. Критика буржуазных теорий. Москва: Юрид. лит., 1973. С. 108.

⁵ Краснокутський О.В. Соціально-філософський аналіз феномена влади: автореф. дис. ... канд. філософ. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії». Запоріжжя, 2004. С. 5.

⁶ Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2004. С. 3.

⁷ Минаков П.А. Публичная власть: политологический аспект: автореф. дис. ... канд. полит. наук: спец. 23.00.01. Уфа, 2007. С. 14.

⁸ Недокушева Л.Н. Муниципальная власть: правовые проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 1999. С. 73.

⁹ Минаков П.А. Публичная власть: политологический аспект: автореф. дис. ... канд. полит. наук: спец. 23.00.01. Уфа, 2007. С. 13–14.

¹⁰ Свириденко А.А. Социально-властные отношения в условиях современной России: философская концептуализация: автореф. дис. ... д-ра филос. наук: спец. 09.00.11. Уфа, 2009. С. 21.

- ¹¹ Черногор Н.Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (теоретико-правовые проблемы) : [монография] Москва: Юриспруденция, 2006. С. 3.
- ¹² Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2002. С. 9.
- ¹³ Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества : дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02. Москва, 2003. С. 71.
- ¹⁴ Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. Москва: Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2001. С. 12–13.
- ¹⁵ Шемшученко Ю.С. Влада. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 1: А–Г. С. 489–490.
- ¹⁶ Халипов В.Ф. Кратология как система наук о власти. Москва: Республика, 1999. 303 с.
- ¹⁷ Минаков П.А. Публичная власть : политологический аспект : автореф. дис. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.01. Уфа, 2007. С. 8.
- ¹⁸ Погорілко В.Ф. Публічна влада. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2003. Т. 5 : П–С. С. 196.
- ¹⁹ Погорілко В.Ф. Конституційно-правові основи безпосередньої демократії в Україні. Антологія української юридичної думки : в 10 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Видавничий Дім «Юридична книга», 2005. Т. 10: Юридична наука незалежної України. С. 282.

References:

- Pozacherhove poslannia Prezidenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady. 29 serpnia 2019 roku. *Ofitsiine internet-predstavnytstvo Prezidenta Ukrainy* URL: <https://www.president.gov.ua/news/pozachergove-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-rad-56981> [in Ukrainian].
- Pohorilko, V. F. (2001) Konstytutsiino-pravovi formy bezposerednoi demokratsii v Ukraini: problemy teorii i praktyky. Kyiv: Int derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy [in Ukrainian].
- Nudnenko, L. A. (2004) Neposredstvennaja demokratsija v sisteme mestnogo samoupravlenija Rossii: teoreticheskie osnovy: Moskva: Rossijskaja akademija pravosudija [in Russian].
- Pohorilko, V. F. (2005) Konstytutsiino-pravovi osnovy bezposerednoi demokratsii v Ukraini. *Antolohiia ukrainskoi yurydychnoi dumky*: v 10 t. (redkol.: Yu. S. Shemshuchenko ta in.). T. 10: Yurydychna nauka nezaleznoi Ukrainy. Kyiv: Vydavnychi Dim «Yurydychna knyha», 279–294 [in Ukrainian].
- Baimuratov, M. O., Hryhoriev, V. A. (2003) Munitsypalna vlada: aktualni problemy stanovlennia y rozvytku v Ukraini. Odesa: AO BAKhVA [in Ukrainian].
- Batanov, O. V. (2010) Munitsypalna vlada v Ukraini: problemy teorii ta praktyky. Kyiv: TOV «Vydavnytstvo «Yurydychna dumka» [in Ukrainian].
- Kejzerov, N. M. (1973) Vlast' i avtoritet. Kritika burzhuaznykh teorii. Moskva: Jurid. lit. [in Russian].
- Krasnokutskiy, O. V. (2004) Sotsialno-filosofskiy analiz fenomena vlady: avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. filosof. nauk: spets. 09.00.03 «Sotsialna filosofii ta filosofii istorii». Zaporizhzhia [in Ukrainian].
- Chapala, H. V. (2004) Mistseve samovriaduvannia v systemi publichnoi vlady: avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.01 «Teoriia ta istoriia derzhavy i prava; istoriia politychnykh i pravovykh vchen». Kharkiv [in Ukrainian].
- Minakov, P. A. (2007) Publichnaja vlast': politologicheskij aspekt: avtoref. dis. na soiskanie uchenoj step. kand. polit. nauk: spec. 23.00.01 «Teoriya politiki, istoriya i metodologiya politicheskoy nauki». Ufa [in Russian].
- Nedokusheva, A. N. (1999) Municipal'naja vlast': pravovye problemy teorii i praktiki: dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.02. Ekaterinburg [in Russian].
- Sviridenko, A. A. (2009) Social'no-vlastnye otnosheniya v usloviyah sovremennoj Rossii: filosofskaja konceptualizacija: avtoref. dis. na soiskanie nauch. stepeni d-ra filos. nauk : spec. 09.00.11 «Social'naja filosofija». Ufa [in Russian].
- Chernogor, N. N. (2006) Juridicheskaja otvetstvennost' organov i dolzhnostnykh lic mestnogo samoupravlenija (teoretiko-pravovye problemy). Moskva: Jurisprudencija [in Russian].
- Kutaфин, O. E., Fadeev V. I. (2002) Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii. Moskva: Jurist [in Russian].
- Mokryj, V. S. (2003) Mestnoe samoupravlenie v Rossijskoj Federacii kak institut publichnoj vlasti i grazhdanskogo obshhestva: dis. ... d-ra jurid. nauk: spec. 12.00.02. Moskva [in Russian].
- Ledjaev, V. G. (2001) Vlast': konceptual'nyj analiz. Moskva: Rossijskaja politicheskaja jenciklopedija» (ROSSPJEN) [in Russian].
- Shemshuchenko, Yu. S. (1998) Vlada // Yurydychna entsyklopediia: v 6 t. (redkol.: Yu. S. Shemshuchenko ta in.). T. 1. Kyiv: Vyd-vo «Ukrainska entsyklopediia» im. M. P. Bazhana, 489–490. [in Ukrainian].
- Halipov, V. F. (1999) Kratologija kak sistema nauk o vlasti. Moskva: Respublika [in Russian].
- Minakov, P. A. (2007) Publichnaja vlast': politologicheskij aspekt: avtoref. dis. na soiskanie uchenoj step. kand. polit. nauk: spec. 23.00.01 «Teoriya politiki, istoriya i metodologiya politicheskoy nauki». Ufa [in Russian].
- Pohorilko, V. F. Publichna vlada. *Yurydychna entsyklopediia*: v 6 t. (redkol.: Yu. S. Shemshuchenko (holova) ta in.). T. 5. Kyiv: Vyd-vo «Ukrainska entsyklopediia» im. M. P. Bazhana [in Ukrainian].

Резюме

Батанов О.В. Муніципальна влада у теорії та практиці народовладдя: проблеми співвідношення та взаємодії.

У статті досліджуються конституційно-правові проблеми організації та функціонування муніципальної влади в контексті її співвідношення з феноменом народовладдя. Висвітлюється еволюція системи уявлень про місцеве самоврядування у вітчизняній та зарубіжній юридичній думці в аспекті теоретико-методологічного розуміння вчення про муніципальну владу. Така постановка питання обумовлюється тим, що питання щодо місця і ролі муніципальної влади у системі народовладдя, її правової природи, співвідношення та взаємодії таких феноменів, як народовладдя та громадоправство, належить до найбільш дискусійних у сучасній конституційній теорії.

Ключові слова: публічна влада; муніципальна влада; місцеве самоврядування; народовладдя; територіальна громада; питання місцевого значення; муніципалізм.

Резюме

Батанов А.В. Муніципальная власть в теории и практике народовластия: проблемы соотношения и взаимодействия.

В статье исследуются конституционно-правовые проблемы организации и функционирования муниципальной власти в контексте ее соотношения с феноменом народовластия. Освещается эволюция системы представлений о местном самоуправлении в отечественной и зарубежной юридической мысли в аспекте теоретико-методологического понимания учения о муниципальной власти. Такая постановка вопроса объясняется тем, что вопрос о месте и роли муниципальной власти в системе народовластия, ее правовой природы, соотношения и взаимодействия таких феноменов, как народовластия и громадoпpавствo относятся к наиболее дискуссионным в современной конституционной теории.

Ключевые слова: публичная власть; муниципальные власти; местное самоуправление; народовластия; территориальная община; вопросы местного значения; муниципализм.

Summary

Oleksandr Batanov. Municipal authorities in the theory and practice of the rule of people: problems of relations and interactions.

The article deals with the constitutional and legal problems of the organization and functioning of municipal power in the context of its relation to the phenomenon of democracy. The evolution of the system of perceptions of local self-government in domestic and foreign legal thought in the aspect of theoretical and methodological understanding of the doctrine of municipal power is covered. This formulation of the question is conditioned by the fact that the questions concerning the place and role of municipal power in the system of democracy, its legal nature, the relation and interaction of such phenomena as democracy and public administration are among the most debatable in modern constitutional theory.

The purpose of the study is to deepen the conceptual and constitutional foundations of municipal power as a general legal category, a category of modern constitutional law and democracy, as well as a type of public power.

To obtain the most productive results and to make the most optimal conclusions about the problems of municipal power within the framework of the general theory of democracy, only by using a comprehensive conceptual-constitutional approach, considering, for example, the formation and development of local self-government and municipal power within the evolutionary process of development of nature and society. With this methodological approach, municipal power must be seen as a political, legal, and socio-cultural phenomenon that emerges as a result of human evolution. From this point of view, the municipal power is no longer the result of an act of state redevelopment or the generation of the subjective will of the majority, but the manifestation of objective (natural) phenomena of socio-political development, which cannot be ignored.

It is concluded that public power is not the exclusive prerogative of the state, there are several types of it. The differentiation of public authority is due to its specific features, types and formal, subject-object and functional characteristics. Noting the multidimensionality and multidimensionality of the phenomenon of power, the author proceeds from the conceptual position according to which the source of power is the organization of a society for which it is an important function, which provides an orderly, regulative influence on all major spheres of public life.

It is argued that the modern doctrine of public authority should be based on the idea of forms, types and levels of public authority, including the existence of three forms of public authority (direct democracy, popular representation, non-representative forms of functioning of public power, or so-called professional rule), public authority (public authority of the Ukrainian people, state power and municipal government) and three levels of its implementation (national, regional and local).

The analysis of conceptual problems of the organization and functioning of public power in modern Ukraine, which are conditioned by the formation of a democratic social-legal state and civil society institutions, shows that the basis of these processes – recognition and guarantee of local self-government as an independent level of exercise by the Ukrainian people of the proper power and organizational and functionally separated from the state type of public power of the territorial community, which (power) should be considered as municipal power. In this context, the constitutional and legal nature of municipal power as a type of public authority in Ukraine is revealed.

Key words: rule of people; municipal authorities; Local Government; democracy; local community; local issues; municipalism.