

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.2>**Н. В. Федіна**

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії права, конституційного та приватного права факультету № 1 Інституту підготовки фахівців для підрозділів поліції Львівського державного університету внутрішніх справ

Н. В. Мельник

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії права, конституційного та приватного права факультету № 1 Інституту підготовки фахівців для підрозділів поліції Львівського державного університету внутрішніх справ

М. Б. Шевців

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії права, конституційного та приватного права факультету № 1 Інституту підготовки фахівців для підрозділів поліції Львівського державного університету внутрішніх справ

СПІВВІДНОШЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХНЯ РОЛЬ У ФОРМУВАННІ ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА

В статті розглянуто питання співвідношення та взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, як спеціального виду управлінських правових відносин, роль яких полягає у вирішенні спільних завдань та цілей, на засадах рівності та оптимального співвідношення інтересів у сфері муніципального управління, які виражаються у поєднанні ресурсів, узгодженні та координації дій учасників цих відносин.

Актуальність дослідження даної теми полягає в тому, що розширенню демократичної основи державної влади сприяє взаємодія апарату держави з місцевим самоврядуванням, що в свою чергу забезпечує реалізацію конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами. Тому компроміс суспільних інтересів забезпечує саме ця взаємодія, що в певній мірі сприяє розвитку демократичного суспільства, а отже забезпечує стабільний, стійкий розвиток держави і суспільства.

Розглянуто досвід Української держави та зарубіжних держав щодо організації місцевого самоврядування, який свідчить про тісний взаємозв'язок, взаємопроникнення та взаємозалежність само управлінських і державних засад. Виявити ряд їхніх загальних ознак дав змогу аналіз співвідношення місцевого самоврядування та держави.

При дослідженні даного питання також було звернено увагу на загальні політико-правові, духовно-культурні, соціально-економічні основи, які є підґрунтями для побудови української держави та самоврядування. Також закріплення на законодавчому рівні загальні принципи організації й діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, в особливості: гласність, законність, народовладдя, виборність представницьких органів, їхня незалежність і самостійність один від одного, а також від суспільних об'єднань, оптимальне поєднання централізації й децентралізації, врахування суспільної думки.

Ключові слова: органи державної влади, місцеве самоврядування, муніципальне управління, демократичне суспільство, централізація, децентралізація.

Постановка проблеми. Стаття присвячена дослідженню деяких аспектів співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування та їхня роль в формуванні демократичного суспільства. Розглядається природа місцевого самоврядування, яка є аналогом центрального уряду, з одного боку і формою влади народу, з іншого. Місцеве самоврядування дає можливість, місцевому населенню, перетворити свою волю в публічну владу, а отже забезпечує реалізацію прав громадян на місцеве самоврядування, що в повній мірі забезпечує демократичний розвиток суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питання співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування та їхня роль в формуванні демократичного суспільства займалися багато вітчизняних науковців, а саме: А. Білоусов, Я. Богів, С. Гончар, О. Гринь, І. Залевська, Г. Іващенко, А. Кислявський, М. Прокопик, О. Скакун, А. Сухорукова, В. Утвенко, О. Фролов та багато інших науковців. У своїх наукових працях, зазначені науковці, висвітлили багато аспектів по досліджуваній тематиці, але дане питання в сьогоденні потребує подальшого комплексного дослідження, оскільки воно не втрачає актуальності.

Мета статті – на основі аналізу наукової юридичної літератури, насамперед вітчизняної, в яких досліджується співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування та їхня роль в формуванні демократичного суспільства, що дає можливість забезпечити стабільний, стійкий розвиток держави та громадянського суспільства в цілому.

Виклад основного матеріалу. Лише шляхом зміцнення соціальних, економічних засад самоорганізації громадян-власників можливий процес становлення як соціальної, правової так і демократичної держави. Це нелегкий процес поєднаний із протистояннями та конфліктами різних груп інтересів політичних і соціальних суб'єктів. Важливою умовою існування правової демократичної держави є взаємодія державних інститутів з інститутами громадянського суспільства, які виступають партнерами держави у реалізації нор-

моторчих, правоохоронних та правозастосовних функцій. А відповідно, умовою ефективної співпраці є взаємна довіра, а запорукою успішного діалогу є громадська ініціатива [1, с. 87].

Результатом складного процесу пошуку компромісу, узгодження інтересів суспільства в особі держави і територіальних співтовариств, є сучасні форми та принципи місцевого самоврядування. Зважаючи на це, необхідно розглядати сучасне місцеве самоврядування, як механізм взаємодії держави і територіальних співтовариств, узгодження відповідних інтересів якого є головним завданням.

Важливо розуміти місцеве самоврядування як елемент статусу людини та громадянина, що виражається в його праві брати участь у справах місцевого співтовариства, у добрій волі людини; як форму публічної влади в державі; як принцип організації (децентралізації) влади в державі; як діяльність створених громадянами органів щодо вирішення місцевих проблем, на території свого муніципального утворення, обумовлених спільними інтересами.

З рівнем розвитку громадянського суспільства пов'язана розвиненість місцевого самоврядування. В системі місцевого самоврядування, в рамках певної територіальної спільноти, діють найважливіші елементи громадянського суспільства. Місцеве самоврядування безперечно є найважливішим елементом демократичного державного устрою. Вчасності, як невід'ємна частина загальнодержавної системи стримування і противаг. Як механізм взаємин Президента й парламенту винятково розуміють цю систему, що дає змогу погоджувати позиції різних політичних сил, які володіють владою. Необхідне поєднання інтересів держави, кожної яким-небудь способом відособленої території, кожного окремо взятого міста, селища, села, поряд з поєднанням інтересів на державних рівнях. Тому місцеве самоврядування покликане відігравати роль виразника таких інтересів [2, с. 76].

Державний апарат, який становить систему органів державної влади, тісно взаємодіє з місцевим самоврядуванням, яке не належить до державних органів.

Ця взаємодія має дві правові підстави: по-перше – у сфері соціального та економічного розвитку вони мають спільні завдання, а по-друге – закон допускає можливість наділення місцевого самоврядування відповідними державними повноваженнями.

Слід розуміти під формою взаємодії способи зовнішнього вираження правовідносин, що складаються в тій чи іншій сфері. Найбільш розповсюдженими формами взаємодії є: бесіди із територіальною громадою, утворення спільних робочих груп, організація і проведення громадських слухань та інше. Однак, з метою розвитку форм взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, необхідно удосконалювати певні ключові питання. Наприклад, слід доповнити окремою статтею Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у якій зазначити форми та напрями взаємодії місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, а також визначити питання, відання якими віднести до сфери дії місцевих державних адміністрацій, при вирішенні яких, в обов'язковому порядку, останні мають проводити консультації з громадою [3, с. 112].

Співдію органів державної влади й місцевого самоврядування слід визначити як процес взаємодії державного апарату України та структурних елементів місцевого самоврядування, що визначає форми та методи їх роботи та структуру місцевого самоврядування.

Пропонуємо розглянути види взаємодії на окремому прикладі, наприклад, можна класифікувати взаємодію місцевого самоврядування в місті Києві з органами державної виконавчої влади так: 1) за територією: а) Київською міською державною адміністрацією та Київським міським головою між Київською міською радою – взаємодія першого рівня; б) між Київською міською державною адміністрацією, Київською міською радою, Київським міським головою, районними державними адміністраціями та (у разі створення) районними радами в місті – спільна дія другого рівня; 2) За сферами галузевого управління: а) бюджет та фінанси, б) економічно-соціального розвитку, в) управління комуналь-

ною власністю та майном, г) будівництво, г) зв'язку і транспорту, д) торговельного, побутового обслуговування, ж) житлово-комунального господарства та інше, 3) за джерелом виникнення: а) спільна дія при здійсненні делегованих повноважень, б) спільна дія при здійсненні власних повноважень [4, с. 203].

Ще одним прикладом співпраці місцевого самоврядування та державних органів виконавчої влади є Черкаська обл. За ініціативою Черкаської обласної адміністрації створено координаційно-консультативну раду у складі голови обласної державної адміністрації та Черкаського міського виконавчого комітету. Ця рада координує спільні зусилля щодо вирішення соціально-економічних та соціально-політичних проблем регіону. Слід відзначити, що різноманітні форми консультацій та співпраці використовують органи державної влади з місцевим самоврядуванням, їх об'єднаннями та громадськими організаціями для вирішення найбільш ефективних механізмів державної політики у сфері місцевого та регіонального розвитку. Про децентралізацію державної влади свідчить фактично посилення суб'єктності місцевого самоврядування у здійсненні муніципальної влади. Тому, чим більш децентралізованіша державна влада, тим більша частка економічних методів впливу на суб'єктів управління, чим більш гнучка система управління, тим більш розвинені демократичні інститути, а відповідно міцніша й сама демократія [5, с. 4].

Важливо розглянути досвід зарубіжних держав, який показує, що в залежності від обсягу покладених повноважень та співвідношення з державною владою існує кілька підходів до організації місцевого самоврядування. Моделі децентралізації та автономії є найбільш визначальними.

Значний ступінь автономності, а отже самостійності територіальних самоврядних громад щодо адміністрування закріплених за ними сфер впливу при мінімальному, з боку органів державної влади, втручанні має місцева автономія. На прикладі Іспанії можна розглянути підхід до розуміння організації та сутності місцевого самоврядування. В Іспанії, в ст. 137 Конституції, основою організації місцевого самоврядування

закріплений принцип автономії, який передбачає, що усі територіальні одиниці, що складають систему державно-територіального устрою країни, будь-то провінції, муніципалітети (громади) або ж автономні території – володіють автономією при вирішенні своїх справ [6].

Також, в Італії застосовано модель автономії для організації самоврядування, оскільки визначаються автономними утвореннями з власним статусом всі територіальні одиниці. Якісною характеристикою системи державної влади виступає і діє адміністративна децентралізація. Про що свідчить ст. 5 Конституції Італії «повною мірою здійснює адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах» [7].

Як засвідчує досвід демократичних держав світу, що в багатьох сферах суспільного життя – від сфери державного управління до реалізації соціальної політики, дає змогу домогтися більшої ефективності саме суспільна участь. Держави та суспільства, здебільшого розпадаються, якщо над національними потребами та інтересами превалюють владні імперативи, утискують їхні спроможності та можливості реалізувати себе в конкретному суспільному бутті, якнайбільше сутнісні, реальні втілення віднайти для всенародних очікувань. Особливо в період трансформаційних перебудов та кризових станів, потреби та інтереси суспільства і держави, які можуть і не збігатися між собою, здатні спричинити їхнє стрімке протистояння [2, с. 76].

Важливим є те, що відіграє більш важливу роль для України інститут місцевого самоврядування, ніж у більшості зарубіжних моделей державного устрою. Як певна гарантія демократичного режиму розглядається у сучасному європейському розумінні місцеве самоврядування. Одну з основ будь-якого демократичного устрою становлять місцеве самоврядування, саме це передбачає Європейська хартія місцевого самоврядування.

Важлива роль у реалізації одного з головних завдань сучасності належить місцевому самоврядуванню – в єдине ціле поєднання інтересів, суспільства, держави та особистості, оскільки сутність місцевого самоврядування, його головний зміст полягає

в тому, щоб здійснити гармонізацію прав і свобод людини та громадянина, на рівні кожної окремо взятої особистості, в поєднанні з інтересами суспільства та держави [2, с. 77].

Проте, як доречно зазначає Ю. О. Буглак, з думкою якого можна погодитися, на сьогодні є необхідність зазначення напрямів підвищення ефективності взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в нашій державі, зокрема це стосується взаємодії із органами державної виконавчої влади. Отже, такими напрямами є: нормативно-правовий – тобто чітке розмежування повноважень та відповідальності між місцевим самоврядуванням та місцевими державними адміністраціями, а також між місцевим самоврядуванням різного рівня; затвердження на законодавчому рівні порядку та механізму їх спільної дії: усунення подвійного статусу місцевих державних адміністрацій; прогностична та планова діяльність, розроблення та організація ефективного механізму спільної дії; у формі участі в спільних програмах, перенесення акцентів з контрольної діяльності на співпрацю; консолідація, кооперація та координація засобів і сил для забезпечення ефективного керування; методичний – надання методичної та консультативної допомоги; інституційний – створення спеціальних консультативних та дорадчих органів; інформаційний – проведення конференцій, семінарів, засідань, нарад та інше; аналітичний – надання аналітичних звітів, висновків, оглядів спільної діяльності місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади [8, с. 133].

Дійсно, у забезпеченні сталого розвитку країни, необхідно запровадити концепцію стійкого розвитку, в якій відведена важлива роль місцевого самоврядування для прийняття важливих управлінських рішень, які вимагають посилення інституційної спроможності як місцевого самоврядування, самоврядних громадських організацій, так і максимального залучення жителів територіальних громад, що дасть можливість наростити потенціал посадових осіб місцевого самоврядування.

Щодо реалізації спільних проектів у сфері сталого місцевого розвитку, важли-

вим є набуття позитивного досвіду співпраці місцевого самоврядування з міжнародними інституціями, який свідчить про важливість формування взаємодії на регіональному та місцевому рівнях на принципах партнерства, як важливого чинника гарантування усталеного розвитку, що приводить до спільної відповідальності. Не менш важливим є посилення суспільної єдності, спрямованої на підтримку процесів самоорганізації громадян, ефективною взаємодією і зв'язками, що формуються в результаті функціонально-організаційної діяльності місцевого самоврядування, на основі змін у поглядах суспільства на стан довкілля та якості життя [9, с. 67]. Ці фактори будуть особливо важливі в період післявоєнної відбудови зруйнованих міст, селищ та сіл на території України.

Важливо зазначити, що в сучасній Україні, не сприяють подальшому розвитку місцевого самоврядування чинні конституційні норми, а можна сказати, що утримують його певною мірою. Причини неефективності місцевого самоврядування, схоже, частково знайшли відображення в його конституційній моделі. Таким чином, Конституція України містить основне положення, що місцеве самоврядування – це право сільської, селищної, міської громади на управління місцевими справами. Таке формулювання дає змогу громаді ефективно відмовитися або неповно чи неправильно реалізувати громадське самоврядування за низького рівня правової свідомості та правової культури населення територіальної одиниці.

Відповідно до чинного Закону України «Про місцеве самоврядування» виконавчі органи районних та обласних рад не виконують управлінських функцій, а їх діяльність зводиться до організації, правового, інформаційного, аналітичного та матеріально-технічного забезпечення діяльності рад (ч. 2 ст. 58) [10]. Тому, повноваження місцевих державних адміністративних органів є надто широкими, а закон вимагає від регіональних представницьких органів самоврядування делегувати адміністративні функції місцевому самоврядуванню.

Отже, українська модель організації місцевого самоврядування характеризується створенням та діяльністю органів державної влади не для здійснення контрольно-нагля-

дових функцій за законністю діяльності місцевого самоврядування (як у країнах Західної Європи), а для того, щоб взяти на себе основну сферу діяльності місцевого самоврядування. Тому, для управління відповідними територіями рівень публічної влади реалізується через подвійну систему: є центрально призначені керівники державної виконавчої влади, а місцеві органи влади обираються громадою. В цьому полягає складність децентралізації органів управління та місцевого самоврядування.

Висновки і пропозиції. В підсумку варто зазначити, що у процесі здійснення своїх повноважень органи державної влади та місцевого самоврядування взаємодіють за загальними та специфічними ознаками, оскільки діють усередині держави та суспільства, взаємодіють та надають громадянам можливість реалізувати свої права, що безпосередньо сприяє побудові демократичного суспільства. Таким чином, співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування є наступним: народ є єдиним джерелом влади як у державній владі так і у місцевому самоврядуванні; держава на законодавчому рівні визначає межі здійснення місцевого самоврядування; реалізація права на місцеве самоврядування гарантується державою; можуть надаватися законом окремі повноваження місцевому самоврядуванню органами державної виконавчої влади і контролюється державою стан їх виконання; в суді можуть бути оскаржені рішення місцевого самоврядування, органи державної влади та місцевого самоврядування мають чіткі гарантії щодо своїх повноважень, вони формуються через обрання або призначення в установленому законом порядку.

Крім того, слід додати, що сучасний стан державного будівництва в Україні потребує якісної перебудови системи владних відносин на державному та місцевому рівнях. Функції та сфери компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування різних рівнів досі законодавчо не визначені та обмежені. Законодавчо не врегульовано обсяг повноважень, делегованих органами виконавчої влади місцевому самоврядуванню. Існуюча система управління

видається втомливою та неефективною, що є однією з основних причин значного дисбалансу між соціально-економічним розвитком регіонів України. Хоча, предмет подальших досліджень буде недосконалість чинного українського законодавства з цих питань.

Список використаної літератури:

1. Співак Д. П. Інститут місцевого самоврядування в комунікативному політичному процесі України : дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 – «Політичні інститути та процеси». Одеса: ПНПУ імені К. Д. Ушинського, 2012. 192 с.
2. Карагіоз Р.С. Органи державного управління та місцевого самоврядування як елементи публічної влади. Південноукраїнський правничий часопис. № 4. Ч. 1. 2018. С. 75–79.
3. Панчишин Р. І. Поняття та форми взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади. *Право і суспільство*. 2018. № 6. Ч. 2. С. 108–113.
4. Кулик Т.О. Конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві : монографія. / Тетяна Олександрівна Кулик. К. : Алерта, 2016. 198 с.
5. Дяченко М. І., Коваленко Г.О. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної влади з громадськістю регіону. Електронне видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». 2018. № 3. С. 3–5.
6. Конституція Іспанії (1978 р.) URL: www.senado.es/constitu/index.html
7. Конституція Італійської Республіки (1947 р.) URL: www.senatoit/documenti/repositoryistituzionecostituzioneinglesepdf
8. Буглак Ю. О. Напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 3. Том 1. С. 128–133.
9. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / редкол. :Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов [та інші] за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2014. 128 с.
10. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170.

Fedina N., Melnyk N., Shevtsiv M. The relationship and role of state authorities and local government in the formation of a democratic society

The article examines the issue of the relationship and interaction of state authorities and local self-government bodies, as a special type of managerial legal relations, the role of which is to solve common tasks and goals, on the basis of equality and the optimal balance of interests in the field of municipal management, which are expressed in the combination of resources, agreement and coordination of actions of the participants of these relations.

The relevance of the study of this topic lies in the fact that the expansion of the democratic basis of state power is facilitated by the interaction of the state apparatus with local self-government bodies, which in turn ensures the realization of the constitutional right of citizens to participate in the management of state affairs. Therefore, it is precisely this interaction that provides a compromise of public interests, which to a certain extent contributes to the development of a democratic society, and therefore ensures stable, sustainable development of the state and society.

The experience of foreign states regarding the organization of local self-government bodies, which testifies to the close relationship, interpenetration and interdependence of self-government and state institutions, is considered. An analysis of the relationship between local self-government and the state made it possible to identify a number of their common features.

When studying this issue, attention was also paid to the general political-legal, spiritual-cultural, socio-economic foundations, which are the foundations for the construction of the Ukrainian state and self-government. Also, fixing at the legislative level the general principles of organization and activity of state authorities and local self-government bodies, in particular: transparency, legality, people's rule, electability of representative bodies, their independence and autonomy from each other, as well as from public associations, optimal combination of centralization and decentralization, taking into account public opinion.

Key words: *state authorities, local self-government bodies, municipal administration, democratic society, centralization, decentralization.*