

## ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Карагіз Р. С.

Стаття присвячена дослідженню деяких аспектів органів державного управління та місцевого самоврядування як елементів публічної влади.

Розглядається природа місцевого самоврядування, яка полягає в тому, що воно є, з одного боку, аналогом центрального уряду, а з іншого – формою народовладдя, що забезпечує реалізацію прав громадян на місцеве самоврядування, а місцевому населенню – можливість перетворення своєї волі в публічну владу.

Метою статті є стислий огляд наукової юридичної літератури, насамперед вітчизняної, в якій аналізуються органи державного управління та місцевого самоврядування як елементи публічної влади, що спрямовані на забезпечення стійкого, стабільного розвитку суспільства й держави.

**Ключові слова:** держава, державні органи, місцеве самоврядування, публічна влада, населення, громадське суспільство, демократична держава, законодавство України, нормативна база.

Статья посвящена исследованию некоторых аспектов органов государственного управления и местного самоуправления как элементов публичной власти.

Рассматривается природа местного самоуправления, которая заключается в том, что оно есть, с одной стороны, аналогом центрального правительства, а с другой – формой народовластия, обеспечивает реализацию прав граждан на местное самоуправление, а местному населению – возможность преобразования своей воли в публичную власть.

Целью статьи является краткий обзор научной юридической литературы, прежде всего отечественной, в которой анализируются органы государственного управления и местного самоуправления как элементы публичной власти, которые направлены на обеспечение устойчивого, стабильного развития общества и государства.

**Ключевые слова:** государство, государственные органы, местное самоуправление, публичная власть, население, гражданское общество, демократическое государство, законодательство Украины, нормативная база.

The article is devoted to the study of some aspects of public administration and local government bodies as elements of public authority. The nature of local self-government is considered, which is that it is, on the one hand, an analogue of the central government, and on the other – a form of democracy, which ensures the realization of the rights of citizens to local self-government, and the local population – the possibility of transforming their will into public power.

The purpose of the article is a brief review of scientific legal literature, first of all – domestic, in which the bodies of state administration and local self-government are analyzed as elements of public power, the direction of which is aimed at ensuring sustainable, stable development of society and the state. The evolution of the theoretical heritage of the classics of European political and philosophical thought suggests that both civil society and the rule of law become possible only when the law and the contract are the determining factor of socio-political relations. The real embodiment of the interaction of the principles

of the rule of law and civil society can be traced on the example of various forms of organization of power, namely: democratic, legal and social state. If a democratic state is a regime of government that represents the interests of a political majority by means of electoral law, the rule of law specifies this provision, since it also provides guarantees for the protection of minority rights from the dictates of the majority.

Local self-government should be understood as an element of the status of a person and a citizen, expressed in the will of the person, his right to participate in matters of the local community; as a principle of organization (decentralization) of power in the state; as a form of public power in the state; as the activity of citizens or bodies created by them for solving local problems caused by common interests in the territory of its municipal entity.

**Key words:** state, state bodies, local self-government, public authority, population, civil society, democratic state, legislation of Ukraine, normative base.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Статтю присвячено дослідженню деяких аспектів органів державного управління та місцевого самоврядування як елементів публічної влади. Розглядається природа місцевого самоврядування, яка полягає в тому, що воно є, з одного боку, аналогом центрального уряду, а з іншого – формою народовладдя, що забезпечує реалізацію прав громадян на місцеве самоврядування, а місцевому населенню – можливість перетворення своєї волі в публічну владу.

Метою статті є стислий огляд наукової юридичної літератури, насамперед вітчизняної, в якій аналізуються органи державного управління та місцевого самоврядування як елементи публічної влади, що спрямовані на забезпечення стійкого, стабільного розвитку суспільства й держави.

**Аналіз основних досліджень і публікацій.** Питаннями місцевого самоврядування як елементом публічної влади займаються такі вчені, як А. Білоусов, І. Залєвська, Г. Іващенко, А. Кислявський, Д. Ловцов, Т. Мешкова, Є. Митрохіна, А. Розсошанський, В. Садовничев, А. Стрельцов та інші науковці.

Чинна природа місцевого самоврядування полягає в тому, що воно є, з одного боку, аналогом центрального уряду, а з іншого – формою народовладдя, що забезпечує реалізацію прав громадян на місцеве самоврядування, а місцевому населенню – можливість перетворення своєї волі в публічну владу.

Місцеве самоврядування треба розуміти як елемент статусу людини та громадянина, що виражається у волі людини, його праві брати участь у справах місцевого співтовариства; як принцип організації (децентралізації) влади в державі; як форму публічної влади в державі; як діяльність громадян або створених ними органів щодо вирішення місцевих проблем, обумовлених

Карагіз Р. С., 2018

спільними інтересами на території свого муніципально-го утворення.

Розвиненість місцевого самоврядування пов'язана з рівнем розвитку громадянського суспільства. У рамках певної територіальної спільності в системі місцевого самоврядування діють найважливіші елементи громадянського суспільства. Водночас місцеве самоврядування є найважливішим елементом демократичного державного устрою. Зокрема, це невіддільна частина загальнодержавної системи стримувань і противаг. Ця система розуміється винятково як механізм взаємин Президента й парламенту, що дає змогу погоджувати позиції різних політичних сил, які володіють владою. Але поряд із поєднанням різних інтересів на державних рівнях необхідне поєднання інтересів держави і кожного окремо взятого міста, селища, села, кожної яким-небудь способом відособленої населеної території. Роль виразника таких інтересів і покликане відігравати місцеве самоврядування.

Досвід демократичних держав світу засвідчує, що саме суспільна участь дає змогу домогтися більшої ефективності в багатьох сферах суспільного життя – від реалізації соціальної політики до сфери державного управління. На думку Р. Черногор, держави та суспільства здебільшого розпадаються, якщо їхні владні імперативи превалюють над національними інтересами та потребами, утискують їхні можливості та спроможності реалізувати себе в конкретному суспільному бутті, віднайти для всенародних очікувань якнайбільше реальні сутнісні втіленості. Інтереси та потреби держав і суспільств, які можуть і не збігатися між собою, здатні спричинити їх стрімке протистояння, особливо в період кризових станів і трансформаційних перебудов [1, с. 32].

Тобто сьогодні в Україні нарізла потреба у виробленні системи заходів і механізмів ефективного партнерства держави та інститутів громадянського суспільства, оскільки органи влади, що співпрацюють з інститутами громадянського суспільства, підвищують результативність своєї діяльності та підсилюють її правомірність в очах громадян. Причому для більш чіткого визначення громадянського суспільства України головну увагу треба звертати на самоврядний аспект виміру громадянського суспільства [2].

Конструкція правової держави не є чимось безальтернативним. Варто враховувати, що в суспільстві правлять не абстрактні норми права, а конкретні люди, яким буває вигідно приховувати своє панування за ширмою права і доктрини правової держави. Аналіз еволюції теоретичної спадщини класиків європейської політичної та філософської думки дає можливість вважати, що як громадянське суспільство, так і правова держава стають можливими лише тоді, коли право і договір є визначальним чинником суспільно-політичних відносин. Реальне втілення взаємодії принципів правової держави та громадянського суспільства простежується на прикладі різних форм організації влади, а саме: демократичної, правової та соціальної держави. Якщо демократична держава – це такий режим правління, що репрезентує інтереси політичної більшості шляхом виборчого права, то правова держава конкретизує це положення, оскільки передбачає ще й гарантії захисту прав меншості від диктату більшості.

Звичайно, вершиною суспільної еволюції людства є соціальна держава, яка ґрунтується на засадах роз-

виненої демократії, громадянських прав і свобод, на засадах права як такого. Роль права в соціальній державі не знижується, а, навпаки, підвищується, оскільки лише закріплені у вигляді правового закону функції держави роблять їх не декларативними, а нормативними, порушення яких тягне судовий розгляд, вирок і покарання.

Процес становлення як правової, так і соціальної держави можливий лише шляхом зміцнення економічних і соціальних засад самоорганізації громадян-власників. Це нелінійний процес, поєднаний із конфліктами та протистоянням різних груп інтересів соціальних і політичних суб'єктів.

Взаємодія державних інститутів з інститутами громадянського суспільства є умовою існування правової демократичної держави, інститути громадянського суспільства є партнерами держави у реалізації нормотворчих, правозастосовних і правоохоронних функцій, взаємна довіра є умовою ефективної співпраці, а громадська ініціатива є запорукою успішного діалогу [3].

Сучасні принципи та форми місцевого самоврядування є результатом складного процесу пошуку компромісу, узгодження інтересів суспільства в особі територіальних співтовариств і держави. Імовірно, зважаючи на це, сучасне місцеве самоврядування треба розглядати як механізм взаємодії територіальних співтовариств і держави, головним завданням якого є узгодження відповідних інтересів.

Поширеною є думка, що місцеве самоврядування з'явилося своєрідною силою, поштовхом до розвитку державності. Зокрема, дослідники, аналізуючи причини, відповідно до яких теорія й практика місцевого самоврядування одержали найбільший розвиток у США, підкреслюють ту обставину, що американська державність виросла з нього й протягом досить тривалого часу обходилася без централізованої військово-бюрократичної державної машини, характерної для європейських країн.

Держава виникає та конститується як представництво суспільних інтересів, як сила, що стоїть над суспільством, але вже із самого початку вона виступає як система організованого політичного панування одних людей над іншими, або, за термінологією марксизму-ленінізму, класового панування. Тобто будь-які форми держави, будучи суспільними інститутами, досить рідко виражають реальні суспільні інтереси.

Проблема місцевого самоврядування, його місця й ролі у політико-правовій організації суспільства – це одне зі складних питань, яке протягом багатьох років займає розуми правознавців, державознавців і політологів.

Аналізуючи феномен місцевого самоврядування, необхідно зазначити, що воно є об'єктивним явищем життя суспільства, однією з форм його самоорганізації. Держава, так само як і місцеве самоврядування, є за своєю природою соціальним інститутом та однією з форм соціального життя, однією з форм самоорганізації суспільства.

Самоорганізація суспільства на найбільш ранніх стадіях свого розвитку реалізовувалася у формі місцевого самоврядування на основі принципів, близьких до сучасних його моделей, тобто місцеве самоврядування було однією з перших форм самоорганізації суспільства задовго до утворення держави. Про це з усією очевидністю свідчать дослідження з організації місцевого са-

моврядкування, його історії. Примітивні форми самоврядкування сформувалися внаслідок виділення суспільних корисних справ, які було вигідніше й ефективніше вирішувати не всім членам співтовариства: плем'ям, родом, громадою, а довірити їхнє рішення окремим членам співтовариства. Внаслідок ускладнення громадського життя стали утворюватися держави. Можна вважати, що держави виростили із самокерованих співтовариств шляхом їх об'єднання й перетворення. Інакше кажучи, примітивна форма самоорганізації, заснована на суспільному характері регулювання соціальних і господарських процесів, вже на ранній стадії несла в собі ознаки сучасної державної структури. Тобто еволюція примітивних форм територіального самоврядкування внаслідок ускладнення суспільних відносин об'єктивно повинна привести до утворення держав, в яких владні інститути врівноважені суспільними.

У науковій літературі в останні роки все активніше обговорюється теорія походження держави не тільки і не стільки як результат боротьби антагоністичних класів, але і дії інших факторів, насамперед завдань управління. У цьому зв'язку, спираючись на дані історії, етнографії, археології, стверджується, що відбувалося не поглинання державою інститутів общинно-родового самоврядкування, а відбувалося поетапне «одержавлення» інститутів самоврядкування в змісті їх подальшого розвитку на власній основі до розмірів інститутів державного управління.

Найважливішим фактором такого «одержавлення» стало ускладнення завдань управління спільнот – плем'я, етнічної групи, народності. Виникають відособлені функції управління та володарювання. До сфери управління природно входять інститути общинно-племінного самоврядкування, причому в одних випадках у малих, компактних громадах – управління й самоврядкування виступають як тотожні поняття, в інших, більших за територією та населенням громадах самоврядкування виступає як автономія в рамках загальної системи управління. Але в обох випадках самоврядкування втрачає свою самодостатню самостійність, підкоряючись основним цілям і завданням політичного володарювання.

Отже, з виникненням державно-організованого суспільства самоврядкування втрачає свою споконвічну самостійність і стає або придатком державної структури, продовженням державної влади на місцевому рівні, або відособленим від держави інститутом суспільства, залишаючись відносно самостійним від державних інститутів, але в кожному разі чинним у рамках державно-правових приписань.

Протягом усієї історії державності простежується тісний органічний взаємозв'язок між розвитком держави та самоврядкуванням. У різних типах держави на різних етапах еволюції були різні моделі місцевого самоврядкування, які в остаточному підсумку завжди впливають за державним розвитком, підкоряючись приписам, які встановлює держава, будь то у формі правових норм або у формі директивних вказівок і, відповідно, практично завжди залежать від типу держави, його устрою, форми правління та політичного режиму.

Такий взаємозв'язок державних і самоуправлінських засад зумовлений більш глибинними й об'єктивними факторами, у числі яких – ступінь соціально-економічної зрілості суспільства, співвідношення та розміщення соціальних груп – класових, станових, етнічних і так

далі, характер їхньої боротьби або співробітництва, духовні, національні, культурні традиції, особливості геополітичного положення, історичного розвитку, демографічного стану суспільства та інше. Складна природа місцевого самоврядкування є об'єктивною передумовою формування суперечливих поглядів на природу цього інституту та його сутність.

Сучасне місцеве самоврядкування, будучи формою самоорганізації населення, має ознаки як держави, так і суспільних інститутів. Місцеве самоврядкування в сучасних умовах має двоїсту природу і за своєю суттю є суспільно-державним інститутом.

Зарубіжна практика розвитку місцевого самоврядкування свідчить про тісний взаємозв'язок, взаємозалежність і взаємопроникнення державних і самоуправлінських засад. Аналіз співвідношення держави та місцевого самоврядкування дає змогу виявити ряд їхніх загальних ознак, зокрема такі: ці інститути є результатом суспільного розвитку; кожен із них має територіальну організацію; мають одне джерело влади – народ; здійснюють публічну владу, один різновид якої – державна влада – поширюється на всю територію, інша – муніципальна влада – на території місцевого самоврядкування; здійснюють збір податків; функції із забезпечення суспільної безпеки й порядку – одні (державні структури) у вигляді органів внутрішніх справ і інших силових структур, інші (самоуправлінські структури) – у вигляді муніципальних органів охорони громадського порядку; здійснюють правове регулювання та управління, тобто мають власні правові акти, а також власні апарати управління.

Варто також мати на увазі загальні соціально-економічні, духовні й політико-правові основи, на яких будуються українська держава та самоврядкування, закріплені нині в Конституції України. Далі – загальні принципи організації й діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядкування. У їх числі – народовладдя; законність; гласність; виборність представлених органів, їхня самостійність і незалежність один від одного й від суспільних об'єднань; розмежування предметів ведення й повноважень; облік суспільної думки; оптимальне поєднання централізації й децентралізації.

Місцеве самоврядкування в широкому розумінні – це інститут самоорганізації суспільства. Через свою двоїсту природу, як суспільну, так і державну, воно може реалізуватися у вигляді владного інституту. І саме в такому вигляді місцеве самоврядкування функціонує сьогодні в Україні й гарантується чинною Конституцією. Водночас місцеве самоврядкування може реалізовуватися у вигляді територіального громадського самоврядкування. Нарешті, місцеве самоврядкування може існувати в поєднанні як першого, так і другого.

Владна структура держави повинна містити в собі як інститут державної влади, так і владний складник місцевого самоврядкування. Ідеться про місцеве самоврядкування, передбачене Конституцією України. Водночас залишається принциповим питання про співвідношення державного й суспільного елементу в сучасній державі, тобто про співвідношення державної влади та місцевого самоврядкування як інститутів публічної влади.

Становлення держави різко змінює роль і місце місцевого самоврядкування в організації громадського життя й у системі влади. Місцеве самоврядкування досить довго

шукає своє місце в державній системі. З розвитком держави форми й принципи організації управління на місцях зазнавали змін. Місцеве самоврядування прийнято розглядати в аспекті широкого тлумачення, як одну з можливих форм самоорганізації населення на локальному рівні, що виражається в самостійному (тобто відносно незалежно від держави) рішенні місцевих питань.

Хоча досвід державного й суспільного будівництва демонструє хаотичність формування сучасних форм і принципів реалізації місцевого самоврядування, все ж таки в цьому процесі можна простежити певну закономірність. У дослідженнях зазначається, що цей процес мав циклічний характер, періоди розквіту якого змінювалися періодами кризи. І визначальну роль у цьому процесі відіграють держава та рівень соціально-економічного розвитку суспільства загалом. Як показує вітчизняний і зарубіжний досвід, на певному етапі історичного розвитку спостерігалось одержавлення місцевого життя. Держава в цей період була досить потужною для того, щоб узяти частину місцевих справ на себе. В інші ж періоди, коли держава слабшала, місцеве самоврядування брало на себе вирішення локальних, а також державних питань. Подібний перерозподіл повноважень, загалом, зміцнював державу й був основою його розвитку на новому якісному рівні.

За загальним правилом, розвиток місцевого самоврядування пов'язаний з наявністю державних криз і зумовлений цим загальним послабленням державної влади. Стратегія державної влади в період подолання кризи державності за загальним правилом припускає розширення прав місцевого самоврядування й особливо в соціально-економічній сфері. Але є також інша думка, суть якої в тому, що подібна позиція не сприяє зміцненню державної влади. Прихильники цієї думки вважають, що в період кризи та її подолання повинна бути встановлена сильна централізована державна влада без якого-небудь впливу місцевого самоврядування. Як правило, під такою владою розуміють значний обсяг повноважень державних органів.

Найбільшого поширення одержала перша позиція, відповідно до якої у період кризи державної влади ця влада зміцнюється насамперед тим, що частину своїх повноважень «скидає» на нижній рівень влади, залишаючи за собою лише ті, які є найбільш важливими для забезпечення її життєдіяльності: контроль за дотриманням законів, підтримка та охорона правопорядку, управління державними фінансами, національна безпека (включно з розвитком промисловості й стратегічних технологій), міжнародні відносини тощо.

Є думка, що місцеве самоврядування не є альтернативою сильної державної влади, а навпаки – у своєму розвиненому вигляді воно є ознакою сильної держави. У період державних криз воно бере на себе питання життєзабезпечення на локальному рівні й, відповідно, сприяє збереженню й зміцненню держави. Що стосується періоду між кризами, то тут місцеве самоврядування відіграє стабілізуючу роль у розвитку держави, здійснюючи вирішення питань життєзабезпечення й будучи чинником, що запобігає та знімає соціальну напругу в суспільстві.

Широко поширеною є думка, що держава без місцевого самоврядування є нестійкою структурою. Тривале придушення цього інституту призводить до кризи державності. Необхідною умовою стійкого розвитку держави є наявність місцевого самоврядування.

Для України інститут місцевого самоврядування відіграє більш важливу роль, ніж у більшості зарубіжних моделей державного устрою. У сучасному європейському розумінні місцеве самоврядування розглядається як певна гарантія демократичного режиму. Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає, що органи місцевого самоврядування становлять одну з основ будь-якого демократичного устрою.

Місцевому самоврядуванню належить важлива роль у реалізації одного з головних завдань сучасності – поєднанні в єдине ціле інтересів держави, суспільства й особистості, оскільки головний зміст, сутність місцевого самоврядування полягає в тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особистості здійснювати гармонізацію прав і свобод людини та громадянина з інтересами держави й суспільства [4].

Саме така спрямованість місцевого самоврядування відповідає ідеям сучасної демократичної правової соціальної держави, вища цінність якого – людина, її права та свободи. Місцеве самоврядування виступає посередником у реалізації невирішеної проблеми державної політики, державної функції із забезпечення прав і свобод людини й громадянина.

Місцеве самоврядування є особливою підсистемою публічного управління, що володіє відомою самостійністю у відносинах із центральною державною адміністрацією та її безпосередніми представниками на місцях. Становлення місцевого самоврядування гальмується рядом невирішених проблем, пов'язаних із недосконалістю нині наявної правової бази, зокрема таким: відсутністю адекватного нормативного правового регулювання, що забезпечує реалізацію ряду норм Конституції України про місцеве самоврядування; відсутністю чіткого нормативного правового розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування; внутрішньою непогодженістю й безсистемністю законодавства України про місцеве самоврядування; неефективністю законодавчого забезпечення фінансово-економічної самостійності муніципальних утворень; недосконалістю системи судового захисту інтересів місцевого самоврядування [5].

Однак, на думку дисертанта, не варто протиставляти місцеве самоврядування й державність. Як показує історичний досвід самоврядування, гарантом становлення й розвитку місцевого самоврядування виступає держава. Загалом, говорячи про взаємовідносини місцевого самоврядування з інститутами держави, суспільства, інститутом прав і свобод людини й громадянина, необхідно підкреслити, що місцеве самоврядування є однією з форм демократії – як безпосередньої, так і представницької.

**Висновки.** Суспільні засади в місцевому самоврядуванні мають своїм призначенням підвищення активності населення у вирішенні питань управління державно-суспільними справами. Суспільне в місцевому самоврядуванні проявляється в особистій участі громадян у формуванні й здійсненні ряду функцій самоврядування (збори, сходи, вибори, референдуми). Цей аспект, так само як і державний, закріплений у нормах Хартії, конституцій, законах та інших правових актах.

Поєднання державного й суспільного в самоврядуванні є дуже важливим у практичному плані. За допомогою єдності цих двох початків вирішуються найважливіші суспільно-державні завдання.

**Література**

1. Черноног Р.А. Держава і суспільство: порівняльний аналіз. *Перспективи. Науковий журнал. Серія: Філософія, історія, соціологія, політологія*. Одеса, 2011. № 4(16). С. 30-33.

2. Марушевський Л. Реалізація принципу відкритості в державному управлінні в Україні. URL: <http://guds.gov.ua/control/uk/publish>.

3. 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.

4. Шаповалова А.М. Еволюція самоврядних інституцій на теренах України в процесі історичного розвитку. Віче. 2009. 8 квітня. С. 27-29.

5. Шаповалова А.М. Управлінська модель послідовності реалізації програми спільних дій в територіальній громаді. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. № 1(27). С. 325-329.

**Карагіоз Р. С.,**

*кандидат політичних наук,*

*доцент кафедри публічного управління*

*та адміністрування*

*Одеського державного університету внутрішніх справ*