

УДК 342.9
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(41\).975](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(41).975)

А. С. Ярошенко
orcid.org/0000-0001-7072-0589
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВЗАЄМВІДНОСИН МІЖ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАДОЮ ТА МІСЦЕВИМ САМОВРЯДУВАННЯМ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. В рамках реформи децентралізації, яка була розпочата з прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2014 році, одним з ключових питань стало нормативне регулювання адміністративно-правових відносин між державною владою та місцевим самоврядуванням. Конституцією України гарантується місцеве самоврядування. За своїми функціями, діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є достатньо схожою – здійснення управління, надання публічних послуг громадянам. Саме тому, з метою ефективного функціонування місцевого самоврядування є необхідним чітко розділити повноваження та сфери відповідальності між державною владою і місцевим самоврядуванням.

Аналіз останніх досліджень. Питання дослідження окремих аспектів взаємовідносин між державною владою та місцевим самоврядуванням відображено в працях В. Б. Авер'янова, С. С. Алексеева, Д. М. Бахраха, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяка, Ю. О. Буглака, Д. І. Голосніченка, Р. Давида, С. Л. Дембіцької, Т. О. Карабін, І. Б. Коліушка, Р. О. Куйбіди, Б. М. Лазарева, Г. В. Макарова, Н. Р. Нижник, В. Ф. Погорілка, В. О. Серьогіна, В. П. Тимошука, Ю. О. Тихомирова, О. Н. Ярмиша та інших. Проте, впродовж певного періоду часу, що супроводжувався зміною законодавства, питання визначення теоретичного підґрунтя взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування набуло актуальності.

Метою статті є визначення теоретичних правових аспектів взаємодії державної влади та місцевого самоврядування в рамках реформи децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Правова природа публічної влади в Україні передбачає юридичне закріплення двох форм – державної влади та місцевого самоврядування. Досить часто науковці виділяють додатково третю форму – республіканську, маючи на увазі управління в Автономній республіці Крим. Місцеве самоврядування реалізується органами місцевого самоврядування – сільськими, селищними, міськими радами, їх головами та виконавчими комітетами,

а також районними та обласними радами, які представляють об'єднані інтереси територіальних громад. Досліджуючи адміністративні правовідносини між державною владою та місцевим самоврядуванням найбільше питань виникає саме з виконавчою гілкою влади, оскільки виконавча влада представлена не лише центральними органами виконавчої влади, а й місцевими – місцевими державними адміністраціями та територіальними органами міністерств та інших відомств. Основні питання стосуються поширення впливу державної влади, юрисдикції органів виконавчої влади, що проникає майже у всі сфери суспільних відносин, однак вплив зазначених суб'єктів не повинен підмінити місцеве самоврядування та обмежувати здатність громад самостійно вирішувати нагальні місцеві проблеми в рамках Конституції та чинного законодавства.

Посилення ролі держави та вплив органів державної влади щодо адміністративно-територіальних одиниць на яких забезпечується право громад на місцеве самоврядування має здійснюватися не в напрямку участі держави у вирішенні місцевих питань, а внапрямок посилення ролі держави в координації всіх загальнополітичних процесів, що безперечно впливають на розвиток місцевих громад.

Можна визначити наступні форми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування:

- державна влада має сприяти місцевому самоврядуванню у фінансовому та господарському плані, у тому числі, за рахунок дотацій з державного бюджету та інших форм бюджетної підтримки;
- органи державної влади виступають в якості контролюючого суб'єкта, застерігають органи місцевого самоврядування від прийняття незаконних рішень;

- державна влада всіляко підтримує та сприяє розвитку місцевого самоврядування, узагальнює та поширює позитивний досвід певних громад на ширшу територію.

Взаємовідносини між державною владою і місцевим самоврядуванням представляють собою спрямований на встановлення робочих зв'язків між органами управління на певній території (адміністративно-територіальній одиниці) про-

цес, який покликаний налагодити ефективні адміністративно-правові відносини для гармонійного функціонування всієї публічної влади для забезпечення потреб населення.

Варто підкреслити, що взаємовідносини органів державної влади з місцевим самоврядуванням представляють собою складну систему відносин, що у сукупності складає адміністративно-правовий механізм реалізації публічної влади в державі. Місцеве самоврядування, будучи відокремленим від державної влади та характеризуючись самостійністю в прийнятті рішень все ж не передбачає абсолютної самостійності від держави. Також, було б помилковим відносити виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчі комітети, до виконавчої гілки державної влади, оскільки таке ставлення суперечитиме суті та меті функціонування місцевого самоврядування.

Розуміння словосполучення «відносини між державною владою і місцевим самоврядуванням» потребує, насамперед, з'ясування сутності дефініції «відносини».

Філософський енциклопедичний словник розглядає «відносини», як категорію, яка виражає сукупність багатоманітних зв'язків, що виникають між суб'єктами соціальної взаємодії і характеризують суспільство або спільноту як цілісність. Суб'єкти соціальної взаємодії водночас постають як носії даних [1, с. 85].

Також, у нашому випадку, поняття «відносини» позначає спосіб, яким два або більше суб'єкта пов'язані, взаємодіють або працюють разом. У цьому сенсі відносини між державною владою та місцевим самоврядуванням означають спосіб, яким органи державної влади, насамперед виконавчої гілки, і органи місцевого самоврядування пов'язані або як вони взаємодіють у процесі виконання покладених на них функцій. Дане питання потребує розгляду ряду аспектів реалізації адміністративних правовідносин або розподілу адміністративних повноважень між державною владою та органами місцевого самоврядування. Іншими словами, відносини між державною владою і місцевим самоврядуванням можна охарактеризувати як горизонтальні та вертикальні, що і впливає з повноважень, якими останні користуються, а також від контролю і вказівок першого.

З вищезазначеного випливає, що державна влада є відповідальною за те, щоб повноваження, якими вона наділила органи місцевого самоврядування, належним чином використовувалися для досягнення результатів, а безпосередньо, місцеве самоврядування має бути певне, що їх робота є ефективною, а публічні послуги, що ними надаються для задоволення потреб територіальних громад, які перебувають під їх юрисдикцією є якісними. Однак, державна влада не повинна нав'язувати свою політику органам місцевого самовряду-

вання без попередніх консультацій, оскільки такі дії можуть призвести до напруги, конфліктів та погіршення відносин між державною владою та місцевим самоврядуванням в рамках загального державного управління. З цієї причини адміністративні відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування засновані на перевірках, контролі та нагляді. Характер і структура таких правовідносин визначають ступінь повноважень органів місцевого самоврядування. Надалі, вважаємо необхідним провести аналіз адміністративних відносин між державною владою та місцевим самоврядуванням.

Досліджуючи адміністративно-правове забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, Ю. О. Буглак слушно зазначає, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. На підставі вищезазначеного, стверджується, що державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування не повинен призводити до втручання органів державної влади у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень [2].

В свою чергу, для здійснення контролю необхідна наявність відповідних критеріїв, що дозволяють регламентувати дану діяльність. Можна стверджувати, що вплив контролюючих органів об'єднує сукупність способів та методів організації контрольних дій [3].

Сам вираз «адміністративні відносини між державною владою і місцевим самоврядуванням» не закріплений в законі України «Про місцеве самоврядування» та інших нормативних актах. Однак, значення взаємовідносин між зазначеними суб'єктами важко переоцінити. В рамках нашого дослідження, словосполучення «адміністративні відносини» розглядається в значенні взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Виходячи з філології, термін «адміністративний» є прикметником іменника «адміністрація», який має різні конотації, такі як: виконання виконавчих обов'язків; виконання державних справ; процес управління діяльністю уряду і використанням власності; або група осіб, які здійснюють адміністративні повноваження, такі як виконавча влада, урядова установа або рада. Академічний тлумачний словник дає визначення «адмініструвати» – керувати установою, організацією, підприємством і таке інше; управляти [4].

З цієї точки зору адміністративні відносини між державною владою та місцевим самоврядуванням означають взаємодію між органами державної, зокрема, виконавчої влади та органами місцевого самоврядування при виконанні ними статутних виконавчих обов'язків, участі у регулюванні відносин щодо громадських справ або управлінської діяльності.

Щодо перспектив продовження процесу децентралізації в Україні, як зазначають В. Ухач та У. Сирко, необхідним буде прийняття ще низки базових законів. Зокрема, нову редакцію закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що забезпечить місцеве самоврядування базового рівня реальними повноваженнями відповідно до принципу субсидіарності, визначить перелік повноважень органів місцевого самоврядування районного та обласного рівня за результатами публічного обговорення, наділить районні та обласні ради власними виконавчими органами; встановить повноваження органів місцевого самоврядування повними і виключними; запровадить ефективні механізми адміністративного нагляду органів державної влади у відношенні до органів місцевого самоврядування, які не суперечать принципам Європейської хартії місцевого самоврядування і не перешкоджатимуть діяльності органів місцевого самоврядування у разі виникнення спірних питань; забезпечить принцип повсюдності місцевого самоврядування [5].

Варто відзначити, що як державна влада, так і місцеве самоврядування займаються питаннями публічного управління та надання публічних послуг населенню країни. У той час як органи державної влади здійснюють загальне управління та надання послуг на всій території, органи місцевого самоврядування здійснюють управління на місцях та надання послуг на місцевому рівні. Управління і надання публічних послуг державною владою здійснюються на місцевому рівні, в тому числі, через місцеві органи виконавчої влади, але все ж місцеве самоврядування є сферою публічного управління, яка володіє широкими повноваженнями і не є підзвітним Кабінету Міністрів України або окремим міністерствам чи іншим відомствам. Таким чином, консультації між державною владою та місцевим самоврядуванням з питань публічного управління неминучі, але повинні проводитися без шкоди для повноважень органів місцевого самоврядування та їх здатності приймати самостійні рішення в рамках законодавства.

Висновки. Взаємовідносини між державною владою та місцевим самоврядуванням характеризуються певною самостійністю органів місцевого самоврядування у можливості прийняття загальнообов'язкових рішень на певній обмеженій території. Саме дані особливості і лежать в основі

адміністративних відносин між державною владою та місцевим самоврядуванням. З одного боку, ступінь самостійності органів місцевого самоврядування визначається розподілом повноважень, обов'язків і ресурсів між двома рівнями управління. З іншого боку, самостійність місцевого самоврядування визначається ступенем контролю і нагляду з боку центральних і місцевих органів державної влади. Розподіл повноважень, обов'язків та ресурсів між двома рівнями влади, а також ступінь контролю та нагляду з боку центральних і місцевих органів державної влади залежать від нормативно-правової бази, яка спеціально розроблена для забезпечення реалізації мети створення органів місцевого самоврядування.

Література

1. Філософський енциклопедичний словник / наук. ред.: Л. В. Озадовська, Н. П. Поліщук. Київ : Абрис, 2002. 751 с.
2. Буглак Ю. О. Сучасний стан адміністративно-правового забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1 (62). С. 77–83.
3. Костенко О., Ярошенко А. Здійснення державного контролю у сфері публічних закупівель. *Юридичний журнал «Право України»*. 2020. № 10. С. 171–183. DOI <https://doi.org/10.33498/loou-2020-10-171>.
4. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/administruvaty> (дата звернення 04.01.2022).
5. Ухач В. З., Сирко У. П. Законодавче забезпечення децентралізації місцевого самоврядування в Україні (теоретико-правовий аспект). *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 1. С. 42–48.

Анотація

Ярошенко А. С. Теоретико-правові питання взаємовідносин між державною владою та місцевим самоврядуванням в Україні. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню взаємовідносин між державною владою та місцевим самоврядуванням в Україні. Стверджується, що при дослідженні адміністративних правовідносин між державною владою та місцевим самоврядуванням найбільше питань виникає саме з виконавчою гілкою влади, оскільки виконавча влада представлена не лише центральними органами виконавчої влади, а й місцевими – місцевими державними адміністраціями та територіальними органами міністерств та інших відомств.

Метою статті є визначення теоретичних правових аспектів взаємодії державної влади та місцевого самоврядування в рамках реформи децентралізації.

У статті акцентується, що взаємовідносини органів державної влади з місцевим самоврядуванням представляють собою складну систему відносин, що у сукупності складає адміністративно-правовий механізм реалізації публічної влади в державі. За своєю правовою природою влада місцевого самоврядування є відмінною від політичної та ґрунтується на засадах поєднання державного суверенітету та активної участі громадськості. Місцеве самоврядування, будучи відокремленим від державної влади та характеризуючись

самостійністю в прийнятті рішень все ж не передбачає абсолютної самостійності від держави.

Робиться висновок, що ступінь самостійності органів місцевого самоврядування визначається розподілом повноважень, обов'язків і ресурсів між двома рівнями управління – державною владою та місцевим самоврядуванням. Крім того, самостійність місцевого самоврядування визначається ступенем контролю і нагляду з боку центральних і місцевих органів державної влади. Розподіл повноважень, обов'язків та ресурсів між двома рівнями влади, а також ступінь контролю та нагляду з боку центральних і місцевих органів державної влади залежать від нормативно-правової бази, яка спеціально розроблена для забезпечення реалізації мети створення органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, адміністративно-правовий статус, децентралізація, розподіл повноважень.

Summary

Yaroshenko A. S. Theoretical and legal issues of relations between state power and local self-government in Ukraine. – Article.

The article is devoted to the study of relations between state power and local self-government in Ukraine. It is argued that when studying administrative legal relations between state power and local self – government, most of the questions arise with the executive branch of government, since executive power is represented not only by central executive authorities, but also by local

local state administrations and territorial bodies of ministries and other departments.

The purpose of the article is to determine the theoretical legal aspects of interaction between state power and local self-government in the framework of the Decentralization Reform.

The article emphasizes that the relationship between state authorities and local self-government is a complex system of relations, which together forms an administrative and legal mechanism for the implementation of public power in the state. By its legal nature, Local Self-Government is different from political power and is based on the principles of combining state sovereignty and active public participation. Local self-government, being separated from state power and characterized by independence in decision-making, still does not imply absolute independence from the state.

It is concluded that the degree of independence of local self – government bodies is determined by the distribution of powers, responsibilities and resources between two levels of management-state power and local self-government. In addition, the independence of local self-government is determined by the degree of control and supervision by central and local state authorities. The distribution of powers, responsibilities and resources between the two levels of government, as well as the degree of control and supervision by central and local state authorities, depend on the regulatory framework that is specifically designed to ensure the implementation of the goal of creating local self-government bodies.

Keywords: local self-government bodies, administrative and legal status, decentralization, distribution of powers.