

**А. В. Шинькович**аспірант кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної Академії управління персоналом

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ФУНКЦІОНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ДЕРЖАВНОСТІ**

*Процес реформування українських держави і суспільства на цей час супроводжується рядом складних, однак об'єктивних процесів, пов'язаних зі зміною моделі держави (політична система та система влади); новим розподілом влади і поділом владних повноважень між центром і регіонами (принцип субсидіарності, демократизація і децентралізація державної влади); розвитком громадянського суспільства на якісно нових засадах та формуванням нових взаємин між владою і місцевим самоврядуванням. Підкреслюється, що перераховані політико-правові, соціальні, організаційні та інші процеси в Україні мають багато спільного зі світовою практикою таких трансформацій, але містять і власні національні особливості, зокрема в царині історичного досвіду та практики реформування місцевого самоврядування. В процесі теоретичного аналізу означених проблем особливий акцент робиться на трьох блоках проблем, пов'язаних із трансформацією місцевого самоврядування, і таких, що найперше його детермінують: 1) специфіка трансформації української держави; 2) практика впливу держави на розвиток ринкової економіки, організації системи господарювання; 4) розвиток діалогу, співробітництва держави і громадянського суспільства.*

*У першому аспекті акцент робиться на реформуванні політичної системи та системи влади, в центрі якого знаходяться радикальна зона функцій держави. Оскільки Українська держава нині (2020 р.) знаходиться в так званому перехідному стані – від адміністративно-авторитарної до демократичної моделі, для зміни її моделі принципове значення мають практика і зразки функціонування лібералізму, демократії у країнах світу і Західної Європи. Нові суспільні відносини в Україні пов'язані із запровадженням у практику суспільного життя нової системи господарювання (ринкова економіка), демократичних, гуманістичних відносин у системі тріади «держава – суспільство – особа», із все більшим акцентом на особу, права і свободи людини, громадянина. Важливою базовою засадою нової системи місцевого самоврядування є нова система господарювання, а, отже, від економічної політики держави, взаємин держави (влади) і бізнесу, усіх суб'єктів господарювання, особливо на регіональному та місцевому рівнях, залежить надто багато. Підкреслюється, що новою моделлю таких взаємин є практика соціального партнерства, яка дозволяє бізнесу, економіці функціонувати максимально самостійно, особливо за умов підтримки і стимулювання з боку держави. Робиться акцент на тому, що місцеве самоврядування найпотужніше реалізує інтереси громадян, громади, держави загалом за умов плідної співпраці держави і громадянського суспільства. Підкреслюється, що, враховуючи глибокі історичні традиції, наявність світової і європейської прогресивної практики, місцеве самоврядування у сучасній Україні має усі потенціальні можливості стати більш прогресивним і продуктивним як для людини, так і держави загалом.*

*Базовими засадами, що обґрунтовують радикальні зміни моделей (систем) місцевого самоврядування в країнах світу, є зміна політичних систем і систем влади, розподіл влади та владних повноважень (принцип субсидіарності), розвиток громадянських суспільств. Важливе значення для трансформації систем місцевого самоврядування мають також: нові моделі економічного господарювання (ринкова економіка); розвиток і поширення соціального партнерства між владою і бізнесом; децентралізація і демократизація державного управління загалом, взаємодія держави і громадянського суспільства. Робиться акцент на тому, що*

*місцеве самоврядування у сучасній Україні розвивається і вдосконалюється з використанням як власного історичного національного досвіду, традицій, так і з використанням кращого досвіду країн Європи і світу.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, історична генеза самоврядування в Україні, трансформація держави, взаємодія держави і бізнесу, взаємини держави і громадянського суспільства.*

**Постановка проблеми.** В процесі державотворення в сучасній Україні домінантне значення має формування нової системи (моделі) державного управління, а в такому управлінні першорядне значення має місцеве самоврядування. Оскільки радикально змінюється політична система суспільства, система влади, зростає роль і значення регіональної політики, територіальних громад, громадянського суспільства в усіх державноуправлінських процесах, є реальна потреба на основі більш глибокого наукового аналізу отримати відповідь на питання: якими мають бути концептуальні основи взаємодії державної влади і місцевого самоврядування на шляху розбудови України як суверенної самостійної, демократичної і соціальної держави.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми реформування держав, різних аспектів трансформації місцевого самоврядування у світі і в Україні зокрема отримали достатній розгляд у спеціальній науковій літературі. Серед найпомітніших праць, які становили основні засади цієї статті, наукові підходи до розгляду означеної проблематики, віднесемо напрацювання таких зарубіжних вчених, як М. Вебер, В. Вільсон, П. Друкер, Р. Каплан, Н. Аль-Рухан, А. Файоль, а серед українських дослідників назвемо В. Аверьянова, П. Бутка, В. Борденюка, І. Дробота, В. Князева, В. Куйбіду, В. Лугового, В. Малиновського, А. Некряч, Є. Перегуду, В. Тертичку та інших.

Маємо значну кількість монографічних, дисертаційних робіт, спеціальних ґрунтовних публікацій українських дослідників (за останні 20 років), в яких безпосередньо розглядалися різноманітні трансформаційні процеси, що стосуються місцевого самоврядування. Це, зокрема, праці таких вчених, як В. Куйбіда (загальний аналіз місцевого, особливо міського, самоврядування), А. Некряч (політологічні аспекти місцевого самоврядування в контексті політичного реформування держав), В. Борденюк (співвідношення місцевого самоврядування та державного управління); В. Малиновський (специфіка трансформації територіальної організації влади у сучасній Україні); І. Дробот

(теоретико-методологічні засади гарантування функціонування місцевого самоврядування в Україні); Г. Лебединська (політико-стабілізаційна роль місцевого самоврядування в умовах сучасної України) тощо.

Разом з тим у сучасній науковій літературі ще бракує спеціальних робіт, які були б присвячені основним базовим засадам радикальної трансформації місцевого самоврядування в Україні саме сьогодні.

**Мета статті** – обґрунтувати та схарактеризувати основні аспекти формування сучасної моделі місцевого самоврядування в Україні, пов'язані із: а) трансформацією держави; б) реформуванням економіки; в) розвитком державно-суспільних відносин.

Виклад основного матеріалу. Основною, першочерговою засадою реформування держави на нових політико-правових, соціальних, організаційних та інших засадах будь-де були і залишаються: а) реформування політичної системи, системи влади; б) кардинальна зміна моделей господарювання, організації соціально-економічної, продуктивної діяльності громадян; в) формування відповідних взаємовідносин між державою і громадянином (державною владою і громадянським суспільством) [1]. Вказані засади – основні, що радикально змінюють статус державної влади та функції держави загалом. В першому випадку робимо акцент на тому, що дійсно дієвою, результативною в виконанні своїх функцій може бути лише держава, в якій є об'єктивно легітимна влада. Щоб стати такою, вона має: забезпечити діловий баланс і співпрацю між усіма гілками влади; створити оптимальні і прозорі зв'язки з населенням; проводити велику і постійну пропагандистську роботу стосовно позитивних програмних цілей розвитку суспільства; посилювати ролі правових методів досягнення цілей та чітко дотримуватися прийнятих норм і правил політичної поведінки; розвивати і закріплювати демократичні цінності в суспільстві, формувати правову культуру населення. У другому випадку Україні потрібно по-новому поглянути на суть і зміст зовнішніх функцій: а) інтеграція у світову економіку; б) міжнародне зовнішньоекономічне, соці-

альне, культурне партнерство і співробітництво; в) співпраця з іншими державами у вирішенні глобальних проблем сучасності (сировинна, екологічна, демографічна, енергетична тощо) та внутрішніх: а) забезпечення народовладдя; б) економічна функція; в) соціальна; в) податкова; г) екологічна; д) охорона прав і свобод громадян; е) забезпечення законності й правопорядку [7]. Важливо, що сьогодні в країнах так званої західної демократії реалізуються переважно ліберальні і неоліберальні концепції державотворення, а функції держави все більше перемішуються у бік тісної співпраці з громадянським суспільством в інтересах людини, особистості. Доходимо висновку, що в умовах України такі процеси лише започатковано. Отже, процеси демократизації держави, суспільного розвитку йдуть складно, протирічливо: прагнення передової громадськості щодо запровадження в практику суспільного життя нової системи демократичних, гуманістичних відносин у трикутнику «суспільство – держава – особа», всупереч проголошеним принципам, вимогам права і сподіванням громадян, часто залишаються на рівні простих очікувань, чого Україні дуже треба позбавлятися.

Практика впливу держави (державної влади) на усю систему народно-господарської, економічної діяльності в умовах сучасної трансформації держави, державного управління глибоко не має потреби. Тут все залежить від моделі ринкової економіки, економічної політики щодо розвитку регіонів і багатьох інших факторів. З-поміж них виділимо два принципових аспекти: а) глобалізація світової економіки та б) співробітництво влади з усіма суб'єктами економіки, особливо на регіональному рівні.

Глобалізація світової економіки – це, власне, інтернаціоналізація економіки, в процесі якої, однак, на національному рівні «підвищується орієнтація розвинених економік на активізацію людського фактора, здатність генерувати нові знання, швидко їх застосовувати, використовуючи сучасні методи обробки інформації» [8, с. 227].

Щодо співробітництва влади з усіма суб'єктами господарювання, то йдеться про поширену, особливо у високорозвинутих країнах світу, практику соціального партнерства, яка фактично почала формуватися лише у другій половині ХХ століття. Українська дослідниця А. Калина вказує на те, що є три основних визначення поняття «соціальне партнерство:

1) система взаємовідносин між найманими працівниками і роботодавцями, що приходить на зміну класовій боротьбі; 2) спосіб узгодження протилежних інтересів, метод вирішення соціально-економічних проблем і регулювання протиріч між класом найманих робітників та класом власників; 4) спосіб регулювання соціально-трудо-вих відносин, якого, по суті, немає, оскільки відсутні об'єктивні умови для його існування [4, с. 231–232].

Світова європейська практика розвитку соціального партнерства, передусім на регіональному рівні дозволяє активно брати участь у економічному господарюванні саме регіональними структурами виконавчої влади, місцевому самоврядуванню, оскільки дозволяє реалізувати три його основних функції – захисну, організуючу і «миротворчу».

Практика розвитку соціального партнерства в Україні почала набувати достатнього поширення після прийняття в Україні у 1993 році Закону України «Про колективні договори і угоди» [3]. Вперше законодавчо були реалізовані угоди на державному, галузевому і регіональному рівнях. Суттєво, що регіональні домовленості укладаються між представницькими органами найманих робітників (зазвичай територіальними радами профспілок, об'єднаннями роботодавців і територіальними органами виконавчої влади). Така практика в Україні в багатьох аспектах відповідає світовій і європейській практикам, що, безумовно, сприятиме подальшому прогресивному реформуванню місцевого самоврядування.

Успішними, процвітаючими, як свідчить історична практика, в тому числі і українська, є ті країни, де налагоджено плідний діалог держави і суспільства, держави і громадянського суспільства, людини і держави. Останні десятиліття функціонування молодшої української держави підтвердили вірність курсу демократичних перетворень та європейського вибору державних перетворень.

Формування нової – демократичної, децентралізованої системи державного управління у сучасній Україні має передбачати принципово інші, ніж у колишні, так звані комуністичні часи, взаємовідносини державної влади (держави) і громадянського суспільства (громадянина). Відомі російські фахівці у галузі державного управління С. Куриц та В. Воробйов пояснюють ці взаємовідносини як «субординаційний зв'язок, в основі якого лежить примус, визначений

законами й іншими правовими актами, спрямованими суб'єктом об'єкту для виконання» [6, с. 141]. Уточнимо: суб'єкт – державна влада, об'єкт – громадянське суспільство. При цьому підкреслимо, що йдеться не про авторитарне виконання тих чи інших функцій і повноважень, але про ті з них, які передані, делеговані державою місцевому самоврядуванню, а отже, усьому громадянському суспільству. І друге: держава, делегуючи місцевому самоврядуванню значну частину управлінських повноважень і функцій, зберігає за собою контроль за діяльністю виконавчої влади, місцевого самоврядування, які мають діяти саме в межах відповідних правових вимог і норм. Так, у Конституції України (ст. 140) підкреслюється, що місцева громада (села, селища, міста) має право «самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України» (підкреслено нами – *А.Ш.*) [5, с. 66].

Суттєвою і найпомітнішою ознакою взаємодії держави і громадянського суспільства у транзитних умовах (а такими є сучасні українські умови) вважається цілеспрямоване, послідовне поширення демократії саме з державно-владного на суспільно-особистісний рівень. Відомий західний політолог Р. Дарендорф з цього приводу справедливо вважає, що шлях до свободи веде в бік, протилежний адміністративному централізмові, туди, де можливе створення більш відкритих форм держави й суспільства. На цьому шляху слід пам'ятати про дві умови, на яких наголошує знаний і авторитетний вчений:

1) немає ніякого сенсу в переході від соціалізму до капіталізму. Шлях до свободи – це лише перехід від закритого суспільства до суспільства відкритого, яке має стати своєрідним механізмом для вивчення альтернатив засобом проб і помилок;

2) в ідеалі громадянських суспільств ніхто не будує, вони розвиваються самостійно, однак у перехідних демократіях немає ні часу, ні засобів, аби чекати, що все станеться саме собою; необхідно будувати незалежні організації та інститути як проміжну ланку між урядом і індивідом [2, с. 69–75].

Становлення громадянського суспільства, як свідчить європейська, світова практики, – це обов'язковий фактор прогресивного державно-суспільного розвитку на засадах демократії, гуманізму, високої духовності і моральності, формування держав, де людина може сказати: «Я – держава», або «Я – країна».

При цьому все більше фахівців практичних, політичних, громадських діячів дотримувалися і дотримуються думки, що місцеве самоврядування в Україні потребує комплексного реформування, яке можна і слід здійснити в процесі національної адміністративно-територіальної реформи, де будуть вирішені політичні, правові, соціальні, адміністративні та інші аспекти місцевого самоврядування.

**Висновки і пропозиції.** Здійснений аналіз домінуючих основ взаємодії місцевого самоврядування та державної влади в Україні в процесі формування національної державності дає підстави сформулювати такі висновки узагальнюючого характеру:

1. Розглядаючи проблему практичного реформування держави, в тому числі і сучасної Української, звертаємо увагу на те, що є різні, об'єктивно зумовлені моделі, напрями, засади такого реформування. Центральним у XXI столітті для багатьох країн був і залишається масштабний процес демократизації, децентралізації суспільств. Його можна результативно здійснити, коли реформуються модель, політична система, політичний режим, структура влади держави тощо. Такі процеси є логічно взаємопов'язаними, специфічними для кожної країни, а тому потребують глибокого наукового аналізу на конкретному історичному етапі державного розвитку.

2. Принципова зміна функцій держави неможлива без відповідного реформування системи влади, владних повноважень, їх перерозподілу, що безпосередньо пов'язане з адміністративним реформуванням. Так, відома в Україні адміністративна реформа, на думку автора, має здійснюватися у декількох споріднених напрямках: а) створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні; б) формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління; в) кадрове забезпечення нової системи державного управління; г) зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління; г) наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового й інформаційного моніторингу її функціонування. Підкреслимо, що політико-правові та адміністративно-управлінські аспекти сучасних трансформацій держав завжди діють спільно, однак цей процес цілісно матиме позитивні результати

лише тоді, коли: а) на практиці і реально запроваджено і забезпечено верховенство права; б) цілісно формується політична система держави і забезпечується реальний розподіл влади і владних повноважень; в) реально обстоюються і забезпечуються права людини, її соціальний захист; г) дієвим є вплив на усі державотворчі процеси громадянського суспільства.

3. Сучасний практичний досвід розвинених країн світу, передусім Європи, підказує Україні необхідність державно-визначеного розвитку і підтримки всіх структур громадянського суспільства. Останнє іноді характеризують як систему позадержавних або неполітичних відносин між людьми. Такі погляди є дещо спрощеними й відображають лише один бік функціонування громадянського суспільства. Тобто розвиток держави на сучасному етапі засвідчує тенденцію до розширення участі більшості громадянських структур в управлінні різними сферами суспільного життя, а також їхній вирішальний вплив на процеси державотворення і полікотворення, особливо на регіональному, місцевому рівнях. Такий підхід дає підстави розглядати громадянське суспільство як одну з форм «спільності людей у їхньому неполітичному бутті», що «безпосередньо залежить від сфери політичної влади і тісно з нею дотична», але водночас і «обмежена від її прямого втручання необхідними нормативними актами», – зазначають, зокрема, російські правознавці В.І. Жуков і Б.О. Краснова. Такими є основоположні аспекти проблем «держави і людина», «держави, державна влада і громадянське суспільство».

4. Розглядаючи нормативно-соціальні, суспільні та інші засади розвитку і вдосконалення громадянського суспільства, доходимо висновку, що в його основі найперше мають бути права і свободи людини. Такі права повинні бути

не лише конституційно визнані, але й забезпечені легітимністю політичного режиму і системи влади, демократичністю облаштування всього соціального процесу. З метою забезпечення результативного функціонування такого суспільства необхідно мати не лише правові принципи і норми, що обстоюють таке суспільство, але й спеціальні соціальні інститути для його практичної реалізації. Своєю чергою це дасть змогу відстоювати і забезпечувати невіддільні права і свободи людини і громадянина.

#### Список використаної літератури:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Москва : Юрид. лит. 1997. 400 с.
2. Дарендорф Р. Дорога к свободе: демократизация и ее проблемы в Восточной Европе. *Вопросы философии*. Москва. 1990. № 9. С. 69–75.
3. Закон України «Про колективні договори і угоди». Закони України. Київ Інститут законодавства. 1997. Т. 6. С. 5–10.
4. Калина А.В. Економічні праці : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ : МАУП. 2004. 272 с.
5. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Київ : Преса України. 1997. 80 с.
6. Куриц С.Я. Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права : монография / С.Я. Куриц, В.П. Воробьев / Моск. гос. ин-т международных отношений (ун-т) МИД России. Москва. МКМИМО (У) МИД России. 2009. 472 с.
7. Скрипник О.В. Система функцій сучасної держави: теоретико-правові аспекти : дис. доктора юридичних наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права: історія політичних і правових учень. Острог. 2013. 305 с.
8. Уразов А.У. Основи економічної теорії : навч. посіб для студ. вищ. навч. закл. / А.У. Уразов, П.В. Маслак, І.В. Саух. 4-те вид. стереотип. Київ : ДП «ВИД. дім «Персонал». 2004. 328 с.

#### **Shynkovych A. V. Conceptual basis of interaction of local self-government and state authorities in Ukraine in the conditions of functioning of national state**

*The process of reforming the Ukrainian state and society is now accompanied by a number of complex but objective processes related to changing the model of the state (political system and system of government); the new distribution of power and the division of powers between the center and the regions (the principle of subsidiarity, democratization and decentralization of state power); the development of civil society on a qualitatively new basis and the formation of new relationships between government and local self-government. It is emphasized that the listed political, legal, social, organizational and other processes in Ukraine have much in common with the world practice of such transformations, but also contain their own national peculiarities, in particular in the field of historical experience and practice of reforming local self-government. In the process of theoretical analysis of the identified problems, special emphasis is placed on three*

*blocks of problems related to the transformation of local self-government and which first determine it: 1) specificity of transformation of the Ukrainian state; 2) practice of state influence on market economy development, organization of economic system; 4) development of dialogue, cooperation between the state and civil society.*

*In the first aspect, the emphasis is on reforming the political system and the system of government, at the center of which is the radical zone of functions of the state. As the Ukrainian state now (2020) is in a so-called transition state - from an administrative-authoritarian to a democratic model, the practice and models of functioning of liberalism, democracy in the countries of the world and Western Europe are of fundamental importance for changing its model. New social relations in Ukraine are emphasized in the article related to the introduction of a new economic system (market economy), democratic, humanistic relations into the system of the state-society-person triad, with increasing emphasis on the individual, rights and freedoms. human, citizen. An important basis for the new system of local self-government is the new system of management, and, therefore, too much depends on the economic policy of the state, relations between the state (government) and business, especially at regional, local levels. It is emphasized that the new model of such relations is the practice of social partnership, which allows business, economy to function as independently as possible, moreover, under the conditions of support and stimulation by the state. Also important for the transformation of local self-government systems are: new models of economic management (market economy); development and dissemination of social partnership between government and business; decentralization and democratization of public administration as a whole, interaction between the state and civil society. Emphasis is placed on the fact that local self-government in modern Ukraine is developing and improving, using both its own historical national experience, traditions, and using the best experience of European and world countries.*

**Key words:** *local government, historical genesis of government in Ukraine, transformation of the state, interaction of the state and business relations between the state and civil society.*