

УДК 35.072.3

Котковський Володимир Романович,
к.держ.упр., голова адміністрації
Шевченківського району Харківської міської ради

Volodymyr Kotkovsky,
PhD in Public Administration,
Head of administration of
Shevchenkovsky district of Kharkiv city council

**ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ
ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

**INTERACTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AND STATE
EXECUTIVE ORGANS IN THE CONTEXT OF FORMATION AND
REALIZATION OF PUBLIC POLICY**

Проаналізовані теорії, що закладають підґрунтя взаємодії органів місцевого самоврядування і органів державної виконавчої влади з питань формування та реалізації державної політики. Визначено основну модель цієї взаємодії.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, органи державної виконавчої влади, взаємодія, державна політика.

Theories of local self-government bodies and state executive organs interaction in the sphere of public policy formation and realization is analyzed. Main model of this interaction is defined.

Keywords: local self-government bodies, state executive organs, interaction, public policy.

Постановка проблеми. Сила і вплив органів місцевого самоврядування (ОМС) в різних країнах відображають ступінь демократизму наявного політичного режиму. Ці органи виникли й розвивалися як пряма протиположна абсолютній владі центру. В силу цього вони нерідко виявлялися в опозиції центральному уряду, і їх взаємини характеризувалися відвертим протистоянням з питань розподілу компетенції, соціальних, фінансово-економічних питань тощо. Спочатку ці органи формувалися на основі обмеженого виборчого права заможними громадянами суспільства при

наявності ценових бар'єрів (грамотності, освіти, осілості, майнового цензу). Згодом система формування органів місцевого самоврядування була демократизованою, ці органи перетворилися на найбільш масові та найбільш наближені до населення. Тому сьогодні існування системи широкого самоврядування на місцях, як правило, визначається законодавством більшості країн світу.

У кожній країні взаємодія органів місцевого самоврядування і органів державної виконавчої влади має свої особливості, які склалися протягом декількох століть і обумовлені історичними умовами, національними традиціями, соціальними, економічними, політичними та ін. чинниками.

Разом з тим, загальними ознаками системи місцевого самоврядування в більшості країн є їх універсальна виборність і значна самостійність у вирішенні місцевих питань. Ця самостійність спирається на муніципальну власність, право стягування і розпорядження місцевими податками, можливість прийняття широкого кола нормативних актів з питань місцевого значення тощо. І при цьому все ще важливою і актуальною проблемою залишається проблема взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади щодо формування і реалізації державної політики в різних сферах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз зарубіжного досвіду з питань взаємодії місцевих і центральних органів влади можна знайти в працях таких вітчизняних і зарубіжних науковців, як Е. Бурн, Е. Вінер, С. Газарян, К. Джеффри, Т. Діз, Ю. Куц, В. Мамонова, К. Склчер, Л. Хуг та ін.

Мета статті. Розглянути розвиток взаємодії органів місцевого самоврядування і органів державної виконавчої влади у контексті формування та реалізації державної політики.

Виклад основного матеріалу. На думку багатьох дослідників, місцеве самоврядування в сучасному вигляді сформувалося в основному в результаті конституційних і муніципальних реформ XVIII – XIX ст. Його становлення і розвиток історично було пов'язано з процесом переходу до індустріального

суспільства, оскільки оплотом буржуазії виступали, перш за все, міста, одним з принципових вимог яких було надання їм самостійності в управлінні місцевими справами, забезпечення свободи від втручання з боку центральної влади. Згодом у результаті конституційного руху, який почався внаслідок буржуазних революцій, місцеве самоврядування почало все більше ставати самостійним і незалежним від сильної державної влади. З середини XIX ст. управління на місцях стало називатися «місцевим самоврядуванням», що відображало реалії того часу і стало, по суті, продуктом ліберально-демократичної держави XIX в.

ОМС не входять до системи ОДВВ, тому агенти державної влади можуть діяти поряд і разом з місцевим самоврядуванням, але не всередині нього. Склад ОМС не має призначатися або затверджуватися «зверху», а їхні рішення, що приймаються в рамках існуючих повноважень, не повинні узгоджуватися з будь-якими інституціями державної влади. Тобто можна стверджувати, що місцеве самоврядування організаційно відокремлене від державної влади.

Все це, однак, не означає функціональної відокремленості місцевого самоврядування від державної влади. Обидва інститути публічної влади діють в рамках загальнодержавної політики, беруть участь у реалізації різних державних програм, включені в загальну правову систему держави (підкоряються вимогам чинного законодавства), забезпечують політичні, соціальні, економічні права громадян тощо.

При цьому «принципово важливо, щоб дві сторони управління, – самоврядна і державна, – слідували у загальному руслі змін і трансформацій соціально-економічних і політичних процесів, переплітаючись і синтезуючись в єдиний інституційно-нормативний комплекс публічної влади» [5, с. 59.]. Саме тому централізація і децентралізація є двома складовими публічної влади, що об'єктивно взаємодіють, взаємодоповнюють і врівноважують один одного.

Взагалі проблема взаємодії місцевого самоврядування з державною

владою існувала на всіх етапах його розвитку. У ХІХ ст. сформувалося кілька наукових теорій, що по-різному трактують сутність інституту місцевого самоврядування та принципи його взаємодії з державною владою.

Перша, – *теорія вільної громади*, – виникла в середині ХІХ ст. у Франції. Її засновники (Г. Туре, А. де Токвіль) доводили, що право громади на управління своїми справами є таким же природним і невідчужуваним, як і права людини. Оскільки громада історично виникла раніше держави, то остання повинна поважати свободу об'єднаного самоврядування. Громада має право на самостійність і незалежність від центральної влади, держава не створює громаду, а лише визнає її.

Ця теорія спиралася на ідеї природного права і виходила з визнання громади органічної корпорацією, що природно утворилась, право на самоврядування якій апріорним шляхом виводилось з її природи [6]. А. де Токвіль у своїй роботі «Демократія в Америці» (1835 р.) писав:

«Громадські інститути відіграють для встановлення незалежності ту ж роль, що і початкові школи для науки; вони відкривають народу шлях до свободи і вчать його користуватися цією свободою, насолоджуватися її мирним характером. Без об'єднаних інститутів нація може сформувати вільний уряд, проте істинного духу свобод вона так і не отримає» [7, с. 65].

Теорія вільної громади ґрунтувалася на наступних принципах організації місцевого самоврядування:

- місцеве самоврядування – це управління власними справами громади, відмінними за своєю природою від справ державних;
- поділ справ, якими відає громада, на власні справи та справи, передані їй державою;
- органи місцевого самоврядування не є державними органами;
- держава не має права втручатися в справи, віднесені до компетенції громади, але вона стежить за тим, щоб громада не виходила за межі своєї компетенції.

Ці принципи зробили певний вплив на розвиток європейського законодавства в 1830-1840-і роки, наприклад, вони знайшли своє відображення в Конституції Бельгії, прийнятій у 1831 році, де було визначено муніципальну влади як четверту гілку влади.

Проте в другій половині XIX ст. стали виявлятися недоліки теорії вільної громади. По-перше, самоврядування не завжди тотожне общинному управлінню, оскільки може здійснюватися і в більших територіальних одиницях, які об'єднують декілька громад. По-друге, важко довести недоторканність прав лише посиланням на їх природний характер, коли в низці країн місцеве самоврядування не тільки визнано, але і встановлено, сконструйоване державою, а повного невтручання державної влади в справи громад ніколи не існувало.

В основу *суспільно-господарської теорії* також було покладено тезу про протиставлення інтересів суспільства та держави, але пояснення тут було іншим. Обґрунтовуючи головну ознаку місцевого самоврядування, ця теорія на перший план висувала недержавну, переважно господарську природу діяльності ОМС, а не природний і невідчужуваний характер прав місцевої громади. Прихильники даної теорії розглядали державу і самоврядування як два непересічних кола, що мають принципово різний зміст, а саме: місцеві інтереси з одного боку і загальнонаціональні інтереси з іншого. За державою і суспільством визнавалося право відати тільки своїми власними справами. Передбачалося, що в цьому полягає основа для повної самостійності ОМС, а місцеве самоврядування розглядалося, перш за все, як важливий ідеологічний елемент, як вираз свободи в суспільстві, тобто волі місцевих громад розвиватися відповідно до своїх власних пріоритетів.

При цьому одні представники цієї теорії (наприклад, О. Ресслер) вважали, що самоврядування – це результат суспільної свободи, отже, воно є моральною необхідністю. Інші (наприклад, Р. Моль) робили наголос не тільки на визнанні громади як самостійного суб'єкта права, а й на переважно господарський характер комунальної діяльності. Більш радикальною була

точка зору П.Ж. Прудона і П.А. Кропоткіна, які ототожнювали самоврядування й анархію.

Слід зазначити, що подібні погляди на місцеве самоврядування проіснували відносно недовго, оскільки протиставлення громади і держави не сприяло її зміцненню. Крім того, з положень даної теорії виходило, що держава повинна складатися тільки з незалежних самоврядних громад, чого в реальності не могло бути. Більше того, дана теорія фактично прирівнювала самоврядні територіальні одиниці до різного роду приватноправових об'єднань, таких як промислові компанії, господарські товариства і т.п. Тим часом, приналежність людини до будь-якого приватноправового об'єднання залежить від неї самої, як і вихід з даного об'єднання, тоді як приналежність до самоврядних одиниць і підпорядкування органам управління самоврядної територіальної одиниці встановлюється законом і пов'язана з місцем проживання людини.

Крім того, ОМС виконують функції, які мають насамперед публічно-правовий, а не господарський або приватний характер, оскільки вони є органами публічної влади. Виявилось і те, що досить важко чітко розмежувати і відокремити власне місцеві справи від державних справ, делегованих ОМС. Наприклад, такі питання як охорона здоров'я, соціальне забезпечення, освіта, розвиток культури, утримання доріг і т.п. мають важливе значення не лише для місцевої громади, а і для держави у цілому, тому не можуть розглядатися як суто общинні або суто державні.

Згодом з'являється **державна теорія** самоврядування, основні положення якої були розроблені німецькими вченими XIX сторіччя Л. Штейном і Р. Гнейстом. Дана теорія ґрунтувалась на ідеї про те, що ОМС повинні діяти і в общинних, і в державних інтересах. Згідно з положеннями цієї теорії, самоврядування являє собою одну з форм організації місцевого державного управління. При цьому всі повноваження в сфері місцевого самоврядування надаються державою, тобто як джерело мають державну владу. Організація і функціонування місцевого самоврядування ґрунтується на

спеціальних законах, що ухвалюються державою і визначають функції, повноваження, напрямки діяльності, відповідальність ОМС. Проте існує і важлива відмінність: якщо державне управління здійснюється державними службовцями, то місцеве самоврядування здійснюється місцевими мешканцями, що й найбільшому ступені зацікавлені в позитивних результатах на місцях.

Як відзначав з цього приводу В. Безобразов, самоврядування не може розглядатися інакше як в сукупності із загальним організмом всього державного управління, до складу якого воно входить як частина єдиного цілого. Оскільки місцеві органи наділяються своїми повноваженнями державою, то категоричне протиставлення держави і місцевого самоврядування позбавлене сенсу. Тому не можна стверджувати, що місцеві питання самостійно вирішуються органами місцевого самоврядування, мають іншу природу, ніж державні питання. Передача деяких завдань державного управління у відання місцевих громад з точки зору державної теорії зумовлена необхідністю забезпечити більш ефективне вирішення цих питань на місцевому рівні. При централізованому державному управлінні, побудованому на засадах суворого підпорядкування, державні чиновники позбавлені ініціативи й самостійності. Вони по суті не залежать від місцевого населення, якому не підконтрольні [1, с. 38.].

Однак Л. Штейн і Р. Гнейст розходилися щодо характерних ознак місцевого самоврядування, що послужило підставою для формування двох основних напрямів в рамках загальної державної теорії самоврядування – політичного (Р. Гнейст) і юридичного (Л. Штейн).

Так, Р. Гнейст вважав, що чинник виборності ОМС і посадових осіб місцевого самоврядування сам по собі ще не гарантує самостійність, незалежність і реальність місцевого самоврядування. Натомість Гнейст вбачав підстави для самостійності ОМС в особливостях порядку їх формування, і заміщенні окремих посад в ОМС. Він пов'язував це також із залежністю посадових осіб, яка обумовлена тим, що служба в ОМС для них є джерелом

доходів, тому вони змушені служити іноді чужим для них інтересам через своє економічне становище. Тому Гнейст наполягав на необхідності введення у місцевому самоврядуванні системи почесних і безоплатних посад.

Більшість науковців, однак, підтримували позицію Л. Штейна, який вбачав підстави самостійності органів місцевого самоврядування в тому, що вони є не безпосередніми органами держави, а органами місцевого співтовариства, на яке держава покладає здійснення певних завдань державного управління.

На думку Штейна, специфіка місцевого самоврядування полягає в тому, що самоврядні територіальні співтовариства являють собою особливі юридичні особи, що вступають з державою в правові відносини. Саме це відрізняє ОМС від ОДВВ, які діють від імені та в інтересах держави, не маючи будь-яких інших власних інтересів, що були відмінні від державних. Через це між державою та її органами не можуть бути юридичні відносини.

Поширення державної теорії було викликано зміненими реаліями другої половини XIX – початку XX ст., коли в міру розвитку процесів урбанізації та індустріалізації ізольованість і самодостатність окремих територій почали відчутно знижуватися. Втім, подібний підхід підтримують і деякі сучасні науковці. Так, французький дослідник Р. Драго зазначає, що місцеві органи влади, у тому числі й ОМС, найчастіше формуються для зручності управління, оскільки обійтися без їх існування центральна влада не може з чисто технічної точки зору, враховуючи розміри території держави [3, с. 138].

Наприкінці XIX століття велике поширення набула також **юридична теорія** самоврядування (Г. Єллінек, Б. Чичерін), яка спиралась на дуалістичний підхід. Він полягає в тому, що в місцевому самоврядуванні визнається поєднання двох начал – державного і суспільного. Державне (політичне) знаходить втілення в бюрократичному апараті, а суспільне – в місцевому представництві, несумісному з політичною боротьбою. При цьому ОМС є частиною єдиної системи управління державою, але ОДВВ поступаються ним рядом своїх прав в повному обсязі, визнаючи їх

незалежність і недоторканість.

Так, Б. Чичерін стверджував, що місцеве самоврядування має узгоджуватися з центральною (державною) владою, оскільки держава вимагає єдності дій, перш за все, у вирішенні внутрішніх справ. Окремі місцевості мають власні потреби, які найкраще задовольняються за допомогою місцевого самоврядування. Однак місцеві інтереси знаходяться в тісному зв'язку із загальними, тому самоврядування не може бути винятковим веденням місцевих установ [8, с. 455].

Даний підхід поділяють і багато сучасних дослідників. Так, на думку датських вчених (Х. Вілумсен, С. Єнсен), «муніципалітети не є нерегульованою «державою в державі», але виступають в якості місцевих політичних одиниць з відносно великою незалежністю, яка вписується в загальну систему держави» [4, с. 18].

Німецький дослідник Р. Граверт, зазначає, що «чим повніше втягуються місцеві територіальні одиниці в здійснення конституційно правових принципів соціальної державності, тим більше вони змушені абстрагуватися від місцевих особливостей і слідувати цілям всієї країни, принципам державної політики». В реаліях сучасного світу, органи місцевої влади «скоріше є частиною єдиного цілого, ніж незалежними територіальними одиницями, і можливість що-небудь зробити на муніципальному рівні більше залежить від загальної ситуації в державі, ніж від специфіки місцевих обставин» [2, с. 96.].

Однак, незалежно від прихильності тій чи іншій теорії, не можна не погодитися, що як раніше, так і зараз ОМС не мають так званої компетенції встановлювати свою компетенцію, тобто вони не мають права самостійно визначати коло своїх повноважень, яке встановлюється вищестоящими органами влади (на центральному або регіональному рівні). Таким чином, юридична та фактична самостійність ОМС має специфічний характер. Ступінь же децентралізації влади в демократичній державі повинна визначатися об'єктивними потребами розвитку всього суспільства, а на місцевий рівень

повинен бути переданий той необхідний обсяг повноважень, який забезпечить максимально ефективно вирішення місцевих питань і питань державного значення, переданих ОМС.

Якщо місцеве самоврядування буде жорстко вбудовано в державну систему управління і втратить свою самостійність, то воно втратить основну свою властивість, а саме здатність вирішувати питання місцевого значення самим населенням і органами влади, що обрані ним і підконтрольні йому, при цьому державні органи будуть перевантажені вирішенням дрібних і незначних питань. Якщо ж на місцевий рівень буде переданий занадто великий обсяг повноважень, то це загрожує реалізації єдиної державної політики у різних сферах, виникненням відцентрових тенденцій або веде до втрати самостійності місцевих органів влади, які можуть не впоратись з поставленими завданнями.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Проаналізувавши положення різних теорій місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що місцеве самоврядування - дуже специфічна частина механізму публічної влади, котра має свою своєрідність і самостійність. Разом з тим, розвиток теоретичних поглядів на місцеве самоврядування показує, що проведення жорсткого кордону між місцевим самоврядуванням і державним управлінням, їх абсолютний розподіл є недоцільним і неможливим. Тому саме дуалістичний підхід до розуміння місцевого самоврядування є найбільш близьким і коректним до пояснення сутності цього феномена. Цей підхід стверджує, що місцеве самоврядування несе в собі два начала – державне і суспільне, будучи, з одного боку, своєрідним продовженням державного управління на місцевому рівні, з іншого – легітимним виразником інтересів місцевих громад.

На користь цього підходу говорить вже сам процес формування предметів відання органів місцевого самоврядування як зустрічної ініціативи двох сторін: населення, яке доручає органам місцевого самоврядування вирішення певних питань, і держави, яка доручає їм виконання низки функцій.

Тобто ефективна робота органів місцевого самоврядування передбачає збереження незалежності у вирішенні місцевих питань і чітку координацію з боку центральної влади в питаннях загальнодержавного значення. Відповідно, теорії, засновані на дуалістичному підході, пропонують найбільш ефективну модель взаємодії органів місцевого самоврядування і органів державної виконавчої влади. Визначення дієвих технологій такої взаємодії має стати подальшим напрямом досліджень у даній сфері.

Список використаних джерел:

1. Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление / В. П. Безобразов. – М., 1874. – 385 с.
2. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ / Р. Граверт // Государство и право. – 1992. – №10. – С. 92-104.
3. Драго Р. Административная наука / Р. Драго. – М. : Прогресс, 1982. – 245 с.
4. Местное самоуправление: опыт Дании / Отв. ред. Холер Пиндт. – М. : Национальная Ассоциация местных властей Дании и Союз Российских городов, 1995. – 308 с.
5. Муниципальное право / Под ред. проф. А. С. Прудникова, проф. А. М. Никитина. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 399 с.
6. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. – М. : МГУ, 1996. – 291 с.
7. Токвиль А. де. Демократия в Америке / А. де Токвиль. – М. : Прогресс, 1992. – 560 с.
8. Чичерин Б. Н. О народном представительстве / Б. Н. Чичерин. – М. : Типография Грачева, 1866. – 556 с.