

ДЕРЖАВНИЦЬКА Й ГРОМАДІВСЬКА КОНЦЕПЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РОСІЙСЬКІЙ ПОЛІТИЧНІЙ ДУМЦІ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ ХІХ СТОЛІТТЯ

У статті досліджується вклад російських учених другої половини ХІХ століття у розробку громадівської і державницької концепцій місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, державна влада, громадівська теорія місцевого самоврядування, державницька теорія місцевого самоврядування, земство, централізація, децентралізація.*

В статье исследуется вклад русских ученых второй половины ХІХ века в разработку общественной и государственной концепций местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, государственная власть, общественная теория местного самоуправления, государственная теория местного самоуправления, земство, централизация, децентрализация.*

The article analyzes the contribution of Russian scientists of the second half of ХІХ century in the development of public and political concepts of local self-government.

Key words: *local self-government, state government, social theory of local self-government, state theory of local self-government, zemstvo, centralization, decentralization.*

Постановка проблеми. Самоврядування зароджується у первинних осередках суспільства – громадах (общинах). У процесі формування суспільних форм життя одночасно з формуванням громадських (общинних) відносин самоврядування стає елементом саморегуляції цих відносин. Однак теоретичне осмислення інституту місцевого самоврядування його міста в системі державно-владних відносин відбувається лише з другої половини ХІХ століття в період становлення індустріального суспільства, яке потребує нових знань про державу, державну владу, місцеве самоврядування, права й свободи людини.

У другій половині ХІХ століття з'являються теорії місцевого самоврядування, на формування яких вплинули:

– *теорія природних прав людини* (природні права людини є критерієм для оцінки правового змісту закону (писаного права), а держава є гарантом і захисником природних прав і свобод людини);

– *ідея суспільного договору* (як ідея правління, заснованого на згоді);

– *формування й розвитку концепції поділу влади* (по горизонталі на законодавчу, виконавчу і судову, та по вертикалі: між урядом, (суб)регіональними підрозділами уряду і органами місцевого самоврядування) і його конституційне закріплення;

– *теорія громадянського суспільства*, що має в собі три моменти: опосередкування потреби і задоволення індивіда за допомогою його праці; дійсність

загальної свободи та захист власності за допомогою правосуддя; увага до особливого інтересу як до загального за допомогою поліції і корпорацій [5, с. 233];

– *теорія правової держави* (держави, у якій створені умови для найбільш повного забезпечення прав і свобод людини, а також обмеження правом державної влади);

– *концепція буржуазного лібералізму* (людина повинна сама вирішувати свою власну долю, мірою і гарантом індивідуальної, особистої свободи є приватна власність, держава існує лише для того, щоб захищати людину від насильства з боку інших людей, або груп);

– *ідея захисту приватної власності* (приватна власність має трудове походження, вона не зменшує інтересів і можливостей інших індивідумів, тому без визнання приватної власності розвиток суспільства неможливий);

– *основні політико-філософські постулати буржуазного «представницького правління»* сформульовані Дж. Міллем, який розглядаючи форми правління вважав, що найкращою є представницька демократія, яка може усунути, ті класові суперечності, що є в суспільстві [15, с. 52].

Отже, всі ці ідеї і концепції мали величезне значення для формування теорій місцевого самоврядування, суть яких полягала у створенні оптимальних умов для залучення громадян до управління громадами. Для

російської політичної думки друга половина XIX століття – це період державних, суспільно-політичних і економічних реформ.

Метою статті є вивчення вкладу російських учених другої половини XIX століття до розробки громадської і державницької концепції місцевого самоврядування.

Аналіз використаних досліджень. У процесі дослідження використані праці російських учених другої половини XIX ст., які внесли свій вклад до розробки громадської та державницької теорій місцевого самоврядування: В. Безобразова [1-2], О. Васильчикові [3], О. Градовського [6-8], М. Лазаревського [12], В. Лешкова [13-14], М. Свешникова [16], Б. Чичерина [17-21] й ін.

Вклад основного матеріалу. В другій половині XIX століття змінюється ставлення до ролі і значення держави в епоху демократичних перетворень. Всеваддю державної влади протиставляється свобода місцевих співтовариств (громад) на основі їх автономності, самовизначення і юрисдикції. Поширюється ідея про незалежне самоврядування, яке задовольняє потреби місцевого населення, наближає їх до влади, дає можливість формувати місцеву владу і т. д.

У другій половині XIX століття в Росії починається епоха Великих реформ. У ході яких відбуваються істотні зміни в суспільній свідомості російського населення, міцніють тенденції формування громадянського суспільства. В цій ситуації уряд схиляється до розбудови органів самоврядування. В політичній думці Росії в другій половині XIX століття набувають поширення громадська і державницька теорії самоврядування. Основна різниця теорій полягало в тому, що перша вважала, що «місцеве самоврядування автономною владою», а друга, що «місцеве самоврядування є частиною державного управління».

Найбільш яскравими представниками громадської теорії були В. Лешков і О. Васильчиков, які, враховуючи ідеї західних учених вносили свій вклад до її розробки. Наприклад, О. Васильчиков у роботі «Про самоврядування», обґрунтовуючи основні положення громадської теорії місцевого самоврядування детальніше розписує господарські функції місцевого самоврядування та визначає самоврядування як особливу форму самоорганізації жителів певної території. На думку вченого самоврядування – це «участь народу в місцевому внутрішньому управлінні своєї Батьківщини» [3, с. 1].

Аналізуючи справи, які належать земським установам, О. Васильчиков виділяє серед них народну освіту, дорожню справу, народне продовольство, охорону здоров'я, суспільний благоустрій тощо. В роботі він приводить приклади кошторисів земських установ, роблячи висновок, що місцеве самоврядування має неполітичну природу, а тому воно має іншу компетенцію, ніж органи державної влади. На його думку, запровадження місцевого самоврядування дозволяє державі перекласти на нього вирішення місцевих господарських питань, тому точніше його теорію краще назвати «громадсько-господарською». Вчений вважав, що для запровадження його концепції

в Росії є всі підстави: збереження селянської громади, традицій селянського обчинного самоврядування [3, с. 7].

Однак на практиці важко провести розмежування між громадськими справами і господарськими справами місцевого самоврядування, особливо в умовах самодержавства, яке завжди буде проти створення самостійної, непідконтрольної державі місцевої влади. Тому його прагнення протиставити всеваддю державної машини, свободу на рівні місцевих співтовариств (громад) й індивідуумів в умовах самодержавної влади були приречені на поразку.

В. Лешков, виходячи з різниці природи держави і місцевого самоврядування, обґрунтовував ідею незалежності органів самоврядування від держави, як четвертої влади. В той же час він не заперечував можливість співробітництва органів місцевого самоврядування з державними чиновниками. На його думку влада в державі – це необхідний атрибут, самоврядування – явище суспільне, влада його органів будується завжди на основі виборів. Як наслідок цього, він домагався рівних виборів всіх верств населення [14, с. 27-30].

Вплив громадської теорії на суспільство був дуже великий, саме тому її основні положення знаходять своє втілення при проведенні земської 1864 року і міської 1870 року реформ, хоча офіційно вони не були визнані. Прийняте в 1864 році Положення про Земські установи проголошує самостійність земств і не включає їх в загальну систему державних органів країни, тому служба в земствах відноситься до громадських обов'язків. Земства отримали право вирішувати питання місцевого господарства (стягнення податків, затвердження бюджету, початкова освіта, медичного й ветеринарного обслуговування).

Територіальні основи самоврядування встановлювалися в межах адміністративно-територіальних одиниць повіту і губернії. Необхідно відзначити, що в межах своїх повноважень земські й міські органи самоврядування були самостійні. Однак свою діяльність вони здійснювали під контролем урядової бюрократії в особі міністра внутрішніх справ і губернаторів.

Проведення реформи показало, що незважаючи на глибокі суспільні традиції, особливо в середовищі селянства, на очікування демократичних перетворень в суспільстві, на практиці так і не вдалося втілити в життя громадську теорію самоврядування, тому що ні населення, ні влада були ще неготові до її втілення.

Становлення на той час інституту місцевого самоврядування (земського і міського) в Росії було напряму пов'язане з трансформацією політичного режиму, який в процесі реформ поступово відчуває, що земська і міська реформи несуть небезпеку для влади. Посилюється урядовий вплив на органи земського самоврядування.

Треба зазначити, що з моменту появи земств заходи уряду залишали земським установам відносну свободу дій тільки в чисто господарській сфері. Намір Олександра III охороняти самодержавну владу привів до появи 12 червня 1890 р. нового Положення про земські установи. Головні зміни торкнулися характеру і порядку нагляду губернатора за діяльністю земств. Отже, губернатор перетворювався в безпосереднє

адміністративне начальство земських установ. Крім того, урядовці, наприклад, С. Вітте вважали, що подальше розширення діяльності земств несе загибель самодержавного режиму [4, с. 212]. На нашу думку вони праві в тому плані, що самодержавний політичний режим не припускає участі населення в прийнятті політичних рішень.

Контрреформи Олександра III дозволили вченим зробити висновки, що на практиці одержала поширення державницька теорія самоврядування, яка наголошує на «одержавленні» місцевого самоврядування.

З погляду державницької теорії самоврядування, місцеве самоврядування – це лише форма децентралізації державної влади. Основоположники державницької теорії Р. Гнейст, Л. Штейн, П. Лобанд вважали, що органи місцевого самоврядування є частиною єдиного державного механізму, елементом загальної системи управління суспільством.

Державницька теорія самоврядування поширюється серед російських учених таких як: В. Безобразів, О. Градовський, М. Коркунов, М. Лазаревський, М. Свешников, Б. Чичерін й ін. Вказані вчені вважали органи місцевого самоврядування фундаментом загального державного устрою, тому виступали за включення земств у систему державних установ. По суті, вони не заперечували існування земств, а виступали за істотне розширення їх повноважень.

На думку зазначених авторів, самоврядування – це покладання на суспільство рішення завдань державного управління на місцевому рівні, під контролем держави. Головна ідея державницької концепції в російській політичній думці полягає в тому, що самоврядування повинне служити інтересам держави. Саме тому особливих місцевих справ, відмінних від державних, не існує. Основне завдання місцевого самоврядування – це виконання місцевим співтовариством державних функцій. Як писав М. Свешников, місцеве самоврядування лише нова форма адміністрації, що полягає у вільній участі народу в завідуванні справами, довіреним місцевим адміністративним органам [16, с. 301].

В. Безобразов писав, що «самоврядування сукупно з бюрократичними установами несуть двоякі органи того самого державного організму, різні форми однієї й тієї ж влади» [1, с. 46]. Отже, «чим ширше розвинені елементи місцевого самоврядування, чим більш самостійні його органи, чим більш його начала панують у місцевій адміністрації, тим суворіше й тісніше вони повинні входити в загальний лад державного управління» [1, с. 8]. Основні недоліки земств, на його думку, походять від того, що земства перебувають у паралельній дії з державним управлінням, а тому не мають реальної влади [1, с. 544].

В. Безобразів робив висновок про необхідність введення земських установ у загальний господарський механізм тому, що земське самоврядування, навіть перебуваючи в несприятливих умовах самодержавної монархії, уже почало приносити свої плоди [2, с. 9].

О. Градовський наполягав на підвищенні ролі держави в суспільному розвитку і виступав за політичну централізацію, за сильну державу з адміністративною децентралізацією і місцевим самоврядуванням. Він перший з російських дослідників вказав на нетотожність

понять «децентралізація» й «самоврядування» [8], визначивши децентралізацію, як переміщення різних функцій управління з рук центральних органів влади в руки місцевих її представників [8].

У працях О. Градовського державницька теорія місцевого самоврядування одержала фундаментальну й систематичну розробку. Самоврядування у сприйнятті О. Градовського, по-перше, поняття політичне, воно діє на правах державної влади, і предмети ведення місцевого самоврядування входять у завдання державного управління, тому воно повинно мати державний характер; по-друге, місцеве самоврядування одна з форм управління, а «управляти, – пише він, не можна інакше, як за допомогою адміністративних актів, обов'язкових для жителів», тому держава, передоручаючи частину своїх функцій органам самоврядування, перетворює їх тим самим у владні органи [8]; по-третє, воно не залежить від типу політичного режиму, тому можливо і при самодержавстві, але ступінь його самостійності буде залежить від того, наскільки децентралізована державна влада; по-четверте, самоврядування є саме тим засобом, за допомогою якого індивідуальне життя легше всього зв'язується з державним і, по-п'яте, «за допомогою самоврядування кожна людина, хоча на час, може перестати бути тільки шевцем, башмачником, столяром, мідником, землевласником, фабрикантом і стати громадянином» [6].

О. Градовський стверджував, що самоврядування в державі необхідне тому, що: по-перше, воно налагоджує стосунки між урядом і суспільними класами; по-друге, встановлює спілкування цих класів між собою; по-третє, надає гарантії для «повсюдного панування законів»; по-четверте, завдяки самоврядуванню різні суспільні елементи, що знаходились поза державою, отримали організацію і контроль збоку верховної влади.

На думку О. Градовського, самоврядування втрачить усякий зміст, якщо замкнеться тільки на місцевих інтересах [8], воно є результатом «різноманітних інтересів, які не можуть бути задоволені діяльністю центрального Уряду» [7, с. 71]. Вчений підкреслював, що «самоврядування припускає існування сильної і єдиної державної влади, що є головною умовою для збереження політичної й національної цілісності країни» [7, с. 75]. Самоврядування – це насамперед перерозподіл функцій управління від центральних до місцевих [8], а тому місцеве самоврядування є системою «внутрішнього управління», при якій держава передає деякі зі своїх функцій на місцевий рівень. У цьому його підтримував і Н. Коркунов, який наголошував, що «між діяльністю держави й діяльністю місцевих громад немає принципового розходження», тому законодавство всіх держав бачить у діяльності всіх само керуючих місцевих громад не доповнення до державної влади, а часткову заміну її діяльності [10, с. 269].

На думку М. Лазаревського, самоврядування – це «система децентралізованого державного управління», в якій децентралізація забезпечується за допомогою юридичних гарантій, які захищають самостійність органів місцевого управління і створюють тісний їх зв'язок, з даною місцевістю і її поселенням [12, с. 5]. Учений визначав самоврядування як: здійснення уря-

дових прав з доручення держави; діяльність з виконання місцевих завдань державного управління; виконання завдань, державного управління самою державою [11, с. 624]. М. Лазаревський, як і О. Градовський звертав увагу на дуалістичний характер системи місцевого самоврядування, на його політичне значення, публічність, характерну й для всієї держави.

Розвиваючи державницьку теорію М. Лазаревський і Б. Чичерін створили «юридичний» напрямок, суттю якого було встановлення між державою й самоврядуванням юридичних відносин, тобто органи самоврядування, вважали вони, повинні виступати як юридичні особи стосовно держави. Б. Чичерін стверджував, що «основне політичне правило» полягає в тому, що місцеве управління повинне погоджуватися із центральним [17, с. 759], але варіанти такого погодження (взаємовідносин) можуть бути різними. Вчений переконував, що здобуваючи права юридичної особи, самоврядування стає самим вигідним партнером держави, рятуючи його від місцевих завдань [19, с. 86-87]. Слабкість даного трактування в непереборному протиріччі «органи самоврядування – юридичні особи», які в той же час діють у системі державного управління.

Б. Чичерін також вважав, що державна влада повинна мати на місцях власні органи управління, для того, щоб впливати на місцеві справи [21, с. 263-264], тому за державною верховною владою залишається право контролю за місцевим самоврядуванням [21, с. 262-263].

На його думку, місцеве самоврядування не самостійне, воно частина державного організму, а тому повинне мати тільки господарсько-адміністративні обов'язки і займатися місцевими господарськими справами [18].

Розглядаючи взаємовідносини державної влади і місцевого самоврядування Б. Чичерін підкреслював, що з точки зору практичного досвіду розмежування повноважень між державною владою і органами місцевого самоврядування повинно відбуватися у визначенні загальних державних і місцевих інтересів [18]. Він був проти надання земствам політичного права, проти автономії земств і створення всестанових волостей, вважаючи, що автономні територіальні одиниці в централізованій державі, де влада монарха завжди є «твердим оплотом державного порядку й центром громадського життя» [20, с. 65] не можливі.

Б. Чичерін пропонував трьохступеневу структуру адміністративно-територіального поділу країни: громада – округ – область, наголошуючи на тому, що «центр ваги місцевого управління» знаходиться на рівні громади й області, тобто там «де місцеві союзи вступають у відносини з урядовою владою» [18]. Його теорія повна протиріч. Так, він бажає сильної влади, але в той же час, щоб вона була ліберальною; він розраховує на необмежене самодержавство і бажає його обмеження через виборне представництво [17, с. X]; він говорить про підпорядкування земств центральній владі, але в той же час згадує про права й незалежність земств.

Отже, як бачимо, основна різниця в поглядах прихильників державницької теорії – це більший, або менший ступінь децентралізації державної влади, тобто делегування органам місцевого самоврядування

державних повноважень. «Питання централізації й децентралізації урядової діяльності, як зазначав В. Іванівський, настільки ж старі, наскільки старе саме державне життя; у той же час це й вічно юні, невичерпні питання, на які, очевидно, зовсім не може бути дано однієї певної відповіді, однаково придатної для всіх епох і народів» [9, с. 244].

Отже, централізація державної влади і обмеження місцевого самоврядування, під яким би видом це не відбувалося, не тільки не поліпшують можливості місцевого самоврядування, але, навпаки, сковують їх. Зрозуміло, самоврядування не означає відокремлення його із системної єдності двох форм публічної влади, звільнення його від впливу держави, але налагодження між ними взаємовідносин полягає у пошуках оптимального варіанту сполучення централізації й децентралізації державного управління.

Таким чином, подальша розробка російськими вченими громадівської і державницької теорій місцевого самоврядування була викликана об'єктивними процесами становлення й розвитку місцевого самоврядування в Росії, неоднозначністю ставлення до місцевого самоврядування (земського і міського) представників влади, а також його законодавчого регулювання.

Російські вчені другої половини XIX століття, розробляючи громадівську й державницьку теорії місцевого самоврядування, намагалися осмислити теоретичні і правові аспекти взаємодії державних органів і органів місцевого самоврядування, визначити місце місцевого самоврядування в політичній системі самодержавства, його співвідношення з державним управлінням. Представники різних теорій згодні були в одному: місцеве самоврядування – це по-перше наближення завдань держави до місцевого співтовариства, а по-друге підключення населення до управління справами в суспільстві

Теоретичні надбання Російських вчених другої половини XIX століття, реформи місцевого самоврядування, які відбувалися в той час дозволили зробити їм висновок про дуалістичний характер місцевого самоврядування, яке необхідно не протиставляти державній владі, а навпаки розглядати в системі єдиного державного управління, як органи державної влади (місцеві адміністрації) і органи місцевого самоврядування.

У сучасних умовах вважаємо, що прагнення держави до централізації, або навпаки до відокремлення інституту місцевого самоврядування від держави, через широкомасштабну децентралізацію не обґрунтовано. Модель взаємовідносин між органами державної влади і місцевого самоврядування повинна враховувати ступінь централізації (неможливо постійно розширяти функції Центру), яка є гарантом збереження ефективності владних повноважень щодо виконання необхідних державних функцій, а також межі децентралізації (намагання території до розширення своїх функцій), щоб не зруйнувати державу. Отже, взаємовідносини між державною владою і місцевим самоврядування повинні бути збалансованими і визначатися реальним владним потенціалом сторін, наявними в їхньому розпорядженні ресурсами (організаційними, матеріальними, фінансовими тощо), засобами впливу, сферою компетенції та повноважень (обсяг компетенції кожного рівня влади визначається залежно від

ресурсного потенціалу території, джерел формування місцевих бюджетів (податки, доходи від комунальної власності, міжбюджетні трансферти тощо), законодавчо закріплених підстав делегування повноважень (їх зміст, порядок передачі і фінансове забезпечення).

Перспективи подальших досліджень. Подальших розвідок потребує вивчення впливу концепцій місцевого самоврядування на проведення реформ в області державного управління в російській імперії в кінці XIX століття.

ЛІТЕРАТУРА

1. Безобразов В. П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть / В.П. Безобразов. – СПб, 1882. – XXVIII, 737 с.
2. Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление / В. П. Безобразов. – М., 1874. – 52 с.
3. Васильчиков А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных, учреждений / А. И. Васильчиков. – Т. I. 3-е изд. – СПб. 1872. – 12, XLI. – 460 с.
4. Витте С. Ю. Самодержавие и земство. Конфиденциальная записка Министра финансов статс-секретаря С.Ю.Витте (1899 г.) / С. Ю. Витте. – Stuttgart. 1903. – LXXII. – 224 с.
5. Гегель Г. Философия права / Г. Гегель. – М. : Мысль, 1990. – 524 с.
6. Градовский А. Д. Государство и провинция [Электронный ресурс] / А.Д. Градовский. – Режим доступа : http://dugward.ru/library/gradovskiy/gradovskiy_gos_provincia.html.
7. Градовский А.Д. История местного самоуправления в России / Собр. соч. : в 9 т. – СПб. Типография М.М. Стасюлевича, 1899. – Т 2. – 492 с.
8. Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Тома I-III. – С.-Петербург, типография М. Стасюлевича, 1875 г. (том I), 1876 г. (том II), 1883 г. (том III). Том I. О государственном устройстве [Электронный ресурс] / А. Д. Градовский // Режим доступа : <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3988988/>.
9. Ивановский В. В. Вопросы государственного управления, социологии и политики / В. В. Ивановский. – Казань : Типо-литография Императорского Университета, 1899. – 400 с.
10. Коркунов Н. М. Русское государственное право / Н. М. Коркунов. – Т. II: Особенная часть. – СПб., 1893. – 417 с.
11. Лазаревский Н. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами: Догматическое исследование / Н. Лазаревский – С.-Пб.: Тип. Спб. акц. общ. печ. и писчебум. дела в России «Слово», 1905. – 728 с.
12. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву / Н. И. Лазаревский. – Т. II. – СПб. : Тип. акц. о-ва «Слово», 1910. – 305 с.
13. Лешков В. Н. О праве самостоятельности как основе для самоуправления / В. Н. Лешков. – М. : Унив. тип. (Катков и К°), 1872. – 25 с.
14. Лешков В. Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по «Положению» 1864 г., января первого / В. Н. Лешков. – М., 1865. – 82 с.
15. Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении. / Дж. Ст. Милль. – СПб. : Изд. Яковлева, 1863. – 361 с.
16. Свешников М. И. Очерк общей теории государственного права / Свешников М. И., прив.-доц. С.-Петербур. ун-та. – С.-Пб. : К. Л. Риккер, 1896. – 331 с.
17. Чичерин Б. Н. О народном представительстве : [текст] / Б. Н. Чичерин // – [2-е изд.]. – М. : тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1899. – XXIV. – 810 с.
18. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки [Электронный ресурс] : Тома I-III. – М. : Типо-лит. т-ва И. Н. Кушнерев и Ко, 1894 г. / Б. Н. Чичерин // Режим доступа : <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3948892/>.
19. Чичерин Б. Н. Бюрократия и земство / Б. Н. Чичерин // Вопросы политики. – М., 1905. – С. 86–87.
20. Чичерин Б. Н. Задачи нового царствования / Б. Н. Чичерин // Тайный правитель России К. П. Победоносцев и его корреспонденты: письма и записки. – М., 2001. – С. 53–68.
21. Чичерин Б. Н. Несколько современных вопросов / Б. Н. Чичерин // Сборник статей. Издание К. Солдатенкова – М. : Типография В. Грачева и комп. 1862. – 256 с.

Рецензенти: **Шевчук О. В.**, д.політ.н., професор;
Славко Т. О., к.політ.н., доцент.

© Євтушенко О. Н., 2012

Дата надходження статті до редколегії 02.02.2012 р.

ЄВТУШЕНКО Олександр Никифорович – доктор політичних наук, професор кафедри державної служби Чорноморського державного університету імені Петра Могили

Коло наукових інтересів: історичні та сучасні проблеми розвитку системи місцевого самоврядування і їх взаємодії з державними органами управління.