

*Гулак Л. С.,
старший викладач кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. У публікації, з урахуванням історичного аспекту, аналізуються основні наукові теорії походження та соціальні ідеї становлення інституту місцевого самоврядування.

Ключові слова: міське самоврядування, ідеї розвитку місцевого самоврядування, теорії походження інституту місцевого самоврядування, міська самоврядність.

Постановка проблеми. Науковий потенціал самоврядної ідеї розкривається в сукупності теоретичних конструкцій, базових юридичних понять та категорій, які саме і сприяють оформленню відповідних теорій походження місцевого самоврядування.

Буття ідеї місцевого самоврядування пов'язане з широкою духовною спадщиною (загальною самоврядною ідеєю, вченнями про природні права людини та про громадянське суспільство, поглядами буржуазних просвітителів, соціалістів-утопістів, представників інших напрямів наукової думки), вона ввібрала в себе найцінніше з суспільних здобутків людства.

Ідея місцевого самоврядування виконує особливі пізнавальні функції. Вона дає первинні відомості про міське самоврядування, відображає те істотне, що притаманне цьому інституту в різні конкретно-історичні періоди, є характерним та особливим для країн, які його визнають. Тобто в ідеях віддзеркалюються загальні та особливі елементи будь-якої моделі місцевого самоврядування в їх динаміці.

Метою цієї статті є найбільш повний розгляд відповідних соціальних ідей і наукових теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування.

Стан дослідження проблеми. Наукові дослідження з окресленої проблеми здійснювали: В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, М.Й. Байгін, І.Л. Бачило, І.П. Бутко, М.І. Корнієнко, Б.П. Курашвілі, В.В. Копейчиков, Б.М. Лазарев, А.І. Лук'янов, В.М. Марчук, В.Ф. Погорілко, М.Ф. Селівон, Ю.О. Тихомиров, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, М.В. Чернооголовкін та інші дослідники.

Виклад основного матеріалу. Історично міське самоврядування в його сучасному аксіологічному й онтологічному розумінні виникло в Стародавній Греції. Міста-поліси Стародавніх Еллади та Італії є чудовим прикладом становлення самоврядних засад міського життя. І хоча жителі муніципій, звичайно, мали різні земельні, політичні права, вони виступали як громадяни [1, с. 12]. Природно, статутарне становлення комплексу зазначених прав і їхня функціональна реалізація прямо залежали від форми правління та політичного режиму в полісах, які сприяли становленню й розвитку, або навпаки, звууженню та ліквідації форм безпосередньої й представницької де-

мократії, модифікації правового статусу громадян полісу, а також інших верств населення, що не були громадянами – метеків, перісків, вільновідпускників та іноземців. Поза залежністю від конкретних форм соціально-економічної та політичної організації соціуму й квазідержави, міста-поліси продемонстрували можливість запровадження та функціонування самоврядних засад у рамках територіального мікроколективу, що був об'єднаний системними інтересами [2, с. 18, 38].

Уперше в письмовому вигляді зміст поняття «міське самоврядування» був викладений у своєрідних юридичних документах – статутах територіальних громад. Українські дослідники сутності вказаного питання підкреслюють, що саме з появою статутів (хартій) середньовічних міст Європи пов'язано виникнення передвісника сучасного місцевого самоврядування – комунального самоврядування. Деякі з дослідників навіть наполягають на тому, що у сеньйоральних монархіях Західної Європи цей процес був визначений так званими «комунальними революціями» XI-XII ст. З цим визначенням щодо революцій у містах Західної Європи можна посперечатися, вказавши на те, що такий підхід до історії держави і права Європи часів раннього феодалізму занадто модерновий. І це пояснюється тим, що невідома жодна хартія європейських монархів щодо створення системи міського комунального самоврядування саме у часи раннього феодалізму. Тоді перш за все слід було потурбуватися про рецепцію римського цивільного права, а потім вже захищати його носіїв з числа жителів міст через діяльність самоврядних структур. І взагалі, лише становлення феодальної роздробленості змусило монархів Європи надати згоду на побудову самоврядування, щоб повернути міські громади на свій бік у боротьбі проти великих феодалів, які були носіями відцентрових тенденцій у житті феодальних держав. Це і відбулося тоді, коли українські землі попали під владу Великого князівства Литовського і у нас набуло юридичної чинності магдебурзьке право, а не раніше.

Відзначивши суперечливий характер поняття «комунальні революції», можна погодитися з думкою вказаних авторів про те, що перші хартії середньовічних міст були своєрідним засобом «юридизації» комунальної форми місцевого самоврядування. Метою ж створення хартій було закріплення прав (насамперед, права на виборне самоврядування) та привілеїв для членів міської громади (комуни), серед яких особливо важливими стали особиста свобода та право на володіння, користування та розпорядження приватною власністю і безпосередня участь найбільш заможних городян у системі управління містом. Зрозуміло, що на практиці у роботі органів управління мі-

стом вироблялися такі чинники, як повноваження, структура і порядок формування органів міського самоврядування.

В Україні зміст місцевого самоврядування висвітлювався в аналогах хартій – магдебурзьких грамотах, які засвідчували чинність норм магдебурзького права для тих міст, які отримали його від королів Польщі і литовських великих князів. Усі магдебурзькі грамоти надавалися містам Європи у середні віки з метою закріплення власної системи управління міськими комунами, заснованої на принципах міського самоврядування [3, с. 104-106].

І нині досить часто проводять паралелі між магдебурзьким правом та правом на місцеве самоврядування. У сучасному місцевому самоврядуванні вбачають інститут, який є логічним продовженням магдебурзького права. Проте глибший аналіз цих двох інститутів вказує на те, що магдебурзьке право за обсягом правового регулювання було набагато ширшим, ніж сучасне місцеве самоврядування. Правові акти, якими містам дарувалося магдебурзьке право, закріплювали за останніми право на відправлення цивільного та кримінального судочинства. Сучасне місцеве самоврядування не врегульовує цю сферу суспільних відносин, а спільним для цих двох інститутів є хіба що сама ідея, суть якої полягає у праві територіальних громад на вирішення питань власного життя.

Історія Європи свідчить, що зміст місцевого самоврядування у її містах був своєрідним відображенням організації життєдіяльності населення на конкретній території, тобто відповідав практичним потребам городян у частині регулювання економічних і соціальних відносин [4, с. 321]. Звичайно, поглиблене вивчення місцевого самоврядування вимагало наукового переосмислення проблеми, створення для її аналізу виваженого теоретичного підґрунтя. Ось чому за дуже короткий час поняття «місцеве самоврядування» стало фундаментальним у багатьох дослідженнях сучасних фахівців з державного управління та конституційного права. Тлумачення його змісту рясніли на сторінках наукових видань. Але, на жаль, єдиного загальноприйнятого на сутність проблеми погляду так і не було вироблено. Нарешті, слід вказати, що й нині терміном «місцеве самоврядування» позначається ряд понять навіть у рамках однієї конкретної суспільної науки. Дослідники в різних державах світу, де існує розвинене місцеве самоврядування, підходять до його тлумачення неоднозначно. Якоюсь мірою це зумовлено особливостями історичного розвитку як суспільства, так і науки [5, с. 455].

Відомо, що однією з перших держав світу, де розвивалася міська самоврядність, була Велика Британія. Там у XVII ст. поняття «місцеве самоврядування» (self-government) достатньо повно і широко трактувалося вченими, які мали оцінювати результати англійської ранньої буржуазної революції, у тому числі через становлення самоврядних структур міст [6, с. 98]. У 50-ті роки XIX ст. англійське позначення даного явища було запозичене дослідниками з Німеччини (Selbverwaltung), які і мали оцінити результати буржуазно-демократичної революції 1848-1849 років. Так само і в Росії, одразу ж після скасування кріпацтва Маніфестом Олександра II (19 лютого 1861 р.), тамтешні спеціалісти з російського державного права мали розпочати вивчення такого феномена, який

вони на підставі законів своєї держави позначили як «местное самоуправление» [7, с. 51-59].

Найбільш наближене до сучасного інтерпретування правового й організаційного інституту місцевого самоврядування з'явилося саме у XIX ст. внаслідок серйозного впливу результатів буржуазно-демократичних революцій, навіть незважаючи на те, що вони закінчилися поразкою. Вказане інтерпретування ввів пруський юрист Р. Гнейст для позначення управління на місцях, за якого територіальні громади, які склалися внаслідок тривалого історичного процесу, після об'єднання Німеччини і виникнення німецької імперії Гогенцоллернів указами Вільгельма I були наділені правом самостійно (у межах імперських законів) вирішувати місцеві справи.

Досліджуючи зміст цього поняття, його розвиток і вдосконалення, російський учений Л.А. Веліхов наводить три, на його думку, найпоширеніші в європейській науковій літературі XIX-початку XX ст. визначення місцевого самоврядування. Перше – визначення відомого німецького вченого Г. Єллінека: «Самоврядування – це державне управління через посередництво осіб, які не є професійними державними особами, управління, яке на протигагу державно-бюрократичному є управлінням через посередництво самих зацікавлених осіб» [8, с. 229]. Друге – відомого російського державознавця Н. Лазаревського, яке було дуже поширеним у ліберальних колах імперії Романових після проведення земської реформи: «Місцеве самоврядування – децентралізоване державне управління, де самостійність місцевих органів забезпечена системою такого роду юридичних гарантій, які, створюючи дійсність децентралізації, разом з тим забезпечують і тісний зв'язок органів місцевого самоврядування з даною місцевістю і її населенням». Третє – англійських теоретиків місцевого самоврядування І. Редліха та П. Ашлея, що узагальнили здобутки вікового розвитку вирішення місцевих справ британськими міськими комунами: «Місцеве самоврядування – це здійснення місцевими жителями чи їх вибраними представниками тих обов'язків і повноважень, які їм надані законодавчою владою чи які належать їм по загальному праву» [9, с. 236-238].

Безумовно, визначення змісту поняття місцеве самоврядування безпосередньо пов'язане з розумінням сутності місцевого самоврядування. Як не парадоксально, але в цьому відношенні суспільна наукова думка розділилась на кілька напрямів, у надрах яких викристалізувалися певні теорії місцевого самоврядування. Розглянемо ці теорії.

Свого часу у Німеччині затвердилася «теорія вільної громади». Її виникнення у XIX ст. було прямим наслідком боротьби міської буржуазії за об'єднання батьківщини німців, які більше трьох століть перебували під владою 22-х монархій і 4-х «вільних міст» з республіканськими державними інституціями. Найповніше і найкраще це питання трактувалось А. Аренсом (1871) [10]. Його відомими прихильниками були Х. Захарія та Н. Гербер [11].

Теорія вільної громади ґрунтується на постулатах «природного права» людини, висунутих слідом за Монтеск'є захисниками «загальнолюдських цінностей», які передусім були цінностями буржуазних приватних власників. З погляду цих вчених, громада має право на самостійне і незалежне від центральної влади функціонування

за самою своєю природою, причому держава не створює громаду, а лише визнає її. Звідси робляться такі висновки:

- громадські справи є відмінними від державних;
- громада є суб'єктом із спеціальними правами, наявність яких унеможлиблює втручання держави до її справ;
- посадові особи самоврядування не є представниками держави, тим більше що ці особи виступали як «агенти держави» і тільки держави, і вони репрезентують суспільство, а не державу.

Як бачимо, у такому випадку у вигляді органів самоврядування могла створюватися «держава в державі». Жодного прикладу такого успіху людство не надало, а тому дана теорія була приречена на загибель.

Другою теорією є «господарська теорія». Вона виникла після знецінення теорії вільної громади. Її зміст особливо скрупульозно висвітлив Р. Моль (1885). Прихильниками такої теорії у Німеччині був В. Кірхенгейм, а у Росії, де внаслідок так званих «контрреформ» кінця XIX ст. значною мірою була скасована самостійність земського та міського самоврядного управління, виступав князь А. Васильчиков [12].

Відповідно до цієї теорії, місцеве самоврядування – це управління справами недержавного значення, власними господарськими справами громади. При цьому дуже часто окремі автори намагалися ототожнити самоврядну одиницю з промисловими компаніями, спілками і корпораціями, що в умовах майже абсолютистської Німеччини та самодержавної Росії було цілком природним. Адже саме про таке самоврядування піклувалася буржуазія обох монархій. Таким чином виправдовувалася повна самостійність громади і руйнувався принцип нагляду держави над місцевим самоврядуванням. Незважаючи на те, що ця теорія набула помітного поширення, вона також була приреченою на крах, оскільки теоретичне визначення самоврядування у такому сенсі не відповідало реальному стану речей.

Перехід промислово розвинутих країн світу до такої стадії розвитку ринкового господарства, яку відомі економісти, юристи, політики цих країн (передусім, США, Англії та Франції) назвали «добою імперіалізму», призвів до появи «юридичної теорії місцевого самоврядування». Її сформулювали вчені тих же країн – Німеччини та Росії, де реальне місцеве самоврядування було відсутнє. Цими вченими були німці Г. Сллінек, Е. Мей, О. Мауер, Х. Преус та росіяни Н. Коркунов і Б. Чичерін [13, с. 33, 629-631].

Сутність даної теорії полягала в тому, що органи місцевого самоврядування здійснюють функції державного управління, але при цьому вони є органами не держави як особливої юридичної особи, а територіальної громади. Отже, справами громади може управляти сама громада, а не органи держави. Внаслідок такої ситуації органи самоврядування повинні вибиратися, а не призначатися державою. Така теорія цілком логічна з огляду на свою прийнятність для населення, яке створює ті або інші територіальні колективи, але їй бракує соціального підходу, оскільки особи, які виконують свої обов'язки від імені громади, піклуються переважно справами заможних верств населення.

На початку позаминулого століття у Росії, де відбувалася перша російська буржуазно-демократична революція, виникла „політична теорія місцевого самоврядування». Її прихильник П. Стучка, у майбутньому нарком юстиції

Радянського Союзу, назвав цю теорію „розгалуженням державної теорії». На думку відомого правознавця Л. А. Веліхова, визначати зміст даної теорії таким чином не зовсім правильно. Суть «політичної» полягає у тому, що її пропагандисти поширюють серед громадян думку про те, що народ і уряд є антагоністами, які за жодних умов не спроможні єдиними зусиллями вирішувати загальнодержавні та місцеві справи. Реалізація такої теорії означає, що суспільство будь-якої країни буде розколото внаслідок революції, і це призведе до краху державності [3, с. 21].

Слід вказати, що вчені тих країн, які зазнали найбільших революційних потрясінь наприкінці XIX-на початку XX ст. (Німеччина та Росія), висунули ще одну теорію – «державницьку теорію». Вона була необхідна для політичних кіл обох держав, які вели боротьбу проти революціонерів і тому мали звизити самостійність територіальних колективів. Вказану теорію започаткували німці Л. Штейн і Р. Гнейст і розвинули російські спеціалісти з державного права Н. Лазаревський і В. Безобразов [14, с. 15-17].

Творці цієї теорії розглядають місцеве самоврядування як частину держави, оскільки всяке управління громадського характеру вважається державним. Отже, той, хто займається самоврядуванням, виконує завдання держави. Ця теорія свого часу зазнала поразки у німецькій та російській імперіях, але вона панує у сучасній Англії, де, незважаючи на таку постановку питання, самоврядні території мають високу самостійність. Державницьку теорію підтримували радянські теоретики держави і права, хоча вони надали їй відповідного ідеологічного забарвлення, пов'язаного з вирішальною роллю соціалістичної держави при вирішенні всіх питань – від загальнодержавних до місцевих [15, с. 200-203].

Після виникнення радянської держави П. Стучка запропонував нову, «органічну теорію». Він вважав її перехідною до державницької теорії на той час, коли новий соціальний тип держави, радянської, ще не вкоренився. Для обґрунтування органічної теорії П. Стучка використав соціологічні погляди англійця Г. Спенсера на державу. Цей вчений, пропагандист теорії соціал-дарвінізму, яку він переносив на людське суспільство, розглядав державу в якості живого організму, складної особистості. У розумінні Спенсера, громада є лише нижчою організацією держави, і тому вона повинна володіти низкою правових повноважень не делегованих державою, а притаманних їй як живому соціальному організмові, за власним правом. Стосовно долі такої теорії можна сказати лише одне – жоден сучасний політик з найбільш розвинутих країн світу не дотримується органічної теорії.

І насамкінець, слід вказати, що зазначені теорії в загальному вигляді відповідають інтересам панівних верств населення сучасних розвинутих країн, але існує й „соціально-класова теорія», поширена у нашій державі за часів радянської влади і цілком прийнятна для теоретиків держави і права сучасних соціалістичних країн. Її намагалися назвати „теорією ортодоксального марксизму» і тим самим принизити її значення.

Слід підкреслити, що громадівська та державницька теорії знайшли найбільшого розповсюдження в Україні. Елементи громадівської теорії лягли в основу концепції місцевого самоврядування, яка закріплена в нашому Основному законі. На жаль, громадівська теорія не реалізо-

вана (і не могла бути послідовно реалізована) в повному обсязі, так само як і державницька теорія, про що свідчать ряд положень Конституції України [7, с. 9-10]. Коли ж підкреслюємо наслідки громадянської теорії для України словами „на жаль», мусимо вказати, що це вірно, оскільки прихильність до неї наших законодавців лише спричинила виникнення багатьох не розв'язаних досі проблем державотворення. Але необхідно пам'ятати, що творці Європейської Хартії місцевого самоврядування схилилися до державницької теорії, коли створювали цей міжнародний нормативно-правовий акт [16, с. 9].

Як бачимо, суть названих теорій ґрунтується насамперед на генетичних особливостях самоврядування в різних державах. В основі цих особливостей знаходяться акценти на різні функції органів місцевого самоврядування, котрі забезпечують специфіку побудови самоврядування та визначення його ролі в суспільстві [17].

Висновки. Зміст законодавства про самоврядність у кожній країні переконує у тому, що воно може бути лише таким особливим, якою особливою є кожна з систем права майже двохсот держав світового співтовариства. Впевнитися у такому погляді на життя територіальних колективів сучасних зарубіжних країн можна лише за умови наукового аналізу місцевого управління і самоуправління та встановлення корінних відмінностей між ними, хоча обидві системи спрямовані на вирішення проблем населення місцевих громад.

Література:

1. Нечай Ф. М. Муниципии, Рим и италики / Федор Макарович Нечай. – Мн., 1963. – С. 12.
2. Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины : дис ... докт. юрид. наук / Михаил Александрович Баймуратов. – Одесса, 1996. – с. 18, 38.
3. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування / Василь Степановича Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
4. Игнатов В. Г. Региональные особенности местного управления и само-управления / В. Г. Игнатов, В. И. Хрипун, А. В. Понделков, А. М. Старостин. – Ростов-на-Дону, 1997. С. 321.
5. Енгибарян Р. В. Конституционное развитие в современном мире : основные тенденции / Роберт Вацаганович Енгибарян. М. : Норма, 2007. – С. 495.
6. Мишина Н. В. Местное самоуправление: понятийно-терминологический состав в теории и законодательстве / Н. В. Мишина, Е. А. Фельдман // Юридический вестник. – 1999. – № 4. – С. 99-101.
7. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування : [текст] / Юрій

Панейко. Львів : Літопис, 2002. – С. 196.

8. Jellinek G. Allgemeine Staatslehre / Georg Jellinek; [Heft 1 2]. – Berlin, 1914. Heft 2. – S. 229.
9. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйствования / Лев Александрович Велихов. – М. : Спарк, 1996. – С. 236-238.
10. Бичихін В. М. Місцеве самоврядування і самоврядна діяльність територіальних громад : до пошуку джерел суперечностей / В. М. Бичихін // Мультиверсум. Філософський альманах. – К. : Цент духовної культури. – 2004. – № 43.
11. Воронин А. Г. Основы управления муниципальным хозяйством / А. Г. Воронин, В. А. Лапин, А. Н. Широков. – М. : Дело, 1998. – С. 39.
12. Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России / Григорий Александрович Герасименко. – М. : Наука, 1990. – С. 418.
13. Jellinek G. Allgemeine Staatslehre / Georg Jellinek; [Heft 1-2]. – Berlin, 1914. Heft 1. – S. 33, 629-631.
14. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право : навч. посібник / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Алерта, 2005. – с. 144.
15. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты : учебное пособие / Жан-Поль Жакке ; [пер. с франц.]. – М. : Юрист, 2002. – С. 365.
16. Корнієнко М. І. Місцеве самоврядування / Микола Іванович Корнієнко. – К. : Демос, 1997. – С. 9, 94.
17. Мішина Н. В. Реформа по підвищенню ефективності функціонування органів місцевого самоврядування Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Одеса : Юридична література, 2001. – Вип. 12. – С. 184-186.

Гулак Л. С. Теоретические принципы становления местного самоуправления

Аннотация. В публикации, с учетом исторического аспекта, анализируются основные научные теории происхождения и социальные идеи становления института местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, идеи развития местного самоуправления, теории происхождения института местного самоуправления, городское самоуправление.

Gulak L. Theoretical principles of becoming of local self-government

Summary. This publication, including historical aspects, analyzes the basic theory of scientific ideas and social development institute of local self-government.

Key words: local self-government, the idea of local self-government theory of the Institute of Local Government, Municipal self-government.