

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У ПОГЛЯДАХ Л. ШТЕЙНА

*Стаття присвячена аналізу концепції місцевого самоврядування представника німецької юридичної школи Л. Штейна. Проаналізовано погляди вченого на сутність та функції місцевого самоврядування, основи та роль самоуправління, відмінність самоуправління від централізованого державного управління.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, самоуправління, державна влада, магістрат, громада.*

*Статья посвящена анализу концепции местного самоуправления представителя немецкой юридической школы Л. Штейна. Проанализированы взгляды ученого на сущность и функции местного саморядования, основы и роль самоуправления, отличие самоуправления от централизованного государственного управления.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, самоуправление, государственная власть, магистрат, громада.*

*The article is devoted to the analysis of conception of local self-government of the representative of German legal school L. Shteyn. The views of L. Shteyn are analysed on the essence and functions of self-government, bases and role of self-government, difference of self-government from the centralized state administration.*

**Key words:** *local self-government, self-government, state power, city council, community.*

**Актуальність теми дослідження.** Розбудова сучасної демократичної, правової, соціальної держави в Україні, як проголошує Конституція України, можлива лише через розбудову інституту місцевого самоврядування. Важливу роль в цьому процесі відіграють теорії місцевого самоврядування, які будуть покладені в основу її розбудови. Особливо цікавою в цьому плані є державницька теорія місцевого самоврядування запропонована німецьким вченим Л. Штейном.

Державницька теорія самоврядування Л. Штейна отримала найбільше поширення в Європі, а його ідея, що органи місцевого самоврядування з одного боку є ланкою державного управління, а з іншого – вони самостійні, тому що не є безпосередніми органами держави, а є органами місцевого співтовариства, на яке держава покладає здійснення певних завдань, і сьогодні є актуальною і популярною.

**Метою даної статті** є вивчення поглядів на місцеве самоврядування, його сутність, функції та місце в системі влади представлених в роботах видатного німецького дослідника Л. Штейна.

В статті використані: робота Л. Штейна «Вчення про управління й право управління з порівнянням літератури й законодавства Франції, Англії й Німеччини» [7] та праці дослідників його творчості А. Павка [4], Ю. Панейка [5], Н.М. Коркунова [2] та інші, які висвітлювали основні ідеї видатного

мислителя щодо взаємодії місцевого самоврядування та державної влади.

Треба відзначити, що в питаннях про співвідпорядкованість державних органів з місцевим самоврядуванням, висловлюються різні думки. Одні прагнуть відокремити органи місцевого самоврядування від органів державної влади інші навпаки – поєднати органи місцевого самоврядування з органами державної влади, створивши тим самим виконавчу владну вертикаль. Як раз другі й є представниками державницької теорії до якої належить Л. Штейн.

Погляди Л. Штейна і таких представників державницької теорії XIX ст., як Р. Гнейст та Г. Еллінек, щодо структури органів місцевого самоврядування, і до проблеми компетенції органів місцевого самоврядування, дозволяють зрозуміти, чому для багатьох привабливою є теорія, яка поєднує владні інститути в єдину вертикаль.

Широкого розповсюдження державницька теорія набула у XIX ст., особливо в питанні про поділ компетенції місцевих органів на власні та делеговані. Зокрема, Г. Елінек вважав, що община (громада) має власні права (утворювати свої органи, приймати членів, управляти майном), а також виконувати державні функції, оскільки держава використовує общину для своєї мети, включає її до своєї адміністративної організації. Його підтримував

Л. Штейн, який виокремлював два види функцій органів місцевого самоврядування: функції, що виходять із самостійності суб'єктів самоврядування, називав природними, вільними, а ті, що впливають із їх органічних стосунків з державою, – службовими, або державними [7, с. 515].

Критично оцінивши громадівську теорію, Л. Штейн обґрунтував ідею, що самоуправління – це одна із форм організації місцевого державного управління. Адже всі повноваження в галузі місцевого самоуправління надані державою, джерелом їх є державна влада. Проте, на відміну від центрального державного управління, місцеве самоуправління здійснюється місцевими жителями, які безпосередньо зацікавлені в результатах цього управління, чого не можна сказати про державних чиновників централізованого державного управління, які не залежать від місцевого населення, не підконтрольні йому і не завжди проявляють ініціативу та самостійність у вирішенні місцевих питань. Л. Штейн бачить у самоуправлінні не самостійне управління місцевим суспільством їх власними, що відрізняються від державних, справами, а покладання на місцеве суспільство здійснення завдань державного управління. Тому на відміну від центрального державного управління, вважає М. Коркунов, місцеве самоуправління здійснюється не державними чиновниками, а за участю місцевих жителів, які залучаються на службу державними інтересами та завданнями [2, с. 92].

На нашу думку, місцеве державне управління, яке знаходиться в ієрархічному підпорядкуванні до центрального органу, хоча й буде здійснюватися місцевими чиновниками більше спрямоване на виконання функцій центральної влади на місцях, ніж на вирішення питань, пов'язаних з інтересами місцевих жителів.

Дискусії і полеміка Л. Штейна та Р. Гнейста щодо визначення відмінностей місцевого самоврядування від місцевого самоуправління мали вплив на подальший розвиток теорії самоуправління. В результаті цього, у рамках державницької теорії, сформувалося два напрямки: юридичний (Л. Штейн) та політичний (Р. Гнейст).

Специфіку місцевого самоврядування Л. Штейн розглядав у тому, що самокеровані територіальні громади є суб'єктами права, які через виконання певних службових функцій включені в юридичні відносини з державою. У свою чергу, саме ця обставина відокремлює органи місцевого самоврядування від державних органів, які безпосередньо діють від імені і в інтересах держави [7, с. 243].

Обґрунтовуючи свої погляди, Л. Штейн писав: «Самоуправління – це перша форма, у якій досягає свого втілення ідея вільного управління як організованої участі громадян у функціях виконання взагалі та й управління особливо. Воно виникає не стільки завдяки вільній та самостійній волі окремих громадян, скільки завдяки особливості таких відносин, які породжують та роблять цю участь необхідною. Як висновок – система такого самоуправління базується на системі цих очевидних чинників, що її породжують. Тому слід виходити з погляду, що самоуправління... як і його очевидні

основи, охоплюють цілу державу і таким чином створюють іншу органічну систему виконання поряд із системою управлінською, і що із поєднання цих систем виникає право їх обох» [7, с. 96].

Л. Штейн вважав громаду основною структурною одиницею системи місцевого самоврядування: «...громада є батьківщиною вільного управління, а народ без вільної громади, при будь-якому вільному державному устрої, буде адміністративно рабським народом» [7, с. 132]. Вчений виходив з позиції, що дійсне ефективне державне управління виявляється не через вміння адміністративно підкоряти, а в здатності створювати системи, які самоорганізуються з існуючих елементів. У своїй концепції Л. Штейн велику увагу приділяв безпосереднім функціям самоврядування, задля виконання яких і є єдиною умовою збереження і ефективного існування системи місцевого самоврядування.

Пропагуючи державний характер самоуправління, Л. Штейн, вбачав його гарантії самостійності в тому, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а органами територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій державного управління. Він виділяв два види функцій органів місцевого самоврядування: функції, що виходять із самостійності органів самоуправління (називав їх законними або вільними), та ті, які впливають із їх органічного ставлення до єдності держави (називав їх службовими, державними). Причому, основою організації місцевого самоуправління він вважав общину, яка, на його думку, призначена і здатна – звужено для своїх обмежених рамок – створювати основні форми та органи держави. Вона має своє облаштування і управління і, маючи в членах магістрату щось подібне до міністрів, повинна розвивати систему відповідальності та судимості. І саме общинний лад, на думку Л. Штейна, є серцевиною самоуправління, община є основою вільного управління, і народ без вільної общини, при будь-якому вільному державному облаштуванні, не буде вільним, буде адміністративно залежним. Ця думка знаходить своє продовження в поглядах А. де Токвіля, який зазначає, що «община є тим єдиним об'єднанням, яке так добре відповідає самій природі людини, адже повсюдно, де б не збирались разом люди, община виникає сама по собі» [6, с. 65].

Коли під впливом перемог Наполеона в різних державах Європи почали запроваджувати французьку муніципальну систему, то в Пруссії прийшов зворот у напрямі відродження державного життя. Проявилось це передусім у створенні нових самоврядних інституцій, цілковито відмінних від французької системи. Наслідком реформ з метою відродження Пруської держави великого значення набула міська ординація від 19 листопада 1808 р., – проект міністра Штейна.

До виникнення ідей Л. Штейна спричинилася історична пам'ять про вільні середньовічні корпорації Німецьких міст. За словами Ю. Панейка, вплив на них мали закони французької конституанти і розвиток англійських стосунків, а, крім цього

панівна тоді в Німеччині теорія про свободу громади, яка була реакцією проти абсолютної державної влади, що від часів 30-літньої війни знищила всю самостійність німецьких середньовічних міст [5, с. 52].

Л. Штейн зумів використати всі ці впливи. Він створив проект, який розцінюється як magna charta для пруських міст і є основою для розвитку німецького самоврядування взагалі та вихідною точкою для реорганізації пруського державного устрою. Закон з 19 листопада 1808 р. визнав міську громаду як «політичну істоту». Провідною думкою Л. Штейна було організування міської громади в дусі суспільної самостійності.

За концепцією Л. Штейна, місто мало, за допомогою вибраних органів, завідувати своїми справами як суспільство, яке має власне життя і складається із загалу громадян. Його наміром було не так створити з міст публічно-правні корпорації, як радше притягти міських громадян до участі в публічній адміністрації. Через суспільну діяльність у громадському самоврядуванні громадянин мав уважати себе членом державного організму [5, с. 52].

З підданця поліційної держави Л. Штейн хотів створити громадянина, який бере діяльну участь у виконанні державних завдань. В цьому була передусім виховна мета. Однак при тодішній політичній ситуації в Пруссії Штейнові не вдалося притягнути загал громадян держави до публічної адміністрації. З привілеїв самоврядної реформи отримало переваги передусім німецьке міщанство. В ті часи це була найбільш ініціативна суспільна верства, притягнення якої до публічної служби дало хороші результати для культурного і матеріального розвитку німецьких міст. Народ повинен звикнути до того, наполягав Л. Штейн, що він сам може керувати своїми власними справами, і мусить вийти з дитячого стану, в якому хотіло б тримати людей завжди неспокійне, завжди готове до послуг правління. Вчений наполягав на тому, що «службовий механізм у колегіях розіб'ється через прийняття людей з гущину практичного життя, а на його місце прийдуть живий, повний прямувань творчий дух і зачерпнуте з запасів природи багатство поглядів та почувань» [5, с. 52].

Мета самоврядування за Л. Штейном відрізняється від французької політичної думки XIX століття, яка трактує громаду як орган, призначений для цілей адміністративного правління. Л. Штейн акцентує увагу на політичних цілях, а саме на включенні громадян у співпрацю з державною адміністрацією. Якщо у французькій системі підставу громадського устрою творить мер разом з позбавленою істотного значення громадською радою, то штейнівська система закликає до управління громадськими справами обрану громадську раду і обраний цією радою, колегіально зорганізований магістрат.

Вітчизняний дослідник теоретичних основ самоврядування в європейських країнах Ю. Панейко, відзначає, що організацію міської ради Л. Штейн базує не на старій, станово корпоративній основі, а на новочасній zasadі репрезентації, взятій з

французьких революційних законів. Міська рада складається з міських радних, обраних на підставі безпосереднього і таємного голосування. На думку Ю. Панейко, склад магістрату, зорганізованого за планом Л. Штейна, є взірцем адміністрації, через те, що він поєднує два гармонійні чинники: поруч з платними, професійними урядовцями, що мають фахове знання, до складу магістрату належать теж почесні члени, як представники громадян. За законом перебування при владі платних професійних урядовців становить 12 років, а почесних – 6 років. Л. Штейн мав намір зробити міську управу незалежною від змін політичних тенденцій і тим самим забезпечити значимість міської адміністрації [5, с. 53].

Під впливом теорій про поділ державної влади Л. Штейн базує правові відносини магістрату та міської ради на матеріальному і формальному поділі функцій та на системі взаємної незалежності. Тому, на його думку, не припускалось одночасне виконання функцій члена магістрату і міської ради, бурмістер був тільки головою магістрату, а міська рада обирала для себе окремого голову.

Міська рада була контрольним органом, якому належало право давати загальні вказівки щодо адміністрування громадськими справами. Також міська рада завідувала фінансами міста. Репрезентантом громади та виконавчим і завідуючим органом був магістрат. Хоч у своїй діяльності він керувався ухвалами міської ради, однак магістрат мав право перевіряти легальність цих ухвал. В останньому випадку магістрат міг внести протест до надзірної влади і не допустити, щоб незаконна ухвала втілювалась у життя. Однак система координації органів двох міських влад, провідною думкою якої була рівновага та контроль між двома владами, не була в штейнівській ординації проведена послідовно [5, с. 53]. На нашу думку, дана ординація і не могла бути проведена послідовно, адже в умовах державницької концепції розбудови міської влади магістрат як виконавчий орган перебирає на себе більше повноважень, ніж орган, який його обрав.

Отже, поряд із «політичними теоріями», ряд вчених, відстоюючи самостійність місцевого самоврядування по відношенню до місцевого державного управління, бачили її не лише у незалежному щодо держави становищі посадових осіб самоврядування, а у тому, що органи місцевого самоврядування виступають органами територіальної громади, – відокремленими від держави юридичними особами, на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій державного управління. Зазначені доводи, на думку їх прихильників, носили суто юридичний характер та відображали юридичну складову змісту самоврядування на відміну від вже розглянутої політичної його складової.

Л. Штейн як найбільш відомий представник цього напрямку наголошував на тому, що самоврядні територіальні колективи є особливими суб'єктами права, особливими юридичними особами, що виступають у юридичні відносини з державою. Саме ця обставина відрізняє органи місцевого самовря-

дування від державних органів, які діють від імені і в інтересах держави, не маючи якихось особливих, власних інтересів [5, с. 54].

На думку авторів, органи місцевого самоврядування, як юридичні особи, у виконанні власних та делегованих повноважень залежать від податкової та фінансової державної системи і можливість щонебудь розпочати на місцевому рівні більше залежить від загальної ситуації в державі, ніж від місцевих обставин.

Проаналізувавши погляди представника німецької юридичної школи Л. Штейна можна зробити висновок, що ідеї вченого щодо організації місцевого самоврядування як низового, демократичного підвиду державного управління на місцях, суб'єктом якого є жителі поселень й адміністративних територій, а змістом місцеві проблеми не втратили своєї актуальності і можуть бути використані в сучасній практиці розбудови місцевого самоврядування в Україні.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Еллинек Г. Общее учение о государстве. – Том 1: Право современного государства. – СПб.: Издание юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1908. – 599 с.
2. Коркунов Н.М. Русское государственное право. – Т.П., СПб., 1909. – Т. 2. – 525 с.
3. Матвеев В.Ф. Теории самоуправления в современной науке // Вестник права. – 1905. – № 1. – С. 165-183.
4. Павко А. Концептуальні засади муніципальної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.viche.info/journal/1006/](http://www.viche.info/journal/1006/).
5. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Львів: Літопис, 2002. – 196 с.
6. Токвиль А. Демократия в Америке: Пер. с франц. / Предисл. Гарольда Дж. Ласки. – М.: Издательство «Весь Мир», 2000. – 560 с.
7. Штейн Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии (Перевод с нем. Под ред. И.Е. Андреевского.). – СПб.: Типография В.В. Пратцъ, 1987. – 594 с.

Рецензенти: Іванов М.С., д.політ.н., професор,  
Плохих В.І., к.політ.н., доцент

© Євтушенко О.Н., Моспаненко І.В., 2010

Стаття надійшла до редколегії 08.04.2010 р.