

КОНЦЕПЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПОГЛЯДАХ ПРЕДСТАВНИКІВ РОСІЙСЬКОЇ ПОЛІТИЧНОЇ ДУМКИ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТТЯ

У статті розглядаються концепції місцевого самоврядування, що були розроблені представниками російської політичної думки ХІХ – початку ХХ століття, та їх роль у процесі побудови ефективної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, державна влада, політична думка, теорії місцевого самоврядування, незалежність місцевого самоврядування, реформування місцевого самоврядування, державний контроль, муніципальний соціалізм.*

В статье рассматриваются концепции местного самоуправления, которые были разработаны представителями российской политической мысли ХІХ – начала ХХ столетия, и их роль в процессе построения эффективной модели местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: *местное самоуправление, государственная власть, политическая мысль, теории местного самоуправления, независимость местного самоуправления, реформирование местного самоуправления, государственный контроль, муниципальный социализм.*

In article are considered concepts of the local government, which were designed representative of russian political thought of the ХІХ-ХХ century, and their role in buildings of models of the local government in Ukraine.

Key words: *local governance, state power, political thought, theories of local governance, independence of local governments, reforms in local governance, state control, municipal socialism.*

Проблема взаємодії центральної влади та місцевого самоврядування з часу проголошення незалежності в Україні залишається відкритою. Дана проблема мала місце бути практично на всіх етапах розвитку українських земель, що в різні часи перебували у складах різних держав. Значна частина українських земель тривалий час знаходилась у складі Російської імперії. Саме тому актуальним є аналіз ідей російських теоретиків місцевого самоврядування другої половини ХІХ – початку ХХ століття щодо шляхів вирішення даної проблеми, адже виникнення та розвиток концепції місцевого самоврядування припадає саме на цей період.

У статті використані роботи вітчизняних та російських вчених, зокрема В. Безобразова [1], А. Васильчикова [2], О. Градовського [4], В. Лешкова [14], Н. Лазаревського [11, 12], Б. Чичеріна [21],

А. Михайловського [16], М. Драгоманова [5], О. Євтушенка [6-9], О. Кутафіна [10] та ін., які висвітлювали питання розвитку концепцій місцевого самоврядування в російській політичній думці ХІХ – початку ХХ століття.

Метою даною статті є аналіз теорій місцевого самоврядування представників російської політичної думки ХІХ – початку ХХ століття та узагальнення існуючого теоретичного досвіду для розбудови ефективної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування активно починають розробляться в першій половині ХІХ століття. Виникають теорії місцевого самоврядування: общинна, теорія вільної громади, господарська, громадянська (громадівська), громадянсько-господарська, державницька, юридична, політична [6, с. 178].

Однак найбільш популярною серед науковців у другій половині XIX століття стає громадська теорія, яка спиралася на вчення про природне право людини і виходила із протиставлення держави й суспільства, із принципу визнання волі здійснення своїх завдань місцевими співтовариствами.

Прихильники цієї теорії у дореволюційній Росії вважали самоврядування явищем недержавним, яке виражає тільки місцеві інтереси [6, с. 180]. По суті земська реформа 1864 року в Росії враховувала наробітки громадської теорії. Автори Положення 1864 р., виходячи з недержавної природи земств, не надавали їм державно-владних повноважень утримуючі земства на відстані від політичної влади. Земські установи не були включені в систему державних органів, служба в них відносилася до суспільних обов'язків [7, с. 102].

На думку автора, відсутність у органів самоврядування (земств, управ) необхідних владних повноважень затрудняло здійснення їхніх прав, які проголошувались у Земському Положенні 1864 р. і Миському Положенні 1870 р. Також не визначена відмінність земських установ від урядових не дозволяла зрозуміти чим місцеве самоврядування відрізняється від державного управління на місцях.

Отже, земські й міські органи самоврядування не були підпорядковані місцевій урядовій адміністрації, проте, свою діяльність вони здійснювали під контролем урядової бюрократії в особі міністра внутрішніх справ і губернаторів. У межах своїх повноважень земські й міські органи самоврядування були самостійні, але закон визначав випадки і порядок, в яких їх дії і розпорядження підлягали затвердженню і контролю урядових органів. Тому на місцях існувало дві системи управління: 1) державне управління; 2) земське, міське самоврядування [8, с. 190].

Основними прихильниками громадської теорії в Росії були В. Лешков і А. Васильчиков. Так В. Лешков, спираючись на ідеї про самобутність громади та її невід'ємні права, виступав за незалежність місцевого самоврядування від держави, за необхідність рівної участі у виборах всіх членів земств, тому що вони пов'язані спільними, громадськими, земськими інтересами [14, с. 27-30].

Як зазначає О. Євтушенко, В. Лешков, розуміючи різницю природи держави й місцевого самоврядування, хоч і обґрунтовував ідеї незалежності органів самоврядування від держави, однак і не заперечував можливість співробітництва з державними чиновниками, тому що вважав самоврядування явищем суспільним, тому влада його органів, на його думку, повинна завжди будуватись на основі виборів і як наслідок цього пропонував рівні вибори всіх верств населення [6, с. 180].

У другій половині XIX століття, громадська теорія з її ідеалізацією природи людини та її можливостей, ролі освіти у досягненні суспільством

своїх цілей почала поступатись місцем так званій державницької теорії місцевого самоврядування, прихильники якої розглядали місцеве самоврядування як частину держави.

Основоположниками державницької теорії місцевого самоврядування вважаються німецькі юристи Р. Гнейст та Л. Штейн. У Росії цю теорію підтримували такі видатні юристи, як В. Безобразов, О. Грабовський, Н. Коркунов. Згідно з цією теорією місцеве самоврядування являє собою, перш за все, одну з форм організації державного від управління на місцях, будучи частиною загальної державної системи. Як відмічав В. Безобразов, «самоврядування не може розглядатися інакше, ніж у сукупності зі загальним організаційним всього державного управління, до складу якого воно входить як частина єдиного цілого» [1, с. 321]. Оскільки місцеві органи наділяються своїми повноваженнями державою, то, як наслідок, дані повноваження мають державну владу, і категоричне протиставлення держави і місцевого самоврядування не має сенсу.

Прибічники цієї теорії розглядали місцеве самоврядування як частину держави, як одну з форм організації місцевого державного управління. Будь-яке управління публічного характеру, з точки зору прибічників цієї теорії, є справою державною.

Розповсюдження державницької теорії було викликано змінами реалій другої половини XIX – початку XX століття. Із розвитком процесів урбанізації та індустріалізації знижувалась ступінь ізольованості та самодостатності окремих територій. Також не можна не визнати, що з кінця 70-х років земські установи позбавлені ініціативи, задушені сваволею адміністрації переживають кризу. Багато гласних втратили інтерес до свого суспільного обов'язку, що перестали відвідувати засідання земських зборів [13, с. 90].

Крім того, роки царювання Олександра III висунули на політичну арену ідеї централізації й зміцнення принципу бюрократичного самодержавства. Згідно з Положенням про губернську і повітову земську установи 1890 р., земські установи стали розглядатися як частина державного управління і служба в земських посадах прирівнювалася до державного, але взаємини з поліцією залишилися колишніми. Уряд, побоюючись політичної активності представницьких установ на місцях, не прагнув давати в їхні руки реальні владні механізми [7, с. 103].

Земське Положення від 12 червня 1890 року фактично заперечувало будь-який зв'язок з ідеєю місцевого самоврядування [9, с. 139], тому що місцеве самоврядування не вписувалось у політичну систему самодержавства.

Долу земських установ в 1892 р. спіткало й міське самоврядування. Миське Положення 1892 р. значно урізало виборче право для городян. Число виборців зменшилось у 6-8 разів (до 0,5 % – 2 % усього міського населення), а також було скорочене й число гласних (приблизно в 2 рази). К.А. Пажитнов з цього приводу сказав «Можна

сказати, що після реформи 1892 р. у нас взагалі не залишилося самоврядування в загальноприйнятому значенні слова» [18, с. 38-42].

Таким чином, реформи 1890 й 1892 р. законодавче включили земське й міське самоврядування в систему державної влади, ліквідувавши протиріччя між законодавчим закріпленням прав місцевого самоврядування й фактичними можливостями їхньої реалізації.

Державна теорія місцевого самоврядування почала розроблятися в Росії у 70-ті роки XIX століття. На думку державознавців, практичних працівників, міське самоврядування являло собою децентралізоване державне управління [11, с. 51]. А. Михайловський розглядав самоуправління як частину загального державного управління, як особливу організацію державної влади на місцях, засновану на виборних началах [16, с. 40]. Складовою частиною державного управління вважав міське самоврядування В. Безобразов [1, с. 51].

На думку В.П. Безобразова, органи місцевого самоврядування за визначенням повинні бути включені в державну систему керування. Він підкреслював необхідність законодавчого визначення компетенції органів місцевого самоврядування. Російський вчений вбачав сутність самоуправління в «управлінні по законам і через закони» [17].

Визнаючи за органами самоуправління, право діяти в межах визначеної законом компетенції, В. Безобразов тим самим визнавав їх владний характер. Теоретична позиція дослідника засновувалась на тому, що самоуправління та бюрократичне управління – це дві сторони єдиного державного управління [1, с. 321].

Державна концепція місцевого самоврядування базувалась на тому положенні, що заклади самоврядування обов'язково повинні діяти і в громадських, і в державних інтересах. Згідно з цією концепцією, міське самоврядування має своїм джерелом державну владу. Організація самоврядування на місцях будується на основі закону. Вибір предметів діяльності не залежить від самоврядних органів, а визначається державою. Формулюючи висновок про співвідношення держави та місцевого самоврядування, А. Тимофєєв відмічає: корінного розмежування у справах, якими відають ці інститути, немає. Все засновується на тому, що держава визнає необхідною передачу справ на місця, і, по суті, діяльність самоврядування і держави залишається однорідною [20, с. 8-9].

О. Градовський вважав, що всі системи самоврядування (міське, повітове і губернське) повинні бути побудовані за єдиним зразком, а це дасть їм можливість погодженої дії [11, с. 51]. На його думку, органи місцевого самоврядування, як виборні установи повинні діяти як органи держави, користуючись даними від неї повноваженнями [12, с. 76]. Цю ідею доповнював Н. Лазаревський думкою про те, що міське самоврядування – це система децентралізованого державного управління,

де дійсність децентралізації забезпечується юридичними гарантіями [11, с. 51].

На думку О. Градовського, місцева влада повинна не тільки задовольняти вимогу державної єдності, але навіть у більшій мірі має бути витвором національної єдності. Місцевому самоврядуванню не слід давати представника інших національностей, релігій, щоб не руйнувати національної єдності.

Н. Лазаревський визначав міське самоврядування як «систему децентралізованого державного керування, де децентралізація забезпечується рядом юридичних гарантій, які, з одного боку, обмежують самостійність органів місцевого самоврядування, а з іншої, забезпечують тісний зв'язок держави з даною місцевістю і її населенням». На його думку, «державна влада є сукупністю повноважень монарха, коронної адміністрації, парламенту, органів самоврядування» [11].

Треба підкреслити, що і О. Градовський, і Н. Лазаревський звертали увагу на політичне значення «самоврядування», його публічність, а також на децентралізацію державної влади, тобто на перерозподіл функцій управління від центральних органів до місцевих [6, с. 181].

Крім того, державна теорія місцевого самоврядування отримала свого розвитку в роботах таких відомих російських юристів, як І. Євтіхєєв, Б. Чичерін та ін.

Так, ще в 1866 році Б. Чичерін у своїй роботі «Про народний уряд» стверджував, що міське самоврядування повинно узгоджуватись із центральним, оскільки держава потребує єдності дій, перш за все, у ході внутрішніх справ. Окремі місцевості, з одного боку, мають свої власні потреби, які краще за все задовольняти місцевим самоврядуванням. З іншого боку – місцеві інтереси знаходяться у тісному зв'язку зі загальними, тому самоврядування не може бути виключним початком місцевих установ.

Визнаючи громаду історичною попередницею держави, він відстоював думку про пріоритет державної влади над місцевою. Більш того, Б. Чичерін виступав за потрійний контроль над місцевими союзами – законодавчий, судовий та адміністративний. На думку вченого, співвідношення державної влади та місцевого самоврядування, компетенція державних та самоврядних структур повинна розмежовуватись законом і є результатом своєрідного балансу між державою і суспільством [21, с. 755].

Б. Чичерін бачив у місцевому самоврядуванні присутність двох начал – урядового та громадського (тобто самоврядування). Цю двоякість він пояснив необхідністю виокремлювати «чисто державну сферу» із галузі діяльності приватних союзів. На його думку, урядове, або політичне, начало знаходить втілення у бюрократичному апараті, а громадське – у місцевому представництві, що є несумісним із політичною боротьбою та має чисто адміністративне значення [22, с. 357].

Справжнім ґрунтом для самоврядування Б. Чичерін вважав федеративну республіку, через

те, що саме при такому державному устрої місцеве самоврядування найкращим чином «узгоджується із верховним началом державного життя» [14, с. 359-360].

Слідом за Б. Чичеріним велику увагу системі контролю державної влади над місцевою приділяв у своїй роботі «Основи та межі самоврядування. Досвід критичного розгляду основних питань місцевого самоврядування у законодавстві найважливіших європейських держав» М. Свєшніков. Крім того, обидва автора торкаються проблеми виборності місцевих органів влади – на їх думку, посади в місцевому самоврядуванні повинні носити безвозмездний характер [3, с. 12].

До кінця XIX в Росії, як і в багатьох європейських державах, практично відбувається поєднання місцевого управління та місцевого самоврядування, що дозволяє говорити про існування тут дуалістичної муніципальної концепції [3, с. 13].

Особливістю Росії було те, що земські установи створювалися як господарські, вони були позбавлені будь-яких політичних функцій. Хоча сучасники розглядали їх як основу майбутнього політичного устрою країни, бачили в них повернення до традицій соборності і вважали їх першим кроком до конституції, тому що члени земств, по суті, були уповноваженими від населення. Урядовий тиск впливав на поширення опозиційних настроїв у земствах, поступово формується один із провідних напрямків суспільної думки – земський лібералізм (земський ліберальний рух) [7, с. 104].

На думку М.П. Драгоманова, земства доцільно було би використати для захисту національних прав українців на основі «державно-земської автономії» [5].

Протиріччя між земствами і державною владою були викликані також тим, що практично вся діяльність земств контролювалася урядовими чиновниками. Постанови щодо великих проектів вимагали затвердження губернатора або міністра внутрішніх справ. Постанови могли бути опротестовані губернатором або Сенатом. Крім того, місцева поліцейська влада підпорядковувалась урядовим установам. По суті, виконавчу владу земства мали тільки на папері й фактично могли тільки стягувати податки та карати злісних неплатників [9, с. 140].

На місцеве самоврядування впливали не лише ідей, що стали загальнолюдським здобутком, але і погляди, що мали обмежений характер, хоч вони і мали популярність у свій час. Це, наприклад, ідеї муніципального соціалізму, що зародилися у Англії в середині XIX століття. Муніципальний соціалізм являв собою сукупність

програмних положень та установок, спрямованих на забезпечення можливо більш повної демократизації місцевого життя. Перша вимога, яка містилась у муніципальних програмах політичних партій, – надання міській та сільській громадам прав більш широкої автономії. Друга вимога полягала у збільшенні представництва населення в органах місцевого самоврядування.

У російській політичній думці муніципальний соціалізм характеризувався як побудова всього громадського життя за одним широким принципом: можливо більш повна демократизація місцевого життя, слугування інтересам широких мас. Прибічники ідей муніципального соціалізму сподівалися шляхом послідовних реформ, зміни державного та громадського життя без різких стрибків та потрясінь перебудувати сучасне для них життя на нових засадах. Створення на місцях стовпів демократії, здатних протистояти центральним органам влади, розширення прав місцевого самоврядування у політичній сфері трактувалися прибічниками муніципального соціалізму ледве не як корінна зміна влади в суспільстві.

Ідеологія муніципального соціалізму отримала підтримку у частини російських соціал-демократів. Так, Г. Плеханов був переконаний у тому, що самоврядування безперечно краще, ніж бюрократичний режим у новому політичному устрої [19, с. 177].

Під час революції 1905-1907 років та реакції, що відбулися після неї, між Г. Плехановим та більшовицьким крилом РСДРП, яке очолював В. Ленін, виникли розбіжності з питань організації місцевого самоврядування. В. Ленін критично сприймав доктрину муніципального соціалізму, вважав її політично ілюзорною та теоретично помилковою. На його думку, місцеві органи завжди несамостійні та залежні від реакційного центру, який в умовах капіталістичної держави безумовно знищить будь-яке місцеве самоврядування.

Таким чином, вивчення закономірностей розвитку теорій місцевого самоврядування, їх практичне застосування допомагає зрозуміти низку проблем місцевого самоврядування, які потребують вирішення в сучасній Україні. Для теорії та практики українського місцевого самоврядування в його історичному розвитку необхідним є глибокий комплексний аналіз теорій місцевого самоврядування, зокрема російських авторів.

Досліджуючи теоретичні концепції місцевого самоврядування російських політичних діячів, можна зробити висновок про те, що запропоновані у XIX столітті російською політичною думкою теорії місцевого самоврядування можуть бути підґрунтям для вдосконалення вітчизняної системи державної влади та місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. – СПб., 1882. – 737 с.
2. Васильчиков А.О. О самоуправлении: (Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений). Т. III. – СПб.: Тип. Эдуарда Праца, 1870. – 477 с.

3. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. – М.: Норма, 1998.
4. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. – СПб., 1883.
5. Драгоманов М.П. Листи на Наддніпрянську Україну // М.П. Драгоманов. Літературно-публіцистичні праці: У 2 т. – Т. 1. – К., 1970.
6. Євтушенко О.Н. Концепції державної влади і місцевого самоврядування та їх вплив на розвиток суспільно-політичних відносин в українських землях у другій половині XIX ст. // Гілея (науковий вісник): Збірник наукових праць / Гол. ред. В.М. Вашкевич. – К., 2008. – Вип. 12. – С. 178-187.
7. Євтушенко О.Н. Земське самоврядування в Україні в другій половині XIX ст.: політико-правовий досвід. Наукові праці: Науково-методичний журнал. Т. 79. Вип. 66. Політичні науки. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2008. – С. 101-105.
8. Євтушенко О.Н. Земська куріальна виборча система: політико-правові аспекти її застосування. Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ; Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2008. – Вип. 13. – С. 185-194.
9. Євтушенко О.Н. Земська реформа 1864 року як компроміс між самодержавством і регіонами // Наукові праці: Науково-методичний журнал. Т. 65. Вип. 52. Політичні науки. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2007. (222 с.). – С. 137-141.
10. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юристъ, 1997. – 428 с.
11. Лазаревский ИМ. Самоуправление // Мелкая земская единица. – СПб., 1903.
12. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. – СПб., 1910.
13. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. – М.: 1993.
14. Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года 1 января. – М., 1865.
15. Матвеев В.Ф. Теории самоуправления в современной науке // Вестник права, 1905. – № 1. – С. 165-183.
16. Михайловский А.Г. Реформа городского самоуправления в России. – М., 1908.
17. Муниципальное право / Под. ред. А.М. Никитина. – М.: Юнити, 2000. – 325 с.
18. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. – СПб.: 1913.
19. Плеханов Г.В. Соч. В 24 т. – Т. 16.
20. Тимофеев А.Г. Самоуправление и автономия. – СПб., 1906.
21. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. – М., 1866.
22. Фадеев В.И. Муниципальное право России. – М., 1994.

Рецензенти: доктор історичних наук, професор Шкляж Й.М.;
кандидат політичних наук, доцент Євтушенко О.Н.

© Моспаненко І.В., 2009

Надійшла до редакції 02.03.2009 р.