

Державна влада і місцеве самоврядування в політичній думці у другій половині XIX століття

Олександр Євтушенко, Ірина Моспаненко

Кандидат політичних наук, доцент кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, 54003, м. Миколаїв, вул.. 68 Десантників, 10, тел. (0512)765558, evtyshenko-a@mail.ru

Магістр політології, здобувач кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, 54003, м. Миколаїв, вул.. 68 Десантників, 10, тел. (0512)765558, kafedra.dc@mail.ru, irenvesna@mail.ru

The article covers the world theories of local government which were formulated by the representatives of political thought in the 19th century.

Ключові слова – local self-government, state government, system of local self-government, public administration.

З часу проголошення незалежності, в Україні залишається відкритою проблема реформування державної влади на засадах децентралізації та розбудови дієвого місцевого самоврядування. Тому теоретичний та практичний досвід, накопичений у цій сфері у XIX ст. може бути орієнтиром для вдосконалення вітчизняної системи державного управління та місцевого самоврядування.

Сформовані у XIX ст. світові теорії місцевого самоврядування: общинна, вільної громади, господарська, громадівська, громадівсько-господарська, державна, юридична, політична, які відображали досвід різних цивілізацій, впливали на проведення реформ місцевого самоврядування на українських землях, що перебували у складі інших держав, допомагали стабілізації державного управління, навіть недемократичних політичних режимів.

Першою теорією місцевого самоврядування була теорія общинного управління, ідеї якої були сформульовані ще в 1790 р. французом А. Туре. Опираючись на вчення про громаду й природне право, вчений довів, що громада, як інститут, який виник раніше держави, має право на рішення своїх внутрішніх справ і це явище носить природний і невідчужуваний характер. А. Туре обґрунтував дві основні проблеми учення про місцеве самоврядування, які пізніше одержали свій розвиток у різних теоріях місцевого самоврядування:

а) поняття о власних общинних справах, властивих по своїй природі муніципальному управлінню;

б) поняття о державних справах, які передаються державою органам місцевого самоврядування [11, 28]

Пізніше німецькі вчені, проголошуючи ідею автономності общинного самоврядування, обґрунтували теорію "вільної громади". Ця теорія найбільш послідовно й повно найшла своє відображення у Бельгійської Конституції 1831 р. [14, 165-183].

Господарська теорія, сутність якої зводилася до визнання за органами місцевого самоврядування вирішення тільки господарських завдань, з'явилась в епоху ринкових перетворень.

Вчення про природне право людини, яке було основою общинної теорії управління, теорії вільної

громади, стало ідейною засадою громадівської теорії місцевого самоврядування. На думку представника цієї теорії.

А. де Токвіля, право жителів громади на управління своїми справами є таким же невід'ємним і невідчужуваним правом, як і природні права та основні свободи людини [15, 65].

Питання місцевого самоврядування були найважливішими в другій половині XIX ст. для українських земель, які знаходилися у складі Російської та Австрійської імперій.

Так на Галичині та Буковині, що входили до складу Австрійської імперії, розбудова місцевого самоврядування відбувалася на основі громадівської теорії. За допомогою куріальної виборчої системи створювались крайові представницькі органи (крайові сейми), які носили яскраво виражений класовий характер, перебували в повній залежності від австрійського уряду. [8, 72–78].

У 1865-1870-х роках у шести лівобережних та південноукраїнських губерніях були запроваджені земства, які створювались за територіальною ознакою і повинні були вирішувати питання економічного життя, суспільних і політичних відносин, культури, побуту в своєму регіоні [9, 186].

Громадські діячі були прихильниками громадівської теорії через те, що вони намагалися побудувати таку модель взаємодії державної влади і місцевого самоврядування, за допомогою якої вони мали би право вирішувати всі питання місцевого значення не звертаючись до державної влади.

Представник громадівської теорії були В.Н. Лешков розумів різницю природи держави й місцевого самоврядування обґрунтовував ідеї незалежності органів самоврядування від держави, хоча і не заперечував можливість співробітництва з державними чиновниками [13, 27-30]. Інший представник цієї ж теорії А. Васильчиков вважав самоврядування особливою формою самоорганізації жителів певної території, і намагався з'єднати публічний характер державної влади й самоврядування, як особової форми цієї влади [1, 1-7]

Основоположники державної теорії Р. Гнейст, Л. Штейн, наголошували на тому, що органи місцевого самоврядування залишаються частиною єдиного державного механізму, елементом загальної системи управління суспільством [4, 14].

На думку Л. Штейна, органи місцевого самоврядування є елементом системи державного

управління з особливими юридичними повноваженнями й правами, який поєднує у собі дві основні функції - державного управління й забезпечення інтересів місцевих територіальних громад [18, 32].

В кінці XIX століття в Росії дістала свого поширення державницька теорія місцевого самоврядування, яка наголошувала, що органи місцевого самоврядування повинні входити в загальний лад державного управління.

О. Градовський вважав, що всі системи самоврядування (міське, повітове і губерньське) повинні бути побудовані по єдиному образу, а це дасть їм можливість погодженої дії [6]. На його думку, органи місцевого самоврядування, як виборні установи повинні діяти як органи держави, користуючись даними від неї повноваженнями. [7, 76]. Цю ідею доповнював Н. Лазаревський думкою про те, що місцеве самоврядування - це система децентралізованого державного управління, де дійсність децентралізації забезпечується юридичними гарантіями [12, 5].

На думку, Б. Чічеріна співвідношення державної влади та місцевого самоврядування, компетенція державних та самоврядних структур повинна розмежовуватися законом і є результатом своєрідного балансу між державою і суспільством [17, 32].

Представник української політичної думки М. Драгоманов, обстоюючи принцип «самоуправи» областей і національностей, заснований на демократичних началах, обґрунтував можливість зміни державного устрою у Російській імперії на засадах федералізму. Він запропонував під час проведення адміністративно-територіальної реформи надати широкої автономії земським одиницям – общинам, повітам, губерніям [7, 52-60]. І. Франко розглядав федерацію як автономію національностей для розв'язання міжетнічних проблем, підтримуючи ідею «якнайширшого самоврядування общин, повітів і країв, складених з вільних людей і поєднаних між собою вільною федерацією» [16, 452].

Існування земств активізувало політичне життя Російської імперії, особливо в українських губерніях. Земства почали втручатися у рішення соціально-політичних питань, стали важливим чинником демократичного руху на Лівобережній та Південній Україні. С. Вітте вважав, що протиставлення місцевого самоврядування уряду, або верховної владі неминує в тому сенсі, що означена влада заснована на принципі — єдиної і неподільної волі монарха, а місцеве самоврядування — на принципі самостійної діяльності обраних народом представників [3, 72-73].

Розроблені представниками політичної думки XIX століття теоретичні моделі взаємодії державної влади і місцевого самоврядування на практиці були зведені до симбіозу громадівської та державницької теорій. На той час на практиці місцеве самоврядування розглядалось як елемент системи єдиного державного управління, яке включало як державну адміністрацію, так і самоврядування. Але запропоновані у XIX столітті політичною думкою теорії місцевого самоврядування можуть бути підґрунтям для вдосконалення вітчизняної системи державної влади та місцевого самоврядування.

References

- [1] Васильчиков А.Н. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных и общественных учреждений. - Т.1. - СПб., 1872. - С. 1-7.
- [2] Верховцева І.Г. Діяльність земств Правобережної України (1911-1920 рр.). Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата історичних наук.– Черкаси, 2004. – 18 с.
- [3] Витте С.Ю. Самодержавие и земство. СПб., 1908. С. 72-73.
- [4] Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии. - С.-Петербург, 1896. -С.41.
- [5] Градовский А.Д. Системы местного самоуправления на Западе Европы и в России //Сборник государственных знаний. - Спб., 1878. - Т. V. - С. 76.
- [6] Градовский А.Д. Начала русского государственного права. - Спб., 1883.-С.27-30.
- [7] Драгоманов М. «Вольный Союзъ» - «Вільна Спілка». – Женева, 1884. // Слісаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української конституції. – К., 1993. – С. 52-60.
- [8] 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. – С. 137–141.
- [9] Євтушенко О. Н. Земська куріальна виборча система: політико-правові аспекти її застосування // сучасна українська політика. Політики та політологи про неї. – Київ; Миколаїв: Вид-во МАГУ ім.. Петра Могили, 2008. – Вип.. 13. – С. 185-193.
- [10] Кульчицький В., Мікула О. Органи самоврядування в Галичині за часів австрійського панування // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 2. – С. 72–78.
- [11] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юрист, 1997. – 428 с.
- [12] Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву, Т.П. - Спб, 1910.-С.5.
- [13] Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января 1. - М., 1865. - С.27-30.
- [14] Матвеев В.Ф. Теории самоуправления в современной науке // Вестник права, 1905, - № 1. - С. 165-183.
- [15] Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 65
- [16] Франко І. Програма галицьких соціалістів // Зібрання творів: у 50 т. – К.: Наукова думка, 1986. – Т. 45. – С. 448-464.
- [17] Чичерин Б. Н. О народном представительстве. - М., 1866. - С. 766.
- [18] Штейн Л. Учение об управлении и право управления. СПб., 1874,с. 32.