

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

# Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 21 (34)

Суми – 2020

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i21.p25>

## МУНІЦИПАЛЬНЕ-ПРАВОВІ ПОГЛЯДИ Л. ФОН ШТЕЙНА



*Сухонос Володимир Вікторович,  
доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри конституційного права, теорії  
та історії держави і права  
Навчально-науковий інститут права,  
Сумський державний університет  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9058-5182>*

Розглядаючи суть самоврядування, Л. Штейн вважав, що найлегше її зрозуміти, якщо простежити історичний хід розвитку ідеї самоврядування, створення і зміцнення його органів. Самоврядування не могло виникнути при абсолютизмі, як монархічному, так і республіканському. Воно можливе лише в умовах конституційного ладу, що забезпечує свободу розвитку самоврядних місцевих установ.

Погляди Л. Штейна тісно примикали до громадської теорії самоврядування. Він був ближче до неї, аніж Р. Гнейст. Зокрема, для нього держава і самоврядні союзи є суспільними організаціями. На державі лежить здійснення завдань загальнодержавного значення, а на органах самоврядування здійснення місцевих, спеціальних завдань, які, в силу свого місцевого значення, і повинні бути доручені органам місцевого самоврядування, як установам, що близько стоять до місцевості і безпосередньо зацікавлені у здійсненні місцевих справ.

Визнаючи громаду соціальним організмом і наявність особливих місцевих громадських справ, що становлять предмет компетенції органів місцевого самоврядування, Л. Штейн вказував на те, що ці особливі громадські справи в той же час є й справами державними. Він не протиставляв органи самоврядування діяльності урядових органів, але визнавав, що і ті, й інші роблять одну спільну державну справу, тільки перші місцевого, а другі загального значення.

Л. Штейн вважав, що місцеве самоврядування є участю в управлінні, оскільки в ньому виражається представництво сукупності лише тих місцевих інтересів, які обумовлюються поземельним володінням, за допомогою якого можуть бути об'єднані, принаймні, переважно, лише інтереси, пов'язані з цим володінням. Але в органах самоврядування є багато інтересів, які не мають нічого спільного з поземельним володінням і велика кількість громадян, які не мають такого володіння, отже, вони, на підставі визначення Л. Штейна, повинні бути виключені з місцевого самоврядування. Таким чином, Л. Штейн при визначенні місцевого самоврядування як його головної ознаки взяв не місцевість або територіальний район, а земельну власність.

Що ж стосується устрою органів місцевого самоврядування, то Л. Штейн вважав, що будь-яке громадське об'єднання, яке виконує завдання управління, має бути постійним, організованим і визнаним урядом. Його організація повинна бути подібна державній, чим досягається єдність вільного управління.

Таким чином, Л. Штейн, розрізняючи компетенцію державних органів і органів самоврядування, не протиставляв їх один одному, а вважав, що місцеві органи самоврядування можуть навіть краще справлятися з «покладеними справами», аніж самі органи державної влади. Головною ж ознакою місцевого самоврядування він вважав не місцевість або територіальний район, а земельну власність. Водночас, підставою виборів, з його точки зору, служить не землеволодіння, а приналежність до відомих корпорацій і сплата податків.

Ключові слова: муніципальне-правові погляди Л. Штейна; державницька школа місцевого самоврядування; повноваження місцевого самоврядування; самоврядування; співвідношення функцій держави і місцевого самоврядування.

**Sukhonos V.V. Municipal-legal views of L. von Stein.** Considering the essence of self-government, L. Stein believed that the easiest way to understand it is to trace the historical course of the development of the idea of self-government, the creation and strengthening of its organs. Self-government could not arise with absolutism, both monarchical and republican. It is possible only in the context of a constitutional order that ensures the freedom of development of self-governing local institutions.

L. Stein's views closely adhered to the public theory of self-government. He was closer to her than R. Gneist. In particular, for him the state and the self-governing unions are social organisms. The state has the task of carrying out tasks of national importance, and on the bodies of self-government the implementation of local, special tasks, which, by virtue of their local importance, must be entrusted to the bodies of local self-government, as institutions close to the locality and directly interested in the implementation of local affairs.

Recognizing the community as a social organism and the presence of special local public affairs, which are the competence of local governments, L. Stein pointed out that at the same time these special public affairs are also public affairs. He did not oppose the self-government bodies of governmental bodies, but acknowledged that both of them and others make one common state business, only the first local and the second general.

L. Stein considered that local self-government is a participation in government, since it expresses the representation of only those local interests that are conditioned by land ownership, through which only at least mainly the interests associated with this can be combined. possession. But in self-government there are many interests that have nothing to do with land ownership and a large number of citizens who do not have such ownership, so they, on the basis of L. Stein's definition, should be excluded from local self-government. Thus, in defining local self-government as his main feature, L. Stein took not land or territorial district but land property.

As for the structure of local self-government bodies, L. Stein believed that any public association that performs the tasks of government should be a permanent, organized and recognized government. His organization should be similar to the state, which achieves the unity of free government.

Thus, L. Stein, distinguishing between the competences of state bodies and self-government bodies, did not oppose them to each other, but believed that local self-government bodies could even cope better with "assigned cases" than the state authorities themselves. He considered the main feature of local self-government not land or territorial district, but land ownership. At the same time, the basis of the election, from his point of view, is not ownership, but belonging to well-known corporations and paying taxes.

Keywords: L. Stein's municipal and legal views; state school of local self-government; powers of local self-government; municipality; the ratio of functions of the state and local self-government.

Постановка проблеми. Наріжним елементом процесів децентралізації став розвиток місцевого самоврядування. У зв'язку з цим достатньої актуальності набула проблематика муніципальної теорії минулого, а особливо та, котра спрямована на розгляд питання співвідношення місцевого самоврядування із державним механізмом. Особливо це стосується представників т. зв. «державницької теорії місцевого самоврядування»: Р. Гнейста, П. Лабанда, Г. Еллінека і, звісно, Л. фон Штейна.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Звісно, не слід вважати, що науковці повністю ігнорують муніципальну проблематику. Зокрема, можна

згадати, що за останні п'ять років вийшли друком значна кількість публікацій монографічного характеру, у тому числі й авторська [9, с. 141–235]. Значний доробок у сферу дослідження правових засад місцевого самоврядування зробили такі відомі вітчизняні муніципалісти як О. Батанов [1], І. Дробуш [2], О. Назаренко [5], М. Пухтинський [6] та ін.

Не применшуючи доробку зазначених науковців, слід звернути водночас увагу на історико-філософський аспект місцевого самоврядування, який здебільшого розглядався узагальнено.

Цілі і завдання. Саме тому, метою цієї статті має стати аналіз державницької теорії місцевого самоврядування в контексті поглядів на нього Л. фон Штейна.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи суть самоврядування, Л. Штейн вважав, що найлегше її зрозуміти, якщо простежити історичний хід розвитку ідеї самоврядування, створення і зміцнення його органів. Самоврядування не могло виникнути при абсолютизмі, як монархічному, так і республіканському. Воно можливе лише в умовах конституційного ладу, що забезпечує свободу розвитку самоврядних місцевих установ.

Погляди Л. Штейна тісно примикали до громадської теорії самоврядування. Він був ближче до неї, аніж Р. Гнейст. Зокрема, для нього держава і самоврядні союзи є суспільними організаціями. На державі лежить здійснення завдань загальнодержавного значення, а на органах самоврядування здійснення місцевих, спеціальних завдань, які, в силу свого місцевого значення, і повинні бути доручені органам місцевого самоврядування, як установам, що близько стоять до місцевості і безпосередньо зацікавлені у здійсненні місцевих справ.

Визнаючи громаду соціальним організмом і наявність особливих місцевих громадських справ, що становлять предмет компетенції органів місцевого самоврядування, Л. Штейн вказував на те, що ці особливі громадські справи в той же час є й справами державними. Він не протиставляв органи самоврядування діяльності урядових органів, але визнавав, що і ті, й інші роблять одну спільну державну справу, тільки перші місцевого, а другі загального значення. Л. Штейн писав: «Насправді як урядові, так і самоврядні органи належать державній владі і діють від її імені; як державна служба, так і громада мають завдання здійснювати державні закони; ці органи мають свою як місцеву, так і загальну компетенцію; вони знаходяться поруч в ієрархії службової системи і в рівній мірі підкоряються дистанційному порядку руху справ» [9, с. 65].

У поглядах Л. Штейна на самоврядування слід виділити три основні питання: 1. Поняття про самоврядування взагалі і місцеве самоврядування зокрема; 2. Організація самоврядування та його компетенція; 3. Відносини між самоврядуванням та урядом.

Погляди Л. Штейна на самоврядування, як зазначає В. Івановський, перебували в тісному зв'язку з його поглядами на державу взагалі і на управління зокрема. На його думку, останнє відбувається при посередництві відповідних органів, які можуть бути зведені до уряду та самоврядування. В уряді втілюється єдність

виконання, тобто воно охоплює собою всю державу, є органом виконання волі держави, як єдиної особистості. В самоврядуванні ж, навпаки, втілюється виконання на основі різноманітності інтересів державного життя.

Саме тому останнє повинно підпорядковуватись першому. Самоврядування виражається в двох основних формах – місцеве самоврядування та особисті союзи.

«Самоврядування, – писав Л. Штейн, – є першою формою, в якій втілюється ідея вільного управління як організованої і повноважної участі громадян у виконанні загальних функцій і управлінні особливими справами. Воно виникає не стільки завдяки вільній і самодіяльній волі окремих громадян, скільки завдяки природі цих відносин, що породжують необхідність цієї участі. Самоврядування являє собою другу органічну систему виконання поряд із системою урядовою» [9, с. 27–28]. В іншій роботі Л. Штейн давав дещо інше визначення самоврядування, відзначаючи, що самоврядування є насамперед вираженням свободи в управлінні, а вільне управління виражається в тому, що частина функцій і прав уряду передаються вільному самовизначенню індивідуумів, тобто вільній самодіяльності народу. У цих визначеннях присутні три істотні моменти: 1) самоврядування є вільним управлінням; 2) це управління здійснюється за допомогою вільно організованої та правомочної самостійності народу; 3) ця дія спрямована як на задоволення загальнодержавних інтересів, так і на управління місцевими, особливими справами.

Ці три моменти повинні служити ознаками, на підставі яких та чи інша діяльність могла бути визнана самоврядуванням. Наприклад, якщо будь-яка установа, будучи вільно організованою самостійною організацією громадян, ставила перед собою цілі, що не входять в сферу управління, то вона не могла бути визнана органом самоврядування. З іншого боку, установа, що є хоча б і органом управління, але не містить у своїй діяльності і організації елементів свободи і самостійності, також не може бути визнана органом самоврядування [8, с. 386].

При визначенні місцевого самоврядування Л. Штейн мало звертав уваги на зроблене ним раніше визначення самоврядування взагалі і давав різні, часто не співпадаючі і навіть суперечливі визначення місцевого самоврядування, називаючи в якості його істотних ознак володіння взагалі, землеволодіння, місцевість або територіальний район, або ж, нарешті, як у самоврядуванні взагалі, вільне самовизначення індивідуумів. В якості узагальнюючого визначення місцевого самоврядування можна вважати наступне: «місцеве

самоврядування – це ті особливі відносини, які, в силу єдності поземельного володіння, є місцевим об'єднанням особливих інтересів» [11, с. 36].

Отже, за Л. Штейном, місцеве самоврядування є участю в управлінні, оскільки в ньому виражається представництво сукупності лише тих місцевих інтересів, які обумовлюються поземельним володінням, за допомогою якого можуть бути об'єднані, принаймні, переважно, лише інтереси, пов'язані з цим володінням. Але в органах самоврядування є багато інтересів, які не мають нічого спільного з поземельним володінням і велика кількість громадян, які не мають такого володіння, отже, вони, на підставі визначення Л. Штейна, повинні бути виключені з місцевого самоврядування. Таким чином, Л. Штейн при визначенні місцевого самоврядування як його головної ознаки взяв не місцевість або територіальний район, а земельну власність.

Що ж стосується устрою органів місцевого самоврядування, то Л. Штейн вважав, що будь-яке громадське об'єднання, яке виконує завдання управління, має бути постійним, організованим і визнаним урядом. Його організація повинна бути подібна державній, чим досягається єдність вільного управління.

Свобода останнього виражається в трьох моментах: 1) у вільній участі в спілкуванні; 2) у вільній участі в прийнятті рішень – будь-яка свобода спілкування повинна бути утворена через участь усіх членів; 3) у свободі виборів – усі органи вільного управління виборні і кожен член спілкування має право бути обраним на будь-яке місце. Тим самим він відкидає принцип землеволодіння, як основну ознаку місцевого самоврядування.

Л. Штейн вважав, що свобода виборів не може сягати до незалежності від держави. Будь-яка система виборів повинна бути встановлена або, принаймні, затверджена державою, але вона може існувати тільки при державно-громадській організації суспільства. Принцип же державно-громадського суспільства полягає в організації активного і пасивного права виборів на основі обов'язку сплати податків. Таким чином, не землеволодіння служить підставою виборів, а приналежність до відомих корпорацій і сплата податків.

Вчення Л. Штейна примітне тим, що розглядало систему самоврядування як з політичного, так і з соціального боку. Участь у самоврядуванні тих чи інших суспільних класів обумовлюється, на його думку, організацією самого суспільства.

При родовій організації суспільства, устрій органів самоврядування знаходиться в повній залежності від класу землевласників; при становій

організації він залежить від окремих привілейованих станів; при державно-громадській організації суспільства устрій органів місцевого самоврядування залежить від усіх суспільних класів без будь-якої різниці, причому підставою для участі в самоврядуванні є сплата податків.

Держава також є чинником, що обумовлює устрій органів місцевого самоврядування. Вона є особистістю, а самоврядні організації є юридичними особами і тому повинні бути перш за все особистостями взагалі, мати зовнішню організацію і органи, в яких втілюється свобода. Устрій місцевого самоврядування є аналогічним з устроєм держави – подібно тому, як в державі існує глава держави, законодавча і виконавча влада, так і в сфері місцевого самоврядування є президент, виконавчий комітет або рада та збори; в міському самоврядуванні – бургомістр, рада і общинне представництво. Ці три моменти складають органічну природу в організації самоврядування і є суттєвими ознаками самоврядування взагалі.

Розвиваючи думку про те, що органи самоврядування суть юридичні особи, Л. Штейн вказував, що вони мають устрій та управління, і, разом з тим, право устрою і право управління. Перше визначає автономію самоврядної організації, друге вичерпується поняттям про верховний нагляд. Автономія є право органів самоврядування видавати постанови замість державної влади, тобто право, в силу якого органи самоврядування видають розпорядження та приписи в межах їх компетенції і здійснюють їх через своїх агентів. У систему автономії входить автономія виконання і автономія власне управління. Перша полягає в праві видавати розпорядження та приписи. Уряд має в цьому випадку тільки право нагляду і право видавати обов'язкові приписи. Прийняття рішень і їх виконання повинні складати два самостійних моменти, причому виконавчі органи повинні слідувати вказівкам не урядових установ, а органів самоврядування. І, нарешті, в систему автономії виконання входить право на примусову владу. Автономія власне управління полягає в діяльності виконавчих агентів самоврядування.

Верховний нагляд має завданням узгоджувати автономію органів самоврядування з правами і завданнями уряду і державного управління.

Сутність будь-якого вищого нагляду полягає в тому, щоб встановити гармонію між самостійністю самоврядування і єдністю державної влади. Внутрішня потреба держави виявляється в прагненні підпорядкувати все самоврядування уряду. Принципи, за якими це підпорядкування набуває цінності, утворюють систему вищого нагляду.

З поняття державного громадянства випливає те, що самоврядування здійснюється у будь-який момент через вільну участь в його справах окремого громадянина. Тому перше завдання всієї державної влади полягає в тому, щоб забезпечити самоврядуванню цей його суттєвий характер, а перше завдання вищого нагляду полягає у встановленні такого порядку в самоврядуванні, який забезпечує повну гласність всій його діяльності.

З поняття держави слід, навпаки, те, що уряд має право скасовувати рішення і припиняти діяльність органів самоврядування. Нарешті, із сутності виконавчої влади випливає те, що уряд повинен володіти примусовою владою по відношенню до самоврядування. І тільки він може дійсно застосувати її в тому випадку, коли завдання самоврядування потрібно вирішити через державні органи або на кошти останніх. Труднощі урядового нагляду полягають у тому, що він не повинен порушувати громадську свободу, оскільки вона виражається в самоврядуванні.

Л. Штейн, вказуючи на переважне значення громади в усіх її видах, відзначав, що одного громадського самоврядування недостатньо. Необхідно ще мати на увазі об'єднання людей для спільної мети. Завданням державного управління, на його думку, є загальний інтерес, а завданням самоврядування – особливий інтерес, які взаємопов'язані. Цей взаємозв'язок забезпечується існуванням такого процесу в державному і громадському житті, який змушує державне управління і, разом з ним, спільні інтереси, бути умовою розвитку самоврядування і, разом з ним, приватних інтересів, і, навпаки, самоврядування та приватні інтереси служать умовою розвитку державного управління та загальних інтересів.

З цього міркування Л. Штейн робив такий висновок: «Уряд сам по собі є душа держави, яка в спільній праці піднімає обох (управління і самоврядування) до стану єдності». Л. Штейн стверджував, що потрібно не знесення держави в ім'я свободи місцевої адміністрації, а зміцнення засад вільної держави вимагає зміцнення місцевого самоврядування.

Що ж стосується компетенції органів самоврядування, тобто тих предметів і питань, на які поширюється їх діяльність, то Л. Штейн вважав, що вільне управління має прийняти в свою сферу все виконання, оскільки це не шкодить єдності цілого, а компетенцію місцевого самоврядування він розумів, як «сукупність усіх державних завдань, оскільки вони взагалі здатні до місцевого обмеження» [10, с. 11–29, 42–68].

Це визначення охоплює у нього все три види самоврядування: земство, громаду і кооперацію.

Функція самоврядування, згідно самого поняття, полягає у взятті на себе функції держави в такій мірі, в якій вона може бути видозмінена з урахуванням обмежених місцевих інтересів і відносин. Тому вона ніколи не може бути законодавчою і тільки у виняткових випадках може стати примусовою, тобто використовувати владу наказу. Причому вона має істотні відмінності внаслідок відмінності самоврядних структур. Органи самоврядування висловлюють особливі інтереси всередині виконавчої влади та володіють не розпорядчою, а тільки дорадчою функцією. Тільки поодинокі самоврядні структури можуть віддавати розпорядження і завдяки цьому мають примусову владу (поліцію). Але так як вони самостійні і водночас є органами, службовцями забезпечення єдності держави, їх розпорядча і примусова влада має подвійний характер. Сукупності функцій, які впливають з самостійності самоврядних структур, є природними і вільними, а сукупності функцій, що впливають з їх органічного відношення до єдності держави, є сукупностями службових, державних функцій або передорученням кола дій самоврядування. Обсяг і зміст функцій обох типів є різними, якщо мова йде про земства, громади або корпорації. Державно-господарські функції самоврядування є службовими, якщо вони стосуються фінансів, але вони є вільними, оскільки мають в своєму розпорядженні кошти власного управління.

Самоврядні структури, вважав Л. Штейн, є в принципі організаціями виконавчої влади та зміст їх діяльності полягає у виконанні закону, але в межах їх природних кордонів, встановлених тим же законом. Успіхи їх діяльності в рівній мірі є їх власними успіхами і успіхами держави в цілому.

Самоврядні організми автономні по відношенню до уряду. «Їх автономія у вузькому сенсі слова є право приймати рішення щодо власних справ, а власні їх справи – це державні справи в їх місцевому вигляді та обмеженні. Самоврядування може і повинно робити ні що інше, як те, що робить держава, але воно повинно це робити краще, оскільки призводить виконання законів держави в гармонії з місцевими відносинами і силами» [11, с. 36, 38].

З цього твердження Л. Штейна випливає, що він, розрізняючи компетенцію державних органів і органів самоврядування, не протиставляв їх один одному, як це робили прихильники громадської теорії самоврядування, і вважав, що місцеві органи самоврядування можуть навіть краще справлятися з «покладеними справами», аніж самі органи державної влади.

У подальшому ж послідовники Л. Штейна розглядали громаду як територіальну корпорацію, яка виступає стосовно держави як особлива юридична особа публічного права [3, с. 489–499; 4, с. 16–17].

Висновки. Таким чином, Л. Штейн, розрізняючи компетенцію державних органів і органів самоврядування, не протиставляв їх один одному, а вважав, що місцеві органи самоврядування можуть

навіть краще справлятися з «покладеними справами», ніж самі органи державної влади. Головною ж ознакою місцевого самоврядування він вважав не місцевість або територіальний район, а земельну власність. Водночас, підставою виборів, з його точки зору, служить не землеволодіння, а приналежність до відомих корпорацій і сплата податків.

### Література:

1. Батанов О. В. Муніципалізм у системі сучасного конституціоналізму: аксіологічні, онтологічні та телеологічні аспекти / Олександр Васильович Батанов // Теорія і практика конституціоналізму: український та зарубіжний досвід : матеріали учасників III Наук.-практ. конф. (Львів, 19 травня 2017 р.). – Львів : ННШПП НУ «Львівська політехніка», 2017. – С. 10–13.
2. Дробуш І. В. Територіальна основа функціонування місцевого самоврядування в Україні: актуальні питання реформування / І. В. Дробуш // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Серія : Юриспруденція. – 2014. – № 10-1. Т. 1. – С. 66–69.
3. Коркунов Н. М. Русское государственное право : в 2 т. / Н. М. Коркунов ; [под ред. М. Б. Горенберга]. – [6-е изд.] – СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1909–1909. – Т. 2: Часть особенная. – 1909. – 739 с.
4. Лазаревский Н. И. Самоуправление / Н. И. Лазаревский // Мелкая земская единица. – 1903. – Вып. 1. – С. 1–61.
5. Назаренко О. А. Місьцеве самоврядування: поняття, ознаки, функції / О. А. Назаренко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія : Право. – 2013. – Вип. 21-ІІ. Т. 1. – С. 82–85.
6. Пухтинський М. О. Трансформація системи місцевого самоврядування в контексті реалізації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії / М. О. Пухтинський // Вісник АПСВТ. – 2016. – № 3–4. – С. 63–67.
7. Сухонос В. В. Механізм держави і місцевого самоврядування: дихотомія антиномії і симбіозу в конституційно-правовій парадигмі : [монографія] / Володимир Вікторович Сухонос ; [наук. ред. О. В. Скрипнюк]. – Суми : ПФ «Видавництво „Університетська книга”», 2018. – 287 с.
8. Черняк Э. В. Государственная теория самоуправления в трудах европейских ученых Л. Штейна и Р. Гнейста / Э. В. Черняк // Вестник Казанского технологического университета. – 2010. – № 11. – С. 384–396.
9. Штейн Л. Учение об управлении и Право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии / Лоренц фон Штейн ; [общ. ред. И. Е. Андреевского ; пер. с нем.]. – СПб. : Изд-во А. С. Гиероглифова, 1874. – 594 с.
10. Stein<sup>o</sup>L. Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem<sup>o</sup>/ L.<sup>o</sup>Stein. – Stuttgart<sup>o</sup>: Verlag der J.<sup>o</sup>G.<sup>o</sup>Coltaschen Buchhandlung, 1869. – 355<sup>o</sup>s.
11. Stein<sup>o</sup>L. Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts<sup>o</sup>/ L.<sup>o</sup>Stein. – [2nd ed.]. – Stuttgart<sup>o</sup>: Verlag der J.<sup>o</sup>G.<sup>o</sup>Coltaschen Buchhandlung, 1876. – 898<sup>o</sup>s.