
УДК 323(470+571)
ББК 66.3(2Рос)
Ш 97

В.Г. Шустов,
кандидат политических наук, управляющий делами Совета народных депутатов МО «Город Майкоп», г. Майкоп, тел.: 8-928-470-66-40

**Теории местного самоуправления —
политологический контекст**
(Рецензирована)

Аннотация. Эта статья посвящена изучению основных теорий местного самоуправления и их преломлению на российское политическое поле муниципальной реформы. Основной целью данной публикации является изучение политологических аспектов основных теорий местного самоуправления.

Ключевые слова: муниципальная реформа, местное самоуправление, Европейская Хартия о местном самоуправлении, теории местного самоуправления.

V.G. Shustov,
Candidate of Political Sciences, Manager of affairs of People's Deputies Council, MO "City of Maikop", Maikop, ph.: 8-928-470-66-40

**Theories of local government:
a politological context**

Abstract. This paper studies the main theories of local government and their refraction on the Russian political field of municipal reform. The main objective of this publication is an examination of politological aspects of the main theories of local government.

Keywords: municipal reform, local government, the European Charter about local government, the theory of local government.

Правовые учения о местном самоуправлении в период Российской империи возникли позже, чем в Европе, и имели заимствованный характер. Основу теории свободной общины составляет представление о естественном и неотчуждаемом праве общины заведовать своими делами, заимствованное из французского и бельгийского права. Эта теория подчеркивает, что исторически первична именно община, а не государство, право общины на управление своими делами как естественное и неотчуждаемое. По мнению сторонников данной теории, община обладает самостоятельностью и независимостью от центральной власти; государство не создает общину, а только признает ее. В начале XIX века общинными делами, общинным имуществом заведова-

ли казённые, государственные чиновники. Эта система привела общинное хозяйство к полному его упадку, поэтому требовалось научно обосновать необходимость ограничения вмешательства центра в общинную систему ведения хозяйства. Теория свободной общины доказывала, что право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как и права и свободы человека, ибо община исторически возникает раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления. Таким образом, эта теория опиралась на идеи естественного права. В основе теории свободной общины лежали следующие основополагающие начала:

— избираемость органов местного самоуправления членами общины;

— положение о разделении дел, которыми ведаёт община, на собственные дела и препорученные ей государством дела;

— управление собственными делами общин, отличными от дел государственных;

— органы местного самоуправления — органы общин, а не государства;

— государственные органы не вправе вмешиваться в компетенцию общины, которая не может выйти за пределы своей компетенции.

Идея неотчуждаемости, неприкосновенности прав общин, характерная для теории свободной общины, была достаточно уязвима при создании любого надобщинного органа. Б.Н. Чичерин отмечал: «Это частный союз, который становится самостоятельным единственно вследствие отсутствия в обществе государственных начал» [1]. С появлением государства исчезает абсолютная самостоятельность и независимость вольной общины. Эта теория, опираясь на идеи естественного права, исходила из признания общины как естественно сложившегося организма, не зависящего от государства. Политические аспекты в этой теории заключались в необходимости создания оптимальных условий для вовлечения граждан в управление делами общины и воспитания их в духе гражданской активности.

В дореволюционной России эту теорию исследовали П.Н. Подлигайлов, А.С. Хомяков, Ю.Ф. Самарин, И.В. Кириевский, В.Н. Татищев, Н.М. Карамзин. Осмысление положений данной теории привело к появлению в XIX веке теории свободной пашни. По мнению немецких авторов этой теории Д. Арена, А. Гербера, действие трёх ветвей государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) должно дополняться деятельностью четвёртой — общинной. Государство не создаёт общину, поэтому оно должно признавать её наличие и защищать. В основе теории свободной пашни три основания:

— нельзя смешивать общинные дела и дела государственные;

— необходимо разделять должностных лиц общинного самоуправления и государственных чиновников;

— община сама реализует принадлежащие ей права.

Община, в соответствии с положениями теории свободной пашни, представляет собой своего рода мини государство. Русские учёные Н.И. Лазаревский, Б.Н. Чичерин, В.П. Безобразов считали теорию свободной общины несостоятельной и нежизнеспособной. Представители русского либерального и революционного народничества утверждали, что наличие крестьянской общины в России позволяет говорить об особом русском варианте общественного развития: «Русский народ жил только общинной жизнью, свои права и обязанности он понимает лишь по отношению к общине. Вне её он не признаёт обязанностей и видит только насилие» [2]. Обоснование теории свободной общины носило не столько политологический, сколько идеологический характер. Право общины на занятие собственными делами вытекало из либеральной концепции первичности неотъемлемых прав человека, определяющих функциональную роль государства по их обеспечению. Политические аспекты местного самоуправления заключались в создании оптимальных условий для вовлечения граждан в управление делами общины, воспитания их в духе гражданской активности. Определённый интерес вызывают работы учёных В.А. Александрова, П.Н. Зырянова. Первый исследовал разнообразный внутренний мир крестьянской общины и сделал вывод о том, что даже в условиях крепостничества русский народ не отказался от идеи самоуправления. П.Н. Зырянов исследовал роль общины уже на рубеже разрушения в связи с развитием капитализма, призывал с чувством уважения относиться к ней и взять на вооружение самое лучшее. В развитие теории свободной общины приходит общественная теория самоуправления, которая так же, как и прежняя теория исходила из противопоставления государства и общины, из принципа

признания свободы осуществления своих задач местными сообществами. Основное отличие между теорией свободной общины и общественной теорией самоуправления заключалось в том, что общественная теория основной упор делала не на естественность и неприкосновенность прав общины, а её негосударственную природу, основу которой составляла хозяйственная деятельность местных органов.

Теоретическое обоснование проблем становления местного самоуправления как политического института было осуществлено в рамках западной классической либеральной идеологии, а сама теория местного самоуправления получила название «общественной». Общественно-хозяйственная теория (О. Ресслер, Р. Моль) подчёркивает негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления. Разработчиками хозяйственной теории в России были профессор В.Н. Лешков, князь А.И. Васильчиков. В.Н. Лешков основывался на идеях о самобытности русской общины и её неотъемлемых правах, выступал за независимость местного самоуправления от государства, за необходимость равного участия в выборах всех членов земств, потому что они связаны одинаковыми общественными, земскими интересами. А.И. Васильчиков приходил к выводу, что местное самоуправление имеет неполитическую природу, оно имеет свою особую цель и особую сферу деятельности: «...самоуправлением называется такой порядок внутреннего управления, при коем местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями — земскими обывателями» [3].

Положением 1864 года «О губернских и уездных земских учреждениях» было введено всесословское земское самоуправление на базе общественной теории. Общественная теория рассматривала органы местного самоуправления как особую власть, непосредственно не подчинённую центральным властям, а ограниченную только законом. Такая трактовка политико-правового статуса местного самоуправления была связа-

на с переходом от традиционного типа хозяйствования к индустриальному. Практика показала, что органы самоуправления осуществляли функции, носящие не только частноправовой, но и публично-правовой характер, нельзя было дать точного разграничения дел общинных и государственных.

На основе этих взглядов, критически оценивающих общественную теорию, получает своё развитие государственная теория самоуправления, основные положения которой были разработаны немецкими учеными XIX века Л.Штейном и Р. Гнейстом: «Самоуправление есть государственное управление — вот откровенный вывод школы германских юристов» [4]. Активно участвовали в разработке этой теории западные ученые Г. Еллинек, П. Лабанд, Л. Штейн, Р. Гнейст, Ф. Гудноу, а в России её сторонниками были В.Н. Безобразов, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, М.И. Свешников, Б.Э. Нольде, А.Г. Михайловский, Б.Н. Чичерин. Согласно этой теории самоуправление — это одна из форм организации местного государственного управления. Р.Гнейст первым ввёл в оборот термин «самоуправление». Все полномочия в области местного самоуправления даны государством, имеют источником государственную власть. А.Д. Градовский подчёркивал, что «...самоуправление предполагает существование сильной и единой государственной власти, которая является главным условием для сохранения политической и национальной целостности страны» [5], самоуправление должно быть частью государственной власти и элементом общей политической системы. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результате местного управления. Поэтому нельзя утверждать, что местные вопросы, самостоятельно решаемые органами местного самоуправления, имеют иную природу, нежели государственные вопросы. Передача некоторых задач

государственного управления в ведение местных сообществ с точки зрения государственной теории обусловлена тем, чтобы обеспечить более эффективное решение данных вопросов на местном уровне. Немецкий учёный Г. Еллинек подчёркивал, что местное самоуправление есть государственное управление, а не промежуточное звено между государством и обществом. Н.И. Лазаревский определял местное самоуправление как систему децентрализованного государственного управления, где действительность децентрализации обеспечивается рядом юридических гарантий, которые, с одной стороны, ограждают самостоятельность органов местного самоуправления, а с другой стороны, обеспечивают тесную связь с данной местностью и её населением. Н.М. Коркунов отстаивал позицию, что «...существование и деятельность местных обществ, хотя и самоуправляющихся, не факультативны, а обязательны. Они не только могут быть, но и должны быть; государство не только допускает их, а требует» [6]. Л. Штейн и Р. Гнейст в нахождении отличительных признаков местного самоуправления расходились, что послужило основанием для формирования двух основных направлений в рамках общей государственной теории самоуправления — политического (Р. Гнейст) и юридического (Л. Штейн). Автор в рамках данного исследования доказал, что именно государственная теория впервые обозначила политический аспект самоуправления. Он был связан с поисками критерия отличия муниципальной власти от государственной, что и послужило основанием в выделении в рамках государственной теории двух направлений.

Р. Гнейст полагал, что одна лишь выборность органов и должностных лиц местного самоуправления еще не гарантирует реальность местного самоуправления, его самостоятельность. Зависимость любого чиновника, по мнению Р. Гнейста, обусловлена тем, что служба для него — источник средств существования. Он вынужден служить чуждым ему интересам в силу своего экономического положения. Поэтому Р. Гнейст

связывал местное самоуправление с системой почётных и безвозмездных должностей. Р. Гнейст полагал, опираясь на опыт английского местного самоуправления, что самоуправление на местах осуществляется почётными людьми из среды местного населения, на безвозмездной основе. Взгляды на природу местного самоуправления Р. Гнейста не получили широкой поддержки. В России политическую теорию активно поддерживал профессор Л.А. Велихов.

Ряд учёных поддерживали позицию Л. Штейна, который видел основания самостоятельности органов местного самоуправления в том, что они являются органами местного сообщества, на которое государство возлагает осуществление определенных задач государственного управления. Л. Штейн считал, что специфика местного самоуправления состоит в том, что самоуправляющиеся территориальные коллективы являются особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения. Именно это обстоятельство отличает органы местного самоуправления от государственных органов, которые действуют от имени и в интересах государства, не имея каких-либо иных, отличных от государственных собственных интересов. Поэтому между государством и его органами немыслимы юридические отношения. В России к числу сторонников юридического направления государственной теории относился профессор Н.М. Коркунов.

Развивая юридическую теорию самоуправления, Г. Еллинек, Б.Н. Чичерин, опирались на дуалистический подход. Органы местного самоуправления являются частью государственной структуры, но государство уступает им ряд своих прав в полном объёме, признавая их независимость и неприкосновенность. Г. Еллинек делал вывод, что община имеет свою собственную компетенцию и компетенцию, полученную ей от государства. По нашему мнению, эта идея Г. Еллинека нашла своё воплощение в России.

Современные исследователи В.И. Фадеев, Г.В. Барабашев, Ю.А. Тихомиров считали местный уровень власти институтом гражданского общества. Учёные М.В. Баглай, М.А. Краснов, А.Я. Слива делают упор на публично-властной природе местного уровня власти. Учёные Г.В. Атаманчук, В.А. Лапин трактуют местное самоуправление как промежуточный государственно-общественный институт. Автор поддерживает позицию Ю.А. Тихомирова о том, что «...предстоит в полной мере восстановить местное самоуправление в его истинном значении, не только как элемент государства, но и гражданского общества, в котором должны интенсивно развиваться начала общественно-самоуправления» [7].

В.И. Ленин демократизм власти Советов видел лишь в том, что «...местные Советы свободно объединяются на началах демократического централизма в единую, федеральным законом скрепленную, общегосударственную Советскую власть» [8]. Учёный Л.А. Велихов признавал отсутствие в марксистской литературе развернутой теории местного самоуправления, но допускал её разработку. Л.А. Велихов полагал, что, с точки зрения марксизма, местное самоуправление — это государственное управление каким-либо кругом дел на местах, образуемое посредством избрания уполномоченных на то лиц от господствующего класса местного населения. Л.А. Велихов считал, что «...её можно будет обозначить как социально-классовую теорию местного самоуправления» [9]. Первые политологические исследования появились на рубеже XX века в работах А.Д. Градовского, Б.Н. Чичерина, С.Ю. Витте, которые указали на связь института местного самоуправления с характером его политической поддержки и типом политического режима. Политическая теория Л.А. Велихова: «...основана на синтезе политического направления государственной теории местного самоуправления и общественной теории самоуправления» [10]. Л.А. Велихов выделял признаки местного самоуправления:

- отсутствие суверенитета;
- специфический набор предметов ведения;
- наличие самостоятельных источников финансирования;
- ограниченность территории осуществления;
- наличие выборных органов.

Все последующие теории построены на анализе и синтезе рассмотренных выше теорий. В течение XX века сложилось еще несколько теорий: теория дуализма муниципального управления, теория социального обслуживания, теория муниципального социализма, социал-реформистская, теория производственного самоуправления и т.д.. Двойственный характер местного уровня власти находит своё отражение в теории дуализма муниципального управления, которую разрабатывали и поддерживали Д.Вилсон, Р.Джексон, Н.Кауфман, Е.Банфилд, в России современные исследователи С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев, М.А. Краснов, К.Ф. Шеремет. Учёные О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев отстаивают свою позицию, что «теория дуализма по своей сути является симбиозом общественной и государственной теории, ...обосновывается вмешательство государственных органов в дела местного самоуправления в тех случаях, когда этого требуют общенациональные интересы» [11].

Социал-реформистская теория исходила из возможности социалистической эволюции буржуазного местного самоуправления без революционной трансформации общества в социалистическое. Учёный Н.В. Постовой доказывал, что местное самоуправление может осуществляться в форме производственного самоуправления, в нём местное, общинное и производственное самоуправление выглядят тождественными. Австромарксистская концепция перехода к социализму К. Реннером была названа «теорией муниципального социализма», которая предусматривала развитие «очагов социализма» внутри буржуазного общества и постепенного «врастания» капитализма в социализм. Некоторые учёные выделяют институциональную

теорию, в рамках которой местное самоуправление рассматривается как политический институт со всеми присутствующими этому институту качествами и характеристиками.

В основе современных взглядов на местное самоуправление лежат многие теоретические положения, выдвинутые в трудах отечественных и зарубежных правоведов XIX-XX вв. Теоретические и политические пристрастия конкретной концепции объясняются реальной социально-политической обстановкой. Реализация муниципальной реформы всегда в своей концептуальной основе должна опираться на одну из теорий самоуправления. В истории России наиболее близкой к реальной жизни из теорий местного самоуправления оказалась государственная теория самоуправления, но благодаря общественной теории была доказана двойственная природа местного самоуправления. В девяностые годы XX века упор был сделан на хозяйственную теорию, в основе которой было самофинансирование и хозрасчет в области территориального управления (1989-1991 гг.). На смену хозяйственной теории пришла концепция дуализма, но с сильной государственной составляющей (1991-1993 гг.). Местные Советы стали элементами государственной системы. Конституция РФ 1993 года была создана в рамках общественной теории местного самоуправления.

В нынешних условиях продолжают оставаться актуальными общественная и государственная теории, которые в различных вариациях используются российскими учеными при исследовании муниципальной реформы. Именно по ним развернулась наиболее острая дискуссия в 1993 году в период подготовки Конституции РФ, которая была связана с определением места и роли органов местного самоуправления в системе государственной власти. Тогда предпочтение было отдано сторонникам общественной теории, и норма статьи 12 Конституции РФ была сформулирована в том виде, в каком и действует сегодня. Государственная теория в определённой степени стала той основой, на базе которой формировался ФЗ №131. Теория свободной общины стала основой европейской хартии местного самоуправления.

В результате анализа данных теорий автор приходит к выводу о том, что именно в рамках дуалистического подхода сегодня идёт развитие муниципальной реформы. В рамках дуалистического подхода выйти за пределы нормативного поля нельзя, но социальное поле зависит от степени зрелости местного сообщества. Теоретические исследования в области местного самоуправления показывают, что проведение границы между местным самоуправлением и государственным управлением, их абсолютное разделение необоснованы и невозможны.

Примечания:

1. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. М., 1894. С. 118.
2. Герцен А.И. Письма в будущее. М., 1982. С. 261.
3. Васильчиков А.И. О самоуправлении. СПб., 1869. С. 211.
4. Михайлов Г.С. Местное советское управление. М., 1927. С. 14.
5. Градовский А.Д. История местного самоуправления в России. СПб., 1899. Т. 2. С. 75.
6. Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 2. С. 489.
7. Тихомиров Ю.М. Местное самоуправление в поисках жизненного пространства. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. М., 1994. С. 95.
8. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 36. С. 481.
9. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.; Л., 1928. С. 239.
10. Голубева Т.Г. Модернизационный и цивилизационный подходы к местному самоуправлению в политической теории и политической практике: сравнительный анализ, пути синтеза: дис. ... д-ра полит. наук. Ростов н/Д, 2010. С. 90.
11. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. М., 2004. С. 55.

References:

1. Tchitcherin B.N. The course of the state science. M., 1894. P. 118.
2. Herzen A.I. Letters to the future. M., 1982. P. 261.

-
3. Vasilchikov A.I. On the self-government. SPb. 1869. P. 211.
 4. Mikhaylov G.S. The municiple Soviet government. M., 1927. P. 14.
 5. Gradovsky A.D. The history of municiple government in Russia. SPb. 1899. V. 2 . P. 75.
 6. Korkunov N.M. The Russian state law. SPb. 1909. V. 2. P. 489.
 7. Tikhomirov Yu.M. The municipal government in search of living space. The municipal government in Russia: condition, problems and prospects. M., 1994. P. 95.
 8. Lenin V.I. Complete works. V. 36. P. 481.
 9. Velikhov L.A. The fundamentals of municipal economy. M.; L. 1928. P. 239.
 10. Golubeva T.G. Modernization and civilization approaches to municipal government in the political theory and political practice: comparative analysis, synthesis ways: Diss. for the Dr. of Political sciences degree. Rostov-on-Don, 2010. P. 90.
 11. Kutafin O.E., Fadeev V.I. Municipal law of the Russian Federation. M., 2004. P. 55.