

Е. С. Горбатюк

ОСНОВНЫЕ ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

В статье представлены основные положения базовых теорий местного самоуправления: теории свободной общины (естественных прав общины), общественной (хозяйственной) теории самоуправления, государственной теории самоуправления, теории дуализма муниципального управления, теории муниципального социализма, теории социального обслуживания; обозначены их принципиальные отличия и сходные черты. Библиогр. 10 назв.

Ключевые слова: местное самоуправление, теории местного самоуправления.

E. S. Gorbatyuk

THE BASIC THEORIES OF LOCAL GOVERNMENT: ANALYTICAL REVIEW

The article presents the main provisions of the generally accepted theories of local government [the theory of free communities (natural rights of the community), social (economic) theory of government, the state theory of government, the theory of dualism in municipal management, theory of municipal socialism, the theory of social services] and indicates their fundamental differences and similarities. Refs 10.

Keywords: self-government, local government, theories of local government.

Тема установления в России эффективного института местного самоуправления, представляющего собой одну из основ правового государства и гражданского общества, уравновешивающего и контролирующего власть, занимает одно из важнейших мест в современной политической науке. Несмотря на многочисленные исследования, посвященные анализу прикладных аспектов и теоретических основ самоуправления, высокая актуальность темы «местное самоуправление» по-прежнему сохраняется. Связано это прежде всего с тем, что укрепление и расширение основ института местного самоуправления создает действительные возможности для каждого гражданина быть активным и непосредственным участником обеспечения своих гражданских интересов. В этом контексте изучение политической истории и анализ теоретических основ самоуправления — необходимые элементы успешного развития современных политических институтов России. Кроме того, обращение к концептуальным основаниям местного самоуправления позволит выделить общие тенденции, раскрыть причины, определяющие развитие местного самоуправления в различные эпохи, в их преемственной связи.

Местное самоуправления развивается под влиянием множества социально-политических процессов, экономических и иных факторов, находясь постоянно в процессе реформирования, опираясь на актуальные политические и экономические основания, стремясь отвечать злободневным потребностям общества. Особенности местного самоуправления во многом предопределяются национально-государственными традициями организации публичной власти в разных странах. Вместе с тем большинство мыслителей, придерживавшихся различных идейно-политических

Горбатюк Екатерина Сергеевна — кандидат политических наук, старший преподаватель, Санкт-Петербургский государственный университет, 199034, Санкт-Петербург, Российская Федерация; news@mail.ru

Gorbatyuk E. S. — Ph.D. of Political Sciences, Senior lecturer, St. Petersburg State University, 7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; news@mail.ru

воззрений, сущность политических преобразований неразрывно связывали с разработкой теоретических концепций местного самоуправления. Благодаря этому местное самоуправление находило теоретическое обоснование в идеях общественного договора, прав и свобод человека и гражданина, представительного правления и разделения властей, в политических учениях французских просветителей, английских либералов, российских реформаторов XVII–XIX вв.

Объективная трудность решения вопроса о самостоятельности и независимости местного самоуправления состоит в том, что государство, делеая своими полномочиями, оставляет за собой регулирование и контроль за деятельностью института местного самоуправления [1, с. 13]. Стоит отметить, что в обсуждении проблем самоуправления общественные и государственные деятели по-прежнему выделяют три основных вопроса: его организация, полномочия и контроль. Именно благодаря идеям об оптимальной организации, компетенции и контролю за деятельностью органов местного самоуправления, в том числе с позиции соответствия закону, стали появляться и разрабатываться теоретические основы местного самоуправления.

Среди наиболее известных выделяют следующие теории местного самоуправления: теория свободной общины (теория естественных прав общины); общественная (общественно-хозяйственная, хозяйственная) теория самоуправления; государственная теория самоуправления.

Теория свободной общины (теория естественных прав общины) стала первой теоретической концепцией, объясняющей суть местного самоуправления. Концепцию «свободной общины» разрабатывали К.-Ф. Гербер, Г. Аренс, О. Лабанд, Э. Мейер и др. Теория сформировалась в первой половине XIX в., некоторые ее идейные основания нашли отражение в бельгийском, французском и немецком праве. В основе концепции лежит естественное и неотчуждаемое право общин на самоуправление, обоснование ограничения вмешательства государства в дела общины. Приверженцы теории свободной общины, опираясь на идеи естественного права и исторический опыт управления европейскими городами, отстаивали первичность общинного самоуправления перед управлением государственным, автономность и обособленность от государственной власти. Права общины, согласно этой теории, обусловлены самой ее природой, а не определяются государством; государство не создает, а лишь признает общину. Особое внимание идеологи концепции «свободной общины» уделяют «общности людей, проживающих на определенной территории», где каждый человек — член сообщества, основой которого является не только одна для проживания территория, но общие задачи, интересы, которыми живет община, духовная близость. Поэтому один из ключевых отличительных признаков теории свободной общины — избираемость органов местного самоуправления только членами общины. В части компетенции и контроля за деятельностью общинного самоуправления разработчики отстаивают право общины на невмешательство государства в собственные дела общины, ограничивая права государства контролем за соответствием действий органов самоуправления пределам своих полномочий при осуществлении деятельности.

Рассматривая идейные основания идеологов концепции свободной общины, стоит отметить, что практического воплощения эта теория не получила, но стала отправной точкой в развитии научно-теоретических обоснований сущности и организационных основ самоуправления. Отстаивая обособленность общин, сторонники

этой теории сталкивались в реальной жизни с тем, что абсолютная самостоятельность общин невозможна хотя бы потому, что невозможно изолировать одно местное сообщество от другого, невозможно реализовывать делегированные государством полномочия, оставаясь абсолютно независимым от него. Община как самоуправляющийся орган в большей степени должна выступать в качестве связующего звена между членами сообщества и государственными органами при сохранении определенной автономии органов местного самоуправления.

В результате на этих основаниях во второй половине XIX в. возникла и стала разрабатываться *общественная теория самоуправления (общественно-хозяйственная теория, хозяйственная теория)*, в рамках которой разводились компетенции органов местного самоуправления и государственной власти, обосновывалась самостоятельность общины и предполагалось сведение правительственного надзора над местным самоуправлением к минимуму [2, с. 244]. Основателями этой теории стали Р. Моль, О. Ресслер, О. Гирке и др. Среди российских ученых стоит выделить А. И. Васильчикова, Н. М. Коркунова, В. Н. Лешкова. Общественная теория самоуправления в своей основе исходила также из противопоставления общины и государства. Сторонники этой теории, как и приверженцы теории свободной общины, полагали, что государство не должно вмешиваться в дела местного самоуправления. Вместе с тем разработчики общественной теории основу самостоятельности самоуправления видели в разграничении общественных и государственных интересов и дел. Оптимальной организации самоуправления, по мнению приверженцев общественной теории, можно было достичь путем формирования выборной системы территориального представительства. Компетенция самоуправления должна была включать все дела местной администрации, передаваемые в местное ведение. Что касается осуществления контрольных функций над местным самоуправлением [3, с. 310–311], то в этой сфере предусматривалось учреждение подразделения, контролирующего деятельность местных органов не с точки зрения ее целесообразности, а с позиций законности действий самоуправления [4, с. 174–175]. С учетом принципа, предполагающего, что самоуправление должно действовать в рамках закона, были разработаны конкретные способы организации деятельности местных сообществ. Основой управленческой деятельности стали воля и интересы низовых сообществ, совокупность индивидуальных и групповых интересов, что, несомненно, требовало высокой гражданской активности. Сторонники общественной теории местного самоуправления подходили к пониманию того, что элементы системы гражданского общества и его институтов, в том числе института местного самоуправления, возникают через гражданскую активность населения спонтанно, в отличие от политической деятельности. В итоге центр гражданской активности смещался из монопольной государственной сферы к общегражданской самодеятельности.

Стоит отметить, что реформы местного самоуправления, проводившиеся на основе общественной теории самоуправления в России, были заметным шагом вперед на пути ее превращения в правовое государство [5]. Они способствовали построению основ гражданского общества, освобождению крестьян от крепостной зависимости, установлению независимости суда от административных властей, созданию всесословного местного самоуправления в лице земств и городских дум. Все это изменило политический облик российского государства, однако оставался неизменным центральный аппарат власти. С одной стороны, именно центральная власть

осуществила эти «великие реформы» местного самоуправления, с другой — образование на местах выбранной всеми сословиями законной корпорации в лице земств объективно создавало предпосылки к созыву всероссийского парламента, который должен был стать действенным ограничителем централизованной системы управления. Эти противоречия накладывали серьезный отпечаток на процесс становления и развития местного самоуправления в России.

В этих условиях и на основе взглядов, критически оценивающих общественную теорию понимания проблем местного самоуправления, получает развитие *государственная теория самоуправления*. Основателями этой теории являются немецкие ученые Л. Штейн и Р. Гнейст. В России сторонниками и идейными вдохновителями государственной теории самоуправления выступали А. Д. Градовский, В. П. Безобразов, Б. Н. Чичерин и другие правоведы. Взгляд сторонников государственной теории на природу самоуправления, сущность отношений «община — государство» кардинально отличается от идейных основ и обоснования самоуправленческих начал приверженцами теории свободной общины и апологетами общественной теории. Согласно концептуальным основам этой теории, самоуправление — одна из форм организации государственного управления, все полномочия в области местного самоуправления даны государством и имеют источником государственную власть. Однако, в отличие от центрального государственного управления, местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а жителями, заинтересованными в результатах местного управления. Сторонники государственной теории признавали, что почти во всех сферах внутреннего управления существуют не только «точки соприкосновения между государственными и местными интересами, но и их органическая связь» [6, с. 83]. И если государство возлагает на местное население исполнение каких-либо задач, делегирует часть полномочий органам местного самоуправления, то обусловлено это лишь соображениями целесообразности, ведь «даже чисто местные интересы являются интересом общегосударственным, так как благосостояние жителей во всех местностях составляет общий интерес государства» [7, с. 375]. Среди отличительных особенностей государственной теории самоуправления выделяется и то, что органы местного самоуправления подконтрольны местному сообществу и государству, а также являются выразителем не только государственной воли, но и собственных интересов — интересов местного сообщества. Необходимо отметить, что в государственной теории самоуправления, согласно идейным разногласиям ее основателей, выделяется политическое (Р. Гнейст) и юридическое (Л. Штейн) направления. Штейн, исходя из особого юридического статуса и положения самоуправляющегося местного сообщества, наделял органы самоуправления статусом юридического лица. Гнейст в свою очередь полагал, что необходимым условием самоуправления является экономическая независимость от правительства, позволяющая самостоятельно действовать при решении вопросов местного значения. В связи с этим и осуществлять местное самоуправление должны на безвозмездной основе избираемые почетные, пользующиеся заслуженным авторитетом среди членов сообщества, люди. Применительно к России обращает внимание на себя тот факт, что представителями власти в России XIX столетия давалось искаженное толкование государственной теории самоуправления: государственные деятели трактовали ее в смысле полного подчинения органов местного самоуправления абсолютной государственной власти, существенно

ограничивая их самостоятельность и компетенцию. Исследователи же местного самоуправления признавали зависимость самоуправляющихся единиц от центральной власти, но не их подчинение, предполагающее абсолютную утрату самостоятельности. Сторонники государственной теории подчеркивали, что самоуправление — это возложение на местное общество самостоятельного осуществления задач государственного управления [8, с. 27–28], при этом задача самоуправления состоит в выполнении совокупности всех государственных задач. Вместе с тем, благодаря динамичному развитию института местного самоуправления и научных изысканий в сфере оптимальной его организации, исследователи самоуправления все больше склонны констатировать необходимость соблюдения баланса самоуправления и государственного управления. Несмотря на различное понимание сущности самоуправления — приверженцы общественной теории противопоставляли самоуправление государственному управлению, сторонники государственной теории рассматривали самоуправление как одну из форм организации государственного управления на местах, обладающую определенной автономией в решении местных вопросов, — ключевым в процессе полемики был вопрос об оптимальном сочетании государственного и общественного начал в самоуправлении. И в этом смысле сторонники как общественной, так и государственной теорий указывали на значимость таких фундаментальных принципов самоуправления, как: исключение раздвоения власти, которое ведет к политической нестабильности, к ослаблению государства и составляющих его институтов; создание возможности для большей части населения участвовать в управлении делами общества и государства, что создает условия для повышения культурно-правового уровня граждан и воспитывает чувство уважения к законам; государство должно вникать в местные проблемы для принятия решений, сущность которых согласуется с интересами населения каждой отдельной территории. Теория свободной общины, общественная и государственная теории самоуправления оказали серьезное влияние на формирование представлений о развитии структур гражданского общества. Политическая практика и теоретические обоснования исследователей XIX столетия сделали местное самоуправление неотъемлемым атрибутом государственного устройства, объединяющим государственные и общественные интересы в целях обустройства достойной жизни каждого человека и общества в целом.

Рассматривая концептуальные основы местного самоуправления, помимо обозначенных общепризнанных теорий нельзя обойти вниманием идеи муниципального социализма, на основании которых выделилась в отдельное теоретическое направление *теория муниципального социализма*, ориентированная на существенную демократизацию местного самоуправления и обеспечение более широкой автономии муниципальных образований. Суть *теории муниципального социализма* связывается с использованием муниципального самоуправления в целях мирного вращивания капитализма в социализм. Основная идея заключается в приобретении пролетариатом решающего влияния на процессы городской общины, т. е. муниципалитет, руководимый социалистами, представляющими в первую очередь рабочий класс как основную часть городского населения, должен был стать основной ячейкой нового социалистического общества [9, с. 62].

Кроме того, некоторые исследователи политико-правовой природы местного самоуправления выделяют теорию дуализма (теорию муниципального дуализма,

дуалистическую концепцию) и теорию социального обслуживания. Эти теории возникли и формировались преимущественно в последней четверти XX в. в результате анализа концептуальных оснований общественной и государственной теорий самоуправления, опираясь на результаты муниципальных преобразований и реформ, проводимых в различных государствах.

Появление *теории дуализма (теории муниципального дуализма, дуалистической концепции)* связано с признанием того, что ни одна из ранее отмеченных теорий «не соответствует всему многообразию существующих видов местного самоуправления, так как каждая из теорий возводит в абсолют один из признаков местного самоуправления. Современные процессы общественного развития, связанные со всеобщей глобализацией, требуют адекватной реакции в плане сохранения в достаточной степени индивидуальных особенностей местных сообществ, территориальных и национальных традиций» [10]. Теория дуализма исходит из двойственной природы местного самоуправления и ориентирована на сохранение самостоятельности местных сообществ и государственных интересов. «Дуализм местного самоуправления проявляется в том, что местное самоуправление не учреждается государством, а признается и гарантируется им, значит, рассматривается как естественное и неотчуждаемое право населения» на осуществление полномочия по самостоятельному и под своей ответственностью решению местных дел. Вместе с тем создание, реорганизация, упразднение муниципальных образований, установление их компетенции, определение полномочий органов местного самоуправления и тому подобные вопросы регулируются государством. Учитывая то, что именно государственная политика определяет концепцию развития местного самоуправления и границы его возможностей, суть теории дуализма состоит в том, что органы местного самоуправления в процессе своей деятельности выходят за рамки местных интересов и решают определенные государственные задачи [10].

Приоритетная задача органов местного самоуправления, по мнению сторонников *теории социального обслуживания*, — социальное обслуживание населения. Согласно этой теории, муниципалитеты рассматриваются как институт власти, уполномоченный лишь оказывать услуги населению муниципальных образований и организовывать обслуживание жителей сельских и городских поселений. Основная задача органов местного самоуправления, по мнению сторонников теории социального обслуживания, — благосостояние жителей местного сообщества.

Подводя итог аналитическому обзору базовых концепций самоуправления, стоит отметить, что вопрос местного самоуправления на протяжении не одного столетия находится в центре политической жизни общества и вызывает стабильный интерес исследователей большинства ведущих стран мира. Современная политическая наука располагает богатейшим теоретическим материалом и огромным систематизированным опытом проведения муниципальных реформ в различных государствах в разные времена. Безусловно, накопленный теоретический потенциал и практические результаты преобразований способствуют организации эффективной системы самоуправления с учетом культурно-исторических, социально-экономических, правовых и иных особенностей государств. Вместе с тем анализ основных концепций самоуправления демонстрирует, что эволюция теорий местного самоуправления определяется в значительной степени не только конкретно-историческими процессами в социально-экономической области, но и изменением взаимоотношений

между властью и обществом под воздействием многообразных социальных коллизий каждого конкретного периода. Таким образом, формирование работающей системы местного самоуправления и ее правовых основ — процесс перспективный.

Литература

1. Пляйс Я. А. Теории и модели местного самоуправления в интерпретациях отечественных и зарубежных политологов (обзор диссертационных исследований российских политологов) // Местное самоуправление в России и Германии. История и современность: сб. ст. / под общ. ред. Я. А. Пляйса и Н. М. Мухарямова. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. С. 12–33.
2. Свешников М. И. Основы и пределы самоуправления. Опыт практического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. СПб.: Тип. В. Безобразова и Ко и Ефрона, 1892. 299 с.
3. Свешников М. И. Очерк общей теории государственного права. СПб.: К. Л. Риккер, 1896. 311 с.
4. Матвеев В. Ф. Теории самоуправления в современной науке // Вестник права. 1905. № 1. С. 165–183.
5. Шутов А. Ю. Земские выборы в истории России (1864–1917): Исследование избирательных систем. М.: Изд-во МГУ, 1997. 212 с.
6. Градовский А. Д. Собрание сочинений. в 9 т. Т. 9. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1908. Т. 9. VI+599+ССXXXI с.
7. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. В 3 ч. М.: Типо-лит. т-ва И.Н. Кушнерев и К, 1894–1899. Ч. 1. 492 с.
8. Штейн Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии. СПб.: А. С. Гиероглифов, 1874. 594 с.
9. Тимофеев Н. С. Идеиные и научно-теоретические основы местного самоуправления // Муниципальное право России / С. А. Авакьян, В. Л. Лютцер, Н. Л. Пешин [и др.]; отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Проспект, 2013. С. 33–43.
10. Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в России: основы и пределы (конституционно-правовые аспекты): автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. 48 с. URL: <http://www.law.msu.ru/doc/timofeev.pdf> (дата обращения: 30.09.2014).

Статья поступила в редакцию 18 сентября 2014 г.