

Тема 2

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*2.1 Формирование теорий
местного самоуправления*

2.2 Современные теории МСУ

Основные понятия

- *теория свободной общины, общественная теория, государственная теория, юридическая теория, теория дуализма муниципального управления, теории социального обслуживания, децентрализация, деконцентрация, концепция устойчивого развития, концепция развития местных сообществ.*

2.1 Формирование теорий местного самоуправления

- Французский ученый Ж.- Г.Турэ в 1790 году в Национальном собрании Франции впервые сформулировал и обосновал идеи организации общинного управления. Он указал на основную проблему учения о местном самоуправлении - определение содержания понятий: 1) «собственные общинные дела», присущие по своей природе муниципальному управлению и 2) «дела государственные», которые передаются государством органам местного самоуправления.[1]
- [1] См.: Кудинов О.А. Муниципальное право Российской Федерации: курс лекций. - М.: Ось-89, 2005. С.8.

- «Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет. Скоропреходящие страсти, минутные интересы, случайные обстоятельства могут создать лишь видимость независимости, однако деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно вновь появится на поверхности». [1]
- [1] Токвиль А. Демократия в Америке. - М., 1992. С.83.

Теория свободной (естественной) общины

- возникла в середине XIX века в Бельгии и Франции в рамках школы естественного права и получила развитие в трудах германских, а затем и русских ученых. Её авторы (А. Токвиль, Н.Гербер, Г. Аренс, Р. Гнейст и др.) считали, что право общины на заведование своими делами является таким же естественным и неотчуждаемым, как права человека и государство должно уважать свободу общинного управления. Община имеет право на самостоятельность и независимость от центральной власти по самой своей природе, государство не создает общину, а лишь признает её.

- Наряду с исполнительной, законодательной и судебной властью было заявлено о необходимости признания четвертой власти - местной (муниципальной, коммунальной, общинной).
- Органы местного самоуправления - это органы общины, а не государства и они избираются членами общины. Всякое незаконное вмешательство государства в дела общины считалось нарушением ее прав.

Хозяйственная теория самоуправления

- Ее представители (Р. Моль, А. Васильчиков) сделали упор не только на признание самоуправляющейся общины в качестве самостоятельного субъекта права, но и на содержание коммунальной деятельности. Местное самоуправление считалось чуждым политике, его основной сферой является хозяйственная деятельность, направленная на удовлетворение базовых потребностей общества по содержанию своего жилища и всего того, что его окружает.

- Однако хозяйственная теория, стремившаяся всю свою деятельность свести к хозяйственным вопросам, очень скоро утратила авторитет в науке. Практика свидетельствовала, что хозяйственная деятельность не является основным признаком местного самоуправления. Почти повсеместно органы самоуправления занимались многими социальными вопросами (охрана общественного порядка, забота о бедных, руководство противопожарными и санитарными мероприятиями и т.п.).[1]
- [1] Муниципальное управление: Учеб. пособие. / А.Г. Гладышев, В.Н.Иванов, Е.С.Савченко и др. М., 2002. С. 89.

Общественная теория или общественно-хозяйственная теория

- Основные положения сформулированы немецким ученым Р.Гнейстом в 1808 году при проведении в Пруссии одной из первых реформ местного самоуправления. Предпосылкой реформы стало ухудшение экономического состояния страны в значительной степени из-за неэффективной системы управления городским хозяйством.
- На основе этой теории государство признавало право на самоуправление естественным правом любой общины и взяло на себя обязательства не подавлять деятельность общественных организаций.
- Наиболее видные представители этой теории были германские ученые Р.Моль, А.Шеффле, О.Гирке, Г.Пройсс.

- Р.Моль считал, что община - ячейка самоуправления - одна из естественных сфер человеческой деятельности. Государство не может посягать на ее самостоятельность, оно призвано содействовать общине в осуществлении ее целей и интересов. Под самостоятельностью он понимал право общины свободно устанавливать объем и содержание поставленных целей относительно потребностей, средств и воли отдельного объединения и добиваться их достижения на определенном пространстве совместной жизни.[1]

- [1] Цит. по: Черняк Э.В. Теории местного самоуправления в германской и российской науке XIX - начала XX веков. - Казань, 2010. С.23.

- Сторонники общественной теории на первый план выдвигали негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления, а не естественный и неотчуждаемый характер прав общины.

- В России данная теория была наиболее популярной в 60-е годы XIX века. «Общественная теория, - писал дореволюционный государствовед К.М.Коркунов, - видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит из противоположения местного общества государству, общественных интересов - политическим, требуя, чтобы общество и государство каждое ведало только свои собственные интересы».[1]
- [1] Коркунов К.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т.2. С. 489.

В России

- наиболее видными представителями общественной теории были П.П.Гронский, Н.М. Коркунов, Н.И.Лазаревский, В.Н. Лешков и А.В. Васильчиков.
- Профессор Московского университета В.Н. Лешков выделял сельскую, городскую, уездную и губернскую формы русской общины, которая управляет своими общими делами при посредстве выборных властей.

- В работе А.И.Васильчикова «О самоуправлении» самоуправление определялось как порядок управления, при котором «местные дела и должности заведуются и замещаются местными жителями – местными обывателями». Этому порядку противопоставлялся бюрократический, при «котором те же дела и должности поручаются сторонним людям не вследствие принадлежности их к местности, коей они управляют, а по произвольному выбору и определению начальства, правительства». Интересно, что исследуя и сравнивая системы местного самоуправления Англии, Франции, Пруссии, он пришел к выводу, что ни одна из них не может быть пересажена на русскую почву.[1]

- [1] См.: Муниципальное управление: Учеб.пос. / А.Г.Гладышев, В.Н.Иванов, Е.С. Савченко и др. С.91.

- В России в 60-е годы XIX в. общественная теория пользовалась значительной поддержкой либеральной общественности. При подготовке земской реформы эту теорию взяли на вооружение и правительственные круги. Они предполагали узаконить вторичность самоуправления и оставить тем самым за администрацией последнее слово в решении всех дел на местах.

- Общественная теория подвергалась острой критике.
- Общественная теория содержала, с одной стороны, правильный вывод о том, что органы местного самоуправления следует выделить из системы общей государственной администрации, а, с другой стороны, - несостоятельное положение об их полной обособленности от органов государственной власти.

- Практика показала, что органы самоуправления осуществляли функции и частноправового, и публичноправового характера, свойственные органам государственной власти (принятие общеобязательных решений, сбор налогов и т.д.).
- Нельзя точно разграничить дела собственно общинные (местные) и дела государственные, порученные для исполнения общинам. Те вопросы, решение которых осуществлялось органами местного самоуправления, не могут считаться чисто общественными и противопоставляться государственным вопросам, поскольку они по своему содержанию (дорожное строительство, местные налоги, обеспечение деятельности сфер образования, культуры, здравоохранения и т.п.) не отличается от местных задач государственного управления. Эти вопросы представляют интерес с точки зрения не только местного населения, но и государства.

- Немецкие ученые **Л.Штейн** и **Р.Гнейст** на многочисленных примерах, взятых из практики управления местными делами в Англии, показали, что такие обязанности, как охрана общественного порядка, раскладка государственных и местных налогов, заведование путями сообщения, забота о бедных выполняется органами местного самоуправления по поручению государства. Оно возлагает их на общины исходя из соображений целесообразности, то есть считает, что органы местного самоуправления справятся с ними лучше. В тех местностях, где не существует органов самоуправления, делами, входящими в их компетенцию заведуют государственные органы. [1]

- [1] См.: Муниципальная наука: теория, методология, практика. - С.51.

Государственная теория самоуправления

- основные положения сформулированы немецкими учеными Л. Штейном, Р. Гнейстом и более подробно развиты в России Н. Лазаревским, А. Градовским, Б. Безобразовым. Пик популярности данной теории в России приходится на середину 70-х годов XIX столетия.

- Распространение «государственной теории» было вызвано изменениями второй половины XIX- начала XX века. С развитием процессов урбанизации и индустриализации изолированность и самодостаточность отдельных территорий начали ощутимо снижаться.

Суть теории

- Местное самоуправление - одна из форм организации местного государственного управления. Все полномочия в области местного самоуправления даны государством, имеют источником государственную власть. Всякое управление публичного характера есть дело государственное. При этом происходит не обособление местного сообщества, а привлечение местных жителей на службу государственным интересам и целям. Местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местного сообщества, местных жителей, заинтересованных в результатах местного управления. Передача некоторых задач государственного управления в ведение местных сообществ с точки зрения государственной теории обеспечивает их более эффективное решение.

- Государственная теория местного самоуправления базировалась на том положении, что учреждения самоуправления обязательно должны действовать и в общественных, и в государственных интересах. Организация самоуправления на местах строится на основании закона. Выбор предметов деятельности не зависит от самоуправленческих органов, а определяется государством.

- На положения государственной теории МСУ опирались в своих работах такие видные российские юристы, как Б.Н.Чичерин, А.Д. Градовский, В.П.Безобразов и др.
- Н.И. Лазаревский утверждал, что местное самоуправление представляет собой децентрализованное государственное управление. А.Г.Михайловский рассматривал самоуправление как часть общего государственного управления, как особую организацию государственной власти на местах, основанную на выборных началах. Н.М.Коркунов отмечал, что в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не государственными чиновниками, а при участии местных жителей, которые привлекаются на службу государственными интересами и целями.

- Государственная теория оказала существенное влияние на развитие учения о местном самоуправлении в XIX и XX веках.

Политическая теория

- В литературе нередко выделяют «политическую» теорию самоуправления местного самоуправления, вариантом которой считается юридическая теория, а также ряд теорий, являвшихся частными проявлениями государственной или общественной теории.
- Сущность политической теории заключалась в противопоставлении «земщины» (общинного или коммунального начала) «опричнине» (началу правительственно-бюрократическому, чиновничеству). Согласно этой теории самоуправление есть, прежде всего, самодеятельность граждан, не поступивших на правительственную службу и потому дисциплинарно и материально свободных в своем волеизъявлении.

Юридическая теория

- Сущность местного самоуправления сводили к одному основному признаку - самоуправляющиеся единицы являются обособленными от государства публично-правовыми юридическими лицами. Основное положение теории – признание общины, уезда, города, провинции, вообще всякого самоуправляющегося местного союза юридическим лицом. По мнению ее представителей (П.Лабанд, Г. Еллинек, Е. Мейер, Н. Коркунов, Б. Чичерин и др.), органы самоуправления не являются органами государства, но государство уступает им ряд правительственных прав в полном объеме, признавая тем самым их независимость и неприкосновенность. Органы самоуправления осуществляют волю не государства, а местных сообществ. У общин есть особые цели и интересы, которые отличаются от целей и интересов государства. Они могут вступать в спор с государством в качестве субъектов публичного права. Государство рассматривалось как «ассоциация сообществ», центр, вырабатывающий лишь нормы, единые для всех, обеспечивающие целостность и стабильность ассоциации.

- Известный русский правовед Н.И.Лазаревский считал, что каждая из указанных теорий верна «в том смысле, что ею указывается на признак, встречающийся в самоуправляющихся единицах и имеющий для них существенное значение, но каждая из этих теорий была неверна в том, что возводила указанный признак в основной и исключительный». Исходя из этих соображений, он сформулировал **комплексное определение сущности местного самоуправления** как такой формы децентрализованного государственного управления, при которой «тем или способом обеспечены как действительная независимость от коронной администрации, так и связь этих органов с местным населением».[1]

[1] См.: Муниципальное управление: Учеб.пос. / А.Г.Гладышев, В.Н.Иванов, Е.С.Савченко и др.- С.97.

Муниципальный социализм

- идея зародилась в XIX веке в Англии. Муниципальный социализм представлял собой совокупность программных положений и установок, направленных на обеспечение возможно более полной демократизации местной жизни. В муниципальных программах политических партий содержалось требование наделения городской и сельской общин правами более широкой автономией, а также увеличения представительства населения в органах местного самоуправления.

В русской литературе муниципальный социализм

- характеризовался как построение всей общинной жизни по одному принципу: максимальная демократизация местной жизни и служение интересам широких масс. Сторонники этой теории надеялись путем последовательных реформ, изменения государственной и общественной жизни без резких скачков и потрясений перестроить современную жизнь по новым принципам. Создание на местах оплотов демократии, способных противостоять центральным органам, расширение прав местного самоуправления в политической сфере трактовалось сторонниками муниципального социализма чуть ли не как коренное изменение власти в обществе. Сторонники социал-реформистской муниципальной концепции исходили из возможности социалистической эволюции местного самоуправления как одного из путей безреволюционной трансформации буржуазного общества в социалистическое. Идея муниципального социализма нашла поддержку у части русских социал-демократов, например, Г.В.Плеханова.

2.2 Современные теории МСУ

- В современной теории российского местного самоуправления присутствуют разные точки зрения относительно социально-правовой природы местного самоуправления. Главным дискуссионным вопросом является соотношение местного самоуправления и государства, государственной и муниципальной власти.

В современной России

- разрабатываются различные теории местного самоуправления. Трудности создания «общей» теории этого демократического института публичной власти объективны – они заключаются в многоаспектности, значительной динамике процесса законодательного регулирования. Существует несколько точек зрения на природу муниципальной власти. Предпочтительным является мнение, что **эта власть сочетает в себе черты государственной и общественной власти.**
- Ряд авторов считают, что в муниципальной власти преобладают свойства общественной власти, поскольку муниципальные образования являются «по преимуществу», «прежде всего» структурами гражданского общества.
- Другие исследователи, напротив, исходят из того, что муниципалитеты есть особые государственные структуры и муниципальная власть- это власть государственная.

- Соотношение в муниципальной власти элементов государственной и общественной власти непостоянно. Оно меняется в зависимости от обстоятельств политического, экономического и культурного свойства. В некоторых странах местная власть выросла из общественной, но теперь, как и везде, она отнюдь не отделяется полностью от государственной, не является ее антиподом. Пока государство существует, оно в той или иной степени будет присутствовать в местном самоуправлении. Установить меру этого присутствия раз и навсегда для всех стран и для всех этапов исторического развития каждой страны невозможно.

- Местное самоуправление в самой общей форме можно определить как рубежный институт, где гражданское общество «встречается» с государством и где мера «погружения» государства в общество, как и мера «восхождения» общества в государство, определяется конкретными историческими обстоятельствами.
- Местное самоуправление может в большей или меньшей степени подвергаться государственному регулированию, централизации или децентрализации, наделяться государственными полномочиями, служить средством оптимального решения вопросов, непосредственно связанных с интересами населения, обеспечивать возможность включения в решение этих вопросов населения.^[1]

• ^[1] См.: Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование/ Под общ. ред. Т.Я.Хабриевой. - М.: Эксмо, 2010.- С.29-30.

Дуалистическая теория

- Двойственную, государственно-общественную природу местного самоуправления признает большинство современных ученых.
- Двойственный характер муниципальной деятельности нашел свое отражение в **дуалистической теории** (или государственно-общественной теории). Согласно этой теории муниципальные органы при осуществлении управленческих функций выходят за рамки только местных интересов и действуют, в том числе, как инструмент государственного управления.

Дуалистическая теория

- предполагает обязательность создания муниципальных образований по решению органов государственной власти, подзаконный характер деятельности самоуправляющихся структур, являющихся особым уровнем публичной власти, определение государством основных параметров их деятельности и т.д. Это предполагает выполнение общиной как местных дел, не требующих вмешательства и контроля со стороны государства, так и определенного круга дел государственного значения. В этом случае органы местного самоуправления выступают как агенты государства на местном уровне и действуют под контролем государства. В то же время органы местного самоуправления формируются без вмешательства органов государственной власти и их решения не требуют согласования с органами государственной власти или их одобрения.

- Дуалистическая теория местного самоуправления может претендовать на статус синтетической теории современного российского местного самоуправления.^[1] Однако идейные основы демократического института местной власти ею не исчерпываются.

- ^[1] См.: Дементьев А. Теория и конституционно-правовая практика местного самоуправления в Российской Федерации. –Обнинск, 2009. С.26.

Теория «социального обслуживания»

- исходит из осуществления органами местного самоуправления одной из основных своих задач - организации обслуживания населения, предложения ему различных услуг. Главная цель местного самоуправления, по мнению сторонников этой теории, - благосостояние жителей коммуны.

- Большинство современных теорий трактуют местное самоуправление как относительно децентрализованную форму государственного управления на местах.

- В правовой теории местное самоуправление рассматривается, как правило, сквозь призму таких понятий, как децентрализация и деконцентрация. Деконцентрация и децентрализация, являются двумя видами перемещения властных полномочий из центра на места, но имеют существенные различия.

Деконцентрация

- передача полномочий местным чиновникам, назначенным из центра, а также дробление властей одного уровня.
- Известный французский правовед Ж.Ведель под деконцентрацией понимает организационную технику, состоящую в передаче важных прав по принятию решений представителям центральной власти, поставленным во главе различных административных округов или государственных служб.

- Различают вертикальную и горизонтальную деконцентрацию. В рамках первой все полномочия по представительству интересов центральных властей на местах передаются только одному государственному чиновнику (в результате деконцентрация в центре порой сопровождается концентрацией власти на местах), а в рамках второй – на местном уровне образуется несколько «центров власти» с распределением обязанностей по отраслевому принципу.^[1]

• ^[1] См.: Муниципальное управление. С. 98.

- Согласно Г.Брэбону реформы по деконцентрации носят «управленческий, а не политический смысл: в географическом отношении аппарат управления приближается к гражданам, но сами они никакой властью не наделяются». [2]

[2]Брэбон Г. Французское административное право. - М.,1988. С.87.

Децентрализация

- Передача центром ряда властных полномочий отдельным органам.
- Передача прав на принятие решений не просто представителям центральной власти, а органам, которые не находятся в иерархическом подчинении центральным органам власти и зачастую избираются заинтересованными гражданами. При децентрализации происходит непосредственное отчуждение полномочий государства как юридического лица в пользу другого юридического лица, каковым является местный управленческий аппарат.

- Все указанные теории в их чистом виде не отражают природы и сущности современного понятия местного самоуправления, принцип самоуправления имеет в различных странах далеко не одинаковое значение. Только комплексный подход к определению местного самоуправления, учет двойственного характера этого явления, особенностей политической ситуации в тот или иной период и в той или иной стране, особенности правового регулирования этого института позволяют понять и выявить суть и особенности местного самоуправления.

- С середины XX века муниципальная наука как наука о местных сообществах приобретает более определенный предмет исследования. В частности, формируется **концепция развития местных сообществ**. Философская основа развития сообществ заключается в идее практически помочь людям перейти из состояния объектов воздействия в состояние субъектов действия, активно работать в складывающихся и динамично развивающихся ситуациях, а не просто реагировать на них. Предметом изучения этой концепции является забота о благополучии людей, благоустройстве территории и развитии способности сообщества адаптироваться к переменам.

Концепция развития местных сообществ

- Важнейшие составляющие концепции развития местных сообществ:
- планирование развития местных сообществ;
- экономическое развитие местных сообществ;
- проблемы города;
- развитие села;
- местное управление.

- В XXI веке на повестке дня поставлена задача обоснования современной модели стратегического муниципального управления, органически сочетающего традиционный и инновационный факторы. **Концепция устойчивого развития** является основой развертывания стратегического управления на местном уровне, особенно для тех местных сообществ, которые выбирают наступательную, стратегическую модель муниципального управления.

Концепция развития местных сообществ

- каждое местное сообщество уникально в экономическом отношении (следовательно, оно должно иметь свою собственную стратегию развития, основанную на использовании тех ресурсов, которые дают возможность удовлетворять социально-экономические потребности местных жителей с наименьшими затратами);
- каждое местное сообщество испытывает воздействие как внешних, так и внутренних факторов;
- местные сообщества находятся на разных уровнях развития;
- местное сообщество – это принимающая решения социальная организация, способная в экономическом смысле обеспечить достаточный «продукт» местного хозяйства, реальный доход своим жителям и полную занятость. [1]

• [1] См.: Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. М., 2000. Тема 4.

- В разработке и реализации концепции развития местных сообществ можно выделить четыре основных стратегических подхода. 1. Стратегия развития территории. 2. Стратегии развития человеческих ресурсов. 3. Стратегия развития культуры и туризма. 4. Стратегия развития предпринимательского потенциала местного сообщества. [1]



[1] Муниципальное управление. -С.127-128.

- Муниципальная наука развивается. Идет осмысление практики муниципального управления, поиск решений для адекватного ответа на вызовы эпохи. Формируются новые концепции местного самоуправления.

Основные признаки теорий

Теории	Сторонник теории	Основной постулат
Общественная теория, ее разновидности	Р.Гнейст, Э.Майер, О. Лабанд, О. Ресслер, Р.Моль, А.И. Васильчиков и др.	Строгое разграничение государственных и общинных дел