

К вопросу об основных муниципально-правовых теориях (теориях местного самоуправления)

Вопрос, касающийся исследования основных муниципально-правовых теорий (теорий местного самоуправления) является весьма актуальным и своевременным. Данное обстоятельство обусловлено тем, что проблематика местного самоуправления буквально соткана из противоречий.

Изучив огромное количество научной и учебной муниципально-правовой литературы, выяснилось, что отношения между местной и государственной властью трактуются по-разному. Распространены попытки их противопоставления, и напротив, идеализации первого в противовес второму. Поэтому, чтобы разобраться в бесконечном многообразии суждений по поводу сущности местного самоуправления, считаем целесообразным обратиться к его истокам, т.е. к муниципально-правовым теориям.

В то же время, при изучении и исследовании работ как европейских, так и отечественных ученых, посвященных истории развития местного самоуправления, выяснилось, что среди них нет единства мнений в отношении количества теорий, объясняющих сущность данного правового явления. Дело в том, что применимость любой теории в каждой стране всегда зависит от множества причин исторического и национального характера, а также от общей направленности политической системы. Отсюда следует, что различие теорий всегда имеет не умозрительное, а действительное, управленческое основание. Так, проведение любой реформы местного самоуправления требует выбора одной из теорий в качестве своей концептуальной основы. Этот выбор всегда носит мировоззренческий характер, что подтверждается всей историей становления и развития местного самоуправления как в России, так и за рубежом.

Чтобы показать, насколько неоднозначен подход в отношении количества теорий, объясняющих сущность местного самоуправления, приведем несколько точек зрения ученых по данному вопросу.

Так, Л. Велихов называет три теории: свободной общины; общественную (хозяйственную) и государственную¹.

Н.И. Лазаревский считал, что существует четыре теории самоуправления: теория свободной общины; хозяйственная и общественная теории самоуправления; теория самоуправляющейся единицы, как юридического лица; политическая теория.

Г.С. Михайлов выделял: хозяйственную, общественную, государственную и политическую теории самоуправления².

Н.С. Бондарь называет: теорию свободной общины; общественную (хозяйственную) теорию; государственную теорию; идею муниципального социализма; теорию дуализма муниципального управления³.

В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина перечисляют следующие основные муниципально-правовые теории: теорию свободной общины; общественную (общественно-хозяйственную); государственную; теорию дуализма муниципального управления (государственно-общественная теория); теорию социального обслуживания⁴.

По мнению ряда авторов⁵ общепризнанными являются: теория свободной общины (естественных прав общины); общественная (хозяйственная) теория самоуправления; государственная теория самоуправления; теория дуализма муниципального управления; теория муниципального социализма.

Наконец, В.И. Фадеев, исследуя вопрос об основных теориях местного самоуправления выделяет: теорию свободной общины (теорию естественных прав общин); общественную (общественно-хозяйственную) теорию местного самоуправления; государственную теорию самоуправления; теорию дуализма

¹ См.: Велихов Л. Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928. С. 236.

² См.: Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб., 2003. С. 10.

³ Подробнее об этом см.: Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. и др. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. С. 64-78.

⁴ Подробнее об этом см.: Парахина В.Н. Муниципальное управление: учебное пособие / В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина. 3-е изд., перераб. М.: КНОРУС, 2010. С. 18-21.

⁵ См.: Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Муниципальное право России: учебник. (отв. ред. С.А. Авакьян). Проспект, 2009. С. 24.

муниципального управления; теорию социального обслуживания; социал-реформистские концепции¹.

Безусловно, перечень названных выше теорий местного самоуправления не является исчерпывающим, но, называя некоторые из них, мы хотели показать, насколько сложен предмет исследования и насколько неоднозначен подход к определению его происхождения и сущности.

Отметим, что все вышеперечисленные муниципально-правовые теории являются актуальными и сегодня. Это обусловлено тем, что для определения сущности современной организации местного самоуправления в России особый интерес представляет возможность сопоставления существующей в настоящее время модели с уже известными, апробированными на практике, получившими развитие либо отвергнутыми в ходе реформ моделями местного управления и самоуправления.

Как было отмечено ранее, в центре дискуссии о природе и сущности местного самоуправления находились и находятся, по сей день, проблемы взаимоотношения местных и центральных органов власти. В связи с этим, анализ основных муниципально-правовых теорий безусловно необходим и очень важен. Несмотря на различные названия и формулировки в своей основе все теории местного самоуправления посвящены отношениям между местной и государственной властью, и как следствие, поддержанию устойчивых отношений между государством и гражданским обществом.

На наш взгляд, категорию «муниципально-правовая теория (теория местного самоуправления)» представляется возможным рассматривать в двух смыслах: широком и узком.

Так, в широком смысле, под муниципально-правовой теорией (теорией местного самоуправления) предлагаем понимать основанную на логико-теоретическом мышлении систему руководящих идей и обобщенных знаний об основных закономерностях местного самоуправления, его сущности,

¹ Подробнее об этом см.: Фадеев В.И. Муниципальное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. Москва: Проспект, 2013. С. 32-35.

назначении, существенных условиях и причинах его эволюции, сложившуюся на основе обобщения исторического опыта развития одного или нескольких государств; соответствующую закономерностям объективной реальности в тот или иной период времени; имеющую факты подтверждения ее существования, либо доказательство ее закрепления на законодательном уровне.

В узком смысле, муниципально-правовая теория (теория местного самоуправления) представляет собой совокупность научно-теоретических взглядов, идей и представлений о сущности правового регулирования организации местного самоуправления.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым определить наиболее принципиальные критерии (параметры) муниципально-правовых теорий, дающих основания для их сопоставления и оценки на различных этапах становления и развития местного самоуправления. В качестве таковых, считаем возможным выделить следующие: 1) предпосылки и способы формирования местного самоуправления на том или ином историческом этапе его развития; 2) влияние центральных органов власти на становление и развитие органов власти на местах, а также на их реорганизацию или ликвидацию; 3) характер отношений между местной и центральной властью; 4) предметы ведения и полномочия местного самоуправления.

На основе данных критериев, на наш взгляд, представляется возможным выделить следующие основные муниципально-правовые теории (теории местного самоуправления): 1) теорию свободной общины; 2) общественную (общественно-хозяйственную) теорию местного самоуправления; 3) государственную теорию самоуправления; 4) теорию дуализма муниципального управления (дуалистическую теорию местного самоуправления).

Однако мы не будем подробно останавливаться на исследовании каждой из названных выше теорий, т.к. данной проблеме и без нас уделено достаточно внимания в научной литературе, к тому же изыскания продолжаются до сих пор. Наша задача гораздо скромнее. Мы попытаемся раскрыть причины их

несостоятельности, а также уделить особое внимание сущности дуалистической теории местного самоуправления.

Итак, как свидетельствует история, в качестве идейного начала местного самоуправления выступает теория свободной общины, которая является первой среди теоретических концепций, объясняющих сущность местного самоуправления. Обычно ее возникновение связывают с серединой XIX века. Однако не стоит забывать, что мысль об организации власти в общинах начала развиваться еще в средневековой Европе, когда отдельные городские общины (в которых набирал силу торгово-промышленный капитал) стремились освободиться от влияния землевладельцев. В связи с этим возникла идея о приоритете общины перед государством, так как община сформировалась раньше. Отсюда следует, что историческими предпосылками возникновения данной теории явилась необходимость ограничения вмешательства государства в дела общин. Впоследствии эти идеи были сформулированы в учениях Аренса, Гербера, Токвиля, Турэ и других ученых.

Действительно, в догосударственный период община являлась независимой, самостоятельной единицей в решении всех задач. Поэтому создатели теории свободной общины доказывали, что право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, данный от природы, как и права и свободы человека, ибо община исторически возникла раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления.

Во второй половине XIX века появляются возражения о несостоятельности теории свободной общины.

По мнению С.С. Митрохина идея неотчуждаемости, неприкосновенности прав общин, характерная для данной теории, достаточно уязвима, ибо трудно обосновывать неотчуждаемость прав, например, крупных территориальных самоуправляющихся единиц (областей, регионов и др.) установленных государством, со ссылкой на их естественный характер. Отрицать же иные

виды самоуправления, кроме как небольших сельских и городских общин, было бы странно: это не соответствовало действительному положению вещей¹.

Однако современные авторы констатируют², что теория свободной общины представляет интерес в наши дни, т.к. в ней можно видеть отправные начала современного принципа неотчуждаемости права общины на местное самоуправление. Понятие естественной общины позволяет сегодня при решении проблем территориальных основ местного самоуправления дифференцировать самоуправляющиеся территориальные образования на сельские и городские общины и «иные территории», их создание служит целям рационализации осуществления публичной власти, децентрации государственного управления. В то же время развитие государства, даже при уважении принципа свободных общин, не может сохранить «в идеале» статус общин как свободных, т.е. автономных от государства образований. Признавая необходимость государства и его верховенства, следует констатировать, что абсолютная самостоятельность и независимость общин исчезает.

На наш взгляд, несмотря на некоторые недостатки, именно теория свободной общины является родоначальником принципа использования местных обычаев и традиций в организации и деятельности местного самоуправления. Однако следует признать, что органы местного самоуправления при осуществлении своей деятельности должны не только выражать интересы и потребности жителей, учитывать традиции и обычаи, сложившиеся на протяжении тысячелетий, а также способствовать проявлению инициативы и самодеятельности всех групп населения.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым отметить, что так же, как и теория свободной общины, общественная теория исходила из противопоставления государства и общины. Однако при определении критериев такого рода противопоставления, акцент уже делался не на

¹ См.: Митрохин С.С. Теория местного самоуправления: Аргументы, проблемы, мифы / С.С. Митрохин // Концептуальные проблемы местного самоуправления. Серия 1, выпуск 1 (1), (2), (3). Уфа. – 1998. – С. 47-55.

² См.: Авакьян С.А. и др. Указ.соч. С. 24.

естественный и неотчуждаемый характер общины, а на противопоставление общественных (местных) интересов политическим (общенациональным), а также на признание двух категорий дел: собственно государственных и дел, преимущественно общественных. При этом вторые – должны решаться органами, создаваемыми местным сообществом, а не государством, т.к. категория данных дел, по сути, носит хозяйственный характер, а не политический.

Таким образом, привержецы данной теории, обосновывая сущность местного самоуправления, на первый план выдвигали негосударственную природу деятельности органов местного самоуправления. Следовательно, одним из основных признаков такого рода деятельности является управление не государственными делами, а собственными делами общины, в том числе заведование делами местного хозяйства.

В то же время непредвзятый анализ общественной (общественно-хозяйственной) теории местного самоуправления позволяет выявить множество пробелов.

Во-первых, ее существенным недостатком является то, что нельзя точно разграничить дела собственно общинные (местные) и дела государственные. Как свидетельствует история, органы местного самоуправления осуществляли функции, носящие как частноправовой, так и публично-правовой характер. Так, например, вопросы образования, здравоохранения, культуры, местных налогов и сборов и др. представляют интерес с точки зрения не только местного населения, но и государства в целом. Во-вторых, как отмечали критики этой теории, она смешивала самоуправляющиеся территориальные единицы со всякого рода частноправовыми объединениями. Но принадлежность человека к какому-либо частноправовому объединению зависит от него, как и выход из данного объединения, в то время как принадлежность к самоуправляющимся единицам устанавливаются законом и связаны с местом проживания человека. Наконец, в-третьих, согласно данной теории, территория государства должна состоять из территорий независимых самоуправляющихся общин (чего

насамом деле не происходило). Однако, как свидетельствует история, противопоставление общин государству не способствовало его укреплению.

Рассуждая о существенных недостатках данной теории, современные авторы констатируют следующее. Во-первых, как форма публичной власти местное самоуправление существенно отличается от общественных объединений; не может оно и уподобиться хозяйственным организациям. Во-вторых, на повестке дня многие годы оставалась и сохраняется в наши дни проблема распределения обязанностей по управлению публичными делами между центральными и местными властями, когда и государственные дела решаются на уровне местного самоуправления, и локальные интересы становятся частью общегосударственной политики. Поэтому некая замкнутость местного самоуправления на делах якобы сугубо местных невозможна¹.

Основные положения государственной теории местного самоуправления были разработаны немецкими учёными XIX века Лоренцом фон Штейном и Рудольфом фон Гнейстом, а в России ее поддерживали такие видные юристы как: В.П. Безобразов, А.Д. Градовский, И.И. Евтихийев, Н.М. Коркунов, Н. Лазаревский и др.

Согласно названной теории местное самоуправление представляет собой форму организации государственного управления на местах; является частью общей государственной системы². Все полномочия в области местного самоуправления даны государством, следовательно, имеют источником государственную власть. 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. Передача некоторых задач

¹Авакьян С.А. и др. Указ.соч. С. 25.

²См.: Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России. Учеб. пособ. Новосибирск-Москва, 1997. С. 80-81; Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1996. С. 13.

государственного управления в ведение местных сообществ, призвана обеспечить более эффективное решение тех или иных вопросов на местном уровне¹. Таким образом, с точки зрения государственной теории, власть, по сути, осуществляется населением и избранными населением людьми, но эта власть является государственной.

Как нами было отмечено ранее, государственная концепция местного самоуправления нашла значительное количество последователей в России.

Так, по мнению В.П. Безобразова «самоуправление не может быть иначе рассматриваемо, как в совокупности с общим организмом всего государственного управления, в состав которого оно входит как часть единого целого»². Отсюда следует, что В.П. Безобразов выступал против противопоставления государства и местного самоуправления. Поскольку местные органы наделяются своими полномочиями государством, то, следовательно, данные полномочия имеют своим источником государственную власть, поэтому противопоставление бессмысленно.

Государственная теория самоуправления также получила свое развитие в работе «О народном представительстве» такого видного русского юриста, как Б.Н. Чичерин. Так, еще в 1866 году он утверждал, что местное самоуправление должно согласовываться с центральным, поскольку государство требует единства действий, прежде всего, в ходе внутренних дел. Отдельные местности, с одной стороны, имеют свои особенные нужды, которые лучше всего удовлетворяются местным самоуправлением. С другой стороны, местные интересы находятся в тесной связи с общими, поэтому самоуправление не может быть исключительным началом местных учреждений.

Наиболее благоприятной почвой для самоуправления Б.Н. Чичерин считал федеративную республику, поскольку именно при таком государственном

¹См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 51-52.

² Подробнее об этом см.: Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб. 1882. С. 1-8 .

устройстве местное самоуправление наилучшим образом согласуется с верховным началом государственной жизни¹.

По мнению ряда современных ученых «на приоритетное распространение государственной теории местного самоуправления повлияло то обстоятельство, что она объединила в одно целое понятие местного самоуправления, вне зависимости от того, было ли местное самоуправление историческим предшественником государства или получало развитие в уже оформившемся государстве»².

Справедливости ради отметим, что представители теории дуализма муниципального управления, в свою очередь, пытались найти компромисс между сторонниками общественной и государственной муниципально-правовыми теориями. По их мнению, правильнее говорить о двойственной природе местного самоуправления – государственной и общественной.

Согласно названной теории органы местного самоуправления, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации³.

Необходимо отметить, что двойственная природа местного самоуправления (общественно-государственная), которая служит основой теории муниципального дуализма, получила развитие в последнее десятилетие XX века. В значительной степени, она связана с признанием того, что ни одна из ранее отмеченных теорий не соответствует всему многообразию существующих видов местного самоуправления, так как возводит в абсолют какой-либо один из признаков местного самоуправления. Современные процессы общественного развития, связанные с всеобщей глобализацией, требуют адекватной реакции в целях сохранения в достаточной степени

¹ См.: Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866. С. 455.

² Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Указ. соч. С. 25.

³ Подробнее об этом см.: Бондарь Н.С. и др. С. 75; Еремян В.В. Современный мексиканский муниципализм. М., 1996. С. 8; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. С. 54.

индивидуальных особенностей местных сообществ, территориальных и национальных традиций¹.

Действительно, применительно к современной организации местного самоуправления в России не следует делать акцент только на какой-либо одной из теорий, поскольку «практика местного управления свидетельствует, что в жизни приходится действовать на основе синтеза различных теорий. Иначе говоря, в самоуправлении должно сочетаться и общественное, и государственное»². С подобной точкой зрения ученых вряд ли стоит не согласиться.

Конечно, теория дуализма разработана еще недостаточно, однако ее содержание характеризуют следующие признаки: 1) наличие общегосударственного и местного интересов и необходимость их сочетания; 2) невозможность в ряде случаев разделения собственно местных и общегосударственных дел; 3) реализация органами местного самоуправления функций публичного и частноправового характера; 4) сочетание в местном самоуправлении государственных (публично-властных) и общественных (самоуправленческих) начал; 5) выполнение органами местного самоуправления полномочий, делегированных государством; 6) наличие государственного характера у предметов ведения и полномочий местного самоуправления.

Отметим, что, по мнению ряда современных ученых «теорию дуализма местного самоуправления следует рассматривать не как самостоятельную, а как развитие, прежде всего, государственной теории. Ведь именно государственная политика определяет концепцию развития местного самоуправления и границы его возможностей. В связи с этим иные сохраняющиеся признаки местного самоуправления не носят определяющего характера, а сама реализация

¹Авакьян С.А. и др. Указ.соч. С. 26.

² См.: Тихомиров Ю.А., Шахназаров Г.Х. Самоуправление: от теории к практике. М., 1998. С. 19.

местного самоуправления в большей мере обеспечивается его государственной природой, в свою очередь подчеркивая ее»¹.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что каждая муниципально-правовая теория (теория местного самоуправления) актуальна в наши дни, и имеет самостоятельное значение. Но в то же время все теории тесно взаимосвязаны между собой, потому глубокое исследование одной из них позволяет более детально проанализировать последующие, выявляя при этом их достоинства и недостатки, а также открывает новые перспективы решения проблем, связанных с современной организацией местного самоуправления.

По нашему мнению, природа местного самоуправления не терпит неопределенности и отсутствия однообразия в понимании его сущности. Однако данное обстоятельство имело место как в прошлом, так имеет место и в настоящем. Полагаем, что в будущем будут возникать новые муниципально-правовые теории, которые «снимут» нелепое противопоставление местного самоуправления и государственной власти.

Список использованной литературы:

1. Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Муниципальное право России: учебник. (отв. ред. С.А. Авакьян). Проспект, 2009.
2. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб. 1882.
3. Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. и др. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003.
4. Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России. Учеб. пособ. Новосибирск-Москва, 1997.
5. Велихов Л. Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928.
6. Еремян В.В. Современный мексиканский муниципализм. М., 1996.
7. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009.
8. Митрохин С.С. Теория местного самоуправления: Аргументы, проблемы, мифы / С.С. Митрохин // Концептуальные проблемы местного самоуправления. Серия 1, выпуск 1 (1), (2), (3). Уфа. 1998.
9. Парахина В.Н. Муниципальное управление: учебное пособие / В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина. 3-е изд., перераб. М.: КНОРУС, 2010.
10. Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб., 2003.
11. Тихомиров Ю.А., Шахназаров Г.Х. Самоуправление: от теории к практике. М., 1998.

¹ См.: Авакьян С.А. и др. Указ.соч. С. 26.

12. Фадеев В.И. Муниципальное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. Москва: Проспект, 2013.
13. Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1996.
14. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866.