

***Д.Р. Имаметдинов***

*Российский университет дружбы народов*

## **ОСНОВНЫЕ ТЕОРИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Современное демократическое государство невозможно представить без развития одного из самых важных социальных институтов – местного самоуправления. Местное самоуправление объединяет интересы населения, проживающего на определенной территории, дает им возможность самостоятельно участвовать в решении местных вопросов и служит для гармонизации и повышения эффективности взаимоотношений между населением и властью. Зачатки местных сообществ появились еще в Древней Греции, однако, развитие местного самоуправления исторически связывают с переходом от феодального к индустриальному обществу. Местное самоуправление является продуктом либеральных течений XIX века, в этот же период начинается последовательное развитие теорий местного самоуправления.

Первой теорией стала теория свободной общины, разработанная немецкими учеными на основе французского и бельгийского права. В её основа лежало естественное и неотчуждаемое право общины самостоятельно заведовать своими делами. Идея заключалась в том, что, по мнению создателей и сторонников данной теории, община была старше государства и значит, государство её не создает и, следовательно, не может распоряжаться её делами, поэтому должно лишь признавать её наличие и защищать. Данная теория говорит о наличии у общины собственных органов управления отличных от государственных, которые самостоятельно избираются населением общины. Теория свободной общины оказала влияние на развитие местного самоуправления в Европе, однако, она всё же была уязвима. В теории под общинами понимались мелкие сельские и городские территории, при этом неверно говорить, что самоуправления может быть осуществлено только на столь небольшом уровне. Местное самоуправление существует на уровне округов, регионов, губерний, штатов, которые создаются и устанавливаются

государством – это ставит под сомнение их естественное происхождение, а значит и естественное право на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Затем была разработана хозяйственная или общественная теория местного самоуправления. Теория базируется на идее о том, что местное самоуправление это, по сути, управление местным хозяйством. Таким образом, местное самоуправление имеет негосударственную природу и рассматривается как второй уровень управления непересекающийся с государственным. Местный и государственный уровни имеют разные интересы – общенациональные и местные. Н.М. Коркунов описывал содержание данной теории следующим образом: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному сообществу самому ведать свои общественные интересы и сохранении за правительственными органами заведование одними только государственными делами» [1]. Еще одним сторонником теории был В.Н. Лешков, который писал, что «земские учреждения суть учреждения земства, народа, а не государства, и отвечают перед одним народом», что «права земских учреждений, в смысле прав земства, отныне составляют особую самостоятельную систему прав, отличную от системы права гражданского или частного, так же точно, как и от права государственного. Это – система права земского, или общественного» [2]. Основное значение хозяйственной теории заключается в том, что она послужила основой для реформ местного самоуправления во многих государствах, в том числе Российской Империи в период правления Александра II (Земская и Городская реформы 1864 и 1870 гг.).

Следующей стала государственная теория, в дальнейшем распавшаяся на две – политическую и юридическую. Пик популярности государственной (суверенной) теории приходится на 70-е годы XIX века, её основные положения были разработаны немецкими учеными Л. Штейном и Р. Гнейстом. В отличие от общенности, эта теория рассматривает местное самоуправления как часть государственного управления. В данном случае местное самоуправление понимается как специальная организация государственной власти, основанная на выборной основе. При этом компетенция местных органов власти определяется государством - «допускается то, что предусмотрено

законом». В отличие от центральных органов местного самоуправления осуществляются не государственными чиновниками, а с помощью местных общин, местных жителей, заинтересованных в местном самоуправлении [3].

В рамках государственной теории местного самоуправления сформированы две основные линии - политическая (Г. Гнейст) и юридическая (Л.Штейн).

Сторонники политической теории видели основу независимости местного самоуправления в безвозмездной деятельности местных органов. То есть должности в муниципалитете рассматривались как почетные, и их замещение не должно было финансироваться, так как в противном случае должностное лицо могло руководствоваться не интересами населения, а интересами той партии, от которой получает денежное довольствие. Последователи Л. Штайн рассматривали местное сообщество как юридическое лицо, со своими органами управления и функциями. Автономия местных общин проявляется в том, что они могут иметь свои особые гражданские права: владеть, участвовать в различных видах обязательств [3]. Обе теории не получили особого распространения и во многом критиковались, например, юридическая теория подвергалась сомнению, так как свобода присущая вступлению в юридическое лицо или выходу из него никак не вписывалась в рамки местного самоуправления.

Наиболее популярной и воспринятой на сегодняшний день является дуалистическая теория. Двойственный характер муниципальной деятельности (независимость в чисто местных делах и реализация определенных государственных функций на местном уровне) отражается в теории дуализма муниципального управления [4]. Согласно этой теории, муниципалитеты, выполняющие соответствующие функции управления, выходящие за пределы местных интересов, должны действовать как инструмент государственного управления. Местные органы власти независимы от государства только в чисто общественных вопросах, а в политической сфере рассматриваются как органы государства, выполняющие свои функции и полномочия. Соответственно местные функции в таком случае делятся на собственные и делегированные. В первом случае

муниципалитет должен быть автономен от государства в принятии решений, а во втором государство делегируя полномочие должно обеспечить их финансирование и контроль.

Синтез государства и общества в местном самоуправлении очень важен для эффективной реализации прав человека и гражданина. Благодаря единству этих двух принципов были решены важнейшие общественные задачи: устранение раздвоения власти, приводящее к политической нестабильности и ослаблению государства и его институтов, формируются способности большинства людей непосредственно участвовать в делах общества и государства, что улучшает культурные и правовые нормы граждан и повышает в них чувство уважения к законам, ликвидируется разрыв между обществом и государством, достигается единая цель - сохранение и укрепление общества и государства в присутствии демократических институтов, учитывается общий интерес граждан и государственных органов, суть которого заключается в построении жизни, достойной каждого человека и общества в целом. Однако осуществление этих положений программы возможно только в демократическом государстве, которое формирует мотивацию и стимулы для развития народной инициативы.

Помимо перечисленных теорий существуют так же теория социального обслуживания, в которой местные органы рассматриваются в качестве основного поставщика социальных благ, и социал-реформистская теория, которая говорит о возможной эволюции местного самоуправления как одного из способов превращения капиталистического общества в социалистическое [4]. Опыт теоретического осмысления и анализа местного самоуправления должен учитываться при формировании законодательства и проведении реформ в сфере местного самоуправления.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2 / Н.М. Коркунов. СПб., 1909
- [2] Салов О.А. Местное самоуправление в истории общественно-политической мысли // Власть. 2007. № 12.

[3] Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии, Германии. СПб., 1874.

[4] Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 2011.