**Основные теории местного самоуправления**

Чихладзе Леван Теймуразович

**1. Теория свободной общины**

Основоположниками теории свободной общины были Гербер, Аренс, Э. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер. Суть теории заключается в том, что право населения (общины) на заведование местными делами (самоуправление) является неотъемлемым, присущим ей изначально и независимым от воли государственной власти. Отсюда в понятие самоуправления включали следующие элементы: управление собственными делами общины; признание общин как субъектов принадлежащих им прав, а должностных лиц общинного управления, по сути, органами не государства, а общины. Исходя из этого, создатели теории естественной общины выделяли не три, а четыре ветви власти: законодательную, исполнительную, судебную и муниципальную, которая признавалась равной остальным.

Для теории свободной общины характерны следующие основополагающие начала организации местного самоуправления:

избираемость органов местного самоуправления членами общины;

разделение дел, которыми ведает община, на собственные и препорученные ей государством;

местное самоуправление, т.е. управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных;

признание органов местного самоуправления органами общин, а не государства;

невмешательство государственных органов в собственную компетенцию общины. Они должны лишь следить за тем, чтобы община не выходила за пределы своей компетенции.

Н.И. Лазаревский, характеризуя рассматриваемую теорию, отмечал: «Община, действительно, исторически была старше государства. Опираясь на этот исторический факт, можно было говорить об общине как естественном, в силу вещей необходимом, союзе, который создан не государством и который поэтому является для государства неприкосновенным»См.: Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица: Сб. статей. — СПб., 1903. — С. 7. .

Эти принципы оказали определенное влияние на развитие законодательства 30—40-х гг. ХIХ в. В частности, многие идеи нашли отражение в положениях бельгийской Конституции 1831 г., признавшей наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями четвертую власть — муниципальную. В то время господствовала точка зрения, согласно которой местные представительные органы являются как бы четвертой властью.

Следует иметь в виду, что идея неприкосновенности прав общин по принципу естественно-правового обоснования довольно уязвима, поскольку с возникновением первых государств община как самоуправляющая группа практически трансформируется в административно-территориальную единицу государства.

**2. Общественная теория**

Основоположниками общественной теории были О. Ресслер, Р. Моль, В.Н. Лешков, А.И. Васильчиков. Ее суть сводилась к противопоставлению местного общества государству. Как следствие этого ставился вопрос о полной обособленности общинных органов власти от государственных.

Дореволюционный российский государствовед Н.М. Коркунов так определял содержание этой теории: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному сообществу самому ведать свои общественные интересы и сохранении за правительственными органами заведование одними только государственными делами»Cм.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. — СПб., 1909. — С. 489. .

Сторонники «общественной» теории неоднократно предпринимали попытки составить список дел, подведомственных органам местного самоуправления, которые по существу отличались бы от дел государственного управления. Однако, как справедливо отмечают некоторые авторы, на практике «оказалось довольно сложно разграничить дела собственно общинные (местные) и дела государственные, порученные для исполнения общинам. Например, дорожное строительство, местные налоги, охрана общественного порядка, заведование образованием, культурой, здравоохранением и т.п. не могут считаться чисто общественными делами и противостоять делам государственным»Cм.: Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. — Ростов н/Д.: «Феникс». 2003. — С. 27. .

Такие дела представляют интерес не только для местного сообщества, но и для государства в целом. Получается, что такого рода предположение ставит ученых перед необходимостью критически подходить к оценке данной теории.

Вторым направлением общественной теории самоуправления является так называемая хозяйственная теория, ставшая развитием теории (естественной) общины. Среди ее пропагандистов были Р. Моль и А. Васильчиков. Сторонники этой теории делали упор не только на признание самоуправляющейся общины в качестве самостоятельного субъекта права, но и на реализацию ею коммунальной деятельности. Считалось, что местное самоуправление чуждо политике, но имеет свою особую сферу хозяйственной деятельности.

Среди видных русских ученых, являвшихся приверженцами общественной теории, можно назвать В.Н. Лешкова. В своих трудах он обосновывал прогрессивную идею независимости органов самоуправления от государства, хотя и не отрицал возможности его контроля за деятельностью этих органов, и указывал на разную природу власти органов местного самоуправления и государства. Различие между ними, с его точки зрения, заключалось в том, что в государстве власть имеет значение необходимой, а в органах самоуправления — всегда выборнойСм. подробнее. Летков В.Я. Опыт деятельности земства и его земских учреждений по Положению 5 января 1864 г. — М., 1865..

Другой апологет данной теории А.И. Васильчиков выступал за жесткое разграничение компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной властиСм. подробнее: Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. — СПб., 1891. — С. 1—6. .

Попытки реализации на практике «общественной» и «хозяйственной» теории в России длились несколько десятилетий. Разработчики земской и городской реформ находились под сильным влиянием (в германском варианте) общественной или (в российском варианте) хозяйственной теорий самоуправления. В 1864 г. важнейшие аспекты данных концепций нашли практическую реализацию в «Положении о губернских и уездных земских учреждениях»Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. Т. ХХХIХ. Отделение 1-е. — СПб., 1867. — Ст. 40457. .

Земские учреждения признавались учреждениями не государственными, а общественными, существующими для реализации своих особых хозяйственных задач.

**3. Государственная теория**

Как уже отмечалось выше критика общественной теории самоуправления дала толчок к разработке государственной теории самоуправления. Основные положения данной теории были сформулированы в XIX в. выдающимися немецкими учеными Р. Гнейстом и Л. Штейном. Государственная теория получила широкое распространение в России в трудах известных дореволюционных государствоведов Н.И. Лазаревского, А.Д. Градовского, В.П. Безобразова.

Суть государственной теории заключалась в признании местного самоуправления частью государственного управления. Следовательно, по мнению авторов этой теории, местное самоуправление — это лишь одна из форм организации местного государственного управления, которое обладает определенной автономией в решении местных вопросов. Кроме того, местное самоуправление должно осуществляться не правительственными чиновниками, а непосредственно местным населением или его представителями.

По мнению сторонников этой теории, представители государственной власти на местах призваны подчиняться директивам вышестоящих органов власти. Как следствие этого они не представляют интересов местного сообщества и не вникают в специфику местного самоуправления. В свою очередь это связано с тем, что в условиях строгой иерархии часть государственной администрации на местах лишена таких важных для местного самоуправления качеств, как инициатива и независимость. Получается, что в отличие от назначенного из центра чиновника, для представителей местного населения его интересы всегда приоритетней.

Н.И. Лазаревский определял местное самоуправление как «систему децентрализованного государственного управления, где децентрализация обеспечивается рядом юридических гарантий, которые, с одной стороны, ограничивают самостоятельность органов местного самоуправления, а с другой, обеспечивают тесную связь государства с данной местностью и ее населением». По его мнению, «государственная власть является совокупностью полномочий монарха, коронной администрации, парламента, органов самоуправления»Лазаревский И. И. Лекции по русскому государственному праву. — СПб., 1910. — Т. II. Ч. 1. С. 46—47..

Еще один сторонник рассматриваемой теории В.П. Безобразов считал, что органы местного самоуправления по определению должны быть включены в государственную систему управленияСм. подробнее: Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., Чичерин Б.Н. Бюрократия и земство / Вопросы политики. — М., 1905. — С. 78..

**4. Юридическая и политическая теории**

Создатели государственной теории местного самоуправления Л. Штейн и Р. Гнейст стояли на противоположных позициях по поводу определяющих признаков местного самоуправления. Последнее стало причиной развития двух течений в рамках одной теории: юридического — Л. Штейна и политического — Р. Гнейста.

В кругу ученых и государственных деятелей широкое распространение получила юридическая теория Л. Штейна. Согласно этой теории органы местного самоуправления, хотя и входят в систему органов государственной власти и тем самым подчинены им, являются особыми юридическими лицами, обладающими правами и обязанностями, наделены собственностью, имеют право самостоятельно вступать в имущественные отношения.

Смысл политической теории Гнейста заключался в том, что основу самоуправления составляет совокупность юридических гарантий, обеспечивающих самостоятельность самоуправляющимся единицам. Сторонники этой теории противопоставляли царским чиновникам людей, выбранных местным населением. В данной теории акцент делался на выборность в местном самоуправлении, которая в основном и обеспечивала самостоятельность этих органов.

**5. Теория дуализма**

Теория дуализма по своей сути является симбиозом общественной и государственной теории, согласно которой муниципальные органы сохраняют автономию в местных делах. Однако осуществляя государственно-властные полномочия, они выходят за рамки местных интересов и в данном случае должны действовать как инструмент правительственной администрации. Таким образом, обосновывается вмешательство государственных органов в дела местного самоуправления в тех случаях, когда этого требуют общенациональные интересыСм.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Юристъ, 2004. — С. 55..

**6. Муниципальные системы зарубежных стран**

В мировой практике существует несколько систем местного самоуправления: англосаксонская, континентальная и смешанная (дуалистическая). Их выделение основано на принципах, которые лежат в основе отношений местных органов как между собой, так и с вышестоящими властями.

Англосаксонская муниципальная система сформировалась в странах, принадлежащих к системе общего права (Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия). Для данной муниципальной системы характерно отсутствие на местах полномочных представителей государственной власти. Представительные органы функционируют автономно в пределах собственных их полномочий. При этом прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует.

Местные представительные органы (советы) в странах, где действует англосаксонская система, избираются непосредственно населением на три-четыре года.

Исполнительные коллегиальные органы общей компетенции в рассматриваемой муниципальной системе не создаются. Например, в Великобритании такой деятельностью занимаются отраслевые постоянные комиссии, которые формируются из членов совета и нанимают оплачиваемых служащих. В городах США исполнительную функцию осуществляют мэры, избираемые любо непосредственно населением (система «мэр — совет»), либо советом города, или нанимаемые на несколько лет по контракту из числа менеджеров (система «совет — управляющий»). Нанимаемые мэром и постоянными комиссиями совета муниципальные служащие подлежат утверждению советом.

Особенностью англосаксонской муниципальной системы является четкое определение компетенции органов местного самоуправления. Полномочия местных органов определяются по принципу позитивного правового регулирования. Это значит, что представительные органы вправе совершать только те действия, которые непосредственно определяются законом.

В США этот принцип нашел отражение в «правиле Диллона», согласно которому любое справедливое, разумное, существенное сомнение в наличии того или иного полномочия трактуется судами против муниципальных корпораций, тем самым спорные положения отрицаются. С учетом данного принципа, города, разрабатывающие свои муниципальные хартии самоуправления, стремятся как можно подробнее зафиксировать в них свои полномочия. На сегодняшний день положения, регулирующие деятельность муниципальных органов власти, содержатся в конституциях всех 50 штатов США. Степень урегулированности различных аспектов местного самоуправления в отдельных штатах не одинакова, тем самым выделяют две их основные группы. К первой группе относятся конституции штатов, содержащие незначительное количество норм, регулирующих деятельность местных органов власти, причем устанавливающих ограничения их деятельности (штаты Алабама, Миссисипи, Тенесси, Калифорния и др.). Вторую группу составляют штаты, конституции которых характеризуются более подробным нормативным регулированием внутренней организации муниципалитетов (штаты Нью-Мексико и Коннектикут).

В Великобритании местные органы также имеют лишь те полномочия, которые непосредственно представляются им парламентскими статутами. Если у местных органов возникает необходимость в получении дополнительного полномочия, то они вправе обратиться в парламент с просьбой об издании «частного» акта. Существует и более легкий способ получения дополнительного полномочия: обращение к государственному секретарю соответствующего департамента с просьбой об издании указа, представляющего местному органу необходимое полномочие. Безусловно, такой указ подлежит утверждению парламентом. В настоящее время значение частных актов в целом невелико, однако они все еще продолжают использоваться «в качестве субинститута общенормативного законодательства и для экспериментальной проверки проектируемых общих законоположений»См.: Барабашев Г. В. Местное самоуправление. — М.: МГУ, 1996. — С. 152..

В странах с континентальной муниципальной системой (Франция, Италия, Испания, Бельгия, страны Латинской Америки) параллельно действуют два вида органов власти на местах: назначенный представитель государственной власти и избранный населением административно-территориальной единицей совет. Так, например, в высшую административно-территориальную единицу Франции — регион — декретом Президента, принятым в Совете министров по представлению главы правительства и министра внутренних дел, назначается комиссар Республики. Одновременно в регионе избирается местный представительный орган — региональный совет, а исполнительным органом совета является избираемый им председатель.

В нижестоящей по отношению к региону административно-территориальной единице — департаменте представителем государственной власти является префект, а местный представительный орган — генеральный совет избирается населением сроком на шесть лет и обновляется наполовину через каждые три года. В распоряжение избираемого генеральным советом председателя — главы местной исполнительной власти переданы частично местные службы министерств, поскольку департамент ранее не располагал собственным аппаратом служащих.

В округе (следующая после департамента административно-территориальная единица Франции) имеется только назначенный представитель государственной власти — супрефект.

В самой низовой административно-территориальной единице — коммуне никаких назначаемых органов нет. Население коммуны избирает сроком на шесть лет местный представительный орган — муниципальный совет, численность которого зависит от численности населения коммуны. Так, в коммунах численностью менее 100 жителей в совет избирается девять человек, в коммунах численностью от 2500 до 3499 жителей — 25 человек, для коммун, насчитывающих от 80000 до 99999 жителей, — 53 человека. Исполнительную власть в коммуне осуществляют мэр и его заместители, которые избираются муниципальным советом.

Смешанная модель (Германия, Австрия, Япония) имеет сходства как с европейской (континентальной), так и с англосаксонской, обладая при этом своими собственными специфическими чертами. Так, например, в Германии бургомистры и ландраты имеют двойной статус — органа местного самоуправления и низового звена исполнительной государственной власти.

Губернатор японской префектуры, избираемый местным населением и считающийся главой местной власти, выполняет целый ряд общегосударственных функций.

Следует иметь ввиду, что в современных демократических государствах происходит сближение муниципальных систем (англосаксонской и континентальной), однако сочетание в них местного (государственного) управления и местного самоуправления остается, независимо от того, присутствует ли представитель центральной власти на местах или местное самоуправление осуществляется выборными органами власти. В любом случае в той или иной стране местное самоуправление осуществляется на основании собственных полномочий в интересах местного населения, тогда как местное управление функционирует в рамках обязательных или делегированных полномочий для удовлетворения государственного интересаСм. подробнее: Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие для вузов. — М.: Академический Проект. 2006. — С. 3—40)..

Таким образом, можно говорить о превалировании именно смешанной модели местного самоуправления.

**Выводы**

Существует несколько теорий местного самоуправления: общественная, государственная и дуалистическая. Определенное распространение получила также юридическая и политическая теории местного самоуправления.

В современном мире сложились три модели местного самоуправления: англосаксонская, континентальная и смешенная.

Англосаксонская модель характеризуется следующими чертами:

самостоятельностью и независимостью местных органов власти от государства при решении собственных проблем;

отсутствием при муниципальных органах власти полномочных представителей государства;

осуществлением муниципальными органами власти задач, входящих в компетенцию государства;

регулированием взаимоотношений местных органов власти с центральной властью актами парламента;

наличием четкого перечня функций и полномочий местных органов власти;

жестким контролем со стороны правительства финансовой сферы.

Континентальная (французская) модель характеризуется следующими чертами:

контролем центральной власти над местным самоуправлением;

соблюдением субординации между муниципалитетами и органами государственной власти;

весомой ролью на местах представителей центральной власти;

функционированием прямого государственного управления на региональном уровне.

Смешанная модель построена на следующих принципах:

демократия должна строиться снизу вверх, если государство хочет иметь поддержку народа;

общины являются основой государства;

все действия государственного управления базируются на действиях общин;

общины интегрированы в общую систему государственной власти, осуществляют свою власть как часть государства и по его полномочиям; существуют компетенции (собственные полномочия), которые напрямую не зависят от указаний вышестоящих государственных органов.

Следует иметь в виду, что в современных демократических государствах происходит сближение муниципальных систем (англосаксонской и континентальной), однако сочетание в них местного (государственного) управления и местного самоуправления остается, независимо от того, присутствуют ли представители центральной власти на местах или местное самоуправление осуществляется выборными органами власти. В любом случае в той или иной стране местное самоуправление осуществляется на основании собственных полномочий в интересах местного населения, тогда как местное управление функционирует в рамках обязательных или делегированных полномочий для удовлетворения государственного интереса.

\*\*\*

Вопросы для самопроверки

Проведите сравнительный анализ между государственной, общественной и дуалистической теориями местного самоуправления.

Найдите в современном муниципальном законодательстве Российской Федерации признаки государственной, общественной и дуалистической теории местного самоуправления.

Укажите отличительные признаки англосаксонской системы местного самоуправления.

Какой системе местного самоуправления присущ принцип правового регулирования компетенции органов местного самоуправления, согласно которому муниципальным органам можно делать лишь то, что предписано законом?

Какие виды государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления используются при континентальной системе местного самоуправления?

Охарактеризуйте разницу между местным самоуправлением и местным управлением.

Можно ли говорить о существовании в современном мире только одной модели местного самоуправления — смешанной?

**Список литературы**

Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление / В кн.: Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. — СПб., 1882.

Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. В 3 т. — СПб., 1869—1871.

Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовой аспект. — М.: Спарк, 2001.

Ежевский Д.О. Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритания и Северной Ирландии: Дис. канд. юрид. наук. М., 2005.

Коркунов Н.М. Русское государственное право. — СПб., 1903. Т. 2.

Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Юрист, 2004.

Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. Ч. 1. —СПб., 1910.

Лазаревский Н.М. Самоуправление // Мелкая земская единица: Сб. статей. —СПб, 1902. Вып. 1.

Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие для вузов. — М.: Академический Проект. 2006.

Овчинников И.И., Писарев А.Н. Муниципальное право России: Учебник. —М.: Эксмо, 2007.

Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Очерк критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. — СПб., 1882.

Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. — М.: Издательская группа ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998.

Чихладзе Л.Т. Местное самоуправление и местное управление зарубежных стран и государств — участников СНГ. Сравнительно-правовой анализ. — М.: Нота-бене, 2005.

Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии. — СПб, 1874.