
ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ СУЩНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ И ЕВРОПЕЙСКОЙ НАУЧНО-ПРАВОВОЙ ТРАДИЦИИ

А.Г. Балыхин

Кафедра правовых основ управления
Факультет государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова
Ломоносовский просп., 27, корп. 4, Москва, Россия, 119992

В статье содержится анализ и представлена оценка сущности местного самоуправления, его двойственной природы, обусловленной соединением самоуправленческих функций и основ с публичными. Рассматриваются этапы реформирования местного самоуправления в России, общие принципы его современной организации, а также правовые основы муниципального управления и самоуправления в сопоставлении с аналогичными процессами в зарубежной правовой и управленческой традиции.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, местное самоуправление в России и этапы его реформирования, общие принципы и оценки эффективности организации местного самоуправления в РФ.

Двойственная природа местного самоуправления, сущность которой выражается в соединении самоуправленческих функций и основ с публичными, а также развитие муниципального права и науки во взаимодействии с гражданским, административным, финансовым, экономическим, земельным правом определяют особое место анализируемой области в юридической науке, в теории и практике государственного управления как отрасли российского государствоведения. В период политических, экономических, социальных реформ задачи построения и укрепления российской государственности могут достичь искомой цели при одновременном упрочении как государства в целом и ее органов, так и местного самоуправления, т.е. системы народовластия, наиболее приближенной к населению, обеспечивающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения, рационально распоряжающейся муниципальной собственностью и т.д.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. говорится, что «фундаментально значимым для нашего общества стало введение института местного самоуправления и укрепление федеративных начал государства». Как и многие другие институты, введенные в 90-е гг. по инициативе «сверху», местное самоуправление на рубеже тысячелетий подверглось радикальной реформе, целью которой было существенное улучшение качества оказания услуг населению через обеспечение четкого разграничения полномочий и ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления, создание баланса власти внутри региона, прекращение практики «нефинансируемых мандатов».

Концепция реформы воплотилась в ФЗ-131, в котором:

- сформирована двухуровневая модель местного самоуправления с поселенческим уровнем, наиболее приближенным к населению;
- разграничены вопросы ведения и бюджетных поступлений между разными уровнями власти;
- установлены правила передачи органам местного самоуправления государственных полномочий;
- созданы механизмы более полного включения населения в принятие решений на местном уровне.

Из сказанного выше очевидно, что наука муниципального права, как и сама организация местного самоуправления, переживают период реформирования и оптимизации. Вместе с тем идейно-теоретические представления о местном самоуправлении имеют в России достаточно длительную историю и опыт реализации.

Местное самоуправление, зародившись в глубокой древности, существовало в форме древнерусского общинного самоуправления догосударственного периода, вечевой демократии, объединения населения в союзы общин и городских поселений, прошло до государственно-организованного общества разные периоды, выступая то в качестве самостоятельного явления общественной жизни, а с определенного времени как элемент общей организации государственной власти и управления.

Названные формы, несмотря на далеко нелинейный путь их развития, отмеченный как периодами подъема, так и достаточно серьезными контрреформами, всегда сохраняли свое влияние и определяли во многом национальную специфику местного самоуправления в России, и не только.

В каждом окончательно не сложившемся государстве имелись автономные города и селения, общины, сословные и территориальные союзы, обладавшие достаточной самостоятельностью. Такое самоуправление эпохи «вечевого уклада» средневекового периода имеет мало общего с тем, что формируется в Европе начала XIX в. и с середины того же XIX в. — в России, когда самоуправление как форма самоорганизации используется в различных — сословных, профессиональных, политических и др. — объединениях, но признается частью управления территорией государства, когда оказывается ему подчиненным (Р. Фон Гнейст).

Местное самоуправление всегда было своего рода подвижной материей. Уже на ранних стадиях развития проявляется неоднозначность местного самоуправления как проводника, с одной стороны, прав и свобод населения, с другой — проводника общегосударственных интересов. На его изменение и развитие влияло множество экономических, социально-политических, идеологических и иных факторов, в том числе представления того или иного государства о сущности управления и самоуправления.

Термин «местное самоуправление» как научная и нормативная категория используется в российском, немецком (Германия) законодательствах, будучи заимствованным из правовой традиции Англии. В США ему соответствует понятие «местное управление», во Франции — «децентрализация». Отечественную и зарубежные трактовки местного самоуправления объединяет понимание, что это совокупность институтов, обеспечивающих демократическое решение

вопросов организации жизни населения на основе свободного и равноправного участия в них каждого заинтересованного гражданина, а также защиту законом и самим сообществом индивидуальных и коллективных интересов.

Объектом постоянного научного и правового осмысления местное самоуправление становится в конце XVIII в. В XIX в. оно активно используется в Европе при проведении политических, правовых, административных реформ. Именно в это время местное самоуправление начинает оцениваться как инструмент приобщения населения к управлению территориями, территориальными единицами. Такого рода приобщение облегчало выполнение государством его функций, объединяло население в территориальные сообщества на основе местных интересов.

Данные тенденции оказались особо значимы для России, территории которой за последние 400 лет увеличились в 36 раз. По мере завершения процесса территориального расширения империи в рамках общих интеграционных процессов, требовавших создания единого экономического, правового, политического, языкового пространства российского государства, все более очевидной становилась потребность в единообразии, в том числе и в сфере организации местного самоуправления.

Рассуждая об истории вопроса, не можем не отметить, что теория местного самоуправления постоянно эволюционировала. В России результатом этих во многом противоречивых процессов стала земская реформа 1864 г. В ходе реформы были разведены предметы ведения между государством и земствами. Затем центральная власть стала предпринимать попытки передачи земствам ряда государственных функций

Сначала объектом их внимания были статистика, народное образование, здравоохранение, затем — забота об общественном призвании, улучшении средств сообщения, взаимном страховании, строительном деле, помощи местному земледелию, торговле, промышленности и т.д.

Проведение реформ, в том числе земельной, — подтвердило, что посткрепостная Россия готова к управленческим преобразованиям. Представители разных социальных слоев, объединенные идеями, ставшими впоследствии основой земского либерализма, видели в создании губернских и уездных земских учреждений формирование независимой, самостоятельной местной власти: «Доколе действия земских учреждений касаются только местного интереса, нет необходимости в участии правительственной власти в прямом вмешательстве и влиянии на ход дел» [З. С. 29].

Со становлением и развитием земства в России шел процесс теоретического осмысления сущности, проблем, самого понятия местного самоуправления и его соотношения с государственным управлением. В этом вопросе, в соответствии с классификацией Л. Велихова, можно выделить ряд теоретических направлений: теория свободной общины, общественная (хозяйственная) теория, государственная теория. Некоторые из этих теорий возникли в Бельгии и Франции в рамках школы естественного права, после они получили развитие в трудах немецких, а затем русских ученых.

Так, в разработках теории коммунального самоуправления (Люренц фон Штейн, Отто фон Гирке), получившей реализацию в прусских реформах, акцент

делался на вовлечении представителей нации не только в законодательную, но и исполнительную деятельность. Самоуправление политическое или пассивное (идеи Р. Фон Гнейста) предполагало сосредоточение функций публичного управления в руках почетных граждан, выполнявших функции профессиональных чиновников на общественных началах. Согласно товарищеской теории в основе самоуправления должна лежать товарищеская, кооперативная договоренность, свободная от государственного бюрократического воздействия (Отто фон Гирке, Карл фон Роттек). Самоуправление трактовалось как действующая гражданская свобода, предполагавшая участие граждан в осуществлении верховной власти и наличие относительно независимых от государства правовых сфер.

К концу XIX столетия П. Лабанд и Г. Розин, представители правового позитивизма, развивая идеи корпоративного самоуправления, проводят разграничение между самоуправлением в политическом и юридическом смысле. Под юридическим самоуправлением начинают понимать деятельность правоспособного субъекта управления по упорядочению общественной жизни. Под политическим — участие граждан в административных делах. По существу предлагалось распространить концепцию юридического лица на организации, действующие в публичной сфере — юридическое лицо публичного права. Это позволяло характеризовать деятельность самоуправленческой корпорации по решению публичных вопросов как опосредованное государством управление и форму административной децентрализации [2].

Еще один аспект местного самоуправления, важный для развития демократии, проявления свободы личности, обосновывал французский ученый Алексис де Токвиль. Он подчеркивал ту же роль местного самоуправления для обеспечения гармоничных и демократических условий развития человеческой личности, направления народа по пути к свободе и научения народа адекватно распоряжаться данной свободой, что и роль начальной школы для фундаментальной науки.

Следует обратить внимание на то, что и само понятие «местное самоуправление» появляется в нашей стране в середине XIX в., будучи заимствованным из западноевропейских идей, из понимания сущности и перспектив местного самоуправления, сложившихся в Германии. Однако это не было лишь переносом термина в российскую правовую традицию. Оба государства одинаково оценивали местное самоуправление как децентрализованную деятельность автономных органов, создаваемых населением для удовлетворения его (населения) интересов.

Общим в оценке было также то, что на уровень органов местного самоуправления передавалась обязанность реализации общегосударственных установок, которые не должны были противоречить интересам местного населения, а в лучшем случае — сочетаться с ними. Вместе с тем до конца XIX в. в России отсутствовало общее понимание местного самоуправления: одними исследователями оно интерпретировалось как автономное от государства либо децентрализованное управление и средство самоорганизации населения; другими — представителями либеральной интеллигенции — развитие местного самоуправления связывалось с реализацией идеи конституционной монархии и ускоренного перехода российского общества на капиталистический путь развития (А.И. Васильчиков, В.П. Безобразов, Н.И. Лазаревский).

Муниципальная история России складывалась в трудах и инициативах представителей декабристского движения, народничества. А.И. Герцен связывал управление в России с самоуправляемой общиной, активно использующей передовой западноевропейский научно-практический опыт и удовлетворяющей как материальные, так и духовные потребности своих членов. В сочетании личного интереса работника и товарищеской формы производства видел общинную организацию Н.Г. Чернышевский. Идеалы вольной русской федерации отстаивались М.А. Бакуниним. Положить конец централизации власти как прогрессивную идею провозглашал П.А. Кропоткин: «Для народа важны независимость в делах общинных и гарантии их самоуправления» [1].

Эти воззрения объединяет попытка связать с местным самоуправлением определенную альтернативу государству, что вполне объяснимо господствующими политическими идеями и идеалами. Государство же рассматривалось при этом как орудие в руках лишь господствующего класса, и потому ему на смену должно было прийти общественное самоуправление.

Вместе с тем многие идеи прошлых веков оказались плодотворными. Это и обеспечение местным самоуправлением развития демократии, и признание за местным самоуправлением одной из базовых основ конституционного строя государства (как унитарного, так и федеративного), и определенная автономия местного самоуправления от центральной власти, и сочетание в нем публичного и правового характера деятельности, и др.

В основу организации власти в советский период развития государственности был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти в центре и на местах: сначала это были Советы рабочих, красноармейских и крестьянских депутатов, затем — Советы депутатов трудящихся, и, наконец, — Советы народных депутатов. Советам, согласно Конституции, были подотчетна деятельность иных государственных органов, народные депутаты выбирались и были подотчетны своим избирателям — народу, действовал принцип демократического централизма, и имело место двойное подчинение исполнительного аппарата Советов.

Установки на признание преимуществ социалистической демократии перед буржуазной повлекли за собой официальный отказ в советский период развития государственности от концепции местного управления и объявление Советов, в том числе местных, органами государственной власти. Правовое регулирование деятельности данных органов осуществлялось в рамках государственного и административного права.

Таким образом, единая система социалистического самоуправления, составляющими которой являлось самоуправление в Советах, общественных организациях, трудовых коллективах, административно-территориальных единицах, национально-государственных образованиях, нивелировало не столько опыт, сколько «буржуазную» идею местного самоуправления (Ильинский).

В последние десятилетия в теории и практике местного самоуправления можно отметить следующие этапы:

- преобразование Советов в органы местного самоуправления;

– разработка конституционной модели местного самоуправления в Конституции РФ 1993 г., а также в Федеральном законе 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

– этап повышения эффективности в управлении государством по всем уровням реализации публичной власти. Особое внимание при этом уделяется одной из основ конституционного строя России — местному самоуправлению. В 2003 г. был принят новый Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» как результат критического осмысления предыдущего опыта и основа для корректировки курса и деятельности, вступивший в полную силу с конца 2009 г.

Подводя итог, отметим, что более ста лет назад отечественными учеными и государственными деятелями было доказано, что развитие местного самоуправления во многом определяется общими закономерностями развития государства и общества. Будучи общим понятием, отражающим процесс становления и развития народовластия на местах, оно в реальной действительности может строиться по разным моделям и воплощаться в различных организационно-правовых формах. Некоторые из них признаны современными учеными, по поводу других при осуществлении муниципальных реформ по сей день идут дискуссии.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Антология русской классической социологии. — М., 1995.
- [2] *Гриценко Е.В.* Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства. Значение опыта ФРГ для России. — Иркутск, 2003.
- [3] Из материалов по земскому общественному устройству. — СПб., 1885. — Т. 1.

ASSESSMENT APPROACHES OF THE LOCAL ADMINISTRATION ENTITY IN RUSSIAN AND EUROPEAN SCIENTIFICALLY-LEGAL TRADITIONS

A.G. Balykhin

The Department of Fundamental Legal Principles of Administration
The Government Management Faculty of MGU of M.V. Lomonosov
Lomonosov av., 27, korp. 4, Moscow, Russia, 119992

The article contains the analysis and assessment of the local administration entity, its dual nature caused by consolidation of the administrative functions and bases with public. In the article are also considered different reforming stages of the local administration in Russia, general principle of its modern organization and legal basis of the municipal administration in comparison with the similar process in the foreign legal and administrative tradition.

Key words: state and municipal administration, local government in Russia, history and stages of its reformation, evaluation criteria of operating efficiency of local government administration of urban districts and municipal areas in Russian Federation, system of sovereignty of the people.