

## О теоретических основаниях местного самоуправления в современной России On theoretical grounds of the local government in modern Russia

Александров Артём Романович, аспирант, Тамбовский государственный технический университет.  
Alexandrov A. R., graduate student, Tambov State Technical University.

E-mail: liberty1917@gmail.com

УДК 321.

*Аннотация:* в статье рассматриваются основные положения базовых теорий местного самоуправления: теории свободной общины, общественной (хозяйственной) теории самоуправления, государственной теории самоуправления, теории дуализма муниципального управления, теории социального обслуживания, практика реализации теорий в России и за рубежом.

*Annotation:* the article examines the main provisions of the generally accepted theories of local government [the theory of free communities (natural rights of the community), social (economic) theory of government, the state theory of government, the theory of dualism in municipal management, the theory of social service, practice implementation of theories in Russia and abroad.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, теории местного самоуправления, гражданское общество.

*Keywords:* self-government, local government, theories of local government, civil society.

Становление гражданского общества важнейшая предпосылка построения правового демократического государства. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления выступают основой вовлечения граждан в общественно-политическую жизнь для решения вопросов местного значения. Статья 12 Конституции РФ провозглашает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, самостоятельное в пределах полномочий [1].

С законодательной точки зрения базовым субъектом самоуправления в России является население. Согласно ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая... самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [2]. Под местным самоуправлением в Европейской хартии местного самоуправления понимается право, и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения [3].

Теоретическая основа и практика реализации теорий местного самоуправления имеет большое значение для России, где продолжается процесс институционализации модели взаимоотношений в системе: «власть - местное самоуправление - гражданское общество». В науке сформировалось несколько основных теорий о сущности, организации и путях развития местного самоуправления. Доктор философии Л.А. Велиханов выделял следующие теории местного самоуправления [4]:

- теория свободной общины;
- «общественная» (хозяйственная) теория;
- государственная теория;
- теория дуализма муниципального управления;
- теория социального обслуживания.

Концепцию свободной общины разрабатывали К.-Ф. Гербер, О. Лабанд, Г. Аренс и др. Одним из основоположников теории выступает французский историк, политик А. де Токвиль. Центральной идеей в его концепции играет мысль о том, что первоначальным источником власти в стране является не государство, а индивиды, добровольно объединяющиеся в общины и самостоятельно управляющие вопросами

местного значения. Самостоятельность и независимость общины от государства связаны с самой природой общины, которая исторически предшествовала государству. Приверженцы теории выделяют не только три традиционные ветви власти - исполнительную, законодательную и судебную, но и четвёртую - муниципальную власть.

Практиками реализации теории свободных общин можно считать каталонских сепаратистов. Борьба каталонцев за выход из испанского королевства ведётся несколько веков. Сегодня росту сепаратистских настроений способствует бюджетная дискриминация: Каталония даёт четверть валового национального продукта страны, в национальный бюджет платит на 16 млрд. евро больше, чем получает обратно [5]. Правительство (Женералитат) Каталонии входящее в испанскую государственную систему конституционной монархии предпринимает меры по отделению области от Испании. 1 октября 2017 года проведен референдум о независимости Каталонии, за независимость проголосовало 90,18% (2 044 038 человек), против независимости — 7,83% (177 547 человек) [6]. 10 октября 2017 года президент Женералитета Карлес Пучдемон подписал документ о независимости (приостановлено его действие для переговоров с Мадридом) [7]. В ответ на данные действия Правительство Испании 21 октября 2017 года решило приостановить автономный статус Каталонии, применив статью 155 конституции, действующее Правительство Каталонии во главе с Карлесом Пучдемоном отстранено от власти [8].

«Общественная» (хозяйственная) теория отводит местному самоуправлению решение хозяйственных вопросов местных сообществ. Теория получила широкое развитие в российской дореволюционной науке. Н.М. Коркунов так определил содержание хозяйственной теории: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои собственные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов политическим, требуя, чтобы общество и государство ведали только своими собственными интересами» [9]. Сторонник теории профессор В.Н. Лешков считал, 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» [10].

Хозяйственную теорию сменила государственная теория местного самоуправления, основоположники немецкие ученые Л. Штейн и Р. Гнейст. Рассматриваемая концепция базируется на том, что источником местного самоуправления выступает государственная власть, следовательно, органы местного самоуправления должны действовать не только в общественных, но и в государственных интересах. Местное самоуправление есть продолжение государственной вертикали власти, созданное для решения вопросов местного значения. В рамках этой модели население не получает реальных возможностей осуществлять управление своими местными делами. Должностные лица и сформированные местные органы исходят, прежде всего, не из интересов населения, а ориентируются на указания, получаемые с вышестоящих ступеней государственной власти. Государственная теория была воплощена в жизнь в Российской империи в результате реформы земского и городского самоуправления в 1890 - 1892 гг. Новое Земское [11] и Городовое [12] Положение фактически отрицало всякую связь с духом местного самоуправления, земские учреждения стали входить в систему государственной власти.

Дуалистическая теория муниципального управления признает двойственный характер местного самоуправления, выделяя в его сути и государственные, и общественные черты. Органы местного самоуправления самостоятельны в решении вопросов местного значения, одновременно, составляют с государственным аппаратом целостную систему при решении на местном уровне государственных задач.

Теория социального обслуживания построена на анализе и синтезе рассмотренных выше теорий и практики их реализаций. По мнению сторонников теории, главная задача органов местного самоуправления – социальное обслуживание населения, обеспечение повседневной жизнедеятельности жителей муниципального образования. Социальная инфраструктура делится на: социально-экономическую - обеспечивает всестороннее развитие личности (образование, здравоохранение, культура) и бытовую - создает определенные условия жизнедеятельности населения (розничная торговля, коммунальное хозяйство, жилой фонд и т. д.) [13].

В современной России социальное обслуживание постепенно переходит в сферу ведения государственных органов власти. Реформа здравоохранения в России привела к перераспределению полномочий в сфере здравоохранения. В частности, в 2011 году решением Тамбовской городской Думы из муниципальной собственности городского округа – город Тамбов в государственную собственность Тамбовской области были переданы объекты здравоохранения вместе с полномочиями и бюджетным финансированием [14]. Летом 2017 года министр образования и науки РФ О.Ю. Васильева анонсировала планы проведения в стране реформы школьного образования, предусматривающей передачу школ от муниципальных образований в сферу региональных органов власти [15]. Для сведения доля расходов бюджета города Тамбова в 2016 году на образование составила 51,2%, после проведения реформы муниципальные власти преимущественно будут отвечать за благоустройство и жилищно-коммунальное хозяйство [16].

Мы солидарны с мнением доктора юридических наук Н.Л. Пешин о том, что «теория местного самоуправления имеет огромное значение в современной России, поскольку даже в принципе невозможно построить эффективную систему социального управления в отсутствие теоретических основ. Еще большее значение следует уделить анализу опыта реализации теорий местного самоуправления на практике, поскольку только таким образом можно выявить неудачи, объяснить их причины и предложить меры по устранению выявленных ошибок и недостатков теории» [17].

В политической науке нет консенсуса по вопросу о том на основе, какой теории происходит строительство местного самоуправления в Российской Федерации, правильнее говорить о синтезе основных учений. С формально-юридической точки зрения органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, на деле государство начинает распространять свой контроль на все сферы деятельности местных органов. В российской практике мы наблюдаем процесс усиления влияния органов государственной власти, как на законодательном уровне в сфере перераспределения полномочий, так и в экономическом плане. Муниципалитеты экономически зависимы от бюджетов государственных органов власти, налоговая политика концентрирует основные денежные средства на уровне федерального центра и регионов. Рассматриваемые процессы могут привести к окончательному превращению местного самоуправления в местное государственное управление, но, возможно и обратное движение при росте гражданской активности населения.

*Список литературы и примечания.*

1. Конституция РФ. URL: [constitution.kremlin.ru](http://constitution.kremlin.ru) (дата обращения: 18.10.2017)
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Статья 1. Официальный сайт компании

«КонсультантПлюс». URL: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 18.10.2017)

3. Европейская хартия местного самоуправления. URL: [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105) (дата обращения: 18.10.2017)

4. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. В 2-х ч. Ч. II. М. Л., 1928. С. 236.

5. Что необходимо знать о референдуме в Каталонии. URL: [tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4577522](http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4577522) (дата обращения: 20.10.2017)

6. Окончательные результаты: в Каталонии подвели итоги референдума. URL: [ria.ru/world/20171007/1506377441.html](http://ria.ru/world/20171007/1506377441.html) (дата обращения 20.10.2017)

7. Власти Каталонии подписали «декларацию о независимости» от Испании URL: [www.rbc.ru/politics/10/10/2017/59dd2f0d9a7947233b855135](http://www.rbc.ru/politics/10/10/2017/59dd2f0d9a7947233b855135) (дата обращения 20.10.2017)

8. Правительство Испании решило приостановить автономный статус Каталонии. URL: [iz.ru/661431/2017-10-21/pravitelstvo-ispanii-reshilo-priostanovit-avtonomnyi-status-katalonii](http://iz.ru/661431/2017-10-21/pravitelstvo-ispanii-reshilo-priostanovit-avtonomnyi-status-katalonii) (дата обращения: 21.10.2017)

9. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 2. СПб., 1909. С. 489

10. Лешков В.Н. Опыт теории земства // День. 1865. N 42

11. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. URL: [museumreforms.ru/load-document/nojs/13679](http://museumreforms.ru/load-document/nojs/13679) (дата обращения 20.10.2017)

12. Городовое положение 1892 г. URL: [www.hist.msu.ru/ER/Etext/grd1892.htm](http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/grd1892.htm) (дата обращения 20.10.2017)

13. Хомелянский Б.Н. Экономический эффект социального планирования. Социально-экономическая инфраструктура в воспроизводственном процессе. - М.: Мысль, 1980. - С. 14.

14. Решение Тамбовской городской Думы от 30.11.2011 № 453 «Об утверждении перечня имущества, предлагаемого к безвозмездной передаче из муниципальной собственности городского округа – город Тамбов в государственную собственность Тамбовской области». URL: [www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc\\_itself=&backlink=1&nd=116032623](http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=116032623) (дата обращения 20.10.2017)

15. Министр образования объявила о реформе школ. Их передадут от муниципальных властей региональным. URL: [meduza.io/news/2017/07/06/ministr-obrazovaniya-ob-yavila-o-reforme-shkol-ih-peredadut-ot-munitsipalnyh-vlastey-regionalnym](http://meduza.io/news/2017/07/06/ministr-obrazovaniya-ob-yavila-o-reforme-shkol-ih-peredadut-ot-munitsipalnyh-vlastey-regionalnym) (дата обращения 20.10.2017)

16. Об исполнении бюджета городского округа – город Тамбов за 2016 год. URL: [www.city.tambov.gov.ru/fileadmin/user\\_upload/org/kf/Budget/budget\\_isp\\_2016.pdf](http://www.city.tambov.gov.ru/fileadmin/user_upload/org/kf/Budget/budget_isp_2016.pdf) (дата обращения: 20.10.2017)

17. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. - М.: Статут, 2007. - 461 с. С. 43.