



УДК – 342.25: 342.5 (470+477)

## ОСНОВНЫЕ ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ И УКРАИНСКОЙ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ НАУКЕ

**Н.Н. ОЛЕЙНИК<sup>1)</sup>**  
**Е.В. МИРОШНИКОВ<sup>2)</sup>**

*Белгородский государственный  
национальный исследовательский  
университет*

<sup>1)</sup> e-mail: oleinik@bsu.edu.ru

<sup>2)</sup> e-mail: miroshnikov@bsu.edu.ru

В статье анализируются взгляды российских, украинских и зарубежных ученых на теорию свободной общины, общественную и государственную теории местного самоуправления. Рассматривается их влияние на современное понимание местного самоуправления в России и Украине.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, местное управление, теории местного самоуправления.

Закономерности развития местного самоуправления в России и Украине обуславливаются сложными процессами историко-культурного, государственно-правового и общественно-политического характера. Доктринальное и правовое осмысление такого сложного и многогранного феномена как местное самоуправление предполагает изучение эволюции теоретических воззрений, понятийного аппарата и правовых установлений, а также значительного количества факторов, оказывающих влияние на рассматриваемый правовой институт.

Можно согласиться с мнением известного украинского ученого О.В. Батанова о том, что формирование науки о местном самоуправлении представляет собой сложный, а зачастую и противоречивый процесс. Достижению цели наиболее полного охвата исторических и юридических аспектов местного самоуправления способствует рассмотрение соответствующих идей и научных концепций о происхождении и сущности местного самоуправления<sup>1</sup>.

По мнению Н.В. Каминской, наука о местном самоуправлении берет свое начало от попытки решить важную проблему: имеет ли община отличную от государственной власть, являясь независимой от государства публично-правовой корпорацией, либо включена в государственный организм и выполняет функции органа государства<sup>2</sup>. На наш взгляд, отсутствие единого теоретического подхода к природе местного самоуправления порождает противоречия в его организации и взаимоотношениях с государственной властью.

Идеи о местном самоуправлении, об организации власти в общине и взаимодействии последней с властью государственной начали возникать в средневековой Европе. Так, например, немецкий юрист-государствовед Йоханнес Альтузиус в начале XVII века, полемизируя с теорией абсолютизма, разработал федеральную теорию народного суверенитета и субсидиарности в организации власти, то есть впервые сформулировал принцип субсидиарности в осуществлении местного самоуправления. По мнению Й. Альтузиуса, союз индивидов, которые добровольно объединялись в семьи и корпорации, создает общину, союз общин – провинцию, союз провинций и городов – государство. Суверенитет при этом принадлежит всему народу. Вся иерархическая система социально-политических структур с низового уровня до уровня государства понимались им как система федеративных образований и союзов, созданных и действующих на договорных началах<sup>3</sup>. Его теория предполагала наличие у децентрализованных политических единиц низового уровня как можно большей автономии в реализации своих прав. И только если общины были не в состоянии выполнить поставленные перед ними задачи, то их компе-

<sup>1</sup> Батанов, О.В. Муниципальное право Украины / Відп. ред. М.О. Баймуратов – Х., 2008. – С. 192.

<sup>2</sup> Камінська, Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. К., 2010. – С.20.

<sup>3</sup> Каменская, Г.В. Альтузиус Йоханнес // Федерализм: Энциклоп. – М., 2000. – С. 46-47.

тенция должна была переходить к соответствующему вышестоящему политическому объединению<sup>4</sup>. Идеи Й. Альтузиуса были прогрессивными и не утратили своей актуальности и в настоящее время.

Свое развитие учения о самоуправлении получили во Франции, где с XVIII века данной проблемой занимались физиократы, считавшие свободу личности необходимым условием развития местного самоуправления. Рене-Луи д'Аржансон выступал за такую модель организации местной власти, чтобы система местного самоуправления строилась на выборной основе под контролем назначаемого королем интенданта. Муниципальным публично-правовым корпорациям – общинам – должно быть предоставлено право избрания органов управления и фискальные полномочия для обеспечения своей деятельности<sup>5</sup>.

Дюпон де Немур в своей работе «Проекты муниципалитетов» предлагал создать такую систему органов местного самоуправления, которые стояли бы один над другим (по системе коммуна-округ-провинция) во главе с государством. Он считал, что самоуправление должно осуществляться широким кругом мелких собственников через выборные народные магистраты. Основой своей теории де Немур считал принцип соблюдения гражданских прав<sup>6</sup>.

Значительное влияние на становление и развитие теорий местного самоуправления оказали представители утопического социализма (Т. Мор, Т. Кампанелла, Ш. Фурье, Р. Оуэн, А. Сен-Симон, Ж.-Ж. Руссо и другие). Ш. Фурье связывал социальный прогресс со временем, когда основу общества составят ассоциации – «фаланги» – производственно-потребительские товарищества, в которые будут входить члены различных социальных групп (собственники и пролетарии, люди свободных профессий, рабочие и земледельцы и т.д.). Фаланги Ш. Фурье понимал как автономные социальные образования, не связанные между собой в единую систему. Центральная власть не имеет права на вмешательство во внутреннюю жизнь фаланг, руководство ими<sup>7</sup>. Р. Оуэн считал основой общественного строя «поселки общности» и разработал конституцию таких образований, согласно которой основой их функционирования должны являться коллективный труд, общественная собственность, равенство прав и обязанностей всех членов общины<sup>8</sup>. В целом в политико-правовой мысли того времени основой самоуправления считалась община, выполняющая отличные от государственных функции и максимально приближенная к населению.

Т. Джефферсон видел самоуправление общин как идеальную форму государственности. В соответствии с его концепцией, муниципалитеты признавались четвертой властью, которая контролируется только законом и судом и не подчиняется правительству и его органам управления на местах<sup>9</sup>.

В 1790 году идеи организации общественного самоуправления сформулировал французский исследователь Туре в докладе законопроекта «О реформе местного управления» Национальному собранию, выделив две основные проблемы местного самоуправления: понятия о собственных общинных полномочиях и полномочиях государства, делегированных органам местного самоуправления<sup>10</sup>.

Дж. С. Милль, изучая проблемы представительного правления и местной демократии, рассматривал местное самоуправление как особый воспитательный инструмент, который побуждает (но не принуждает) людей видеть не только собственные интересы, но и признавать справедливые требования других людей. Дж. С. Милль предполагал, что только если сами индивиды принимают участие в управлении, они понимают его резуль-

<sup>4</sup> Вюртенбергер, Т. Европейська ідея субсидіарності як основа регіоналізації, децентралізації та деконцентрації // Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу та вибір України. – К., 2000. – С.5-6.

<sup>5</sup> См.: Journal et mémoires du Marquis d'Argenson. V.4. – Paris, 1861. – P.340-357.

<sup>6</sup> См.: Dupont de Nemours Du pouvoir legislative ed du pouvoir executif, convenable a la République française. – Paris, 1869. – P.123-134.

<sup>7</sup> Фурье, Ш. Избранные сочинения: Т.2.: Новый промышленный и общественный мир. – М., 1939. – С.

<sup>8</sup> Оуэн, Р. Книга о новом нравственном мире // Утопический социализм / Под общ. ред. А.И. Володина. – М., 1982. – С. 331-333.

<sup>9</sup> Цит. по: Барабашев Г.В. Местное самоуправление. – М., 1996. – С.104.

<sup>10</sup> См.: Гронский, П.П. Децентрализация и самоуправление. – М., 1917. – С.5.



таты. Эта идея не утратила своей актуальности и поныне. Система местного самоуправления большинства развитых государств мира (в том числе России и Украины) предполагает активное включение населения в процессы управления на местах и решения важнейших вопросов местной жизни. Дж. С. Милль считал, что органы местного самоуправления должны формироваться на тех же принципах, что и органы центральной власти, но при обязательном учете общности местных интересов. Это означает, что, поскольку население каждой местности имеет специфический круг интересов, то в каждом избирательном округе и каждом городе должен действовать собственный парламент, который занимается решением локальных вопросов<sup>11</sup>.

В процессе зарождения, становления и развития муниципальной науки сложилось несколько научных теорий (концепций) происхождения и сущности местного самоуправления, которые по-разному трактуют его природу и особенности взаимодействия с государством. В XIX веке местное самоуправление становится лозунгом большинства политических движений и сторонников политических реформ. Возникает задача преобразования системы управления на местах на демократических, автономных началах.

Французский государственный деятель А. де Токвиль одним из первых обратил внимание на эту проблему, сформулировав «концепцию самоуправления общества». Идеальным ученый считал общество, функционирующее как совокупность множества свободных и самоуправляемых ассоциаций и общин. В своем труде «О демократии в Америке» А. де Токвиль писал: «В общине лежит сила свободы народа. Общинные институты... открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой... Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако, истинного духа свободы она так и не приобретет»<sup>12</sup>.

Сформулированная им и его последователями теория природных прав свободной общины (или просто теория свободной общины) возникла в начале XIX века, когда политико-правовой мысли произошли существенные изменения взглядов на проблемы демократии, общества, свободы. Представителями данной теории наряду с А. де Токвилем были Г. Аренс, О. Гирке (товарищеская теория местного самоуправления), П. Лабанд, и другие. Теория базировалась на учении Дж. Локка, в соответствии с которым община как «природная» административно-территориальная единица, исторически возникшая раньше государства, имеет неотчуждаемые права по самостоятельному решению местных вопросов и по управлению собственными делами.

Сторонники теории свободной общины наряду с тремя общеизвестными ветвями власти (законодательной, исполнительной и судебной) предлагали признать и четвертую – муниципальную или общественную ветвь власти. Государство не создает общину, а только лишь признает ее право на «природную» самостоятельность и независимость от центральной власти. По А. де Токвилю община является объединением, которое в наибольшей степени соответствует самой человеческой природе, потому что везде, где собирались люди, община возникала будто бы сама по себе. «Существуют королевства и республики, которые создает человек, – пишет де Токвиль, – община, кажется, исходит просто из рук Господних»<sup>13</sup>.

Последователи теории свободной общины, социальной основой местного самоуправления считали общину с ее обычным правом – территориальный коллектив проживающих совместно людей. Община является равным государству институтом. Государство – «федерация» общин. Право территориальной общины самостоятельно решать вопросы местной жизни без вмешательства и контроля со стороны государства является природным и имеет неотчуждаемый характер, по аналогии с естественными правами человека. Местное самоуправление – автономная от государства публичная власть территориальной общины, а государство – гарант ее природных прав и свобод – обязано уважать свободу общин, их самоуправление<sup>14</sup>. В обосновании свободы и автономии общин, данная

<sup>11</sup> Работяжев, Н.В. Милль Джон Стюарт // Федерализм: Энциклоп. – М., 2000. – С. 300-302.

<sup>12</sup> Токвиль, А. де. О демократии в Америке. – М., 1992. – С. 64-65.

<sup>13</sup> Токвиль, А. де. Указ. соч. – С. 63.

<sup>14</sup> Сергеев, А.В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2004. – С. 8.



теория ссылалась на средневековую историю вольных городов, их борьбу за независимость от феодального государства.

Основополагающими принципами теории свободной общины стали положения о том, что общинные и государственные дела существенно отличаются друг от друга; любое вмешательство со стороны государства в дела общины является нарушением ее прав; органы местного самоуправления не формируются государством, а избираются членами общины; должностные лица местного самоуправления являются общественными, а не государственными агентами и представляют общину, а не государство.

Во второй половине XIX века в рамках учения о свободной общине немецкий ученый О. фон Гирке в работе «Немецкое кооперативное право» обосновал так называемую «товарищескую теорию самоуправления», согласно которой в основе самоуправления лежит товарищеское начало, свободное от регламентации со стороны государства и бюрократии. Самоуправление рассматривалось им в двух аспектах: как наличие обособленных от государства и существующих независимо от него правовых сфер, так и обязательном участии граждан в осуществлении публичной власти. По его мнению, государство представляет собой не управляющий общиной и обществом аппарат, а одно из звеньев в механизме социального взаимодействия<sup>15</sup>. Заслугой О. фон Гирке является также то, что он с современных позиций ввел в научный оборот труды и идеи Й. Альтзуизуса.

Еще один германский ученый К. фон Роттех разграничивал власть государства и право на свободу и самоуправление общины. Общину он видел как равное государству образование<sup>16</sup>.

Российская научная мысль также продолжительное время находилась под влиянием теории свободной общины. Источниками данной концепции в России стали идеи славянофилов об особом историческом пути и роли русского государства и представления о природных правах общины. А.П. Шапов, анализируя летописи и систематизировав значительный материал о «вековом энергичном стремлении к земской территориальной обособленности и самобытности», понимал местное самоуправление как возрождение старорусской традиции земств<sup>17</sup>. Другой российский ученый М.М. Ядринцев считал, что жизнь государства и общества – это не что иное, как жизнь его частей – общин. Только развитие этих частей может служить источником развития целого. Общественный прогресс по М.М. Ядринцеву состоит в дифференциации жизни целого, в обособлении функций, в самобытном совершенствовании каждой отдельной части государства – общины. Провинциям должна быть дана как можно большая автономия, что даст им возможность решать «местные вопросы», обеспечит их развитие и будет служить во благо всего государства. Ученый считал, что без развития местной жизни, самостоятельности и самодеятельности невозможно свободное и правильное развитие государства<sup>18</sup>.

Теория свободной общины, безусловно, имела для своего времени прогрессивный демократический характер и повлияла на дальнейшее развитие учений о природе местного самоуправления, а ее идеи получили свое выражение в законодательстве. Так, Конституция Бельгии 1831 года содержала положения об особенной «общественной» власти, а Конституция 1849 года, разработанная франкфуртскими Национальными собраниями, закрепляла особые основные права общин. В то же время, ее недостатками были чрезмерная идеализация общины, противоречивость идеи о неотчуждаемости и неприкосновенности ее прав. Дальнейшая конституционно-правовая практика показала, что без вмешательства государства в той или иной форме, деятельность общины, реализация ее основных целей и задач невозможны.

На смену теории свободной общины во второй половине XIX века пришла общественная теория местного самоуправления, которая исходила из противопоставления общины государству. Представители рассматриваемой теории не только пытались обос-

<sup>15</sup> Girke, O. von. Das deutsche Genossenschaftsrecht. – Berlin, 1869. – Bd. 1. – S. 650.

<sup>16</sup> См.: Гриценко, Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства. Значение опыта ФРГ для России. – Иркутск, 2001. – С. 50-51.

<sup>17</sup> Шапов, А.П. Сочинения: В 3-х тт. СПб, 1906. – Т.1. – С. 209.

<sup>18</sup> См.: Муніципальне право України / Кол. авт.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К., 2006. – С.78.



новать статус самоуправляемой общины как отличного от государства субъекта права, но и зачастую акцентировали внимание на хозяйственной составляющей деятельности местного самоуправления. Ее основателями были Р. Моль, О. Ресслер, А.И. Васильчиков, В.Н. Лешков, П.Н. Подлигайлов, П.Л. Корф, М.П. Драгоманов и другие. В основе общественной теории местного самоуправления лежит утверждение о том, что территориальный коллектив – это элемент, прежде всего, гражданского общества. Муниципальная власть является негосударственной по своей природе. Органы самоуправления имеют собственную компетенцию в неполитической сфере (общественных и хозяйственных вопросах). В эти местные дела государство не вмешивается, и они решаются непосредственно самими территориальными общинами. Политические полномочия принадлежат государству. Характеризуя общественную теорию, Н.М. Коркунов отмечал, что она «видит сущность местного самоуправления в предоставлении местному сообществу права самому ведать свои общественные интересы и сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами» и исходит из противопоставления общества государству, а общественных интересов – политическим<sup>19</sup>.

В рамках общественной теории местного самоуправления выделялась также общественно-хозяйственная теория, в основе которой лежит тезис о том, что община может решать только хозяйственные вопросы. Однако практика свидетельствует о том, что органы местного самоуправления ведали значительным количеством дел нехозяйственного характера (медицина, образование, благотворительность, охрана общественного порядка и т.д.). При реализации таких полномочий деятельность органов местного самоуправления неизбежно приобретала публично-правовой характер.

Один из основателей общественной теории самоуправления В.Н. Лешков считал, что каждая местная община – земская единица – это союз, основанный на единстве местных интересов, на собственном управлении своими общими делами путем создания собственных выборных властей<sup>20</sup>. Он предлагал создать полностью независимые от государства органы местного самоуправления, выступал за всеобщее и равное избирательное право при их формировании. В своей работе «Русский народ и государство» В.Н. Лешков отмечал, что основы самоуправления и самодеятельности являются краеугольным камнем русской истории, так как центром самоуправления на Руси всегда была община. Центр управления обществом находится не в правительстве, не в губернском правлении, а внизу – в общине, которую он называл «миром», «приходом», «селом», «городом». Только здесь люди компетентно решают свои проблемы. Общину В.Н. Лешков рассматривает как основную политико-юридическую и управленческую структуру, а общественные отношения, возникающие в процессе осуществления самоуправления регулируются общинным (земским) правом<sup>21</sup>. В то время в русской истории и философии община понималась как союз людей, основанный на совместном владении землей и объединенном общими делами. Заслужено ученого, по нашему мнению, является то, что он внес в такое понимание общины юридический аспект. В то же время он не «изолировал» общину от государства и нормативным основанием ее деятельности, основой общинного права, он считал государственное законодательство.

А.А. Головачев, критикуя централистские, государственные подходы к пониманию местного самоуправления, считал, что самоуправление состоит в праве местного сообщества решать собственные вопросы с помощью избранных и контролируемых ими лиц. Он предлагал четко разделить «предметы ведения» между администрацией (государством) и земством (уровнем самоуправления)<sup>22</sup>. Ответственность органы местного самоуправления, по его мнению, должны были нести только перед своими избирателями и независимым судом, а не перед органами центрального управления<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Коркунов, Н.М. Русское государственное право. Т. 2. – СПб., 1909. – С. 489.

<sup>20</sup> Лешков, В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января 1. – М., 1865. – С. 29.

<sup>21</sup> Лешков, В.Н. Русский народ и государство. – М., 1858. –

<sup>22</sup> Головачев, А.А. Десять лет реформ. 1861-1871. – СПб., 1872. – С. 153.

<sup>23</sup> Там же. – С. 199-200.



Другой приверженец рассматриваемой теории П.Н. Подлигайлов считал, что децентрализация и самоуправление – это такие формы управления, которые обеспечивают полную автономию общин, оставляет полностью все местные дела в ведении самого местного сообщества, при которых последнее не только избирает из своего состава должностных лиц, но и контролирует их деятельность. П.Н. Подлигайлов рассматривал самоуправление как «вопрос, который имеет неизмеримо большую государственную важность и затрагивает решительно все разнообразные стороны сложной народной жизни»<sup>24</sup>. Он считал, что при отсутствии самоуправления центральная власть либо полностью игнорирует местные интересы, поручая своим агентам на местах беспрекословно исполнять только свои требования, либо, желая пойти навстречу местным проблемам, наказывает своим агентам заботиться об их решении, чем санкционирует своеволие и самоуправство, потому что эти лица являются чужими для данной местности и ее проблем. «Все местные интересы и заботы могут быть хорошо известны только местному населению, которое еще и наиболее заинтересовано в их правильном удовлетворении... Эти вопросы должны разрабатываться в том учреждении, которое является для этого наиболее компетентным – в органе самоуправления»<sup>25</sup>, – писал он.

Основные положения общественной теории местного самоуправления получили свое обоснование в работах А.И. Васильчикова. Он определял самоуправление как такой порядок управления, при котором «местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями – местными обывателями»<sup>26</sup> и считал, что местное самоуправление – это политика, имеющая особую цель и особую сферу деятельности<sup>27</sup>. Самоуправлению противопоставлялся бюрократический порядок управления, при котором «те же дела и должности поручаются сторонним людям не вследствие принадлежности к местности, коей они управляют, а по произвольному выбору и определению начальства, правительству»<sup>28</sup>. Разделяя государственные и местные интересы, А.И. Васильчиков считал, что недопустима ситуация, когда они будут решаться одним и тем же органом управления. От смешения функций центральной и местной власти «во всех централизованных государствах местные интересы приносятся в жертву общим и совершенно теряются из виду»<sup>29</sup>.

Как верно отмечает Н.А. Емельянов, при таком подходе местное самоуправление становится способом самоорганизации населения соответствующей территории, при котором оно само определяет вектор развития муниципальной единицы, то есть происходит отождествление субъекта и объекта управления<sup>30</sup>.

Значительные отличия местного самоуправления от государственной власти отмечал П.Л. Корф. По его мнению, деятельность высшего государственного управления хотя и имеет большое значение, но может быть понятна только меньшинству и недоступна для широких масс, которым зачастую некогда и думать о государственных делах. Пока где-то далеко обсуждаются государственные проблемы, в общине жизнь идет своим чередом. Бюджет, вооруженные силы, международные отношения практически не сказываются на повседневной жизни большинства населения, в отличие от таких насущных проблем, как взимание местных налогов, борьба с преступностью, расчеты хозяев и работников, сельские дороги, пожары, содержание больниц, начальное образование. Наряду с этим, небольшие изменения в местном управлении больше затрагивают жителей, чем реформы целого министерства<sup>31</sup>.

Представители украинской политико-правовой мысли М.П. Драгоманов и И.Я. Франко также внесли значительный вклад в развитие общественной теории местного самоуправления. М.П. Драгоманов сформулировал концепцию «федерации свободных

<sup>24</sup> Местное управление в России / Под ред. П.Н. Подлигайлова. – СПб., 1884. – С. 25.

<sup>25</sup> Там же. – С. 28.

<sup>26</sup> Васильчиков, А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. – СПб., 1872. – Т.1. – С.1.

<sup>27</sup> Там же. – С. 4.

<sup>28</sup> Там же. – С. 2.

<sup>29</sup> Там же. – С. 5.

<sup>30</sup> Емельянов, Н.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционно-правовой и институциональный анализ: Дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 1998. – С. 28-29.

<sup>31</sup> Корф, П.Л. Ближайшая нужда местного управления. – СПб., 1888. – С. 1-2.



общин» (общественный социализм). В работе «Историческая Польша и великорусская демократия» он формулирует ряд принципов локальной демократии: учет национальных особенностей каждой местности; самоуправление общин и областей в построенном «снизу вверх» политически свободном государстве; свобода всех «живых составных частей народа»; взаимозависимость политической свободы и местного самоуправления. В проекте «Вольный Союз» М.П. Драгоманов обосновывает идею политической децентрализации, основой которой должно стать установление «самоуправ» общин, волостей, уездов, земель, каждая из которых «имеет свою внутреннюю самостоятельность и независимость относительно других самоуправ, независимо высшего или низшего они типа»<sup>32</sup>.

И.Я. Франко подчеркивал, что «будущий строй будет базироваться на широчайшем самоуправлении общин, уездов, краев, составленных из свободных людей и объединенных между собой свободной федерацией, которая основывается на солидарности интересов»<sup>33</sup>.

Сторонники общественной теории местного самоуправления неоднократно пытались составить список дел, которые могут относиться к компетенции местного самоуправления и по своей сущности в корне отличались бы от дел государственного управления. Но в практической деятельности разграничить общинную и государственную компетенцию не представляется возможным. Как верно отмечают современные исследователи, «дорожное строительство, местные налоги, охрана общественного порядка, заведение образованием, культурой, здравоохранением и т.п. не могут считаться чисто общественными делами и противостоят делам государственным»<sup>34</sup>. Они одинаковым образом важны и для общины, и для государства. Еще в 1903 году, выступая с критикой общественной теории Н.И. Лазаревский писал: «Самое слабое место в этой теории состояло не только в том, что ее сторонникам не удавалось составить ... списка негосударственных публично-правовых дел, предоставленных органам местного самоуправления, сколько в том, что таких дел вовсе и не может быть»<sup>35</sup>.

Как теоретическая конструкция, рассматриваемая теория была достаточно примитивной, так как, во-первых, зачастую смешивала самоуправляемые общины с частно-правовыми организациями (общественными, хозяйственными), во-вторых, ее положения носили абстрактный характер и не соответствовали реальным общественным отношениям. Современный украинский ученый-конституционалист, сторонник государственной теории местного самоуправления, Н.И. Корниенко считает, что сторонники общественной теории определенным образом оправдывают проявления «местного эгоизма», а наличие так называемых природных и неотъемлемых прав общины свидетельствует не столько об автономии, сколько об определенном «суверенитете» территориальной общины и ее органов, что небезопасно для целостности государства<sup>36</sup>. С такой позицией, на наш взгляд, нельзя согласиться, так как идеи о неотъемлемости прав местной общины способствуют укреплению принципа самостоятельности местного самоуправления. А гарантии невмешательства государства в деятельность органов местного самоуправления являются важнейшим фактором развития локальной демократии, стимулируют население к непосредственному участию в решении важнейших вопросов местной жизни. А в современных условиях развития России и Украины (не говоря уже о государстве в XIX – начале XX веков) трудно представить возможность проявления муниципального «суверенитета» и полной обособленности местного уровня власти от государства.

Несмотря на очевидные недостатки, общественная теория местного самоуправления оказала значительное влияние на подготовку и проведение земской и городской реформ 1860-70-х годов. Глава Комиссии по подготовке реформы земских учреждений в

<sup>32</sup> См.: Драгоманов М. Вольный союз – Вільна спілка. Опыт украинской политико-социальной программы. – Женева, 1884.

<sup>33</sup> Цит. по: Камінська, Н.В. Еволюція поглядів на значення місцевого самоврядування у розбудові української державності: історико-правові аспекти [Електронний ресурс] // www.VuzLib.com URL: <http://vuzlib.com/content/view/2158/50> (дата обращения: 28.03.2012)

<sup>34</sup> Игнатов, В.Г., Рудой, В.В. Местное самоуправление. – Ростов н/Д., 2003. – С. 27.

<sup>35</sup> Лазаревский, Н.И. Самоуправление // Мелкая земская единица. Сб. статей. – СПб., 1903. – С. 7.

<sup>36</sup> Корнієнко, М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи. – К., 2005. – С. 28



Российской Империи Н.А. Милютин писал, что «земское управление, как чисто местное, очевидно не может и не должно нисколько касаться государственных дел, ни интересов государственной казны, ни суда, ни, наконец, полиции исполнительной, сего главного местного органа центральных учреждений»<sup>37</sup> и предлагал расширить компетенцию земства, поручив ему «те части земского хозяйства, которые потребуют ближайших экономических распоряжений и, следовательно, деятельность местных чиновников может оказать прямое и непосредственное влияние на благополучие жителей»<sup>38</sup>. Аргументируя необходимость обеспечения наилучшего развития хозяйственной деятельности земских учреждений Н.А. Милютин подчеркивал, что они «не могут и не должны иметь полномочий характера политического»<sup>39</sup>.

Общественная теория получила свое отражение и в англосаксонской модели местного самоуправления (правовых системах Великобритании, США, Канады, Индии, Австралии и др.), где существует формальная автономия и самостоятельность местного самоуправления, на местах отсутствуют органы центрального управления, осуществляющие опеку органов местного самоуправления, а отношения между центральной властью и местным самоуправлением обозначены принципом «*inter vires*» (действие в границах переданных полномочий)<sup>40</sup>.

Предположение о первичности общины по отношению к государству является противоречивым сразу по нескольким причинам. Понятия «община» и «самоуправление» зачастую определяются с использованием термина «государство», что уже свидетельствует невозможности их существования без последнего. Историческая практика показывает, что государство создавало и создает административно-территориальные образования, в том числе и самоуправляемые, которые имеют все признаки «естественным образом возникшей» общины. Органы самоуправления не могут не осуществлять функции публичного характера, а их полномочия могут быть как собственными, так и делегированными государством. Более того, зачастую невозможно точно разграничить собственные местные дела и дела государства, полномочия по выполнению которых переданы на местный уровень.

Понимание всех этих противоречий привело к возникновению государственной теории местного самоуправления, пик популярности которой пришелся на 70-е годы XIX века. Сущность данной теории заключается в том, что органы местного самоуправления рассматриваются в качестве органов государственного управления, а самоуправление – как одна из форм организации государственной власти. Источником полномочий местного самоуправления является государственная власть. Основные положения государственной теории были разработаны немецким учеными Л. Штейном и Р. Гнейстом, а более детальное развитие получили в российской политико-правовой науке в работах И.Д. Беляева, В.П. Безобразова, А.В. Васильчикова, А.Д. Градовского, Н.И. Лазаревского, Б.Э. Нольде, Н.И. Палиенко, М.И. Туган-Барановского и других ученых.

В рамках государственной теории местного самоуправления сложились два основных направления: политическое (Р. Гнейст) и юридическое (Л. Штейн). Р. Гнейст считал критерием самостоятельности местного самоуправления демократический механизм формирования органов местного самоуправления и наличие выборных или безвозмездных почетных должностей. Он считал, что чиновник, осуществляющий свои полномочия на безвозмездной основе, является экономически независимым от государства и, соответственно, самостоятельным. Эта система, по Р. Гнейсту, обеспечивает то, что местное управление будет в руках тех, кто получит управленческие должности от общественности, и таким путем будет достигнута гармония государства и общества<sup>41</sup>. Такой подход к решению проблемы самоуправления не нашел поддержки у современников и не получил

<sup>37</sup> Цит. по: Верещагин, А.Н. Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты). – М.: Междунар. отношения, 2002. – С. 20.

<sup>38</sup> Верещагин, А.Н. Указ. соч. – С.20.

<sup>39</sup> Верещагин, А.Н. Указ. соч. – С.20.

<sup>40</sup> См.: Чапала, Г.В. Місце самоврядування в системі публічної влади: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 2004. – С. 47.

<sup>41</sup> Лазаревский, Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т.2: Административное право. Ч.1: Органы управления. – СПб., 1910. – С. 42.





широкого распространения. Как справедливо отмечает Н.А. Емельянов, система безвозмездных должностей порождает зависимость органов и должностных лиц местного самоуправления от имущих слоев населения<sup>42</sup>. Реализовать такую модель на практике не представляется возможным.

О. Майер, разделяя взгляды Р. Гнейста, видел сущность самоуправления в исполнении им должностных полномочий лишь в качестве не основных. Если должностные лица государства являются чиновниками-профессионалами, то должностные лица органов местного самоуправления, по сути, остаются «обывателями», которые зарабатывают на жизнь той или иной профессией, а деятельность по самоуправлению является для них побочным занятием<sup>43</sup>.

Другой позиции придерживался Л. Штейн. Он считал, что самоуправление является «первой формой, в которой достигает своего осуществления идея свободного управления как организованного и полномочного участия граждан в функциях исполнения, в общем, и управления, в частности. Оно возникает не столько благодаря свободной и самостоятельной воле некоторых граждан, сколько благодаря природе таких отношений, которые порождают и делают необходимым такое участие. Государственный строй является только первым, а свободное управление в общине вторым шагом к свободе народа»<sup>44</sup>. По мнению Л. Штейна, органы местного самоуправления являются не органами центрального правительства, а органами местного территориального коллектива, на которые возложены функции по выполнению задач государственного управления. Органы местного самоуправления входят в систему государства, но являются особыми юридическими лицами, которые выполняют не только правительственные функции, но и выражают интересы местного сообщества. Они правомочны самостоятельно осуществлять правовое регулирование, но их постановления могут быть изменены или отменены законом.

Немецкий государствовед Нейкомп на основе анализа российского законодательства сделал вывод о том, что самоуправление независимо от министерского управления, подчиняется только законам государства и не получает инструкций по управлению делами местного сообщества ни от какой высшей власти. Самоуправление он противопоставлял министерскому управлению<sup>45</sup>.

Министр внутренних дел, Глава Комиссии по подготовке реформы земских учреждений в Российской Империи (после 1961 года) П.А. Валуев, анализируя проблему отношения земства к государственному организму писал, что «земское управление может и должно быть только особым звеном этого организма, органом местным, имеющим свое отдельное существование, свою самостоятельность, но все-таки составляющим часть одного целого и достаточно связанным с прочими частями этого целого. Создавая земские учреждения, правительство не может создавать *status in statu* (государство в государстве), не может поставить эти учреждения вне государства, не может изъять их из тех условий, которым подчиняется вся государственная территория, и от того общего направления, которое устанавливается потребностями всего государства». Далее следует зачеркнутый текст: «Единство государственного состава и управления, сила и целостность государственной власти не могут быть приносимы в жертву потребностям местного интереса, как бы важны они не были...»<sup>46</sup>. В своей статье он критикует требование оградить земство «как бы карантинной цепью, или китайской стеной», от вмешательства центральной административной власти и ограничить круг земских дел «исключительно делами чисто местного характера, до которых правительству нет повода и нужды касаться», считая не-

<sup>42</sup> Емельянов, Н.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционно-правовой и институциональный анализ: Дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 1998. – С. 31.

<sup>43</sup> См.: Муніципальне право України / Кол. авт.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К., 2006. – С.89.

<sup>44</sup> Штейн, Л. Ученіе объ управленіи и право управленіа: съ сравненіемъ литературы и законодательствъ Франціи, Англіи и Германіи. – СПб., 1874. – С. 27-28, 30.

<sup>45</sup> См.: Григорьев, В.А. Местное самоуправление: сравнительно-правовой анализ основ организации и деятельности. – Одесса, 2001. – С. 29.

<sup>46</sup> РГИА, ф. 908, оп. 1, ед. хр. 175, л. 131.



возможным найти «такие земские дела, которые не касаются более или менее интересов государства, с одной стороны, интересов частных — с другой»<sup>47</sup>.

Идеи земства как государственного института придерживался В.Ю. Скалой – редактор еженедельной газеты «Земство». По его мнению, «земские учреждения... должны войти в систему государственного управления как органическая составная часть его, облечены надлежащей властью, поставлены в тесную органическую связь с другими общественными установлениями, снабжены полной независимостью в кругу вверенных им дел местного управления, под надзором и контролем власти правительственной»<sup>48</sup>. Данная мысль в последующем стала одним из важнейших положений либеральной программы М.Т. Лорис-Меликова.

Российский представитель государственной теории В.П. Безобразов считал государство и самоуправление неразделимыми, а попытки их разъединения могут привести к разрушению либо государства, либо самоуправления. Органы местного самоуправления не перестают быть государственными и должны входить в общую систему власти и управления в государстве, а должностные лица этих органов должны одновременно являться государственными служащими<sup>49</sup>. «Чем шире развиты элементы местного самоуправления, чем более самостоятельны его органы, чем более его начала господствуют в местной администрации, тем строже и теснее они должны входить в общий строй государственного управления и тем менее возможно раздвоение власти», – писал он<sup>50</sup>. Его выводы свидетельствуют о том, что предоставление местному самоуправлению широкой автономии, отделение его от государства может привести к катастрофическим для общества и власти последствиям.

С такой позицией соглашался Б.Э. Нольде, утверждая, что «государство перестает быть единым и нераздельным не только тогда, как часть его отходит другому государству и подчиняется его верховной власти, но и тогда, когда внутри его складываются другие центры верховной власти. Государство едино не только потому, что едина его территория, но и потому, что едина его верховная власть»<sup>51</sup>. Ученый не подвергал сомнению государственную природу местного самоуправления, которое осуществлялось в «своеобразных единицах», являющихся частями государства.

В отечественной правовой науке конца XIX – начала XX веков различались понятия «централизация», «децентрализация» и «самоуправление». А.В. Лохвицкий подчеркивал, что, решая вопрос о понимании терминов «централизация» и «децентрализация», следует учитывать место нахождения правительственной власти. При централизации вся общественная власть находится в одном центре, в руках одного центрального правительства, а при децентрализации – разделена между центром и провинциями<sup>52</sup>. Централизацию он считал вредной и препятствующей прогрессу, а децентрализация, напротив, играет важную роль в прочном положении центрального правительства.

По мнению А.Д. Градовского децентрализация – это «перемещение различных функций управления из рук центральных органов в руки их местных представителей»<sup>53</sup>, а самоуправление – система внутреннего управления, при которой государство передает некоторые из своих задач представителям местного населения. То есть при децентрализации и самоуправлении различен «адресат» передаваемых государственных полномочий: в первом случае это представители государства на местах, а во втором – представители населения. Органы местного самоуправления, считал он, должны осуществлять три основные цели: давать населению возможность участвовать в управлении местными делами; выполнять финансовые операции, которые не могут осуществлять центральные и

<sup>47</sup> РГИА, ф. 908, оп. 1, ед. хр. 175, л. 136-137.

<sup>48</sup> Скалой, В.Ю. Земские учреждения в первые 15 лет существования // Земство. – 1880. – №1.

<sup>49</sup> Безобразов, В.П. Земские учреждения и самоуправление // Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. – СПб., 1882. – С. 545.

<sup>50</sup> Там же. – С. 9.

<sup>51</sup> Нольде, Б.Э. очерки русского государственного права. – СПб., 1911. – С. 253.

<sup>52</sup> Цит. по: Свешников, М.И. Русское государственное право: Пособие к лекциям. Вып. 2. – СПб., 1897. – С. 110-111.

<sup>53</sup> Градовский, А.Д. Системы местного управления на Западе Европы и в России // Собрание сочинений. – СПб., 1904. – Т.IX. – С. 421.



местные правительственные органы; дополнять деятельность государства в сфере социального обслуживания местного населения<sup>54</sup>. Признавая определенную самостоятельность местного самоуправления, А.Д. Градовский утверждал, что государство при передаче части своих функций органам местного самоуправления обязано предоставить им полномочия действовать на публично-правовой основе, то есть на правах государственной власти<sup>55</sup>.

В своей характеристике государственной теории местного самоуправления Н.М. Коркунов обращал внимание на наличие зависимости местного самоуправления от государства. По его мнению «самостоятельное право властвования имеют только государства. Самоуправляющиеся местные общины осуществляют права власти по поручению государства... и поэтому подлежат в этой своей деятельности надзору государства... Государство следит ... за тем, чтобы органы самоуправления не нарушали чужих прав, не выходили из пределов предоставленной им компетенции, ... действительно выполняли возложенные на них функции государственного управления... Самостоятельность же органов самоуправления основана на том, что неустрашимое в делах управления свободное усмотрение определяется в их деятельности интересами того местного общества, представителями которого они призваны служить»<sup>56</sup>. Иными словами, только за государством признается суверенитет, а общины могут действовать исключительно в рамках установленных государством законов, их деятельность осуществляется под контролем со стороны государства и перед ним община и ее самоуправленческие органы несут ответственность в случае невыполнения возложенных на них задач.

Представитель украинской политико-правовой мысли М.И. Туган-Барановский также придерживался государственной концепции местного самоуправления. Ученый считал, что система муниципальных органов должна идти рядом с системой органов государственных, причем муниципалитеты должны создавать «определенную иерархию, начиная от больших организаций, охватывающих большие районы и большие группы населения, до наименьших, с населением в несколько тысяч или даже сотен человек». В основе компетенции органов местного самоуправления, по его мнению, лежит принцип «все, что может быть выполнено муниципалитетами, полагается на них, а центральная государственная власть должна брать на себя только то, что не под силу муниципалитету»<sup>57</sup>. На наш взгляд, здесь можно проследить преемственность идеи субсидиарности в организации местной власти, впервые сформулированную, как уже указывалось, в начале XVII века Й. Альтузиусом.

Н.И. Палиенко считал местное самоуправление формой самоограничения государства, при которой местному населению предоставляется право самостоятельно ведать задачами государственного управления местах при помощи своих выборных лиц и под контролем центрального правительства. Государство в определенном объеме передает на места административную власть, но лишает местные органы издавать собственные законы – это право принадлежит только государству. Местное самоуправление дается населению верховной государственной властью, законом государства<sup>58</sup>.

Таким образом, в рамках государственной теории не обособляются исключительные местные предметы ведения – все функции местного самоуправления являются по своей природе государственными, а полномочия по их реализации передаются центральной властью на местный уровень, органам местного самоуправления. Последние подчинены государству и действуют в рамках принципа «разрешено только то, что не запрещено законом».

Государственная теории положена в основу континентальной системы организации местной власти (Франция, Италия, Испания, Бельгия, государства Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки). Характерными отличиями данной

<sup>54</sup> Градовский, А.Д. Начала русского государственного права. – СПб., 1883. – С. 32.

<sup>55</sup> Градовский, А.Д. Начала русского государственного права // Собрание сочинений. – СПб., 1904. – Т.IX. – С. 30.

<sup>56</sup> Коркунов, Н.М. Указ. соч. – С. 500, 501.

<sup>57</sup> Цит. по: Основы этнодержавознания / За ред. Ю.А. Римаренка. – К., 1997. – С. 221.

<sup>58</sup> См.: Палиенко М.И. Областная Автономія і Федерація. – Х., 1917. – С. 6, 7.

модели являются: соединение местного самоуправления и государственного управления на местах; прямое государственное управление на местах, путем назначения представителя центральной власти в административно-территориальные единицы (комиссары, префекты, губернаторы и др.); сочетание выборности и назначаемости должностных лиц местно управления; иерархичность системы местного самоуправления, выражающаяся в соподчиненности нижестоящих и вышестоящих звеньев.

Конец XIX – начало XX веков характеризуются возникновением новых концепций и взглядов на сущность государства и местного самоуправления, их организацию и взаимодействие. Такие идеи не привели к пересмотру принципиальных положений проанализированных выше теорий местного самоуправления, однако развивали и дополняли их, приспосабливая к новым общественно-политическим реалиям.

Плюрализм теорий, концепций, доктрин и учений, утвердившиеся в науке, нашел свое соответствующее отражение в подходах к пониманию местного самоуправления, так как его сущность, содержание и формы отражаются по-разному. Принимая во внимание то, что разрешение многих социально-экономических проблем, связанных с повышением жизненного уровня населения, обеспечением прав и свобод граждан, наполнение их содержанием, возможно лишь в условиях реального и эффективного местного самоуправления, важное значение имеет анализ выводов предлагаемых в современной научной литературе.

#### Список литературы

1. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. – М., 1996.
2. Батанов, О.В. Муниципальне право України / Відп. ред. М.О. Баймуратов – Х., 2008.
3. Безобразов, В.П. Земские учреждения и самоуправление // Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. – СПб., 1882.
4. Васильчиков, А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. – СПб., 1872.
5. Верещагин, А.Н. Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты). – М.: Междунар. отношения, 2002.
6. Вюртенбергер, Т. Європейська ідея субсидіарності як основа регіоналізації, децентралізації та деконцентрації // Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу та вибір України. – К., 2000.
7. Головачев, А.А. Десять лет реформ. 1861-1871. – СПб., 1872.
8. Градовский, А.Д. Системы местного управления на Западе Европы и в России // Собрание сочинений. – СПб., 1904.
9. Градовский, А.Д. Начала русского государственного права. – СПб., 1883.
10. Градовский, А.Д. Начала русского государственного права // Собрание сочинений. – СПб., 1904. – Т. IX.
11. Григорьев, В.А. Местное самоуправление: сравнительно-правовой анализ основ организации и деятельности. – Одесса, 2001.
12. Гриценко, Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства. Значение опыта ФРГ для России. – Иркутск, 2001.
13. Гронский, П.П. Децентрализация и самоуправление. – М., 1917.
14. См.: Драгоманов М. Вольный союз – Вільна спілка. Опыт украинской политико-социальной программы. – Женева, 1884.
15. Емельянов, Н.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционно-правовой и институциональный анализ: Дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 1998.
16. Игнатов, В.Г., Рудой, В.В. Местное самоуправление. – Ростов н/Д., 2003.
17. Каменская, Г.В. Альтузиус Йоханнес // Федерализм: Энциклоп. – М., 2000.
18. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. К., 2010.
19. Камінська, Н.В. Еволюція поглядів на значення місцевого самоврядування у розбудові української державності: історико-правові аспекти [Електронний ресурс] // www.VuzLib.com URL: <http://vuzlib.com/content/view/2158/50> (дата обращения: 28.03.2012)
20. Коркунов, Н.М. Русское государственное право. Т. 2. – СПб., 1909.
21. Корнієнко, М.І. Муниципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи. – К., 2005.
22. Корф, П.Л. Ближайшія нужды местного управления. – СПб., 1888.



23. Лазаревский, Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т.2: Административное право. Ч.1: Органы управления. – СПб., 1910.
24. Лазаревский, Н.И. Самоуправление // Мелкая земская единица. Сб. статей. – СПб., 1903.
25. Лешков, В.Н. Русский народ и государство. – М., 1858.
26. Лешков, В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января 1. – М., 1865.
27. Местное управление в России / Под ред. П.Н. Подлигайлова. – СПб., 1884.
28. Нольде, Б.Э. очерки русского государственного права. – СПб., 1911.
29. Оуэн, Р. Книга о новом нравственном мире // Утопический социализм / Под общ. ред. А.И. Володина. – М., 1982.
30. Работяжев, Н.В. Милль Джон Стюарт // Федерализм: Энциклоп. – М., 2000.
31. Свешников, М.И. Русское государственное право: Пособие к лекциям. Вып. 2. – СПб., 1897.
32. Скалой, В.Ю. Земские учреждения в первые 15 лет существования // Земство. – 1880. – №1.
33. Токвиль, А. де. О демократии в Америке. – М., 1992.
34. Щапов, А.П. Сочинения: В 3-х тт. СПб, 1906.
35. Фурье, Ш. Избранные сочинения: Т.2.: Новый промышленный и общественный мир. – М., 1939.
36. Girke, O. von. Das deutsche Genossenschaftsrecht. – Berlin, 1869.
37. Dupont de Nemours Du pouvoir legislative ed du pouvoir exécutif, convenable a la République français. – Paris, 1869.
38. Journal et mémoires du Marquis d'Argenson. V.4. – Paris, 1861.
39. Муниципальне право України / Кол. авт.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К., 2006.
40. Основы этнодержавознавства / За ред. Ю.А. Римаренка. – К., 1997.
41. Палієнко, М.И. Областная Автономія і Федерація. – Х., 1917.
42. Сергеев, А.В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2004.
43. Чапала, Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 2004.
44. Штейн, Л. Ученіе объ управленіи и право управленія: съ сравненіемъ литературы и законодательствъ Франціи, Англіи и Германіи. – СПб., 1874.

## MAIN THEORIES OF LOCAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN AND UKRAINIAN CONSTITUTIONAL AND LEGAL SCIENCE

**N. OLEINIK<sup>1</sup>**  
**E. MIROSHNIKOV<sup>2</sup>**

*Belgorod State National Research  
University*

<sup>1</sup>*e-mail: oleinik@bsu.edu.ru*

<sup>2</sup>*e-mail: miroshnikov@bsu.edu.ru*

The article analyzes the views of Russian, Ukrainian and foreign scientists on the theory of the free community, the public theory and the state theory of local government. Considered their impact on contemporary understanding of local government in Russia and Ukraine.

Key words: Decentralization, local self-government, local government, theory of local government