

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ТЕОРИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ И УКРАИНСКОЙ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Мирошников Е.В.

*аспирант кафедры конституционного и муниципального права
НИУ «БелГУ»*

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 позицией 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 самоуправления¹

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 государства². На наш взгляд, отсутствие единого теоретического подхода к природе местного самоуправления порождает противоречия в его организации и взаимоотношениях с государственной властью

В противовес общественной теории местного самоуправления, возникшей и развивавшейся в юридической науке во второй половине XIX века, в это же время разрабатывается и получает концептуальное обоснование государственный подход к пониманию природы местного самоуправления. Предположение о первичности общины по отношению к государству является противоречивым сразу по нескольким причинам

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

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

Понятия «община» и «самоуправление» зачастую определяются с использованием термина «государство», что уже свидетельствует о 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 немецкими 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 общества¹. Такой подход к решению проблемы самоуправления не нашел поддержки у современников и не получил

¹ 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 населения¹. Реализовать такую модель на практике не представляется возможным.

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 самодеятельной 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»². 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.

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

¹ Емельянов, Н.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционно-правовой и институциональный анализ: Дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 1998. – С. 31.

² Штейн, Л. Учение объ управленіи и право управленія: съ сравненіемъ литературы и законодательствъ Франціи, Англии и Германіи. – СПб., 1874. – С. 27-28, 30.

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...»¹. 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 невозможным найти «такие земские дела, которые не касаются более или менее интересов государства, с одной стороны, интересов частных — с другой»².

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»³. 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 служащими⁴. «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

¹ РГИА, ф. 908, оп. 1, ед. хр. 175, л. 131.

² Там же, л. 136-137.

³ Скалой, В.Ю. Земские учреждения в первые 15 лет существования // Земство. – 1880. - №1.

⁴ Безобразов, В.П. Земские учреждения и самоуправление // Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. – СПб., 1882. – С. 545.

раздвоение власти», - писал он¹. 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»². 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 провинциями³. 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»⁴, 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 местные

¹ Там же. – С. 9.

² Нольде, Б.Э. очерки русского государственного права. – СПб., 1911. – С. 253.

³ Цит. по: Свешников, М.И. Русское государственное право: Пособие к лекциям. Вып. 2. – СПб., 1897. – С. 110-111.

⁴ Градовский, А.Д. Системы местного управления на Западе Европы и в России // Собрание сочинений. – СПб., 1904. – Т. IX. – С. 421.

правительственные органы; дополнять деятельность государства в сфере социального обслуживания местного населения¹. 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 власти².

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 неустранимое в делах управления свободное усмотрение определяется в их деятельности интересами того местного общества, представителями которого они призваны служить»³. 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

¹ Градовский, А.Д. Начала русского государственного права. – СПб., 1883. – С. 32.

² Градовский, А.Д. Начала русского государственного права // *Собрание сочинений*. – СПб., 1904. – Т. IX. – С. 30.

³ Коркунов, Н.М. Указ. соч. – С. 500, 501.

центральная государственная власть должна брать на себя только то, что не под силу муниципалитету»¹. 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 государства².

Таким образом, российский и украинские ученые, придерживавшиеся государственно-институционализирующих взглядов на природу местного самоуправления, не обособляли исключительные местные предметы ведения – все функции местного самоуправления считали 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 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 местного управления; иерархичность системы местного самоуправления, выражающаяся в соподчиненности нижестоящих и вышестоящих звеньев. Отдельные положения государственной теории местного самоуправления были реализованы в России и Украине в ходе реформ 90-х годов XX века.

¹ Цит. по: Основы этнодержавознаводства / За ред. Ю.А. Римаренка. – К., 1997. – С. 221.

² См.: Палиенко, М.И. Областная Автономія і Федерація. – Х., 1917. – С. 6, 7.