



ГЕНЕЗИС ТЕОРІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Л. М. Тарасенко

*Приватний вищий навчальний заклад «Макіївський економіко-гуманітарний інститут»,
16, вул. Островського, м. Макіївка, Донецька обл., Україна, 86157.*

E-mail: mail@megi.dp.ua

Отримана 26 листопада 2015; прийнята 25 грудня 2015.

Анотація. Стаття присвячена визначенню ролі теорій місцевого самоврядування у становленні інституту місцевого самоврядування. У статті розглянуто основні теорії місцевого самоврядування: теорія вільної громади, громадська теорія, державна теорія, юридична і політична теорії, теорія дуалізму. У статті визначені ключові положення основних теорій місцевого самоврядування, а також розглянуто їх трактування вченими-засновниками теорій місцевого самоврядування та вивчені погляди на проблему сучасних вчених. У статті обґрунтовано, що різноманіття теорій підтверджує значущість місцевого самоврядування в різні періоди часу, у різних країнах з різним політичним устроєм. Доведено, що місцеве самоврядування, а також його основні теорії відіграють провідну роль для розвитку суспільства.

Ключові слова: місцеве самоврядування, теорії місцевого самоврядування, теорія вільної громади, громадська теорія, державна теорія, юридична і політична теорії, теорія дуалізму.

ГЕНЕЗИС ТЕОРІЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Л. М. Тарасенко

*Приватное высшее учебное заведение «Макеевский экономико-гуманитарный институт»,
16, ул. Островского, г. Макеевка, Донецкая обл., Украина, 86157.*

E-mail: mail@megi.dp.ua

Получена 26 ноября 2015; принята 25 декабря 2015.

Аннотация. Статья посвящена определению роли теорий местного самоуправления в становлении института местного самоуправления. В статье рассмотрены основные теории местного самоуправления: теория свободной общины, общественная теория, государственная теория, юридическая и политическая теории, теория дуализма. В статье определены ключевые положения основных теорий местного самоуправления, а также рассмотрена их трактовка учеными-основоположниками теорий местного самоуправления и изучены взгляды на проблему современных ученых. В статье обосновано, что многообразие теорий подтверждает значимость местного самоуправления в разные периоды времени, в разных странах с разным политическим устройством. Доказано, что местное самоуправление, а также его основные теории играют ведущую роль для развития общества.

Ключевые слова: местное самоуправление, теории местного самоуправления, теория свободной общины, общественная теория, государственная теория, юридическая и политическая теории, теория дуализма.

GENESIS THEORY OF LOCAL GOVERNMENT

Leonid Tarasenko

Private universities «Makeyevka Institute of Economics and Humanities»

16, Str. Ostrovski, Makiyivka, Donetsk Region, Ukraine, 86157.

E-mail: mail@megi.dn.ua

Received 26 November 2015; accepted 25 December 2015.

Abstract. The article is devoted to the determination of the role of the theory of local government in the formation of the institute of local government. The article describes the basic theory of local government: the theory of free community, social theory, state theory, legal and political theory, the theory of dualism. The article identifies the key provisions of the main theories of local government, as well as consider their interpretation scientists founder of the theory of local government and explored views on the problem of modern scientists. The article substantiates that the variety of theories confirms the importance of local government at different times, in different countries with different political systems. It is proved that local government, as well as its basic theories play a leading role in the development of society.

Keywords: local government, local self-government theory, theory of free community, social theory, state theory, legal and political theory, the theory of dualism.

Вступление

Проблема взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти актуальна для современного общества. Исследование генезиса теорий местного самоуправления дает возможность проследить эволюцию основных идей местного самоуправления и их значение для развития местного самоуправления и общества в целом.

Среди зарубежных ученых большой вклад в развитие теории местного самоуправления внесли А. Токвиль, Р. Гнейст, Г. Штейн, П. Лабанд. Российской науке известны такие имена, как А. И. Васильчиков, В. П. Безобразов, К. М. Коркунов, М. И. Свешников, А. Д. Градовский, Г. С. Михайлов, Н. И. Лазаревский и др.

Цель статьи

Исследовать базовые теории местного самоуправления, а также раскрыть их сущность и значение для развития и становления современного института местного самоуправления.

Результаты исследования

Вопрос развития института местного самоуправления в современных условиях привлекает внимание множества теоретиков и практиков публичной власти. Это обусловлено тем,

что нет единого подхода к определению вопросов «местного значения». Считаем целесообразным понимать, что подобный статус вопросов и проблем вовсе не означает исключение государства от их решения. Когда речь идет о вопросах касательно одной административно-территориальной единицы, то их решение зависит именно от местных условий и решений местных органов власти. Но когда затрагиваются вопросы, характерные для большинства административно-территориальных единиц, независимо от существенно различающихся местных условий, они должны решаться единообразно, т. е. централизованно.

Следовательно, актуальным остается вопрос о разграничении полномочий и сфер влияния органов местного самоуправления и органов государственной исполнительной власти. Попытки решения этого вопроса были предприняты учеными еще в первой половине XIX века в развитии учения о теориях местного самоуправления.

Теории о местном самоуправлении появляются на основе рассуждений о взаимоотношении личности и государства, местных и центральных органов власти в условиях демократического государства и самодержавия. Местное самоуправление, предполагающее относительную децентрализацию и автономию, стало предметом внимания различных политических

сил и движений, выгодным лозунгом в борьбе за власть. С ним связано проведение ряда реформ XVIII–XIX веков.

Местное самоуправление развивается под влиянием множества социально-политических процессов, экономических и иных факторов, находясь постоянно в процессе реформирования, опираясь на актуальные политические и экономические основания, стремясь отвечать злободневным потребностям общества. Особенности местного самоуправления во многом предопределяются национально-государственными традициями организации публичной власти в разных странах. Вместе с тем большинство мыслителей, придерживавшихся различных идейно-политических воззрений, сущность политических преобразований неразрывно связывали с разработкой теоретических концепций местного самоуправления. Благодаря этому местное самоуправление находило теоретическое обоснование в идеях общественного договора, прав и свобод человека и гражданина, представительного правления и разделения властей, в политических учениях французских просветителей, английских либералов, российских реформаторов XVII–XIX вв. [1].

Среди разнообразия теорий местного самоуправления выделяют:

1. Теорию свободной общины, представителями которой являются: М. Аренс, Э. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер.
2. Общественную теорию, представителями которой являются: О. Ресслер, Р. Моль, В. Н. Лешков, А. И. Васильчиков.
3. Государственную теорию, представителями которой являются: Р. Гнейст и Л. Штейн. В России получила широкое распространение в трудах Н. И. Лазаревского, А. Д. Градовского, В. П. Безобразова.
4. Юридическую и политическую теории, основоположники Л. Штейн и Р. Гнейст стояли на противоположных позициях по поводу определяющих признаков местного самоуправления. Последнее стало причиной развития двух течений в рамках одной теории: юридического – Л. Штейна и политического – Р. Гнейста.
5. Теорию дуализма, представителем которой является Б. Н. Чичерин, Т. Маунц, О. Зеевальд.

Теория свободной общины опирается на идеи естественного права и была разработана немецкими учеными в начале XIX века. Цель этой теории состояла в обосновании необходимости ограничения вмешательства государства в дела общин. Община исторически является предшественницей государства. Последнее появляется в результате объединения общин по экономическим и политическим мотивам. В догосударственный период община является независимой, самостоятельной единицей в решении всех задач. Сторонники теории свободной общины стояли на позиции независимости общины от государства.

Теория свободной общины получила свое отражение в ряде законодательных актов 30–40-х гг. XIX в. В Конституцию Бельгии в 1831 была внесена статья об общественном управлении, где наряду с законодательной, исполнительной и судебной властью закреплялась и общественная (муниципальная) власть. Однако на практике такой подход не имел успеха.

Анализируя современные условия становления института местного самоуправления, становится очевидным, что идея неприкосновенности прав общин, содержащаяся в рассматриваемой теории, была достаточно уязвима, поскольку трудно доказать неприкосновенность прав, например, крупных территориальных самоуправляющихся единиц, установленных государством, ссылаясь на их естественный характер.

Российские ученые Н. И. Лазаревский, Б. Н. Чичерин, В. П. Безобразов и другие считали теорию свободной общины несостоятельной и нежизнеспособной.

Однако среди положительных моментов следует отметить признание данной теорией наличия традиций в местном самоуправлении как основного условия успешного функционирования системы местного самоуправления. Поэтому все современные попытки развивать местное самоуправление должны строиться на глубоком изучении исторического опыта конкретной местности.

Общественная (хозяйственная) теория местного самоуправления. Сущность данной теории заключается в том, что самоуправление – управление делами местного хозяйства. Ее сторонники утверждали, что собственные дела

общины – это дело общественного хозяйства, и таким образом самоуправление есть управление делами местного хозяйства. При этом на первый план выдвигались дела хозяйственного характера. Хозяйственная и общественная теория самоуправления, так же как и теория свободной общины, основывалась на противопоставлении государства обществу. Общественная теория самоуправления получила широкое развитие в русской дореволюционной юридической науке. Н. М. Коркунов утверждал, что общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами [5].

Общественная теория исходит из противопоставления местного общества государству, общественных интересов политическим, требуя, чтобы общество и государство ведали только своими собственными интересами. Согласно общественной теории самоуправления дела хозяйственного характера должны выполняться общиной без вмешательства государства. В разделении государственных дел и дел местного значения виделось основание для самостоятельности местного самоуправления. Однако такие взгляды на местное самоуправление существовали достаточно недолго, поскольку на практике оказалось невозможно так разделить дела государственного управления и дела местного значения, чтобы выделить из них в чистом виде только местные хозяйственные дела.

В результате проведенных исследований сущности и особенностей теорий местного самоуправления, анализа мнений теоретиков и практиков местного самоуправления, можно утверждать, что общественная теория местного самоуправления не может быть реализована в практической деятельности. Данная теория утратила свое практическое значение, но не утратила теоретической важности для раскрытия сущности института местного самоуправления и характеристики истории его становления и развития до современного этапа.

Государственная теория местного самоуправления была разработана Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом. Сущность данной

теории заключается в том, что органы местного самоуправления являются, по сути, органами государственного управления, их компетенция является не какой-нибудь особой, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством. Самоуправлением является государственное управление – вот откровенный вывод школы германских юристов. Сторонники теории государственного самоуправления доказывали, что предметы ведения, составляющие компетенции местного самоуправления, входят в задачи государственного управления.

В России положение государственнической теории были значительно развиты дореволюционными юристами (В. П. Безобразов, А. И. Васильчиков, А. Д. Градовский, Н. И. Лазаревский) в 70-х гг. XIX в. Согласно мнению сторонников государственнической теории того времени, местное самоуправление представляет собой децентрализованное государственное управление. А. Г. Михайловский рассматривал самоуправление как часть общегосударственного управления, как особую организацию государственной власти на местах, основанную на выборных началах. Составной частью государственного управления считал местное самоуправление и В. П. Безобразов [10].

В современной международной практике институт местного самоуправления рассматривается как самостоятельный, автономный уровень публичной власти. Утверждение, что для государства местные вопросы не имеют никакого значения, не имеет права на существование. В то время, как местные вопросы затрагивают права и свободы граждан, они всегда будут иметь значение для государства. И если местные вопросы решаются с нарушением указанных прав и свобод, то государство вправе вмешаться в деятельность органов местного самоуправления в рамках, установленных законом. Таким образом, основной постулат государственной теории местного самоуправления, а именно, что «местное самоуправление является особым уровнем деконцентрации власти в государстве, наличие которого позволяет учесть местные интересы» остается неизменным и для современного этапа развития теории местного самоуправления [2].

Политические теории местного самоуправления. Сущность теории состоит в противопоставлении общинного начала правительственно-бюрократическому началу. Самоуправление – это самодеятельность граждан, не состоящих на правительственной службе. Согласно одной из политических теорий, созданной Р. Гнейстом, сущность местного самоуправления заключается в том, что оно осуществляется почетными представителями местного населения, выполняющими свои обязанности безвозмездно. Смягченной формой этой теории является учение А. Майера, согласно которому сущность самоуправления заключается в выполнении в нем должностных функций только в порядке побочных, не основных занятий [2].

Двойственный характер муниципальной деятельности (самостоятельность в чисто местных делах и осуществление определенных государственных функций на местном уровне) находит свое отражение в *теории дуализма*. Согласно данной теории, муниципальные органы, осуществляя управленческие функции, выходят за рамки местных интересов, и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации. Она базируется на классической либеральной теории о зависимости демократического государства от местного самоуправления, идеи его негосударственной политико-правовой природы, имеет собственную компетенцию при решении вопросов местного значения, а для обеспечения защиты общегосударственных интересов в установленном порядке осуществляет делегированные государством функции, находясь под ее контролем [4].

Выводы

Рассмотрение многообразия теорий призвано помочь в уяснении сущности местного самоуправления. Политико-правовая мысль выработала ряд концепций, которые отражают многоплановость и сложный характер этого соци-

ального института. Следует ли сегодня «делать акцент на том, что самоуправление должно развиваться по какой-либо одной из теорий? Практика местного самоуправления свидетельствует, что в жизни приходится действовать на основе синтеза различных теорий» [7].

Исследование ключевых теорий местного самоуправления подтвердило, что в разных странах, с разным политическим устройством и уровнем жизни вопросы местного самоуправления вызывают общественный интерес и остаются чрезвычайно актуальными. Большинство ученых едины во мнении, что генезис теорий местного самоуправления определяется в первую очередь отношением между властью и территориальной общиной.

Таким образом, под местным самоуправлением мы должны понимать особое общественное устройство, в котором, во-первых, найдено разумное соотношение государственного управления и самоуправления людей при решении своих вопросов; во-вторых, субъекты любых социально значимых интересов обладают действенными средствами заявления и отстаивания своих запросов; в-третьих, институты власти нацелены на постоянное выявление, справедливое согласование и устойчивое удовлетворение всех наличных запросов общества. Следовательно, самоуправление не только не означает изъятия из общества представительства государственного управления, но и предполагает его существование. Самоуправление, по сути, есть управленческий процесс, строящийся на основе этих трех вышеназванных принципов. Это справедливо и для местных сообществ жителей городских, сельских поселений, иных малых пространств, в рамках которых люди непосредственно удовлетворяют свои основные запросы, взаимодействуя друг с другом.

Следует отметить, что невозможное разделение между местным самоуправлением и государственным управлением делает наиболее приемлемой для сегодняшнего уклада общества теорию дуализма.

Литература

1. Горбатюк, Е. С. Основные теории местного самоуправления: аналитический обзор [Электронный ресурс] / Е. С. Горбатюк // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Политология. Международные отношения. 2015. Вып. 1. С. 21–27. Режим доступа : <http://vestnik.spbu.ru/html15/s06/s06v1/03.pdf>.
2. Дементьев, А. Н. Теории местного самоуправления и их современные интерпретации [Текст] / А. Н. Дементьев // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4. С. 18–24.
3. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Троциньського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Заблоцький, В. Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі [Текст] : [монографія] / В. Заблоцький. – Луганськ : ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2013. – 324 с.
5. Каминская, Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз [Текст] : Навч. посіб. / Н. В. Каминская ; Київ. ун-т туризму, економіки і права. – К. : КНТ, 2010. – 229 с. – ISBN 978-966-373-601-3.
6. Коркунов, Н. М. Русское государственное право [Электронный ресурс]. Том II. Часть особенная / Н. М. Коркунов ; под редакцией и с дополнениями М. Б. Горенберга. – Издание шестое. – С.–Петербург : Типография М. М. Стасюлеви-ча, 1909. – 739 с. – Режим доступа : http://lib.lunn.ru/KP/Classiki/korkunov_1_2.pdf.
7. Конституція України [Текст] : [в ред. із змінами, внес. Законом № 2952-VI від 01.02.2011 р.] / Верховна Рада України. – К. : Парламент. вид-во, 2012. – 90, [2] с.
8. Постовой, Н. В. Сущность местного самоуправления. Государственное и общественное в местном самоуправлении [Текст] / Н. В. Постовой // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы : Материалы научно-практической конференции 25 января 1994 г. / МГУ им. М. В. Ломоносова, Юридич. фак-т. – М. : Изд-во МГУ, 1994. – С. 87.
9. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 379–432.
10. Євтушенко, О. Н. Державницька й громадська концепції місцевого самоврядування в російській політичній думці другої половини XIX століття [Текст] / О. Н. Євтушенко // Наукові праці. Політологія. 2012. Випуск 170, Том 182. С. 106–110.

References

1. Gorbatyuk, E. S. The basic theories of local government: analytical review. In: *Vestnik of Saint-Petersburg University*. Series 6. Political science. International relations, 2015, Issue 1, pp. 21–27. Accessed at: <http://vestnik.spbu.ru/html15/s06/s06v1/03.pdf>. (in Russian)
2. Dementev, A. N. The theories of local self-government and their current interpretations. In: *Constitutional and municipal law*, 2009, No. 4, pp. 18–24. (in Russian)
3. Surmin, Yu. P.; Bakumenko, V. D.; Mihnenko, A. M.; Edited by Kovbasiuk, Yu. V.; Troshhinskii, V. P. Surmin, Yu. P. Encyclopedia lexicon according to State management. Kyiv: NADU, 2010. 820 p. (in Ukrainian)
4. Zablotskii, V. Cooperation of state and local self-government of Ukraine at historical retrospective: Monograph. Lugansk: ERA «Taras Shevchenko LNU», 2013. 324 p. (in Ukrainian)
5. Kaminskaja, N. V.; Kyiv Tourism, Economy and Law Institute: local self-government: theoretic and historical and rather-legal analysis: text edition. Kyiv: KNT, 2010. 229 p. ISBN 978-966-373-601-3. (in Ukrainian)
6. Korkunov, N. M.; Edited by Gorenberg, M. B. Russian State Law. The second volume. Special part. Sixth Edition. St. Petersburg: M. M. Stasyulevich Printing office, 1909. 739 p. Accessed at: http://lib.lunn.ru/KP/Classiki/korkunov_1_2.pdf. (in Russian)
7. Organic Law of Ukraine [as revised as amended, originated by law number 2952-VI dated back to 01.02.2011]. Kyiv: Parliamentary publisher, 2012. 90 p. (in Ukrainian)
8. Postovoi, N. V. Essence of local self-government. State and social at local self-government. In: *Local self-government in Russia: State, problems, perspectives: Materials of research-to-practice conference, the 25th of January, 1994*. Moscow: Publisher MSU, 1994, p. 87. (in Russian)
9. Law of Ukraine No. 280/97-BP dated back to May, 21, 1997 «About local self-government in Ukraine». In: *Register of the Parliament of Ukraine*, 1997, Number 24, pp. 379–432. (in Ukrainian)
10. Evtushenko, O. N. State and social conception of local self-government in Russian and political idea of the latter half of the XX century. In: *Scientific works. Political science*, 2012, Issue 170, Volume 182, pp. 106–110. (in Ukrainian)

Тарасенко Леонід Михайлович – завідувач кафедри загальноекономічних дисциплін та інформаційних технологій Приватного вищого навчального закладу «Макіївський економіко-гуманітарний інститут». Наукові інтереси: проблема взаємовідношень держави і місцевого самоврядування.

Тарасенко Леонид Михайлович – заведующий кафедрой общеэкономических дисциплин и информационных технологий Приватного высшего учебного заведения «Макеевский экономико-гуманитарный институт». Научные интересы: проблема взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления.

Tarasenko Leonid – Head of the Department of General Economic Disciplines and Information Technology, Private Universities «Makeyevka Institute of Economics and Humanities». Scientific interests: The problem of interrelationship of state authority and local self-government.