



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

В. Ф. Абрамов

Теория местного самоуправления на отечественной почве

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/1998_4_Abramov.pdf

URL: <http://www.civisbook.ru>

СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Заочный круглый стол

Теория местного самоуправления на отечественной почве

В.Ф. Абрамов

Теория местного самоуправления приобретает особую актуальность для современной России, которая после длительного перерыва пытается вернуться к цивилизованной системе социального управления. Эта система, как известно, включает две составляющие: государственное управление (по принципу “сверху — вниз”) и местное самоуправление (“снизу — вверх”).

Мировая наука создала несколько теорий самоуправления. Активно работала в этом направлении и дореволюционная русская политическая мысль, стремившаяся проанализировать процессы становления и развития отечественного земского самоуправления. Попытаемся рассмотреть основные теории местного самоуправления в их исторической эволюции на отечественной почве.

Первая из них — *теория свободной пашни* — возникла в XIX в. как реакция на чиновное (административное) управление со всеми его отрицательными сторонами. С точки зрения создателей этой теории, к трем признанным конституционным властям (представительной, исполнительной и судебной) следовало присоединить четвертую — общинную, или коммунальную. Община, согласно данной теории, имеет право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее. Теория базировалась на трех основных положениях: 1) круг общинных дел отличен от дел государственных; 2) община является субъектом специально принадлежащих ей прав, а потому государственное вмешательство в ее дела недопустимо; 3) должностные лица самоуправления являются общинными, а не госу-

дарственными чиновниками. Из этой логики вытекало, что коммунальные органы создавали как бы “государство в государстве”.

После того, как выявилась нежизнеспособность теории свободной пашни, возникла *общественно-хозяйственная теория*. Согласно ей, самоуправление есть заведование собственными делами общины, а не государственного управления. Поскольку такие дела по своему характеру строго хозяйственные, то государству они должны быть безразличны. Таким образом, обосновывалась полная самостоятельность коммуны и предполагалось сведение правительственного надзора над местным самоуправлением к минимуму.

В России разработчики земской реформы находились под сильным влиянием германского варианта общественной теории самоуправления. В 1864 г. они законодательно воплотили ее основные тезисы (“Положение о губернских уездных и земских учреждениях”). Земские учреждения признавались установлениями не государственными, а общественными, преследующими свои особые, *местные общественно-хозяйственные цели*.

Первым отечественным ученым, ставшим совершенно определенно на точку зрения общественной теории самоуправления, был профессор В.Н. Лешков. Он утверждал, что “земские учреждения суть учреждения земства, народа, а не государства, и отвечают перед одним народом”, что “права земских учреждений, в смысле прав земства, отныне составляют особую самостоятельную систему прав, отличную от системы права гражданского или частного, так же точно, как и от права государственного. Это — система права земского, или общественного” (1).

Усиленно разрабатывал и активно защищал эту теорию князь А.И. Василь-

чиков. По его мнению, “самоуправлением называется такой порядок внутреннего управления, при коем местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями — земскими обывателями”. Этот автор противопоставлял “местные дела” и “местные должности” делам и должностям государственному, а среди органов самоуправления различал две категории — “общественные союзы” и “территориальные или административные округа”. К первым он относил сельские общества, волости, магистраты, городские думы, а ко вторым — уездные и губернские земские учреждения. Причем органами самоуправления, с точки зрения Васильчикова, эти территориальные округа становятся лишь тогда, когда к участию в их управлении приглашаются представители местного общества (2).

Ярким приверженцем общественной теории самоуправления был Б.Н. Чичерин. Ученый подчеркивал: “Два элемента соединяются в организации государственного управления: государственный и общественный”. Он предложил собственное определение местного самоуправления — это “именно организация общества, как оно есть”. По мнению исследователя, “первое и основное правило состоит в том, что местные учреждения должны быть построены на тех началах, на которых строится само общество”. Чичерин отмечал: “Выделение чисто государственной сферы из области частных союзов ведет к признанию двойного начала в местном управлении: правительственного и общественного. Первое выражается в *организме государственных должностей*, второе — в местном представительстве”. В полном соответствии с подходом к учреждениям самоуправления как учреждениям общественным находилось и воспринятое Чичериным у немецких авторов положение о “собственном” и “препорученном ведомстве”, о разделении компетенции общины на дела местные и дела государственные, данные к заведованию органам общинного самоуправления. У немецких ученых он заимствует также взгляд на общину как на корпоративный союз, предшествовавший в своем возникновении государству (3).

В соответствии с теорией “самоуправляющихся единиц как юридических лиц” органы самоуправления должны выполнять функции государственного управления, но при этом они являются не органами государства как особого юри-

дического лица, а городской и сельской общины, провинции, территориальных и других союзов. Все самоуправляющиеся единицы суть субъекты предоставленных им правительственных прав, которые государство передало этим единицам в полное обладание. Поскольку государство является гарантом неприкосновенности любых прав, оно имеет подобные обязательства и в отношении общины. Управление делами общины должно быть предоставлено органам самой общины, а не учреждениям государства. Отсюда — необходимость выборных коммунальных органов, в противоположность учреждениям, создаваемым правительством.

Из зарубежных авторов эту теорию развивал Г.Еллинек, в России отдельные ее положения разрабатывали Н.М. Коркунов и Б.Н. Чичерин.

Государственная теория видела в местном самоуправлении часть государства. Самоуправление сводилось к возложению на местное сообщество (или, точнее, на выборные органы) задач государственного управления. С этой точки зрения, всякое управление публичного характера есть дело государственное, и главный смысл местного самоуправления — не в обособлении от государства, а в службе его интересам и целям.

Государственную теорию впервые сформулировали Л.Штейн и Р.Гнейст. Первым провозвестником ее в России стал публицист А.А. Головачев, который в серии статей “Десять лет реформ”, опубликованных в 1870-е годы в журнале “Вестник Европы”, подошел к проблеме сущности самоуправления с точки зрения его организации и практики. Критикуя деятельность земских учреждений, он считал, что последние не могут даже называться “органами самоуправления”, так как не обладают достаточно сильной исполнительной властью и их участие в деле государственного управления ничтожно.

Эту мысль о земских учреждениях как “установлениях государственных” развивал и академик В.П. Безобразов. Указывая на недостатки земской реформы 1864 г., он отмечал, что земским учреждениям “дано много воли и никакой власти”, что они “не введены в общую систему нашего государственного управления”. Касаясь сути проблемы самоуправления, он писал: “Истинные органы самоуправления, возникнув на общественной почве под влиянием общественных интересов, тем не менее не

перестают быть государственными, и для этого должны входить, как звенья, в общую систему власти и управления в государстве. Это самоуправление не есть общественное самоуправление, образчики которого имеются в акционерных компаниях, ученых и других обществах, а оно есть такое же государственное управление, как и бюрократическое, личное управление; учреждения самоуправления совокупно с бюрократическими учреждениями суть двоякие органы одного и того же государственного организма, различные формы одной и той же власти" (4).

В 1880-е годы более других занимался теоретическими аспектами самоуправления профессор А.Д. Градовский. Он первым из русских ученых провел четкие грани между "децентрализацией" и "самоуправлением", выделяя самоуправление из общего понятия децентрализации. Однако Градовский примыкал к сторонникам государственной теории самоуправления, так как считал, что особых местных дел, местных задач не существует: все дела, как находящиеся в ведении самоуправления, так и оставленные государством в своей компетенции, — государственные. Следовательно, и органы самоуправления суть органы государственной власти (5).

Н.М. Коркунов и М.И. Свешников, признавая государственную природу органов самоуправления, все-таки стремились определить признаки, отличающие эти органы от органов бюрократического управления (6). Профессор Коркунов отвергал теории, полагающие особое отличие органов самоуправления от других административных органов в том, что их личный состав формировался путем выборов. Но он не разделял и теорию Гнейста, утверждавшего, что характерным признаком самоуправления является бесплатный труд местных должностных лиц. Соглашаясь с фон Штейном, Коркунов видел главное отличие самоуправляющихся союзов в особой их корпоративной самостоятельности, в том, что органы самоуправления являются органами не государства (хотя и несут государственные функции), а самоуправляющихся местных общин, юридическими лицами, особыми самостоятельными субъектами прав, находящимися с государством в юридических отношениях.

Профессор Н.И. Лазаревский пытался найти особые отличительные призна-

ки самоуправления в его независимости от воли центральной государственной власти, в предоставлении ему свободы деятельности в сфере его компетенции. Для обеспечения реальной независимости органов самоуправления, по мнению ученого, наилучшими средствами являются "гласный характер деятельности по крайней мере части органов самоуправления", "избрание должностных лиц самоуправления, и притом на более или менее краткий срок", причем эти должностные лица должны принадлежать к местному населению (7).

Профессор барон Б.Е. Нольде также полагал необходимым для "наличности подлинного самоуправления" обеспечить независимость его органов от воздействия государственной власти и установить необходимую связь между самоуправляющимися союзами и данной местностью, организовав "управление местностью через местных людей" (8).

Некоторые исследователи (Л.А. Велихов и др.) выделяли еще так наз. "политическую" теорию самоуправления (9). Сущность ее заключается в противопоставлении "земщины" (т.е. общинного или коммунального начала, общественности) "опричнине" (т.е. началу правительственно-бюрократическому, чиновничеству). Входящие в состав органов самоуправления лица не принадлежат к профессиональным бюрократам, так как исполняют свои обязанности не по назначению правительства, а по выбору местного населения. Согласно этой теории, самоуправление есть прежде всего самодетельность граждан, не поступивших на правительственную службу и потому дисциплинарно и материально свободных в своем волеизъявлении.

Итак, в России (как и в других европейских странах) общественную теорию самоуправления сменила государственная. Она повлияла на разработку земской реформы 1890 г., которая, как известно, усилила бюрократический контроль над земской системой, хотя и не повлекла полного ее подчинения государству (10). Признание органов местного самоуправления органами самоуправляющихся союзов юридических лиц публичного права подтолкнуло к дальнейшему развитию теории местного самоуправления, полагающей необходимость признаками данного института его независимость и принадлежность должностных лиц к местному населению (11).

1. Лешков В.Н. Опыт теории земства. — "День". 1865, №№ 42-44.
2. Васильчиков А.И. *О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений.* В 3-х томах. СПб., 1869-1871.
3. Чичерин Б.Н. *Курс государственной науки.* В 3-х томах. М., 1894 — 1898.
4. Безобразов В.П. *Государство и общество.* Статьи. СПб., 1882.
5. Градовский А.Д. *Начала русского государственного права.* — Собр. соч. Т. IX. СПб., 1904.
6. Коркунов Н.М. *Русское государственное право.* Изд. 6-е. Т. II. СПб., 1909; Свешников М.И. *Основы и пределы самоуправления.* Ч. 2. СПб., 1892, с. 291-296.
7. См. *Мелкая земская единица.* — Н.И. Лазаревский (ред.). Т. III. М., 1902.
8. Нольде Б.Е. *Очерки русского государственного права.* СПб., 1911.
9. Велихов Л.А. *Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методе хозяйства.* М.-Л., 1928.
10. См.: Гронский П.П. *Теория самоуправления в русской науке.* — *Юбилейный земский сборник, 1864 — 1914.* СПб., 1914.
11. См. об этом, напр.: Абрамов В.Ф. *Демократическая практика российского земства.* — "Полис", 1995, № 3; Шутов А.Ю. *Земская избирательная система.* — "Полис", 1998, № 2.