

П.В. Корольков

ГОСУДАРСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ (ИЗ ИСТОРИИ КЛАССИЧЕСКИХ КОНЦЕПЦИЙ)

В статье анализируются классические концепции местного самоуправления, прежде всего, в аспекте осмысления в них проблем взаимоотношений государства и муниципальных органов власти.

Становление местного самоуправления в постсоветских государствах актуализировало задачу концептуального осмысления проблем функционирования локальной демократии, определения оптимального соотношения между государственным управлением и системой местного самоуправления. В этой связи возрос интерес к классическим теориям самоуправления, методологические положения которых продолжают оказывать влияние на развитие современных исследований в области местного самоуправления.

В начале XXI века актуальна мысль русского исследователя В.В.Погосского, который в условиях бурных общественных потрясений периода Февральской революции 1917 г. отмечал: «Привлечение к государственной жизни тех классов и

групп населения, которые стояли вдали от нее, и прочное их укрепление в этой жизни создает богатейшее опытное поле для производства всякого рода социальных реформ. При государственном устройении, сочетающем полную политическую свободу с широким участием народа в повседневной государственной жизни, находят себе полный простор все организаторские силы народа» [1, с. 31].

Местное самоуправление действительно предоставляет широкие возможности для включения наиболее активной части населения в процесс принятия решений, функционирования местных органов власти, что позволит не только задействовать потенциал гражданского участия, но и укрепить базисные основы гражданского общества и демократического государства. Речь идет о формировании и развитии новых моделей и форм социально-политической деятельности индивидов, формировании культуры самоуправления как важнейшего

фактора интенсификации процессов социальной самоорганизации на локальном уровне.

Дискуссии о роли, состоянии и перспективах развития института местной власти делают актуальным анализ классических концепций местного самоуправления, прежде всего, в плане решения в них проблем взаимоотношений государства и муниципальных органов власти.

Теоретическое осмысление природы и сущности местного самоуправления начинается в XIX веке. Именно в этот период в процессе оформления политической системы буржуазного общества встала задача организации эффективного управления на местах, его преобразования на принципах, отвечающих новым социально-экономическим и политическим условиям развития ведущих западных стран. Становление в них правовой государственности, ее основных институтов и политико-правовых норм содействовало расширению участия граждан в управлении государством, в том числе и на муниципальном уровне. В правовом государстве, регламентирующем деятельность своих институтов определенным комплексом установленных норм, предусматривается децентрализация власти, реализующаяся не только на уровне верховной государственной власти, но и в плане вертикального разграничения полномочий и функций между центральными и местными учреждениями.

Развитие правового государства и местного самоуправления в Западной Европе было тесным образом связано со становлением гражданского общества, в ходе которого сформировался и окреп слой экономически независимых граждан, возросла автономия личности. Идеино-политической базой модернизации общества стал либерализм, обосновавший принципы верховенства закона, равенства граждан, ограничения полномочий государства, прежде всего, сферой защиты индивидуальных прав и свобод.

Важную роль сыграли идеи и политическая практика Великой Французской революции, в период которой были не только провозглашены такие базовые принципы конституционного процесса как разделение властей, народовластие, народный суверенитет, но и начата реализация муниципальной реформы. Последняя, испытав на себе все перипетии революционного и постреволюционного периодов, сложную борьбу тенденций централизации и децентрализации системы государственной администрации, оказала значительное влияние на популяризацию идей коммунального самоуправления в Европе.

Научный интерес к этому вопросу стимулировали муниципальные реформы XIX в., заложившие основы современных моделей организации местной власти. Реформы актуализировали задачу выяснения природы местного самоуправления, теоретической разработки вопросов, касающихся

его характера и механизмов взаимодействия центральных органов государственной власти и местного самоуправления, определения степени автономии локальных сообществ, их компетенции.

В работах бельгийских и немецких государствоведов стала формироваться теория свободной общины, в которой была предпринята первая попытка решения данных вопросов. Г.Аренс, К.Гербер, Э.Мейер и другие представители этой концепции взяли за основу своих теоретических построений тезис о первичности общины как естественно сложившейся организации, ее независимости по отношению к государственной власти. Они указывали, что община имеет право на самостоятельное и независимое от государства существование по своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее.

С позиции этого подхода к пониманию сущности местного самоуправления особая природа общины, обусловленная ее негосударственным характером, определила следующие основные принципы организации местного самоуправления:

- общины являются особыми юридическими лицами, обладающими собственными правами. Вмешательство государства в их компетенцию возможно только в рамках закона;

- местное самоуправление представляет собой специфический вид управленческой деятельности, связанный с обеспечением жизнедеятельности местного сообщества, управлением собственными делами общины, которые по своей природе отличны от государственных дел;

- органы и должностные лица самоуправления, избираемые гражданами, есть представители местного сообщества, а не государства [2, с. 4].

Теория свободной общины получила значительное распространение в первой половине XIX в. в Европе, однако ее представители все же не смогли объяснить ряд принципиальных аспектов организации и деятельности органов местного самоуправления. В научной литературе было обращено внимание на необходимость учета особенностей исторической эволюции общины, которая действительно «предшествует государству, но ее строение изменяется сообразно с состоянием общества» [3, с. 386]. К этому можно добавить, что эволюция общины не могла не быть обусловлена изменениями в самом государстве. Его развитие закономерно предопределило включение местных сообществ в той или иной форме в механизм общегосударственного управления, регламентацию деятельности общин и ограничение их самостоятельности. Данная тенденция с большей или меньшей степенью выраженности была характерна для всех этапов развития государственности.

Серьезные возражения вызвали попытки представителей теории свободной общины свести понятие самоуправления только к сельским и городским общинам, исключив из него более крупные

территориальные единицы. Передача последним прав самоуправления, определение соответствующей компетенции входит безусловно в сферу полномочий государственной власти, которая, таким образом, получает право вмешательства в деятельность самоуправляющихся единиц. Поэтому, если общину и можно было рассматривать в качестве исторически сложившейся организации, обладающей на этом основании неприкосновенными для государства правами, то в отношении крупных территориальных единиц данное определение неприменимо. В результате оказалось, что сам базовый признак местного самоуправления – «самостоятельность общины, в смысле наличности и своего собственного не от государства полученного права на существование, и своих собственных задач» – должен быть исключен из понятия самоуправления [4, с. 7].

Признавая справедливость критических замечаний, высказанных Н.М.Коркуновым, Н.М.Лазаревским, Л.Штейном и другими исследователями в отношении основных положений теории свободной общины, следует констатировать, что данная концепция сыграла важную роль в разработке проблем территориального самоуправления. Представители концепции свободной общины впервые предложили теоретическую модель самоуправления и определили основную проблематику исследований (полномочия органов самоуправления, порядок их формирования, соотношение самоуправления и государственного управления, юридический статус самоуправляющихся единиц и др.), получившую в дальнейшем разработку в различных направлениях политико-правовой мысли. Их работы стимулировали научный поиск в области теории местного самоуправления, анализ реальной практики его организации.

Определенная степень преемственности с теорией свободной общины – в плане противопоставления государства и общины, обоснования ее негосударственной природы – характерна для общественной концепции самоуправления, разрабатывавшейся русскими учеными А.И.Васильчиковым и В.Н.Лешковым, немецкими правоведами О.Гирке, Р.Модем. В научной литературе она нередко именуется общественно-хозяйственной, хотя некоторые авторы считали необходимым разграничить эти два направления [5, с. 9, 10]. Тем не менее, объединение этих направлений в рамках единого подхода представляется возможным в связи с их общей трактовкой самоуправления как деятельности местного сообщества, имеющей негосударственный характер и связанной с реализацией задач управления собственными делами общины – «местными делами». При этом сторонники хозяйственной теории (А.И.Васильчиков) понимали под «местными делами» главным образом вопросы, касающиеся ведения местного хозяйства. В результате, указывал Н.М.Коркунов,

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 ... исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов – политическим [6, с. 348].

А.И.Васильчиков – один из ведущих представителей общественной теории самоуправления в России – определял местное самоуправление как «порядок внутреннего управления, при коем местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями – земскими обывателями» [7, с. 1]. Такая система организации местной власти, отличающаяся от ее бюрократической модели, должна рассматриваться «не как орудие или средство для введения и поддержания различных политических влияний, но как особый порядок, вовсе чуждый политики, имеющий свою особую цель и свою отдельную область действий», установленную в законодательном порядке [8, с. 4].

В России общественная теория самоуправления не только нашла значительное число приверженцев, но оказала значительное влияние на подготовку Земской реформы 1864 года. Принятое 1 января 1864 г. Положение о губернских и уездных земских учреждениях исходило из негосударственной природы земств, которые не были включены в систему органов государственной власти и рассматривались как структуры, занимающиеся, главным образом, решением общественно-хозяйственных вопросов на местах [9, с. 488].

Вместе с тем, представители общественной теории самоуправления, предложившие обоснование необходимости широкого развития местного самоуправления, столкнулись с рядом затруднений. Прежде всего, оказались неправомерными попытки раскрытия сущности территориального самоуправления через принцип свободы объединений, признаваемый и гарантируемый государством. Использование данного принципа приводило к отождествлению органов местного самоуправления с различного рода общественными объединениями (частными корпорациями, благотворительными обществами, профессиональными союзами). Однако политико-правовой статус и функциональная роль этих структур существенно отличаются. Деятельность территориальных самоуправляющихся единиц не только имеет объективную основу в виде необходимости обеспечения различных сторон жизнедеятельности местного сообщества, но и предполагает наличие соответствующих полномочий института публичной власти. «Они не только могут быть, но и должны быть; государство не только допускает их, а требует» [10, с. 350]. При этом, деятельность

местных общин носит обязательный, а не факультативный характер.

В работах представителей общественной концепции оказалось также неправомерным разграничение государственных и общественных (негосударственных) дел, а тем более, ограничение компетенции органов местного самоуправления только хозяйственными функциями. Практика муниципального управления в западноевропейских государствах свидетельствовала о постоянном расширении полномочий органов местного самоуправления, включении в сферу их ответственности новых вопросов. Так, ускорение процессов урбанизации, высокие темпы промышленного развития и прироста населения способствовали повышению регулирующей и управленческой роли органов городского управления. Американский исследователь А.Шоу – автор фундаментального труда по проблемам городского управления и хозяйства в Западной Европе – отмечал тенденцию к повсеместному включению в их ведение задач, связанных с благоустройством, городским сообщением, организацией учебных заведений, досуга населения. [11, с. 14].

Общественная теория самоуправления продемонстрировала недостатки абсолютизации принципа независимости местных общин, их противопоставления государству. Попытки выделения негосударственных дел, составляющих специфический предмет деятельности самоуправляющихся единиц, большого успеха не имели. Сравнительный анализ политической практики различных государств показал, что деятельность органов самоуправления аналогична задачам, решаемым структурами государственного управления на местах. В научной литературе начинается утверждаться мысль о тесной связи и взаимодействии местных и общегосударственных интересов, необходимости согласования самоуправления с политикой центральных органов власти [12, с. 517].

На основе осознания вышеизложенных фактов началось становление государственной теории самоуправления, разрабатывавшейся в трудах английских, немецких и русских государствоведов. В рамках этого направления местное самоуправление рассматривалось как часть государственной системы управления, на которую возложено решение задач общегосударственного характера на локальном уровне. Однако, в отличие от центрального государственного управления, местное самоуправление осуществляется не государственными чиновниками, а при участии местных жителей, которые привлекаются на службу государственным интересам и целям.

Н.И.Лазаревский предпринял попытку систематизации новых подходов к проблеме соотношения государства и местного самоуправления. Он выделил следующие признаки самоуправления:

- самоуправление предполагает осуществление правительственных прав по поручению государства;

- самоуправление есть деятельность, состоящая в исполнении местных задач государственного управления;

- самоуправление связано с исполнением задач государственного управления самим государством;

- органы самоуправления выступают в качестве непосредственных органов и представителей самого государства [13, с. 36].

Анализируя взаимоотношения государства и самоуправляющихся территориальных единиц, сторонники государственной теории констатировали и отсутствие между ними принципиальных различий, и наличие собственной специфики у органов самоуправления. Эта специфика связана, прежде всего, с особенностями осуществления управленческой деятельности. «Самоуправление, – отмечал Н.М.Коркунов, – обеспечивает более живое и внимательное отношение к непосредственному осуществлению в отдельных местностях задач государственного управления», причем при наличии контроля со стороны местного населения [14, с. 354]. Представители местного сообщества, в отличие от назначенных центральным правительством чиновников, соотносят свою деятельность с потребностями и интересами своей местности, имеют возможность учесть конкретные условия, сократить время принятия и реализации управленческих решений, соотнести их с имеющимися ресурсами.

Местное самоуправление играет и важнейшую социально-политическую роль, обеспечивая интеграцию сообщества, в том числе, и на уровне государства. «Местные учреждения, – подчеркивал русский государствовед А.Д.Градовский, – всегда поддерживают в народе политическую жизнь, устанавливают среди него общие интересы и следовательно служат лучшей опорой государственному единству» [15, с. 2–3].

Общий подход к пониманию сущности самоуправления как одной из форм организации местного государственного управления не исключил расхождения между сторонниками государственной теории по вопросу о некоторых признаках местного самоуправления, и, прежде всего, это касалось проблемы средств обеспечения его самостоятельности. В этой связи, в рамках государственной теории, получили развитие юридическое и политическое ее направления, которые нередко рассматриваются в качестве самостоятельных теорий. Юридическая концепция самоуправления (теория «самоуправляющейся единицы как юридического лица»), первоначально сформулированная немецким государствоведом Л.Штейном, получила впоследствии развитие в работах его соотечественников Г.Еллинека.

П.Лабанда, а также видных представителей российской правовой науки – Н.М.Коркунова и Б.Н.Чичерина.

В своем подходе к трактовке самоуправления представители юридической теории исходили из утверждения, что органы местного самоуправления не являются непосредственными структурами государства, а представляют собой институт местного сообщества, на который государственная власть возлагает решение определенного круга управленческих задач. В этом качестве они отличаются от органов государства, которые не вступают в правоотношения с вышестоящими структурами, включены в единую иерархичную систему управления и выступают в роли исполнителей воли государства. Самоуправляющиеся единицы, напротив, являются особыми юридическими лицами, обладающими неприкосновенными правами, собственными выборными органами и имуществом, возможностью самостоятельного ведения дел. Разрешение разногласий и конфликтов между структурами самоуправления и государственными органами должно осуществляться в порядке административной юстиции.

Выполнение органами самоуправления управленческих функций, возложенных государством, приводит к распространению на них государственного контроля, объектом которого является как соблюдение местными учреждениями правовых рамок своей деятельности, так и ее непосредственное содержание. Подобный контроль, имея своей целью надзор за эффективностью выполнения задач государственного управления и обеспечения функционирования государства как единого целого, не вступает в противоречие с принципом самостоятельности органов самоуправления. Последняя основывается на выборном порядке их формирования, самостоятельности избрания должностными лицами самоуправления средств решения управленческих задач, четком установлении пределов и условий вмешательства государства в деятельность муниципальных учреждений.

Н.И.Лазаревский, проанализировавший положения юридической теории, высказал ряд критических замечаний:

- он констатировал необоснованность утверждений, что самоуправляющиеся единицы, в отличие от непосредственных органов государства, обладают собственными полномочиями, неприкосновенными для государства. Именно государственная власть в обязательном порядке конституирует местные общины, передает в их ведение определенный комплекс прав и обязанностей. При этом полученные полномочия не только подлежат контролю со стороны центральной власти, но и могут быть в установленном законом порядке изменены;

- специфику самоуправления нельзя усматривать только в имущественной правоспособности самоуправляющейся единицы. Наличие собственности и финансовых средств характерно не только для органов местного самоуправления, но также и для административно-территориальных делений, не имеющих статуса самоуправляющейся единицы. Как свидетельствовала практика организации местного самоуправления в западноевропейских государствах, не все органы самоуправления обладали собственным имуществом;

- принцип выборности, отвечающий сущности самоуправления, хотя и не является его постоянным признаком, не позволяет также рассматривать органы местного самоуправления в качестве органов какого-либо юридического лица, а не государства. Учитывая тот факт, что функциональная роль самоуправления предполагает реализацию задач местного государственного управления, то, следовательно, выборные органы самоуправления также осуществляют волю государства [16, с. 17–27].

Таким образом, Н.И.Лазаревский пришел к выводу, что «не существует соображений или фактов, которые обязывали бы видеть сущность самоуправления в том, что самоуправляющиеся единицы, в отличие от отдельных должностей, территориальных делений или ведомств, являются публично-правовыми юридическими лицами. Все приводимые в пользу этой теории доказательства доказывают лишь, что такое допущение не противоречит целому ряду основных признаков самоуправления. Но чтобы существо самоуправления заключалось в том, чтобы самоуправляющимися единицы были публично-правовыми юридическими лицами – остается недоказанным...» [17, с. 25–26].

Доводы сторонников юридической теории не позволяли объяснить специфику положения органов местного самоуправления в системе государственного управления, определить степень их самостоятельности и преимущества по сравнению с административными органами государства.

У истоков второго направления государственной теории самоуправления, получившего название политической концепции, стоял немецкий правовед Р.Гнейст. Опираясь на анализ английской системы местного самоуправления, Р.Гнейст усмотрел основания самостоятельности муниципальных органов в особом порядке их формирования. По мнению исследователя, принцип выборности органов и должностных лиц не позволяет гарантировать реальную самостоятельность самоуправления. Любой чиновник, занимающийся управленческой деятельностью, является экономически зависимым, так как служба – главный источник средств его существования. В результате, должностное лицо относится к выполнению своих служебных обязанностей как к профессии.

а не как к осуществлению своих интересов. Чиновник ориентируется на мнение вышестоящего руководства, нередко выступает в роли пассивного исполнителя его указаний. Р.Гнейст полагал, что выход из данной ситуации возможен в случае использования принципа безвозмездной управленческой деятельности, позволяющего лицу, осуществляющему управление, оставаться самостоятельным и экономически независимым.

Однако для Р.Гнейста была характерна идеализация английской модели самоуправления, системы почетных должностей, имевшей место в ней. Р.Гнейст, подчеркивал Н.М.Коркунов, необоснованно абсолютизировал значение материального положения должностных лиц органов самоуправления, ибо осуществление управленческих функций может приносить человеку не только официальное вознаграждение, но и личные выгоды, связанные с использованием своих полномочий [18, с. 354]. Система почетных безвозмездных должностей приводит на практике к доминированию в местном самоуправлении представителей обеспеченных слоев населения, главным образом, аристократии, которая может подчинять реализацию задач местного государственного управления собственным интересам. Безвозмездность должностей не отражает специфику самоуправления, его отличия от государственной администрации, в структурах которой также могли присутствовать неоплачиваемые должности.

Характер эволюции муниципального устройства Великобритании, пережившего на протяжении XIX века несколько реформ, свидетельствовал о его постепенной демократизации, связанной с внедрением принципа выборного управления, участием всех налогоплательщиков в формировании избираемых органов самоуправления, отделением судебной власти от административной. Это дало основание Б.Н.Чичерину констатировать в 1894 г., что «превознесенная Гнейстом система ныне отошла в область прошлого и едва ли когда-нибудь воскреснет в этой форме» [19, с. 411].

Невозможность определения сущности самоуправления посредством использования понятия «почетная должность» заставила представителей политической теории обратить внимание на принцип выборности органов самоуправляющейся единицы, в котором и был усмотрен их специфический признак. Однако, по мнению Н.И.Лазаревского, с данной точкой зрения, опирающейся на факт выборного порядка формирования большинства органов местного самоуправления и замещения их должностных лиц, нельзя согласиться [20, с. 30]. Органы местного самоуправления, действительно часто предполагая выборный порядок образования, не ограничиваются таковым. Некоторые категории должностных лиц подлежат назначению центральным правительством. Подобная

процедура, использовавшаяся в XIX веке, в частности, при назначении мировых судей в Англии, глав городских магистратов в Пруссии сохраняет свое значение и в современной практике муниципального управления.

Ф.Кирхенхайм и ряд других представителей политической концепции предложили рассматривать местное самоуправление как форму участия граждан в управлении местным сообществом. Такой подход позволяет обратить внимание на важнейший элемент местного самоуправления – самоорганизацию индивидов, их способность к собственной реализации в различных сферах общественно-политической жизни. В современном белорусском обществе данная проблема приобрела особое значение, определяемое необходимостью развития базисных основ гражданского общества, в числе которых существенную роль играют и органы местного самоуправления, обеспечения участия граждан в политических процессах, формирования моделей политического поведения, ориентированных на проявление активной гражданской позиции.

Анализ основных классических теорий самоуправления позволяет выделить два полярных теоретико-методологических подхода к раскрытию природы и сущности местного самоуправления – общественный и государственный, которые расходятся в трактовке природы местного самоуправления, определении степени автономии местных сообществ, соотношении органов государственной власти и институтов самоуправления, принципах их взаимодействия.

Исследователи, работающие в русле общественного подхода, рассматривают местное самоуправление как форму самоорганизации населения определенной территории, имеющей целью обеспечение управления жизнедеятельностью локального сообщества. Утверждается, что органы самоуправления не входят в иерархическую систему государственного управления, будучи автономными по отношению к государственной власти и обладая собственной компетенцией.

Представители государственного подхода исходят из другой методологической позиции, считая органы местного самоуправления составным элементом единого общегосударственного механизма управления обществом. Местное самоуправление, обладая собственной спецификой, вместе с тем, тесно связано с государством, представляя собой нижний уровень его организационно-управленческой системы.

Основные принципы общественного и государственного подходов к пониманию природы местного самоуправления, современная практика муниципального развития позволяют обратить внимание на следующие аспекты взаимодействия государства и местного самоуправления.

Во-первых, становление социальной государственности в развитых странах Запада привело к передаче в ведение органов местного самоуправления новых полномочий, связанных с предоставлением гражданам гарантированного набора социальных благ, обеспечением равных условий жизнедеятельности для населения различных территориальных образований. А «чем полнее втягиваются местные территориальные единицы в осуществление конституционно-правовых принципов социальной государственности, — отмечает современный немецкий исследователь Р.Граверт, — тем больше они вынуждены абстрагироваться от местных особенностей и следовать единым для всей страны принципам государственной политики» [21, с. 107]. В результате органы местного самоуправления все теснее интегрировались в механизм общегосударственного управления, усилились регулирование и контроль за их деятельностью со стороны центрального правительства.

С другой стороны, участие муниципальных органов власти в обеспечении реализации государственной политики, социальных программах объективно содействовало повышению роли и статуса местного самоуправления в системе политического управления обществом. Подтверждением данного факта является принятие Советом Европы в 1986 г. Европейской хартии местного самоуправления, в которой не только подчеркивается значение муниципалитетов как важнейшего элемента демократической инфраструктуры политической системы, но и определяется комплекс мер, обеспечивающих закрепление положения органов местного самоуправления в современном правовом социальном государстве [22, с. 90–97].

Европейская хартия местного самоуправления подтверждает целесообразность синтеза положений общественного и государственного подходов к анализу местного самоуправления, их учета в контексте развития гражданского общества и обеспечения эффективного управления на локальном уровне. Этот синтез, получивший оформление в рамках концепции дуализма муниципального управления, представляется перспективным как с позиций исторического опыта, так и современной практики локальной демократии.

В концептуальной проработке нуждается проблема соотношения государства и местного самоуправления, нахождения оптимального баланса между «общественными» и «государственными» элементами в местном самоуправлении, при учете исторических особенностей развития общества, его социокультурных традиций и перспектив-

ных задач развития. Такой анализ предполагает изучение практического опыта, как расширения изучения местного самоуправления с позиции отдельных научных дисциплин — истории, политологии, социологии, правовой и экономической наук, так и развития междисциплинарных исследований, позволяющих представить местное самоуправление как целостный феномен, раскрыть его связи с другими социально-политическими институтами.

Литература

1. *Погосский В.В.* Местное самоуправление на демократических началах. — М.: Товарищество типографии А.И.Мамонтова, 1917.
2. *Лазаревский Н.* Самоуправление // Мелкая земская единица: Сборник статей. — 2-е изд. доп. и перераб. — СПб.: Типография Товарищества «Общественная польза», б. г.
3. *Чичерин Б.* Курс государственной науки. Общее государственное право. — М.: Т-ва И.Н.Кушнеревъ и К., 1894. — Ч. 1.
4. *Лазаревский Н.* Указ. соч.
5. *Лазаревский Н.* Указ. соч.
6. *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. — 2-е изд. перераб. — СПб.: Типография М.М.Стасюлевича, 1897. — Т. 2.
7. *Васильчиков А.* О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. — 3-е изд. — СПб.: Типография В.В.Пратц, 1872. — Т. 1.
8. *Васильчиков А.* Указ. соч.
9. Высочайшее утвержденное положение о губернских и уездных учреждениях 1 января 1864 г. // Политическая история России: Хрестоматия / Сост. В.И.Коваленко, А.Н.-Медушевский, Е.И.Мошелков. — М.: Аспект Пресс, 1996.
10. *Коркунов Н.М.* Указ. соч.
11. *Шоу А.* Городские управления в Западной Европе / Пер. В.В.Бяловского. — М.: Солдатенков, 1898.
12. *Чичерин Б.* О народном представительстве. — М.: Типография Грачева и Комп., 1866.
13. *Лазаревский Н.* Указ. соч.
14. *Коркунов Н.М.* Указ. соч.
15. *Градовский А.Д.* История местного управления в России. — СПб.: Типография В. Головина, 1868. — Т. 1.
16. *Лазаревский Н.* Указ. соч.
17. *Лазаревский Н.* Указ. соч.
18. *Коркунов Н.М.* Указ. соч.
19. *Чичерин Б.* Курс государственной науки. Общее государственное право. — М.: Т-ва И.Н.Кушнеревъ и К., 1894. — Ч. 1.
20. *Лазаревский Н.* Указ. соч.
21. *Граверт Р.* Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право. — 1992. — № 10.
22. Европейская хартия о местном самоуправлении // Социс. — 1997. — № 1.

Поступила в редакцию 31.10.2005.

Корольков Павел Владимирович, старший преподаватель кафедры политологии и социологии Могилевского государственного университета им. А.А.Кулешова.

The article comprises the analysis of the classical theories of local government, particularly the ideas of the interrelation between the state and local authorities.