

П.В. Корольков

г. Могилев

ГОСУДАРСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: К ГЕНЕЗИСУ ПРОБЛЕМЫ

Становление местного самоуправления в постсоветских государствах актуализировало задачу концептуального осмысления проблем функционирования органов власти на локальном уровне, определения оптимального соотношения между государственным управлением и системой местного самоуправления. В этой связи возрос интерес к классическим теориям самоуправления, в том числе, общественной концепции, методологические положения которой продолжают оказывать влияние на развитие современных исследований.

Общественная теория самоуправления, разрабатывавшаяся в трудах А. Васильчикова, Р. Моля, В. Лешкова, в научной литературе нередко именуется общественно-хозяйственной, хотя некоторые авторы считают необходимым разграничить эти два направления. Их объединение в рамках единого подхода представляется возможным в связи общей трактовкой самоуправления как деятельности местного сообщества, имеющей негосударственный характер и связанной с реализацией задач управления собственными делами общины – “местные дела”. Сторонники хозяйственной теории понимали под местными делами, главным образом, вопросы, касающиеся ведения местного хозяйства. В результате, общественная теория, указывал Н. Коркунов, “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...” [2, с. 348].

А. Васильчиков определял самоуправление как “порядок внутреннего управления, при коем местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями – земскими обывателями” [1, 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 [1, с. 4]. В России общественная теория не только

нашла значительное число приверженцев, но оказала влияние на подготовку Земской реформы.

Общественная теория, предложившая обоснование необходимости широкого развития самоуправления, столкнулась с рядом затруднений. Анализ работ представителей данной теории позволяет констатировать неправомерность попыток раскрытия сущности самоуправления через принцип свободы объединений, признаваемый и гарантируемый государством. Использование этого принципа приводило к отождествлению органов местного самоуправления с различного рода общественными объединениями (частными корпорациями, благотворительными обществами, профсоюзами). Однако политико-правовой статус и функциональная роль этих структур существенно отличается. Деятельность 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» [2, с. 350]. При этом деятельность местных общин носит обязательный, а не факультативный характер.

В исследованиях представителей общественной концепции оказалось также неправомерным разграничение государственных и общественных (негосударственных) дел, а тем более, ограничение компетенции органов местного самоуправления только хозяйственными функциями. Американский исследователь А. Шоу – автор труда по проблемам городского управления и хозяйства в Западной Европе – отмечал тенденцию к повсеместному включению во введение городских органов новых вопросов, связанных с благоустройством, городским сообщением, организацией учебных заведений, досуга населения и т.д. [3, с. 14]. Практика современного муниципального управления также свидетельствует о постоянном расширении полномочий органов местного самоуправления, включении в сферу их ответственности все новых вопросов.

Общественная теория продемонстрировала недостатки абсолютизации принципа независимости 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 контексте современного опыта позитивным представляется рассмотрение представителями общественной теории местного самоуправления как способа самоорганизации населения локальной единицы, важнейшего института гражданского общества. Такой подход позволяет обратить внимание на необходимость формирования культуры самоуправления населения, создания комплекса условий для включения граждан в функционирование органов местной власти.

Литература

1. *Васильчиков А.* О самоуправлении. – СПб., 1872. – Т. 1.
2. *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. – СПб., 1897. – Т. 2.
3. *Шоу А.* Городское управление в Западной Европе. – М., 1898.