

ДК 342.553

**П.А. ТРАЧУК**, канд. юрид. наук, Закарпатский государственный университет

## **ЗАРУБЕЖНЫЕ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*Ключевые слова:* концепции, теории, функции, государственная власть, местная власть, местное самоуправление

Современная юридическая наука испытывает острый интерес к изучению государства и различных форм местной власти. Объектам исследования ученых-юристов стали отношения, возникающие в процессе организации и деятельности самоуправления в городских, сельских и на других территориях, особенности этих отношений, население как субъект этих отношений, система, принципы и функции местного самоуправления, полномочия и ответственность.

Государства возникали, развивались и функционировали в различных социально-экономических условиях, отсюда богатство и разнообразие форм и моделей управленческих институтов в современном мире. Поэтому, естественно, что теоретические основы рассматриваемой темы, прежде всего, закладывались исследователями, изучавшими государство, его формы и институты: Т. Гоббсом, Дж. Локком, Ш.Л. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, А. Берсоном, Г. Блумером, А. Ароном, М. Вебером и др. Труды этих ученых, естественно, затрагивали и вопросы управления, самоуправления. А их концепции о происхождении, организации государства легли в основу административных теорий.

Наиболее ярким примером может служить концепция либерализма созданная английским философом Дж. Локком в естественно-правовой теории. Идеи Дж. Локка о государстве, которое должно служить гарантом и охранителем естественных прав и свобод че-

ловека соответственно легли в основу концепций самоуправления. основополагающим стали учения Ш.Л. Монтескье – о достижении политической свободы на основе разделения властей. Примеры на эту тему можно приводить и далее.

Несмотря на детальное и глубокое исследование государства и его институтов в аграрный период истории, теория управления и самоуправления не находит обобщений. Происходит лишь накопление эмпирического материала и определенное его осмысление на базе философских теорий. Произведения практически всех видных государствоведов и юристов этого периода основаны на понимании государства и его роли в организации как вселенного, властного органа, обеспечивающего порядок и организацию. Это объясняется тем, что государство в аграрный период выполняло определенную функцию организатора, основанного на насилии и угнетении членов общества.

В связи с тем, что традиции естественных форм самоуправления уходят в глубину веков, к первичным ячейкам общества представленных в разное время в различных странах, оно не могло быть обойдено вниманием ученых. Осмысление же государственного управления как отрасли научных знаний происходит несколько позже.

В XIX веке индустриальное общество становится реальностью, и наука о государстве переживает бурное развитие. Создание Конституций в Западной Европе требует преобразовать систему государственной власти и управления по новым принципам, решительно отвергая феодально-бюрократические основы абсолютизма.

Поиски ученых трансформировались в теории местного самоуправления, отражающие опыт цивилизаций, а также идеи политических движений в их поддержку и правовому регулированию. Основные из них - общинная, хозяйственная, государственная, юридическая, политическая.

Родоначальник общинной теории француз А. Турэ, опираясь на учение об общине и ес-

тественное право, доказывал, что община, как институт, возникший раньше государства, имеет право на решение своих внутренних дел и это явление носит естественный и неотчуждаемый характер.

Несколько позже немецкие ученые обосновали теорию «свободной общины», которая провозглашала идею автономности общинного самоуправления, его самоопределение и юрисдикцию. К числу последователей этой концепции относятся создатели Конституции Баварского королевства 1818 г., Конституции Вюртемберга 1819 г. и др. Наиболее последовательно и полно данная концепция воплощена в бельгийском законодательстве. Бельгийская Конституция 1831 г. признала муниципальную власть четвертой властью, наряду с законодательной, исполнительной и судебной и закрепила данное положение специальной статьей. Однако мысли отстаиваемые в общественной теории вызывают критику, прежде всего потому, что общинные институты имеют корпоративный, сословный характер, усиленно размываются рыночными отношениями и в какой-то степени ограничивают права отдельного индивидуума.

Эпоха рыночных преобразований стала основой для распространения хозяйственной теории, сущность которой сводилась признанию за органами местного самоуправления решения только хозяйственных задач, исключая политические и другие проблемы. Но компетентность органов самоуправления охватывает не только хозяйственные вопросы, но и не хозяйственные дела (образование, медицину, охрану общественного порядка, обеспечение противопожарной безопасности). Естественно, что ограничивать содержание самоуправления хозяйственными аспектами, совершенно неправомерно.

Долгое время в юридической науке господствовала «общественная теория местного самоуправления». В основе ее лежала теория естественных прав человека, разрабатываемая Т. Джефферсоном, Ал. де Токвилем, Дж. Миллем, на основе опыта США и Франции.

Местное сообщество и государство в ней противопоставлялись. Сторонники этой теории считали самоуправление явлением негосударственным, выражающим только местные интересы, в компетенцию которого входила организация местного хозяйства. В этой части теория смыкалась с хозяйственной.

Именно общественная теория стала основой проведения в России реформ 2-ой половины XIX в. (Положение о Земских учреждениях 1864 г. и Городовое Положение 1870 г.). Наиболее яркими представителями этого направления являлись В.Н. Лешков и А.И. Васильчиков. В.Н. Лешков обосновал идеи независимости органов местного самоуправления от государства, как четвертой власти, хотя он и не отрицал возможность сотрудничества с государственными чиновниками. Позиция его коренилась на различиях природы государства и местного самоуправления. Власть в государстве – это необходимый атрибут, самоуправление – явление общественное, власть его органов строится всегда на основе выборов. Как следствие этого он добивался равных выборов всех слоев населения [1, с.27–30; 2].

Более полно освещены основные положения «общественной» теории в работе А.И. Васильчикова «О самоуправлении». Основанное на обширном сравнительно-правовом материале, исследование свидетельствует о славянофильских настроениях автора и его вере в русскую общину. Считая самоуправление особой формой самоорганизации жителей определенной территории, он пытался соединить публичный характер государственной власти и самоуправления, как особой формы этой власти. Получалось как бы два непересекающихся круга власти, наполненные разным содержанием.

В представлениях этих ученых наиболее ярко проявилось стремление противопоставить всевластию государственной машины, свободу на уровне местных сообществ и индивидуумов. Идеализм данного направления заключался в недооценке социально-экономического развития русского общества, в

идеализации российского обывателя, связанного реалиями пережитков феодализма.

Подобный подход открыл путь развитию государственной теории самоуправления, которая очень быстро стала популярной.

Основоположники государственной теории Р. Гнейст, Л. Штейн, П. Лобанд считали, что органы местного самоуправления остаются частью единого государственного механизма, элементом общей системы управления обществом.

Р. Гнейст первым ввел в оборот термин «самоуправление», что созвучно выражению «Selfgovernment». «Selfgovernment» – есть начальственное местное управление, переданное государством общинным союзам и действующее в области юстиции, администрации и налогов по законам государства [3, с.41]. По его мнению, сущность самоуправления, как составной части государственного управления состоит в том, что оно должно осуществляться почетными представителями общества или старейшинами на безвозмездной основе. Чиновник, исполняющий функции управления без вознаграждения формально независим от правительства.

Уязвимость данной точки зрения заключается в том, что служебная деятельность для избранных народом лиц является второстепенной по отношению к экономической, дающей средства к существованию.

Доминирующим среди юристов-государствоведов во второй половине XIX века становятся идеи Лоренца Штейна, согласно которым органы местного самоуправления входят в систему государственного управления с особыми юридическими полномочиями и правами, соединяя в себе две основные функции – государственного управления и обеспечение интересов местных территориальных сообществ. Соответственно действуют две параллели законодательства. Одни нормы устанавливаются государством и регламентируют функции государственного управления, другие локальные регулирующие деятельность сообщества на местах, принимаемые местными органами власти.

Признаваемый Л. Штейном дуализм лишь в теории мог быть эффективным, на практике всевластие государства, попросту выхолащивало свободу местных коллективов, и в этом была слабость его теории.

Распространение в юридической науке взглядов государственников на местное самоуправление совпало с кризисом либеральных реформ в России во второй половине XIX века, что привлекло к ним значительное число сторонников среди русских ученых. Их поддерживали такие известные мыслители как: В.Б. Безобразов, А.Д. Градовский, В.М. Гессен, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, А.И. Елистратов и др.

В.П. Безобразов писал, что «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 не менее, возможно раздвоение власти раздвоение и антагонизм самоуправляющихся государственно-общественных учреждений и бюрократических» [4, с.8].

Он указывал на существенные недостатки в земском движении и считал, что они происходят потому, что находится в параллельном действии с государственным управлением и не обладают реальной властью [4, с.30; 5].

А. Градовский и Н.И. Лазаревский считали, что самоуправление это, прежде всего перераспределение функций управления от центральных к местным. Они глубоко осознавали дуалистический характер системы местного самоуправления, обращая внимание на политическое значение «самоуправление», его публичность, характерную и для всего государства. А.Д. Градовский отмечал, что самоуправление потеряет всякий смысл, если замкнется только на интересах местности. По его мнению, существуют взаимосвязанные системы самоуправления: городское, уездное и губернское и все они должны быть устроены по единому образу и только это даст возможность согласованного действия. «Выборное учреждения должны действовать как

органы государства, пользуясь данными от него полномочиями...» [5, с.30]. Однако он считал особенно важным, что местная власть должна иметь полномочия для осуществления акта власти, осуществлять эту власть на основе законов и нести ответственность за ее осуществление [5, с.27–30].

Н.И. Лазаревский категорично определил самоуправление как «...систему децентрализованного государственного управления, где действительность децентрализации обеспечивается рядом таких юридических гарантий, которые, ограждая самостоятельность органов местного управления, вместе с тем создают и тесную их связь, с данной местностью и ее поселением» [6, с.5].

Н.И. Лазаревский и Б.И. Чичерин, стремясь углубить государственную теорию, создали «юридическое» направление, сутью которого было установление между государством и самоуправлением юридических отношений, то есть органы самоуправления должны выступать как юридические лица по отношению к государству [7, с.86–87]. Признавая общественный характер самоуправления Б.Н. Чичерин убеждал, что приобретая права юридического лица, самоуправление становится самым выгодным партнером государства, избавляя его от местных задач. Слабость данной трактовки в неустранимом противоречии «органы самоуправления – юридические лица», оставаясь в системе государственного управления.

Некоторое время популярной являлась политическая теория, которая строилась на абсолютизации таких черт самоуправления, как выборность их органов и публичность деятельности [8, с.90–91].

Лидером российской школы муниципалистов безусловно являлся Г.В. Барабашев. Используя сравнительно-правовой метод, он глубоко проанализировал основные постулаты местного самоуправления, считая его важнейшим элементом государства [9].

Необходимо отметить, что идеализация самоуправления произошло под влиянием развития объективных общественных процес-

сов, когда пересматривалась роль и значение государства в эпоху демократических преобразований. Всевластие абсолютизма необходимо было противопоставить свободу местных сообществ, характерно проявившихся в этот период в Европе. Поэтому в точках зрения ученых есть общая мысль о внутренней свободе самоуправления (удовлетворяет потребности местного населения, приближает их к власти, дает политический простор и т.д.). Другой причиной внимания к самоуправлению являлась слабая разработанность науки об управлении. Ее теоретические основы начинают формироваться в XIX веке, когда недостатки рыночной экономики проявились в полной мере, и начался поиск механизмов влияния государства на ее совершенствование. К числу первопроходцев науки об управлении относят Г. Форда, Ф. Тейлора, А. Файла, Г. Эмерсона и других. Однако родоначальники менеджмента больше думали о повышении эффективности производства, а не о совершенствовании общественных отношений, и их гармонизации на местном уровне. В то же время многие ученые, изучавшие управление производством и муниципальные реформы XIX века, заостряли внимание на дуалистическом характере местного управления. Об этом писал, к примеру, российский ученый Л.П. Велихов, столкнувшийся с данной проблемой в 20 годах. Разработку идей в этом направлении продолжил Х.Ф. Алдерфер. Он считал, что местное самоуправление необходимо не противопоставлять, а рассматривать в системе единого государственного управления, которые на практике может включить как государственную администрацию, так и самоуправленческие начала [10].

В последнее время проявилась тенденция не только теоретически рассмотреть самоуправление и базу самоуправления, будь-то территориальная или корпоративная единица, но и расширить рамки представления о проблеме, поскольку в социуме данные институты вынуждены взаимодействовать не только друг с другом, но и с другими институтами власти. И поэтому совершенно логично, что

ученые рассматривают самоуправляющиеся единицы, а также различные институты государства как единую систему. Самоуправление рассматривается в качестве особой подсистемы в организационной структуре государственного управления, со своими объектами управления, компетенцией, процедурами и формами организации, материально-финансовым обеспечением, технологией деятельности персонала и другими элементами. Данная подсистема снизу связана с населением – носителем и источником власти – сверху с органами государственной власти субъектов Федерации [11, с.133; 12; 13].

Некоторые ученые пытаются осмыслить и современные тенденции регионализации, дать им свое объяснение. Например, в своей книге «Местная власть в России и Германии» Д.Ю. Шапсугов сформулировал признаки и понятие местной власти. К ним он отнес местное общество, компетенции, пределы и формы осуществления, легитимность, территориальный принцип организации, разные уровни организации местной власти, ее автономность, духовно-нравственное содержание. Исходя из изложенных признаков, он сделал вывод о том, что «местная власть – это обеспеченная необходимыми ресурсами, юридически оформленная система деятельности местного общества и граждан, а также создаваемых ими органов по осуществлению принадлежащих им прав, выражению и реализации местных потребностей и интересов» [14, с.136, 160].

В условиях гласности и демократии многие либеральные теории, в том числе и теория местного самоуправления, вновь стали привлекать внимание. Как следствие этого, концепция Советов, как органов местного управления в системе государственного управления, постепенно трансформируется в теорию местного (муниципального) самоуправления. Тенденции реформирования старой структуры местного управления и поиски новых оптимальных правовых форм местного самоуправления выразились в принятии новых Конституций и законов о местном самоуправлении.

На основе изученного материала можно сделать вывод о том, что переходной период развития государств Восточной Европы характерен тем, что в политической и общественной жизни этих стран идет процесс активного становления и развития института местного управления и самоуправления. Данный процесс сопровождается, на наш взгляд, созданием и совершенствованием нормативно-правовой базы местного самоуправления, поиском рациональной его модели. Вместе с тем очевидно, что не существует единой модели местного самоуправления для всех государств. Каждая модель всегда будет отражать национальные, исторические, культурные и политические особенности того или иного государства.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Пешков В. Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января 1 / В. Н. Пешков. – М., 1865. – С. 27–30.
2. Васильчиков А. Н. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных и общественных учреждений : Т. 1 / А. Н. Васильчиков. – СПб., 1872. – С. 1–7.
3. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии / Р. Гнейст. – СПб., 1896. – С. 41.
4. Безобразов В. П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть / В. П. Безобразов. – СПб, 1882. – С. 8, 544.
5. Градовский А. Д. Начета русского государственного права / А. Д. Градовский. – СПб., 1883. – С. 27–30.
6. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву : Т. 2 / Н. И. Лазаревский. – СПб, 1910. – С. 5.
7. Чичерин Б. Н. Бюрократия и земство / Б. Н. Чичерин // Вопросы политики. – М., 1905. – С. 86–87.
8. Программные документы политических партий России начала XX века. – М., 1993. – С. 90–91.

9. Барабашев Г. В. Местное самоуправление / Г. В. Барабашев. – М., 1996.
10. Alderfer H. F. European Local Political Structures / H. F. Alderfer // *Comparative Local Politics: A Systems – Functional Approach*. Boston/1973/ Local government, Developing Countries. – N.Y.
11. Тихомиров Ю. А. Публичное право / Ю. А. Тихомиров. – М., 1995.
12. Тихомиров Ю. А. Управленческие решения / Ю. А. Тихомиров. – М., 1972.
13. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М., 1997. – С. 133.
14. Шапсугов Д. Ю. Местная власть в России и Германии / Д. Ю. Шапсугов. – Ростов н/Д, 1994. – С. 136, 160.

*Трачук П. А. Зарубежные концепции государственной власти и местного самоуправления / П. А. Трачук // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 749–754 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11tpaimc.pdf>*

Изложена общая характеристика зарубежных концепций государственной власти и местного самоуправления; исследован процесс становления и развития местного управления и местного самоуправления в государствах Восточной Европы. Обобщены зарубежные теории управления и самоуправления, проведен теоретико-правовой анализ комплекса проблем, связанных с переходом от централизованной системы государственного управления на местах и становлению местного самоуправления и местного управления в государствах Восточной Европы.

\*\*\*

*Трачук П.А. Зарубіжні концепції державної влади і місцевого самоврядування*

Викладено загальну характеристику зарубіжних концепцій державної влади та місцевого самоврядування; досліджено процес становлення і розвитку місцевого самоврядування в державах Східної Європи. Узагальнені зарубіжні теорії управління та самоврядування; проведено теоретико-правовий аналіз комплексу проблем, пов'язаних з переходом від централізованої системи державного управління на місцях і становлення місцевого самоврядування та місцевого управління в державах Східної Європи.

\*\*\*

*Trachuk P.A. The State and Local Self-Government Foreign Concepts*

To the general characteristics of the state and local self-government foreign concepts; the process of formation and development of local government in Eastern Europe is investigating there is devoted. The comparative and complex analysis of foreign management theories is making there associated with the transition from a centralized system of local government to the emergence of local governance and self- local governance in the countries of Eastern Europe.