

**ИНСТИТУТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ:
МОДЕЛИ И ТЕОРИИ****Негуляева Карина Фирудиновна**

магистрант, Азовский государственный педагогический университет, РФ, г. Бердянск

Современный опыт государственного строительства, как в странах западной демократии, так и в России, показывает, что демократическое развитие общества практически невозможно без децентрализации власти и управления. Проблема формирования местного самоуправления является одним из важнейших вопросов демократического устройства общества. Западная демократия, например, одним из условий ее успешного функционирования считает местное самоуправление, что нашло отражение в ряде положений Европейской хартии о местном самоуправлении. С местным самоуправлением связана реализация демократического принципа в управлении обществом – принципа разделения властей. Наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями разделение происходит на местном уровне, где наряду с государственными управленческими структурами образуются органы местного самоуправления, которые, не входя в систему органов государственной власти и управления.

Вместе с тем органы местного самоуправления, составляя единую систему управления обществом, взаимодействуют с органами государственной власти и управления. Формирование исполнительных и представительных структур местных органов власти позволяет местному сообществу в условиях демократического общества получить полную свободу в решении всех социальных, экономических и других вопросов местного значения [2, с. 375].

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] фиксируется 30 вопросов местного значения, которые вправе самостоятельно решать местное самоуправление. К тому же данный перечень вопросов не является исчерпывающим. Муниципальные образования имеют право рассматривать иные вопросы, которые отнесены к категории местных вопросов законами субъектов РФ. Следует отметить, что предметы ведения местного самоуправления не ограничиваются сферой их внутригосударственной деятельности. Органы местного самоуправления обладают правом внешнеэкономической деятельности, т.е. допустимы договоры и соглашения о приграничном сотрудничестве между органами местного самоуправления России и приграничных государств.

Местное самоуправление занимает особое место в структуре властных отношений. Хотя полномочия и структура местного самоуправления определяются государственными органами власти и управления, тем не менее, местное самоуправление следует рассматривать как основополагающий фактор конституирования общества как субъекта власти и управления. Можно встретить и другую точку зрения, согласно которой «в современных условиях народ может самоорганизоваться и править собой лишь при помощи государственной власти. Создавая местные представительные учреждения-структуры его самоуправления, народ тем самым создает институты государственной власти». Разногласия в понимании природы и сути местного самоуправления вызваны тем, что местное самоуправление представляет собой внутренне противоречивый феномен. С одной стороны, это институт гражданского общества со всеми вытекающими отсюда последствиями. С другой – это институт власти, обладающий публично-правовыми полномочиями. Одним из структурных элементов местного самоуправления, согласно федеральным и региональным нормативным актам, является территориальное общественное самоуправление. Под эти

понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории местного сообщества. Этот общественный институт предусматривается для осуществления непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления собственных инициатив в вопросах местного значения [1, с. 85].

В науке муниципального права сформировался целый ряд теорий местного самоуправления, в которых по-разному рассматривается его сущность. Наиболее правильным есть мнение Л. Велихова, который выделяет следующие теории местного самоуправления.

Теория свободной общины опиралась на идеи естественного права и была разработана в Германии немецкими учеными Э. Мейером, О. Лабандом в начале XIX в. Основной её идеей было обоснование ограничения вмешательства государства в деятельность общины. Проблема местного управления и самоуправления имеет многовековую историю. Основные теории местного самоуправления возникают в первой половине XIX.

Суть теории состояла в том, что община возникла раньше государства, поэтому она является независимой от государства, обладает рядом собственных полномочий, которые являются такими же естественными и неотчуждаемыми как и права человека. Общины имеют право управлять собственными делами. Однако с появлением государства роль общины меняется. В понятие самоуправления эта теория включала следующие элементы: разграничение компетенции между общиной и государством; разделение общинных и государственных органов; невмешательство государства в дела общины; выборный характер органов местного самоуправления [2, с. 379].

Кроме исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти в теории свободной общины признавалось ещё существование четвертой – муниципальной власти, а так же получила свое отражение в ряде законодательных актов 30-40-х годов XIX века.

Однако на практике такой подход не имел успеха. Русские ученые Н. Лазаревский, Б. Чичерин, В. Безобразов считали теорию свободной общины несостоятельной и нежизнеспособной.

Следующей теорией местного самоуправления стала общественная (хозяйственная) теория самоуправления. Сторонники этой теории (Гирке, Шеффнер) сводили сущность самоуправления исключительно к управлению местным хозяйством. Этой теорией руководствовались и составители русского Городового Положения 1870 г.

Общественная теория самоуправления, как и теория свободной общины, во многом основывалась на идее противопоставления государственной власти и местных сообществ. Согласно общественной теории самоуправления – это, в первую очередь, заведование местными хозяйственными делами. Собственные дела общины – это дела общинного хозяйства, и, следовательно, самоуправление есть управление делами местного хозяйства.

Теория общественного самоуправления получила широкое развитие в российской дореволюционной юридической науке. Н. Коркунов так определил содержание этой теории: «Общественная» теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои собственные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. «Общественная» теория исходит, из противопоставления местного общества государству, общественных интересов политическим, требуя, чтобы общество и государство ведали только своими собственными интересами» [5, с. 46].

Согласно теории общественного 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 недолго, поскольку на практике оказалось практически невозможно так разделить дела государственного управления и дела местного значения, чтобы выделить из них «в чистом виде» местные хозяйственные дела [2, с. 380].

Обе теории имели недостатки. На практике оказалось, что нельзя четко разграничить дела местные и дела государственные (дорожное благоустройство, налоги и сборы, заведование здравоохранением, образованием, культурой). Государству не безразлично, в каком состоянии находятся эти дела. Кроме того, общины вправе были принимать общеобязательные решения, устанавливать местные налоги и сборы, но совершение таких действий является характерным для органов государственной власти.

Третьей теорией местного самоуправления стала «государственная» теория самоуправления, которая сменила «общественную» (хозяйственную) теорию. Основы данной теории местного самоуправления были разработаны немецкими учеными Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом в XIX в. Сущность данной теории состоит в том, что органы местного самоуправления являются, органами государственного управления, и их компетенция не является какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством. Эта теория отождествляла органы местного самоуправления и органы государственной власти. Местное самоуправление есть продолжение государства (отличие лишь в том, что местные чиновники избираются, а не назначаются). Органы местного самоуправления являются органами государственного управления, организованные как самоуправляющиеся территориальные союзы, которым поручается ведение государственных дел в пределах их территорий [3, с. 418].

В рамках этой теории сложилось два направления – политическое и юридическое. Политическое направление исходило из того, что наиболее эффективно и рационально местные дела решаются, если ими будут заниматься местные чиновники, являющиеся выборными и не получающие за свою работу никаких привилегий и вознаграждения. Юридическое направление трактовало самоуправление как не имеющее особого отличия от государственных интересов. На местное самоуправление государство возлагало осуществление ряда задач государственного управления. В России положения государственной теории были значительно развиты дореволюционными юристами В. Безобразовым, А. Васильчиковым и другими в 70-х годах XIX в.

Согласно мнению сторонников государственной теории того времени, местное самоуправление представляет собой децентрализованное государственное управление [3, с. 308].

Таким образом организационное обособление местного самоуправления призвано обеспечить конституционное право населения на решение вопросов местного значения с учетом местных особенностей и традиций.

Список литературы:

1. Михеев Д.С. Местное самоуправление в системе публичной власти / Д.С. Михеев // Образование и право. 2021. № 4. С. 85–87.
2. Мусинова Н.Н. О некоторых аспектах формирования муниципальной власти: история и современность / Н.Н. Мусинова // Экономика и предпринимательство. 2016. № 1–1 (66). С. 374–377.
3. Управление государственной собственностью : учеб. пособие / В. И. Кошкин, С. Г. Беляев, Н. И. Дорогов [и др.] ; Высш. шк. приватизации и предпринимательства ин-т. Изд. расшир. и доп. – Москва : ЭКМОС, 2002. 662 с.
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 08.08.2024). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
5. ЦELYковский И.В. Представительная демократия в Российской Федерации на уровне муниципальных образований: проблемы и перспективы / И.В. ЦELYковский // Закон и право. 2022. № 6. С. 46–48.

