

## КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**Д.А. МОРОЗОВ**

*Тульский государственный педагогический университет им. Л.Н. Толстого*

*e-mail:*  
[morozov2007@list.ru](mailto:morozov2007@list.ru)

В статье обосновывается и исследуется проблема поиска и разработки системной модели организации местного самоуправления современной России как публично – властного института гражданского общества, самоорганизованного механизма согласования и удовлетворения интересов и потребностей, объединенных в сообщество граждан. На основании анализа историко – политических форм организации местного самоуправления, а также теоретических концепций, отражающих сущность и природу местного самоуправления, предложен проект оптимальной модели местного самоуправления, с учетом исторических, экономических, политических, социокультурных особенностей российского общества. Модель местного самоуправления рассмотрена как система взаимосвязанных компонентов и субординационных связей между ними, отражающих основные направления реформирования данного института с целью наиболее оптимальной организации жизни местного сообщества. Выявлены составляющие компоненты общероссийской модели (системы) местного самоуправления. Предложены рекомендации по внедрению разработанного проекта модели в современных российских условиях.

Ключевые слова: общество, государство, самоуправление, местное сообщество, муниципалитет, политическая система, модель, гражданское общество, политический институт, концепция.

Институт местного самоуправления относится к основам конституционного строя Российской Федерации, является одним из элементов правового государства и служит важнейшей гарантией обеспечения прав граждан на участие в управлении делами государства и местного сообщества<sup>1</sup>. Без развития данного института невозможно становление демократического правового государства, поскольку местное самоуправление является важнейшим механизмом формирования гражданского общества и его неотъемлемой составной частью и призвано обеспечить социально – политическую стабильность в каждом регионе а, следовательно, в стране в целом. Именно поэтому реформа в сфере местного самоуправления является важнейшим звеном в цепи преобразований политической системы современной России.

В течение последнего десятилетия в России постепенно формируется современная система местного самоуправления. В ходе реформы многое уже сделано в плане обеспечения организационных, политико–правовых, экономических условий для создания и функционирования муниципальных органов. Однако, несмотря на, казалось бы, исчерпывающую законодательную базу в сфере регулирования местного самоуправления, проблем остается по – прежнему множество. Анализируя ход и промежуточные итоги реформы, исследователи и эксперты обычно акцентируют внимание на проблеме перераспределения финансовых ресурсов и кадровом обеспечении преобразований на местах. Необоснованно, на наш взгляд, реформаторами упускается из вида главная проблема, решение которой позволит обеспечить качество, а следовательно, успех реформы: поиск и разработка самобытной, оптимальной основанной на исторических, политических, правовых, национально – культурных, условиях и традициях российского общества, системной модели организации местного сообщества, а в частности, проблема перераспределения ресурсов власти между народом (местным сообществом) и государством (федеральной властью).

Анализ современной политической, правовой, социологической, исторической научной литературы показывает, что исследований, посвященных именно системному анализу оптимальной для России модели местного самоуправления практически нет. А имеющиеся единичные исследования конкретных управленческих моделей организации мест-

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. – М., 1993. – гл. 8





ной власти ограничиваются лишь анализом существующей нормативно – правовой базы и конституционно – правовым аспектам развития органов местного самоуправления .

Следовательно, проблема становления института местного самоуправления в России как системной самобытной модели вызывает необходимость дальнейшей глубокой проработки.

В рамках данной статьи предпринята попытка обосновать возможный вариант исследования указанной выше проблематики и разработать проект оптимальной модели местного самоуправления, с учетом историко-политических особенностей российского общества, а также теоретических концепций, отражающих сущность и природу местного самоуправления.

В процессе обновления теоретического фундамента реформы, целесообразно проанализировать отечественный опыт организации местного самоуправления, так как это даст основания для прогнозируемых преобразований в современной России.

Следует особенно подчеркнуть, что на протяжении всей Российской истории местного самоуправления прослеживается параллельное существование государственных и общественных (земских) начал с конкретным перераспределением полномочий, что обуславливало различные формы самоуправления. На основании историко-политического анализа организации института местного самоуправления попытаюсь обозначить наиболее приемлемую модель самоуправления для современной России, и наметить условия для ее реализации.

Зачатки местного самоуправления возникли в России еще в рамках родового строя (VII – VIII вв.). С возникновением государства самоуправленческие структуры полностью не исчезли: частично они трансформировались в органы государственной власти, а частично сохранили свое самостоятельное значение в виде тех или иных форм самоорганизации людей. Менялись лишь формы и масштабы самоорганизации, самоуправления<sup>2</sup>.

В Древней Руси (VIII – XIII вв.), формируется общинная (общественная, земская) форма самоуправления, основанная на идее власти, исходящей от земли, от народа. Власть в уделах осуществляли местные князья независимо от центральной власти, управляющие на основе воли народа. Общественный характер самоуправления был и у крестьянских, ремесленных, купеческих общин. Ярчайшим примером общественной формы самоуправления служило вече, действовавшее в Новгородской и Псковской республиках.

С XIII по XVII вв. (период усиления Российской государственности) действует модель смешанного самоуправления, в которой жестко доминирует государственное начало. Самоуправление теряет свой традиционный общественный (земский) характер под влиянием субъективных и объективных причин: с одной стороны, в результате монголо – татарской системы контроля происходит разобщение земель и ослабление земщины, с другой стороны, проходят реформы по централизации системы управления внутри Московского государства (укрепляется государственная власть наместников и волостелей, внедряется система кормлений). Но, несмотря на внешние и внутренние факторы в русском обществе сохранились традиции общественного самоуправления, которые были учтены государственной властью в дальнейших реформах, проявившиеся в деятельности Всероссийского Земского Собора, отмене кормлений и создании земств как уникальной формы российского варианта самоуправления в результате губной реформы (1549г.).

С XVII в. (при Петре I и Екатерине II) формируется совершенно новая сословно – общественная форма самоуправления, по которой государственные полномочия возлагались на чиновников, назначаемых центром и местные сословные учреждения (как правило, дворянские). Одновременно развиваются и общественная форма самоуправления: так при Екатерине II появляются «земские суды» и «земская полиция», «Приказы общественного призрения». «Земство» отождествляется с организацией жизни «по правде и совести», через гармонию системы сословных интересов.

Новый этап в развитии местного самоуправления связан с земскими реформами (1864г, 1890г. и 1917г.), преследовавшими цель сформировать систему гражданского самоуправления, максимально приближенной к идеалу в существовавших социокультурных условиях. Преимущества земств как одной из моделей самоуправления в России:

<sup>2</sup> Емельянов Н. А. Местное самоуправление в дореволюционной России. – Тула, 1997. – С. 34.





- всеобщность и гражданский характер самоуправления (выбирались гражданами);
- отсутствие принципа соподчинения;
- реальное самоуправление (самостоятельно выбирали руководящие органы, определяли направления своей деятельности, подбирали и обучали кадры, определяли источники финансирования).

В советский период система самоуправления была построена на принципе централизма, жесткой иерархии. Структура, система и функции Советов – все свидетельствует о государственном статусе самоуправления.

В заключение анализа историко-политического опыта организации местного самоуправления в России, следует отметить следующее. Во-первых, решение стратегической задачи с выбором самобытной модели местного самоуправления разрешит круг сопутствующих вопросов, таких как проблема экономических ресурсов и кадрового обеспечения. Во-вторых, модель самоуправления в России должна базироваться на историко-политических традициях общества, а именно на принципе общности, гражданственности, ограниченного государственного вмешательства. Таким образом, модель самоуправления должна быть дуалистической, с четким организационным и функциональным разделением общественных и государственных структур, а также с преобладанием общественного властного ресурса над государственным, выражающимся в решении конкретных проблем населения через социальные структуры и координационной работы со стороны федерального центра.

Разработка современной российской модели местного самоуправления также невозможна без анализа основных теоретических концепций, раскрывающих природу и сущность данного института. Исследование теоретических основ местного самоуправления особенно актуально, так как независимо от того какие модели самоуправления будут реализовываться на практике, разработанные концепции служат базой для построения любой из них.

Если обратиться к проблематике изучения системы местного самоуправления, то впервые она была научно осмыслена и обобщена в XIX в., в связи с муниципальными реформами в первой четверти XIX в. (в Европе) и во второй половине XIX в. (в России). Можно выделить имена как отечественных, так и зарубежных ученых, реформаторов и общественных деятелей, под влиянием идей которых в мировой политико-правовой научной мысли окончательно оформились основные концепции, отражающие природу и сущность местного самоуправления: англо-саксонская, европейско-континентальная и дуалистическая (смешанная).

Англосаксонская концепция основана на теории свободной общины (естественных прав общины) и общественной (хозяйственной) теории самоуправления.

Теория свободной общины была первой теорией, объясняющей сущность местного самоуправления. Возникшая в первой половине XIX века, по своему происхождению эта теория интернациональна. Ее правовые истоки, находившиеся в бельгийском и французском праве, получили теоретическое развитие в трудах А. де Токвиля, Д. Гербера, Э. Майера. В ней получил развитие исторический опыт городского самоуправления феодальной Европы, а в ее основе «естественное право» общин на самоуправление. Полноценная европейская городская община сложилась еще в XII–XIII столетиях. Хотя формы управления европейскими городами были различны, между ними имелось много общего. Многие города управлялись народными собраниями всех граждан, чье согласие было необходимо для избрания должностных лиц и принятия законов. Уже в этот период наблюдалась сильная тенденция к замене народного собрания советом. В системе светского права наряду с феодальным, манориальным и торговым правом отдельно выделялось городское право<sup>3</sup>. Основная идея теории свободной (естественной) общины заключается в обосновании необходимости ограничения вмешательства государства в дела местной общины. Право местного сообщества на самостоятельное решение местных дел, по данной теории, является естественным и неотчуждаемым, поскольку община исторически возникает раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления. «Община, – как отмечает А. Токвиль, – является тем естественным объединением, которое так

<sup>3</sup> Берманн Г. Западная традиция права: эпоха формирования. – М., 1994. – С. 336–337.





хорошо отвечает самой природе человека, ибо повсюду, где бы не собирались вместе люди, община возникает как бы сама собой»<sup>4</sup>.

В рамках англо-саксонской концепции есть теория свободной общины, общественная (хозяйственная) теория самоуправления, которая исходила из противопоставления государства и общины. Ее основатели и исследователи Р. Моль, А.И. Васильчиков, О. Ресслер, О. Гирке, Шефорле и другие за основу брали не столько самоуправляющуюся общину как субъект права на самоуправление, а само содержание коммунальной деятельности. Представители данной теории полагали, что существуют две категории дел: государственных и общественных. Дела эти преимущественно хозяйственные не носят политического характера и должны решаться органами, создаваемыми местными сообществами, а не государствами. Основная функция общины – хозяйственное управление. Именно в разграничении общественных и государственных интересов сторонники данной теории видели основу самостоятельности органов местного самоуправления. Так А.И. Васильчиков определял местное самоуправление «как... политику, имеющее особую цель и особую сферу деятельности»<sup>5</sup>. Однако подобный подход сближал статус самоуправляющихся территориальных образований со статусом частноправовых объединений. Обращая внимание на этот недостаток, критики данной теории отмечали, что «существование и деятельность местных общин, хотя и самоуправляющихся, не факультативны, а обязательны. Они не только могут быть, но и должны быть; государство не только допускает их, а требует»<sup>6</sup>.

Европейско-континентальная концепция базируется на государственной теории местного самоуправления, а также на частных теориях (политической и юридической), являющихся разновидностями последней. Сущность самоуправления по данной концепции в том, что органы местного самоуправления являются органами государственного аппарата. Их компетенция не является какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью очерчивается и контролируется государством. Общинные дела – часть государственных дел, переданных для исполнения на места. Всякое управление есть дело государственное, считают представители рассматриваемой теории, поэтому местное сообщество не обособлено от государства, а служит государственным интересам и целям.

Государственная теория существенно изменила подход к определению отношений «община – государство». Местное самоуправление стали рассматривать как форму распределения обязанностей по решению государственных дел между центральными и местными властями. Признание необходимости определенной автономии на местах поставило проблему разграничения полномочий между центральными и местными органами власти. Основоположники этой теории, Рудольф Гнейст и Лоренц фон Штейн, «видели в самоуправлении не самостоятельное заведование местным сообществом его собственными, отличными от государственного управления делами, а возложение на местное сообщество задач государственного управления»<sup>7</sup>.

Разновидностями государственной теории самоуправления стали политическое направление (Р. Гнейст, Г.Еллинек, Н.М. Коркунов, Б.Н. Чичерин) и юридическое направление (Л. Штейн, Б. Нольде, К. Манхейм, В.П. Безобразов).

Политическая теория основывалась на приоритете принципа отделения статуса должностных лиц общины от государственной службы и выборности должностных лиц местным населением. Необходимым условием самоуправления Р. Гнейст считал наличие местных, безвозмездных почетных должностей, а также экономическую независимость местных органов от правительства, которую он связывал с самостоятельностью в повседневной деятельности<sup>8</sup>.

Л. фон Штейн и его преемники, представляя юридическое направление государственной теории местного самоуправления, исходили из особого правового положения само-

<sup>4</sup> Токвиль А. Демократия в Америке. – М., 1992. – С.65.

<sup>5</sup> Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. – СПб., 1902. – С. 147/

<sup>6</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. – СПб., 1909. Т.2. – С.496.

<sup>7</sup> Stein L.V. Die Verwaltungslehre. T. 1. Die Vollziehende Gewalt. Bd. 2. Selbstverwaltung und ihre Rechtssystem. – Stuttgart, 1869, - P. 97.

<sup>8</sup> Gneist R. Selbstgovernment. Communal Verfassung und Verwaltungsgerichte in England.. – Berlin, 1871. – P. 133





управляющегося местного сообщества, являющегося корпорацией публичного права. Согласно юридической теории государство уступает органам местного самоуправления ряд правительственных функций в полном объеме, при сохранении за органами местного самоуправления независимости и неприкосновенности.

Это направление государственной теории нашло значительное количество последователей в России. Многие теоретические положения представителей России о природе и сущности местного самоуправления конца XIX — начала XX вв. не потеряли своей актуальности и сегодня. Так В.П. Безобразов, делая вывод о неразрывной связи государства и самоуправления, делал вывод о том, что «самоуправление не может быть иначе рассматриваемого в совокупности с общим организмом всего государственного механизма управления, в состав которого оно входит, как органическая часть единого целого»... «Расщепление самоуправления и общегосударственного, или "правительственного" (или "казенного", как принято выражаться), управления, т.е. построенного на началах бюрократических, расщепления земства и казны на два независимых друг от друга, со своей собственной жизнью организма, — порождает самые злые политические недуги и рано или поздно приводит к разрушению или самоуправления, или государства, так как первое не может сделаться во втором, — государством в государстве»<sup>9</sup>.

Характеризуя государственную теорию местного самоуправления, Н.М. Коркунов обращал внимание на зависимый характер местного самоуправления. Он делал вывод о том, что «самостоятельное право властвования имеют только государства. Самоуправляющиеся местные общины осуществляют права власти по поручению государства, как его права, и поэтому подлежат в своей деятельности надзору государства не только в отношении к внешней их законности, в отношении к соблюдению установленных законом границ, но и в отношении к ее содержанию. Государство следит не только за тем, чтобы органы самоуправления не нарушали чужих прав, не выходили из пределов предоставленной им компетенции, но и за тем, чтобы они действительно выполняли возложенные на них функции государственного управления, чтобы они пользовались данными им полномочиями власти согласно указанной государством цели»... «Самостоятельность же органов самоуправления основана на том, что неустранимое в делах управления свободное усмотрение определяется в их деятельности интересами того местного общества, представителями которого они призваны служить»<sup>10</sup>.

Особого внимания, на наш взгляд, заслуживает концепция дуализма местного самоуправления, рассматривающая двойственную природу этого института. Двойственная природа местного самоуправления особенно стала актуальной в последнее десятилетие XX века. В значительной степени ее появление связано с признанием того, что ни одна из ранее отмеченных теорий не соответствует всему многообразию существующих видов местного самоуправления, так как возводит в абсолют один из признаков местного самоуправления. Кроме этого, современные процессы общественного развития, связанные с всеобщей глобализацией, требуют адекватной реакции по сохранению в достаточной степени индивидуальных особенностей местных сообществ, территориальных и национальных традиций. Именно дуалистическая концепция позволяет для каждой страны с учетом исторических, политических условий, особенностей правовой системы спроектировать и реализовать оптимальную модель местного самоуправления. Концепция дуализма разработана еще недостаточно, однако анализ содержания ее основных идей особенно важен в процессе становления местного самоуправления в современной России.

Данная концепция предполагает отказ от идеи местной автономии и функциональное разделение сфер ведения местных органов управления и органов государственной власти. Согласно указанной концепции самостоятельность органов местного самоуправления присутствует только в непосредственных местных делах при осуществлении управленческих функций, местные органы выходят за рамки местных интересов и действуют как государственный механизм. Концепция санкционирует вмешательство государственной администрации в сферы деятельности, связанные с общегосударственными интересами (в наше время к ним относятся образование, строительство, экология, здравоохранение).

<sup>9</sup> Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. — СПб., 1882. — С. 1 — 8.

<sup>10</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. — СПб., 1909. Т. 2. С. 500-501.





Таким образом, политико-правовая наука располагает богатым теоретическим материалом для организации эффективной системы местного самоуправления для каждого государства с учетом культурно-исторических, социально-экономических и правовых особенностей. Детальное изучение базовых концепций местного самоуправления и поиск собственной, самобытной модели организации местного сообщества является, по нашему мнению, необходимым условием успешного реформирования системы местного самоуправления современной России.

Проанализировав историко-политический опыт организации системы местного самоуправления и базовые концепции, характеризующие специфику данного института, попытаемся предложить проект оптимальной модели местного самоуправления, с учетом особенностей развития российского общества.

Считаем, что при разработке системной модели эффективного местного самоуправления необходимо учитывать ряд аспектов. Во-первых, к исследованию местного самоуправления как специфического института должен быть применен комплексный подход, позволяющий произвести его анализ как системы взаимосвязанных компонентов, составляющих модель данного института. Во-вторых, необходимо выявить факторы социально-политического, правового, финансово-экономического характера, тормозящие процесс становления эффективного местного самоуправления в современной России. В-третьих, должна быть установлена степень соответствия действующей системы организации местного самоуправления в России конкретным политическим и социокультурным условиям и традициям. В-четвертых, на основе использования отечественного и зарубежного опыта следует разработать рекомендации по формированию современной системы местного самоуправления. В-пятых, должна быть обоснована необходимость внесения корректив в теоретическую базу реформы, в контексте взаимодействия элементов гражданского общества и государства.

В исследовании проблемы, на наш взгляд, следует исходить из природы местного самоуправления как самоорганизованного социума, понимать под местным самоуправлением публично-властный институт гражданского общества, самоорганизованный механизм согласования и удовлетворения интересов и потребностей, объединенных в сообщество граждан.

Оптимальная модель местного самоуправления представляется в виде системы взаимосвязанных компонентов и субординационных связей между ними, отражающих основные направления реформирования данного института с целью наиболее оптимальной организации жизни местного сообщества.

Компонентами общероссийской модели (системы) местного самоуправления являются:

- теоретическая составляющая (теории и концепции местного самоуправления)
- конкретные (локальные) управленческие модели самоуправления (субмодель 1);
- модели территориальной организации региона (субъектов) (субмодель 2);
- модели организации территории муниципальных образований (субмодель 3);
- современные политические, правовые, культурные, социально – экономические факторы, оказывающие влияние на становление местного самоуправления как института гражданского общества;

Главным компонентом рассматриваемой модели, по нашему мнению, является самобытный историко-политический опыт построения системы местного самоуправления в специфических российских условиях.

Таким образом, проанализировав историко-политический опыт развития системы местного самоуправления в России, основные теоретические концепции данного института, можно сделать некоторые выводы.

Во-первых, для успешной реформы местного самоуправления в России первостепенное значение имеет разработка и внедрение оптимальной модели местного самоуправления, как система взаимосвязанных компонентов и субординационных связей между компонентами, указанными выше.

Во-вторых, исторический анализ становления местного самоуправления в России, изучение основных тенденций современной реформы, а также законодательной базы



(данная проблема является предметом отдельного исследования)<sup>44</sup> показывает традиционность дуалистического характера организации местной власти в России и наибольшую эффективность системы местного самоуправления с преобладанием общественного (земского) начала.

В-третьих, реализация предлагаемой модели в России возможна на современном этапе только при совместном участии государства и формирующихся структур гражданского общества, с четким организационным и функциональным разделением полномочий общественных и государственных структур, с преобладанием общественного властного ресурса над государственным.

В-четвертых, для успешного внедрения данной модели необходимо соблюдение двух условий: повышение уровня доверия населения к институтам власти и актуализация в общественном российском сознании исторической принадлежности к общественной, земской форме организации местного сообщества.

В-пятых, предложенный проект модели местного самоуправления в контексте становления политической системы современной России учитывает прогрессивный мировой опыт в этой сфере и специфику российских условий и может быть использован в процессе современной реформы местного самоуправления.

## THE MAIN PROBLEMS OF REFORMED THE LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA

**D.A. MOROZOV**

*Tula State Pedagogical  
University, e-mail:  
[morozov2007@list.ru](mailto:morozov2007@list.ru)*

In this article the problems of working out the system of local government organization are presented. The local government is considered in Russia as a public – authority institute of the civil society. Analyzing historical – political forms of the local government organization and the theoretical conceptions of this institute the author offers the optimum project of the local government. This model is based on the historical, political, social, economical peculiarities of Russia. The model of the local government is characterized as a system of different elements connected with each other. These relations reflect the main directions of the reforms in this sphere. The author worked out the recommendations connected with the using of this project in the real Russian conditions.

Key words: society, state, self-government, local society, municipal government, political system, model, civil society, political institute, conception.

---

<sup>44</sup> Морозов Д.А. Формирование оптимальной модели местного самоуправления в России: (историко-политический анализ) //Федерализм. Гражданское общество. Государство: политические и правовые аспекты: сборник статей II Международной научно – практической конференции. – Пенза, 2006. – С.70 – 72.