

---

# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТОЛОГИИ

---

УДК 352:32

## К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ДИСКУРС)

**Л. Н. АЛЕКСЕЕВА**

*Старооскольский  
технологический  
институт*

*e-mail:  
l.n.alexeyeva@mail.ru*

В статье предпринят теоретико-методологический анализ сущности местного самоуправления. Понимание сущности и природы местного самоуправления является принципиально важным как для теоретического анализа этого феномена, так и для его практической реализации. Исследуя обозначенную проблему, автор обращается к основным теориям местного самоуправления, обсуждаемым в современной научной литературе, а также – фундаментальной работе Л.А. Велихова «Основы городского хозяйства». В результате проведенных рассуждений сделан вывод о двойственной (но не дуальной), общественно-государственной (но не государственно-общественной) сущности местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, местное государственное управление, сущность местного самоуправления, дуализм, двойственность местного самоуправления.

---

Становление современного российского общества предполагает формирование новой системы местного самоуправления. Именно поэтому в конце XX – начале XXI вв. в научной среде активно обсуждается проблема возрождения (а по сути – создания заново) института местного самоуправления в нашей стране.

Практика реализации МСУ (местное самоуправление) в современной России имеет эклектичный характер, несет в себе отпечаток советского наследия вперемешку с западными либерально-демократическими ценностями. Сюда же необходимо добавить отсутствие экономической самостоятельности и неясный политический статус МСУ, неготовность местных элит включиться в реализацию процессов местного самоуправления, брать ответственность на себя, ориентацию местных элит на вышестоящие уровни власти и зависимость от нее, пассивность населения и целый ряд других проблем.

Естественно, что проблемы практической реализации МСУ самым тесным образом связаны с проблемами теоретического осмысления феномена муниципального самоуправления. В современной научной литературе обсуждается целый ряд теоретических подходов к пониманию МСУ, насчитывается не один десяток определений этого явления. С одной стороны, это является отражением сложности и многогранности феномена МСУ, с другой стороны, – свидетельством актуальности и широты исследовательского проблемного поля.



Наибольшее распространение в научной литературе получили экономические, социологические, правовые, исторические исследования жизнедеятельности муниципалитетов. Гораздо меньше работ, посвященных изучению МСУ как собственно политического феномена. Большинство исследований в современном политическом дискурсе посвящено таким аспектам МСУ как проблема взаимодействия МСУ с различными уровнями власти, формирование властных структур на местном уровне, взаимодействие МСУ и гражданского общества. Именно этим проблемам муниципалитетов посвящено большинство диссертационных исследований по политологии за последние годы<sup>1</sup>.

Характерно, что в современных учебниках по политологии в основных разделах, посвященных теории и истории политической науки, политическим институтам, политической власти, политическим процессам и другим политическим проблемам трудно найти параграфы, посвященные этим аспектам МСУ, как и упоминаниям о местном самоуправлении вообще<sup>2</sup>.

И, наоборот, в многочисленных изданиях по муниципальному управлению обсуждается традиционный набор проблем: муниципальное хозяйство, финансы и социально-экономическое развитие МСУ, муниципальная служба, территориальная организация МСУ, различные формы участия населения в МСУ и т. п.<sup>3</sup> То есть, как и в предыдущем случае, политические характеристики МСУ старательно обходятся стороной. На этом фоне книга Широкова А.Н. «Основы местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup>, в которой присутствует отдельная глава «МСУ в политической системе общества», является достаточно редким исключением.

Сложилась парадоксальная ситуация, когда в современных учебниках по политологии не обсуждается в явном виде феномен МСУ, а в литературе по муниципальному управлению отсутствуют политические аспекты этого явления. Говоря другими словами, в учебной литературе политическая система общества представлена без муниципального уровня, а местное самоуправление – без своих важнейших политических характеристик. Таким образом, в современной литературе можно констатировать дефицит исследований МСУ как особого политического феномена, недостаточную изученность его существенных политических характеристик.

На наш взгляд, подобные коллизии в теории и практике МСУ в современной России связаны, по крайней мере, с двумя причинами. Во-первых, это совсем юный возраст российского местного самоуправления новейшего времени, переживающего свое возрождение, а вернее сказать, новое рождение после почти векового забвения российских и мировых традиций МСУ. Заметим, что в Европе и США МСУ постепенно и в относительно спокойных условиях развивается как минимум 200 лет, а с учетом городского самоуправления (в том числе, в Европе – как наследие римских муниципий) – и еще гораздо дольше. В России же только за XX в. произошло несколько серьезнейших социальных потрясений, кардинально менявших всю социальную, экономическую, политическую систему общества, что явно не способствовало развитию местного самоуправления. Во-вторых, большой разброс в научной литературе точек зрения по вопросу о сущности и природе МСУ, что говорит о методологической непроработанности этой проблемы.

---

<sup>1</sup> Например: Андрияшина Е.В. Местное самоуправление как институт российской государственности. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2006; Воронько Т.Л. Представительная власть на местном уровне: проблемы становления и эффективности в современной России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2007; Кружков А.В. Местное самоуправление как институциональный фактор становления гражданского общества в Российской Федерации. Диссертация на соискание ученой степени доктора политических наук. М., 2005.

<sup>2</sup> Гаджиев К.С. Политология: Учебник для высших учебных заведений. М., 2001; Политология: Учебник / Под ред. М.А. Василика. М., 2001; Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию: учебник для студентов вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2006.

<sup>3</sup> Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. М., 2000; Ковешников Е.М. Государственное и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2002; Парахина В.Н., Галлеев Е.В., Ганшина Л.Н. Муниципальное управление: учебное пособие. М., 2007.

<sup>4</sup> Широков А.Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации (введение в муниципальное управление). М., 2000.



Поскольку именно понимание сущности и природы МСУ является основанием для определения его места и роли в политической системе общества, как и для решения многих других проблем местного самоуправления, остановимся на обсуждении именно этого вопроса. С этой целью обратимся к основным теориям МСУ, обсуждаемым в современной отечественной научной литературе. Так или иначе, в разных изложениях, в разных вариациях речь идет о следующих теориях МСУ: теория свободной общины, хозяйственная теория, юридическая теория, политическая теория, государственная теория, дуалистическая (государственно-общественная) теория, теория социального обслуживания. В обобщенном виде эти теории представлены в книге Мельниковой Р.И. «Основы местного самоуправления»<sup>5</sup>.

Таблица 1

### Основные теории местного самоуправления

Теория	Основные признаки
Общественная теория Ее разновидности:	Строгое разграничение государственных и общинных дел
1) Хозяйственная теория	Приоритет хозяйственной самостоятельности общины
2) Юридическая теория	Приоритет юридической самостоятельности общины
3) Политическая теория	Приоритет принципа отделения должностных лиц общины от государственной службы
Государственная теория	Общинные дела — часть государственных дел, переданных для исполнения на места
Государственно-общественная теория	Выполнение общиной как местных, так и государственных дел

Обсуждение этих теорий, сформировавшихся в основном в конце XIX в. — начале XX в., стало уже общим местом в современной отечественной литературе, посвященной проблемам МСУ. Поэтому нет смысла излагать их в очередной раз. Но сделать несколько замечаний по этому поводу все-таки необходимо. Первое: тот факт, что современные исследователи местного самоуправления обращаются к теоретическим разработкам начала прошлого и даже конца позапрошлого века, говорит о теоретическом вакууме в этом вопросе.

Далее, на наш взгляд, следует согласиться с позицией С. Шевардина, который считает, что «в свете современных трактовок фундаментальной категории «теория» в данном случае правильнее было бы говорить о «точках зрения» или — в лучшем случае — о концепциях»<sup>6</sup>.

Следующий момент. Большинство обсуждаемых в современной отечественной литературе теорий местного самоуправления, их «список» и существенные характеристики заимствованы из книги классика отечественного муниципализма Л.А. Велихова «Основы городского хозяйства»<sup>7</sup>, впервые опубликованной в 1928г в СССР. Как отмечает Шевардин С., «Основы городского хозяйства» — «наиболее знакомый современным исследователям МСУ и его практическим работникам и наиболее цитируемый труд русской классической муниципальной науки». Эта книга «до сего времени — наиболее обобщающий труд по муниципальной науке. Достаточно сказать, что только первая книга содержит около 750 сносок, ссылок и пояснений (дополнений) к основному тексту, указывает на двести с лишним источников, в том числе зарубежных и иноязычных»<sup>8</sup>. По оценке самого Л.А. Велихова, его труд «является не только в СССР, но, по-видимому, и за границей первым опытом концентрированного академического курса, сжато излагающего муниципальную науку в целом...»<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Мельникова Р.И. Основы местного самоуправления. Курс лекций. Воронеж, 2007. С. 31.

<sup>6</sup> Шевардин С. Крупное явление, крупная душа // Говоренкова Т.М. Читаем Велихова вместе. М., 1999. С. 35.

<sup>7</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М., 1996.

<sup>8</sup> Шевардин С. Указ. соч. С. 16, 28.

<sup>9</sup> Велихов Л.А. Указ. соч. С. V.



К сожалению, при практически повсеместном обращении к идеям Л.А. Велихова, и в частности – к его описанию основных теорий МСУ, далеко не всегда в современных публикациях можно увидеть бережное отношение к авторскому тексту и ссылки на первоисточник. Отчасти это можно объяснить малой доступностью фундаментального труда Велихова Л.А. из-за небольших тиражей переиздания книги в 90-х годах XX в.

И уж совсем странной выглядит ситуация, когда на основе «выдернутой» из текста цитаты Велихову Л.А. приписывается марксистское определение МСУ: «Отечественный ученый Л.А. Велихов уже в советское время дал «марксистское определение» местного самоуправления...»<sup>10</sup>. У самого же Велихова Л.А. читаем: «С точки зрения марксизма местное самоуправление следовало бы определить как...». И в другом месте: «С точки зрения ортодоксального марксизма, местное самоуправление...»<sup>11</sup>. Отсюда вовсе не следует, что автор – марксист. Л.А. Велихов как добросовестный и объективный ученый излагает различные точки зрения на проблемы МСУ, в том числе и марксистскую.

Обращаясь к творчеству Л.А. Велихова, нельзя не сказать несколько слов о трагической судьбе самого Велихова и судьбе его фундаментального труда. Последнее упоминание о Л.А. Велихове – выписка из протокола особого совещания по делу № 45574 УНКВД Ростовской обл. от 5 января 1940г.: «Велихова Льва Александровича за контрреволюционную деятельность заключить в исправительно-трудовой лагерь сроком на восемь лет, считая срок с 19 августа 1938года»<sup>12</sup>. Не менее трагична и судьба его энциклопедического труда в области муниципальной науки. Как пишет Говоренкова Т. М., «...впервые я ознакомилась с книгой «Основы городского хозяйства» в 1983 году, когда после смерти моего учителя А.М. Якшина... обнаружила в его квартире, за порванными обоями, что стена оклеена ... работой профессора Велихова, дотоле мне неизвестной. ... К счастью, тогда же текст удалось восстановить. Книга...уже в следующем году стала «гулять» по стране в виде «самиздата» ... работа Велихова произвела впечатление разорвавшейся бомбы»<sup>13</sup>.

Рассуждая о сущности МСУ, Велихов Л.А. описывает следующие, с его точки зрения, противоречивые теории: теория свободной общины, хозяйственная теория, юридическая, так называемая политическая теория, государственная теория, органическая теория самоуправления, и понимание местного самоуправления с точки зрения ортодоксального марксизма<sup>14</sup>.

Говоря о противоречивости этих теорий, Л.А. Велихов имел в виду, что каждая из упомянутых теорий выдвигает на первый план, абсолютизирует какие-то отдельные характеристики этого феномена, что и приводит к разнообразию взглядов на МСУ. Кроме того, как отмечает Т.М. Говоренкова, комментируя работу Л.А. Велихова, «...все эти теории не противоречат друг другу и не являются альтернативными. Это скорее описание эволюции самоуправлений: сначала естественная теория, потом хозяйственная (у Велихова даже отмечено: «после крушения первой теории»), потом государственная...»<sup>15</sup>.

Мы добавим, что эти теории не противоречивы еще и в том смысле, что при кажущемся их разнообразии, все они, так или иначе, затрагивают одну и ту же, существенную для МСУ проблему, а именно – то или иное соотношение общественных (общинных, местных) характеристик местного самоуправления и его государственных характеристик. Впервые эти две основные проблемы местного самоуправления: 1) «понятие о собственных общинных делах, присущих по своей природе муници-

<sup>10</sup> Парахина В.Н., Галеев Е.В., Ганшина Л.Н. Муниципальное управление: учебное пособие. М., 2007. С. 15

<sup>11</sup> Велихов Л.А. Указ. соч. С. 235, 239.

<sup>12</sup> Цит. по: Шевардин С. Указ. соч. С. 7.

<sup>13</sup> Говоренкова Т.М. Читаем Велихова вместе. М., 1999. С. 40.

<sup>14</sup> Велихов Л.А. Указ. соч. С. 238-239.

<sup>15</sup> Говоренкова Т.М. Указ. соч. С. 60.



пальному управлению»; 2) «понятие о делах государственных, которые передаются государством органам местного самоуправления» сформулировал в конце XVIII в. французский ученый Г. Турэ<sup>16</sup>.

Именно эти две стороны МСУ, их конкретное соотношение пытается описать так называемая государственно-общественная концепция местного самоуправления. Суть этой теории, которая еще называется теорией дуализма местного самоуправления<sup>17</sup>, отражена в приведенной выше *табл. 1*. А именно – «...выполнение общиной местных дел, не требующих вмешательства и контроля со стороны государства, так и определенного круга дел государственного значения. В последнем случае органы МСУ выступают как агенты государства на местном уровне и действуют под контролем государства. Двойственную государственно-общественную природу МСУ признает большинство современных ученых»<sup>18</sup>.

Приведенный выше тезис, описывающий распространенную в современной научной литературе государственно-общественную концепцию, с незначительными вариациями можно встретить во многих современных источниках, с нашей точки зрения требует существенных изменений и уточнений. Во-первых, как следует из цитаты, двойственность МСУ (государственно-общественная), которую еще называют дуальностью, заключается в том, что община занимается как местными делами, не требующими государственного контроля (это общинная, негосударственная сторона местного самоуправления), так и определенным кругом дел государственного значения по поручению государства и под контролем государства (это государственная сторона МСУ). Но, выполняя свои общинные дела, не требующие вмешательства и контроля государства, МСУ не может быть абсолютно свободным от государства. Местное самоуправление не может существовать вне государственных рамок, так как действует только в пределах, отведенных законом, то есть, является регулируемым законом уровнем власти. Вернее было бы сказать, что в случае с общинной стороной жизнедеятельности местного самоуправления нет прямого государственного контроля. Таким образом, в ситуации, когда речь идет вроде бы только об общинных делах МСУ, две стороны местного самоуправления – общественная и государственная оказываются тесно связанными между собой. Общинная сторона местного самоуправления не может существовать сама по себе, вне связи с государством, хотя бы и опосредованной. Более того, в статье 133 Конституции РФ закреплена система государственных гарантий МСУ, в том числе и судебная защита прав местного самоуправления<sup>19</sup>.

Во-вторых, исходя из приведенного выше тезиса, двойственная природа МСУ теперь с акцентом на государственную составляющую, заключается в том, что в определенных случаях, по поручению государства, органы МСУ выполняют некоторые государственные функции, и тогда государство контролирует их выполнение органами местного самоуправления. Для уяснения существа дела, с нашей точки зрения, здесь необходимо четко развести два понятия: «местное самоуправление» и «местное государственное управление».

Местное государственное управление – далеко не то же, что местное самоуправление. Применительно к местному государственному управлению возможны два варианта. В одном случае, на местах могут существовать органы собственно государственного управления, через которые на определенной территории реализуются государственные функции. Во втором случае, органы государства делегируют органам МСУ некоторые государственные функции, и тогда государственные органы контролируют выполнение этих государственных функций органами МСУ. Но от этого

<sup>16</sup> Цит. по: Кудинов О.А. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2005. С. 8.

<sup>17</sup> Ковешников Е.М. Государственное и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2002. С. 43; Парахина В.Н., Галлеев Е.В., Ганшина Л.Н. . Муниципальное управление: учебное пособие. М., 2007. С. 20.

<sup>18</sup> Парахина В.Н., Галлеев Е.В., Ганшина Л.Н. Указ. соч. С. 21.

<sup>19</sup> Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда РФ. М., 2002. С. 44.



органы МСУ не становятся государственными органами. Органы МСУ – это органы управления общиной, существующей на определенной территории, созданные общиной для ее собственного управления.

Кроме того, взаимодействие в данном случае идет по линии «органы государства – органы МСУ». Но органы МСУ – не то же, что само местное самоуправление. Это только органы местного уровня управления. Не случайно на местном уровне первостепенной важностью обладает не столько управляющая надстройка, и даже не исполнительная власть (представительная демократия), а формы непосредственной демократии (прямые выборы, референдумы и т.п.) т.е. власть самого народа. Именно на этом уровне и возможна и необходима полноценная реализация непосредственной демократии, народовластия. Но и в этом случае местное самоуправление существует в рамках закона, а прямой государственный контроль органов МСУ осуществляется только в пределах специально делегированных им государственных функций.

Важно подчеркнуть, что такое взаимодействие может быть полезным для обеих сторон. Как отмечает Н.А. Емельянов, «осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий является важным фактором взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления. Такое взаимодействие крайне необходимо, потому что способствует более эффективному решению вопросов местного значения.... Одновременно наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями демократизирует процесс осуществления государственных функций»<sup>20</sup>.

В-третьих, как мы видели выше, в обоих случаях (и когда речь идет об общинной стороне деятельности МСУ и о его государственных функциях) местное самоуправление одновременно обладает двумя неразрывными характеристиками – общественными (общинными) и государственными. Но принципиально важно, что эта двойственность не является дуальностью. Напомним, что в строгом смысле, «дуализм (от лат. dualis -двойственный) – философское учение, исходящее из признания равноправными, не сводимыми друг к другу двух начал – духа и материи, идеального и материального»<sup>21</sup>. То есть, дуализм – это признание равноправными, автономными, независимыми двух оснований, двух субстанций. В нашем случае две основные характеристики МСУ не являются независимыми, автономными друг от друга. Поэтому в строгом смысле термин «дуальность» недопустимо применять к описанию феномена МСУ. Более корректно говорить о двойственности местного самоуправления, но не о его дуальности.

В-четвертых, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является народ. По Конституции РФ (ст. 3, п. 1, 2), и местное самоуправление, и государство представляют собой два канала осуществления единого начала – народовластия<sup>22</sup>. Таким образом, основой МСУ (как и государства) является власть народа, а местное самоуправление представляет собой особую форму осуществления этой власти. Поэтому местное самоуправление имеет единое субстанциональное основание – народовластие, которое проявляется через взаимосвязь двух его сущностных, атрибутивных характеристик: общественных (общинных) и государственных.

В-пятых, имея в виду именно местное самоуправление, его непосредственную близость к народу, более правильно было бы называть обсуждаемую концепцию не государственно-общественной, а общественно-государственной.

Наконец, в-шестых, применительно к самому феномену МСУ, его двойственному общественно-государственному характеру, целесообразно говорить о конкретно-исторических соотношениях его общественных и государственных характеристик, то есть – о конкретно-исторических формах реализации местного самоуправления.

<sup>20</sup> Емельянов Н.А. Становление местного самоуправления в России: конституционные нормы и реальность. Тула, 1997. С. 22.

<sup>21</sup> Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 178.

<sup>22</sup> Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда РФ. М., 2002. С. 4.



По большому счету, здесь возможны три типа этих соотношений: 1) преобладание общинных (общественных) характеристик, что соответствует описываемому в литературе англосаксонскому типу МСУ; 2) большая роль государственных характеристик, что соответствует континентальному (французскому) типу МСУ. По этому признаку сюда же можно отнести и советское самоуправление. Глава 19 Конституции СССР так и называлась «Местные органы государственной власти и управления»; 3) поиск баланса общественных и государственных характеристик МСУ. Это основное направление развития местного самоуправления в современном мире, так называемая смешанная модель МСУ.

Проведенные выше рассуждения, позволяют сделать вывод о двойственной (но не дуальной), общественно-государственной (но не государственно-общественной) сущности местного самоуправления. По нашему мнению, такое понимание сущности местного самоуправления позволит уйти от крайностей в толковании МСУ и в его реализации на практике как или только общественного, или только государственного явления, послужит основой для взвешенного, продуктивного теоретического анализа феномена местного самоуправления и его эффективного практического воплощения.

## **THE ESSENCE OF LOCAL GOVERNMENT REVISITED (THEORETICAL AND METHODOLOGICAL DISCOURSE)**

**L. N. ALEXEYeva**

*Sary Oskol Technological  
Institute*

*e-mail:  
l.n.alexeyeva@mail.ru*

This article discusses methodological analysis of the essence of local government. Understanding of the essence and the nature of local government is of principal importance to both theoretical analysis of this phenomenon and its practical realization. While studying this problem, the author adverts to the basic theories of government, which are currently discussed in scientific literature and to the fundamental research 'Foundations of municipal economy' by L. A. Velikhov. The author comes to the conclusion that the essence of local government is twofold (but not dual) and primarily social (not state-oriented).

Key words: local government, local state government, essence of local government, duality, local government twofoldness.