

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОФОРМЛЕННОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКАЯ ПРОБЛЕМА

Дуреев Сергей Петрович,

канд. филос. наук, доцент кафедры философии и социальных наук,
Сибирский государственный университет науки и технологий

им. академика М.Ф. Решетнёва, город Красноярск

e-mail: drvsp@yandex.ru

В статье исследуется местное самоуправление как управление, направленное внутрь сферы жизнеутверждения местного сообщества. Вскрывается различная природа прав местных сообществ на управление сферой своего жизнеутверждения. Показано, что институциональная оформленность местного самоуправления не должна противоречить институциональной оформленности государства и соответствовать исторически сформировавшимся в них механизмам регулирования сферы жизнеутверждения местного сообщества.

Ключевые слова: общество, управление, самоуправление, субъект управления, местное самоуправление, сфера жизнеутверждения местного сообщества, государство

DOI 10.21777/2587-9472-2018-1-51-62

Местное самоуправление – это право местных общественных союзов (провинций, земств, городов и общин) вести определённые в законе дела, касающиеся местных «нужд и польз».

С.Ю. Витте

Общество представляет собой систему, которая в условиях изменяющейся внешней среды обладает способностью к устойчивому самовоспроизводству. В основе самовоспроизводства лежат разнообразные формы деятельности людей, обеспечивающие их упорядоченное целенаправленное взаимодействие и самоорганизацию.

На протяжении всей истории человечества самоорганизация общества выражалась в различных её формах – это родоплеменные и территориальные общины, общественные организации, государственные образования и пр. Сочетания этих форм порождало и порождает общественные системы различной степени сложности от родовой общины до империи. С этой точки зрения, современные общественные системы и их социальные структуры (сельские общины, муниципальные образования, органы местного самоуправления, институты государства и пр.) также являются результатом самоорганизации человека и общества.

Например, в первобытном обществе нельзя понимать самоуправление как управление обществом непосредственно всеми его членами. В данном случае возникают два вопроса: кому принадлежит власть и кто осуществляет управление. Действительно, в первобытном обществе власть принадлежала всему обществу, находилась в руках всего народа, а управление осуществлялось как непосредственно самим народом, так и его органами управления – старейшинами, вождями, советами и т.д., которые избирались общим собранием рода или племени. Избираемые органы управления были полностью зависимыми от общего собрания, наделялись властью и выполняли наиболее важную функцию власти – создавать условия для дальнейшего продолжения человеческой жизни. Производство общественной жизни в первобытном обществе обеспечивало действенность самоуправления и утверждало его жизнеспособность.

Вполне очевидно, что каждая общественная система имеет свою, исторически сложившуюся концепцию развития общества и концепцию местного самоуправления. Данные концепции имеют чрезвычайно важное практическое значение не только для внутреннего управления сферой жизнеутверждения

местного сообщества, но и для управления государственного образования как целого. История развития человечества свидетельствует о том, что управление является его ровесником, что с момента возникновения общества появляются и процессы управления.

Феномен управления известен ещё с античных времён и в настоящее время изучается многими общественными науками (философией, правоведением, политологией и др.), призванными изучать общество и законы его развития. Например, в экономической науке управление выступает как способ получения экономического результата при наименьших производственных издержках. Для правоведения управление выступает как государственное правовое регулирование с помощью законов. Политология понимает управление как воздействие на общество со стороны государства политическими методами и т.п. Существует множество других позиций и подходов, отражающих разнообразное отношение к управлению. Очень часто вместо понятия «управление» используются понятия: регулирование, руководство, администрирование, менеджмент, организация и т.п.

В своём исследовании мы будем опираться на определение понятия «управление», предложенное академиком В.Г. Афанасьевым. Управление, пишет он, это «функция организованных систем различной природы, обеспечивающих сохранение их определённой структуры, поддержание режима деятельности, реализацию программ и целей» [1]. Следует добавить, что методы и формы решения текущих (тактических) задач для достижения желаемых (стратегических) целей и результатов выбираются субъектом управления, с одной стороны, в зависимости от поставленных целей, а с другой – обуславливаются личностными качествами, личными интересами и ценностными ориентациями данного субъекта.

С этой точки зрения, управление обществом – это, прежде всего, организация труда, экономической, социальной и духовной жизни человека, воспитание его в духе общественных идеалов. Точно такие же факторы определяют сущность, содержание и направленность самоуправления. Если управление выступает как способность субъекта вызывать в обществе (объекте) необходимое поведение и контролировать его свойства, то *самоуправление – это способность субъекта контролировать своё собственное поведение*. В этой связи иногда вместо понятия «самоуправление» используют понятия «саморегулирование» или «самоорганизация». Где «само» (местоимение «сам») усиливает акцент на личной деятельности; сам управляю собой, сам управляю сферой своего жизнеутверждения.

Итак, испытывая на себе управляющие воздействия со стороны, человек выступает как объект управления. Когда сам оказывает управляющее воздействие на других прямо или опосредовано, он субъект управления. Следовательно, самоуправление – это управление, направленное внутрь субъекта, внутрь сферы его жизнеутверждения. Для человека – это, прежде всего, способность определить своё место в общественной системе, свою социальную роль, усвоить социальные функции, права и обязанности.

При таком подходе понятие «самоуправление» означает, что та область, на которую оно распространяется и применяется в обществе, представляет собою область самоуправления и самоорганизации, исключая тем самым принудительное поведение, определяемое правилами, принципами, законами, продиктованными кем-то другим извне, то есть без участия и воздействия постороннего субъекта. В этом смысле понятие «самоуправление» наиболее тесно связано с понятием «автономия». В свою очередь, понятие «автономия» происходит от греческого слова «autos» – «сам» и «nomos» – «закон», т.е. не является проводником чужой воли или не выполняет чужие приказы. В этом смысле понятие «автономия» означает «самоуправляемый».

Управлять собой – неперенная черта самоуправления. Это значит контролировать своё поведение, осознавая требования общества к человеку и всю полноту ответственности человека перед обществом. Иными словами, управлять собой – это управлять сферой своего жизнеутверждения. Например, В.И. Даль в Толковом словаре живого великорусского языка указал, что самоуправление – это «управа самим собою, знание и строгое исполнение долга своего, <...> участие и помощь каждого в охранении порядка, без пособия правительства» [2]. В Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова значение понятия «самоуправление» определяется как «право решать дела внутреннего управления по собственным законам в пределах национально-территориальной единицы, автономии» [3]. Сразу же подчеркнём, что толковые словари по своей сути не являются научными, но именно они являются самой полной энциклопедией славянской истории, быта и нравов народов России и дают возможность

прикоснуться к тонкостям языка, погрузиться в смысловое содержание понятий, представляющих научный интерес.

Итак, авторы Толковых словарей обращают наше внимание на следующие особенности самоуправления. Во-первых, самоуправление – это управление человека самим собой, управление своим поведением. Во-вторых, это самоорганизация граждан без постороннего вмешательства, т.е. самоорганизация людей, где они исторически, т.е. «естественно» объединялись для совместной жизнедеятельности. Это разного рода поселения, сёла, города и т.п. В-третьих, самоуправление – это управление, направленное внутрь национально-территориальной единицы, т.е. внутрь сферы жизнеутверждения местного сообщества, к которым относятся сёла и города, районы и коммуны, провинции и округа, губернии и штаты, области и края, графства и т.д. до государства включительно. В-четвёртых, различие внутреннего управления сферой жизнеутверждения местного сообщества в каждой национально-территориальной единице обусловлено характером исторически сложившихся общественных и экономических отношений, в т.ч. наличием тех или иных традиций, обычаев, этнических норм и т.д. Поэтому исследование представлений и понятия местного самоуправления, по выражению Л.З. Слонимского, не может происходить «без выяснения логической связи их с коренными элементами социальной жизни» [4]. Очевидно, что эти «коренные элементы социальной жизни» показывают различную природу прав местных сообществ самостоятельно, независимо от внешних условий и под свою ответственность управлять сферой своего жизнеутверждения.

Различная природа прав местных сообществ обусловлена различным подходом к пониманию общества, поведению его членов. Например, С.Э. Поляков в книге «Феноменология психических репрезентаций» пишет, что разработанные западными теоретиками «философские учения (материализм и идеализм) являются наглядными примерами того, как особенности концептуализации мира <...> определяют взгляды людей на мир, его понимание и поведение людей» [5]. Например, Б. де Жувенель в своей фундаментальной работе «Власть: естественная история её возрастания» выделяет две концепции общественного развития – номиналистическую и реалистическую. В номиналистической концепции общества «единственной реальностью являются люди, – пишет Б. де Жувенель, – в результате сложения индивидуумов получается <...> только арифметическая сумма, а не сущность особого вида. Они не нуждаются также в слове „государство“, <...> а осознают только свои общие интересы <...> в обществе существуют только объединённые люди, разъединение которых всегда возможно» [6].

Например, в Англии местное самоуправление, начиная с XVII столетия, развивалось в соответствии с номиналистической концепцией общества. Для английского народа само понятие «местное самоуправление» указывало на устранение королевской власти в области внутреннего управления сферой жизнеутверждения местного сообщества: английский народ получил право управлять собой самостоятельно и независимо. Излагая теоретические основы организации управления в Англии, Д. Пристли подчёркивал мысль о том, что для избранных представителей общества «единственным руководителем является их собственный разум и совесть. И народ, от имени которого они действуют, является их единственным судьёй» [7]. Подобная форма организации общественной жизни, по мнению Д. Пристли, является величайшим завоеванием английского народа, получившего политическую и гражданскую свободу, и обеспечивает общественное развитие.

И. Редлих считал, что основу английского местного самоуправления составляет «осуществление местными жителями или их избранными представителями тех обязанностей и полномочий, которые предоставлены им законодательной властью или принадлежат им по общему праву» [8]. В Англии само понятие местного самоуправления обрело политический характер, как характеристика государственного строя и стало выражать состояние свободы английского народа, самоуправляющегося с помощью парламента и местных (общинных) представительных органов, не знающих административной опеки со стороны правительственного аппарата и его чиновников.

Позднее Алексис де Токвиль в своём знаменитом сочинении «Демократия в Америке» изложил целостную концепцию самоуправляемых свободных общин, которая целиком соответствует номиналистической концепции общества. Основной идеей в этой концепции является мысль о том, что первоначальным источником власти в стране является отнюдь не государство в лице своих представительных органов, а люди, добровольно объединяющиеся в общины, которые сами управляют внутренними

делами местного сообщества. Центральному правительству А. де Токвиль отводил роль своеобразной сдерживающей инстанции, к помощи которой следует прибегать лишь в крайних случаях, когда власть общины достигает своих пределов. По этому поводу он писал, что «сами по себе институты общинной власти совершенно не способны противостоять сильному и предприимчивому правительству <...> между тем именно в общине заключена сила свободных народов. Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться её мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретёт. Скоропереходящие страсти, минутные интересы, случайные обстоятельства могут создать лишь видимость независимости, однако деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно вновь появится на поверхности» [9].

Представитель немецкой научной школы Рудольф Гнейст в своих взглядах на местное самоуправление сильно идеализировал английские порядки. «В Англии – писал он, – свобода общества и лица не была принесена в жертву политической свободе. Здесь впервые в истории мы видим идею свободы в применении к большому государству: в виде социальной свободы; в виде личной свободы; в <...> способности народа издавать самому для себя законы и приводить их в исполнение путем свободного самоуправления» [Цит. по: 4]. В рамках номиналистической концепции общества важным условием организации местного самоуправления является соблюдение свободы индивидуумов: местное сообщество необходимо для удовлетворения личных, индивидуальных интересов. В этой концепции сфера жизнеутверждения местного сообщества и функционирование органов местного самоуправления регулируется только нормами права.

Реалистическая концепция общества, по мнению Б. де Жувенеля, основана на «идее, согласно которой где-то существует право, которому подчинены все другие <...> что человеческое сообщество устраивается и управляется некой высшей волей, которая является благой по природе и которой было бы преступно противостоять» [6]. Иными словами, реалистическая концепция общества основана на определённом общественном идеале, требования которого интерпретируются в нормах права. В качестве общественного идеала могут выступать, например, разнообразные идеи общественного блага, религиозные учения, этнические нормы и т.п.

Например, в Германии один из разработчиков местного самоуправления Лоренц фон Штейн считал, что развитие общества неизбежно ведёт к его распадению на две противоположности – собственников и несобственников, между которыми разгорается борьба [10]. Примирение враждебных друг другу интересов и стремлений внутри общественного целого возможно лишь путём их синтеза в рамках государства. Но на практике государство подчиняется интересам собственников, которые посредством политической власти осуществляют господство над несобственниками. Вследствие чего несобственники обнаруживают стремление сплотиться и бороться за власть путём революций и переворотов. Для того чтобы избежать потрясений, государство должно из орудия эгоистических интересов превратиться в «инструмент общего блага». В данном случае «инструмент общего блага» выступает в качестве общественного идеала.

В этой связи реалистическая концепция общества должна опираться на определённую общественную идею, например, на идею «общего блага», идею разделения властей и самостоятельного управления внутренними делами. Строго следуя данной идее, государство способно мирно решить «социальный» и «рабочий» вопросы при сохранении интересов собственников и несобственников. Следовательно, в рамках реалистической концепции общества понятие местного самоуправления должно выражать только идею свободного и самостоятельного управления гражданами Германии. Видимо по этой причине в Германии применяется понятие «самостоятельное управление» (*selbstverwaltung*), т.е. внутреннее управление сферой жизнеутверждения местного сообщества, основу которого составляет единоличное отправление почётных должностей, в отличие от принципов выборности и коллегиальности, на которых строится французское самоуправление.

Во Франции вместо понятия местного самоуправления используется понятие децентрализации. Идею проведения децентрализации (*decentralisation*), т.е. делегирование государственных полномочий на местный уровень управления или муниципальное управление – управление непосредственно сфе-

рой жизнеутверждения местного сообщества, предложил в конце XVIII в. французский политический деятель Ф. Турэ. В своём докладе по законопроекту о реформе управления во Франции он затронул проблему самоуправляемых общин и обосновал наличие собственно общинных дел и дел государственных, переданных для исполнения на местный уровень. Концепция, предложенная Ф. Турэ, на «принципы морали, общие для всего человечества» [11], изложенные у Ф. Вольтера, идею гражданской общины и общественного договора Ж-Ж. Руссо [12], идею социальной справедливости, свойственную французскому просвещению. Реализация идеи социальной справедливости предполагает расширение полномочий государства, которое принимает решение о передаче тех или иных полномочий для исполнения органам местного самоуправления.

Для реализации идеи социальной справедливости в ходе исторического процесса предлагались различные концепции общественного развития. В середине XIX в. научно обоснованная концепция общества и его самоуправления была предложена К. Марксом и Ф. Энгельсом. В своей концепции они указали на историческую роль пролетариата, последнего, по их мнению, угнетаемого класса в истории человечества.

Основоположники марксизма считали, что пролетариат не может упразднить себя: рабочий класс в ходе развития на месте старого буржуазного общества должен сформировать такую ассоциацию, которая исключает классы и их противоположность – не будет уже никакой политической власти, ибо именно политическая власть есть официальное выражение противоположности классов внутри буржуазного общества. Подобная идея высказана К. Марксом и Ф. Энгельсом в «Манифесте Коммунистической партии». В частности в нём указывалось: «На место старого общества с его классами и классовыми противоположностями приходит ассоциация, в которой свободное развитие каждого является условием свободного развития всех» [13]. Эта формулировка прекрасно определяет суть самоуправления. В своей концепции основоположники марксизма опирались на первый опыт деятельности Парижской Коммуны, определяя её как управление народом посредством самого народа. Коммуна была провозглашена «правительством рабочего класса», открытой политической формой экономического освобождения труда, где «все станут рабочими, и производительный труд перестанет быть принадлежностью известного класса» [14].

У К. Маркса и Ф. Энгельса представления о самоуправлении связаны с освобождением труда, с утверждением непосредственно общественного характера труда и производства, с ликвидацией существенных социальных различий, с управлением народом посредством самого народа. Однако основоположники марксизма и его последователи, почти не пользуясь понятием «местное самоуправление», раскрыли его смысл. Они соединили идею самоуправления с общественным идеалом – народ, по их мнению, должен осуществлять государственную власть, управление и самоуправление в масштабе будущего социалистического общества и следующего за ним коммунистического общества.

Такой взгляд на самоуправление характеризуется следующими положениями. Во-первых, признание осуществимости полного самоуправления в будущей общественно-экономической формации, становления самоуправления трудящихся сначала в форме пролетарского, а затем общенародного государства. Например, В.И. Ленин характеризовал социалистическое государство как единственный путь обучения людей управлять своими делами, как «немедленный приступ к настоящему народному самоуправлению» [15]. Дальнейшее развитие «настоящего народного самоуправления» обеспечит реальную доступность функций управления всем гражданам, выполняющих их бесплатно, на общественных началах, «по отбытии „урока“ производственной работы» [16].

Во-вторых, у представителей марксизма понятие «самоуправление» означает наивысшую форму демократического управления обществом, выражающую высокий уровень производства, организации труда, культуры, сознания и самодисциплины граждан. А для этого необходимо широко использовать социальные нормы – саморегуляторы, которые предполагают осознанное отношение людей к соблюдению принятых правил поведения, т.е. саморегуляторы выступают требованием общественного идеала и предназначены для регулирования поведения членов местного сообщества. Например, в СССР саморегуляторы интерпретировались государством в нормах права.

В-третьих, самоуправление выражает полную производность общественных установлений от волеизъявления народа, всеобщее «поголовное» участие всех граждан в управлении. К. Маркс и Ф. Эн-

гельс неоднократно высказывали мнение по поводу государственного строя как «самоопределения народа» [17], всеобщей ассоциации будущего общества, ассоциации производителей. В.И. Ленин разъяснял смысл привлечения населения к управлению, природу власти при социализме как власти собственно объединения людей.

В-четвёртых, в социалистическом государстве должна произойти постепенная утрата политического характера общих функций, распределение их приобретает деловой характер. Так происходит, своего рода, переход от управления обществом к управлению производственными процессами, т.е. переход от классового к общесоциальному регулированию. Тем самым, основоположники марксизма связывали местное самоуправление с функцией управления в масштабе социалистического и следующего за ним коммунистического общества, основанной на самоорганизации и широкой самодеятельности народа.

Важную роль для российской действительности местное самоуправление приобрело во второй половине XIX века. К этому времени насущными стали вопросы управления крестьянами, получившими личную свободу после отмены крепостного права. В этот период самоуправление преимущественно понималось как «управление местными делами посредством местных жителей и как общее начало гражданского строя или общественного быта» (А.И. Васильчиков) [18]; «как законные условия свободного действия представителей местного населения, как гарантия их самостоятельности и самодеятельности» (А.Д. Градовский) [19]; «самостоятельное осуществление социальными группами задач внутреннего государственного управления в пределах объективного права, где гарантией самостоятельности является создание руководящего центра выборным путём и автономность деятельности органов самоуправления» (И.И. Евстихьев); форма осуществления государственных функций при помощи независимых в той или иной мере лиц и учреждений (Б.Э. Нольде); перенесение начал представительства и ответственности на местное управление» (Б.Н. Чичерин) [20]; как «децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и текущую связь органов местного государственного управления с данной местностью и её населением» (Н.И. Лазаревский) [21]; «право местных общественных союзов (провинций, земств, городов и общин) вести определённые в законе дела, касающиеся местных „нужд и польз“» (С.Ю. Витте) [22]; как «подзаконную власть, действующую в пределах, указанных ей верховной властью» (Л.А. Веллихов) [21].

Не трудно заметить, что местное самоуправление понималось, прежде всего, как самостоятельность местных органов, подкреплённая юридическими гарантиями. И, на первый взгляд, в среде теоретиков конца XIX–начала XX века в качестве основного разногласия относительно организации местного самоуправления выступал вопрос о пределах власти органов местного самоуправления. Однако в действительности, по нашему убеждению, – это были разногласия методологического характера относительно выбора концепции местного самоуправления. Или это будет исторически сложившаяся отечественная концепция местного самоуправления, или за основу будут взяты западные концепции местного самоуправления, основанные на номиналистической или реалистической концепциях общества.

Сторонники отечественной концепции местного самоуправления считали, что следует возродить имеющийся опыт организации самоуправления крестьян, что власть органов земского (местного) самоуправления совместно с институтами государственной власти должна обеспечивать устойчивость развития русской государственности. Сторонники заимствования западных концепций считали, что формируемые земские органы самоуправления следует наделить исполнительной властью и подчинить их институтам государства. Именно государственный атрибут должен обеспечить признание публичного характера деятельности органов местного самоуправления.

Например, А.И. Васильчиков, В.Н. Лешков и др. в организации местного самоуправления выступали против государственной опеки общин. Под местным самоуправлением они понимали заведование делами местного хозяйства [18]. Основу их взглядов составляло философское учение об особом пути развития русского государства и представления о естественных правах общины – общественном праве [23]. Интересы местных сообществ не противопоставлялись интересам государства, но отстаивалось право органов местного самоуправления самостоятельно заниматься местными хозяйственными и общественными делами.

А.И. Васильчиков и В.Н. Лешков обратили внимание и на различную природу власти в органах местного самоуправления и в государстве. Различие между ними коренилось в том, что в государстве власть должна быть самодержавной, а в органах местного самоуправления всегда выборной – государь на Руси всегда выступал защитником и хранителем земли русской, «поддерживал общинное начало и народ, под верховной властью государя управлялся сам собою» [24]. А.И. Васильчиков и В.Н. Лешков отстаивали самобытный, особый путь развития России и отрицали необходимость заимствования западных форм государственного устройства, основанных на конституции, народном представительстве, борьбе политических партий и т.д.

Особенность развития России определена её местоположением: она как мост возвышается между странами Европы, странами Азии и Востока. Этот мост соединяет культуру Востока, Запада и учитывает особенности своего, местного, своеобразия. Кроме того, самобытность пути русского народа заключается в охране и сбережении Православия и нравственной чистоты, залогом чего являлась сельская община, которая уже по своей природе самостоятельна. Следовательно, для российской действительности местное самоуправление является результатом естественно-исторического процесса развития, результатом общественной свободы. На этом основании местное самоуправление является нравственной необходимостью, а начала государственной власти должны принадлежать исключительно российскому государю. Противоречие между государством и обществом, которое полностью преодолевалось только во времена борьбы с иноземными захватчиками, находит своё законченное выражение в Православии, которое выполняет в российском обществе особую роль. Прежде всего, эта роль состоит во взаимном доверии и единстве народа и правительства.

Взаимное доверие и единство народа и правительства выражается в том, что государственную власть от имени всего общества осуществляют центральные государственные органы и их представители на местах. Власть местного самоуправления реализуют от имени местного сообщества избираемые населением органы – советы, комитеты, главы городских и сельских общин и т.д. Следовательно, должностные лица общинного управления являются органами не государства, а местного сообщества: «Местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями – земскими обывателями» [18].

Из этого положения делаются выводы, имеющие важное методологическое значение для понимания местного самоуправления. Во-первых, самоуправляющиеся единицы являются самостоятельными по своей природе, и всякое незаконное вмешательство государства в сферу жизнеутверждения общины – нарушение её естественного права. Во-вторых, русскому миру в целом чуждо «технологическое» решение жизненных проблем на основе преимущественно экономических расчётов, политических интересов или правовых отношений. Люди этого мира стремятся найти особое решение, которое соответствует их вере или убеждению, т.е. нравственному подходу к оценке ситуации.

Иную позицию занимали западники. Большинство их представителей, например Т.Н. Грановский, П.Д. Редкин, В.Ф. Корш и др., защищали западные концепции общественного развития и связанные с ними идеи политических прав и свобод для народа. Позиции западников значительно укрепились по окончании серии реформ, связанных с отменой крепостного права.

Следуя западным концепциям общественного развития, например, В.П. Безобразов, А.Д. Градовский, Н.И. Лазаревский и др. считали, что государство должно не только стоять на страже закона и порядка, но и должно взять на себя основную заботу по обеспечению благосостояния населения, определённых разумных стандартов жизни, должно содействовать справедливому распределению национального дохода между гражданами, защищать их от возможных социальных и экономических потрясений. Они последовательно проводили в жизнь тезис о том, что органы местного самоуправления имеют ту же природу, что и правительственные органы, и поэтому являются элементом структуры государственной власти.

В.П. Безобразов, в частности, отмечал, что органы местного самоуправления, «возникнув на общественной почве, под влиянием общественных интересов, тем не менее, не перестают быть государственными и для этого должны входить как звенья в общую систему власти и управления в государстве <...> учреждения самоуправления совокупно с бюрократическими учреждениями суть двоякие органы одного и того же государственного организма, различные формы одной и той же власти» [25].

«Земское управление есть только особый орган одной и той же государственной власти и от неё получает свои права и полномочия, – продолжает свою мысль В.П. Безобразов, – земские учреждения, имея своё место в государственном организме, не могут существовать вне его и наравне с прочими учреждениями, подчиняются тем общим условиям и тому общему направлению, которые устанавливаются центральной государственной властью» [25]. В.П. Безобразов считал, что при таких условиях государство может извлечь пользу от самой идеи организации местного самоуправления.

А.Д. Градовский, как юрист, считал, что органы местного самоуправления должны выполнять государственные функции, имеющие местное значение. «Управлять и не иметь никакой власти к управлению, – писал он, – нести на себе всё бремя местных забот и, в то же время, быть исключённым из правящего персонала; существовать в виде не то частного учреждения, вроде акционерной компании, не то власти „второго разбора“, полувласти или „власти общественной“, – вот положение, не особенно удобное для практических целей местного управления» [26]. По мнению А.Д. Градовского, существенным признаком местного самоуправления, должен быть «общественный характер, поставленный в границы закона» [19].

Не трудно заметить, что представленные взгляды характеризуют местное самоуправление как относительно децентрализованную форму государственного управления, где источником свободы и полномочий органов местного самоуправления является государственная власть. Однако, в отличие от государственного управления, местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, назначаемыми «сверху», а непосредственно населением через своих выборных представителей. Данное обстоятельство указывает на двойственное положение органов местного самоуправления. С одной стороны, они обладают автономией – определённой свободой и самостоятельностью в решении вопросов местного значения, но в то же время они остаются элементами целостной структуры управления обществом, частью единого государственного механизма. На этом основании делается вывод о том, что органы местного самоуправления и органы государственного управления являются разновидностями органов государства. Данный вывод полностью соответствует положениям реалистической концепции общества и достаточно полно раскрывает концепцию местного самоуправления как низовой уровень государственного управления.

Подобной точки зрения относительно будущего местного самоуправления придерживался Б.Н. Чичерин. Он утверждал, что местное самоуправление предназначено для ведения непосредственно местных дел, прежде всего, хозяйственных, не затрагивающих общегосударственных интересов. Поэтому местное самоуправление должно превратиться в «школу для самодеятельности народа и лучшее практическое приготовление к представительному порядку» [27]. Кроме того, центральная власть может возлагать на местное самоуправление решение некоторых государственных задач. Для этого органы местного самоуправления получают соответствующую власть и становятся подотчётными перед государством. Б.Н. Чичерин отстаивал позицию, согласно которой проблемы местного самоуправления представляют собой не только местный интерес, но и государственный. В изданном в 1884 году «Курсе государственной науки» он подчёркивает, что местное самоуправление представляет собой «самостоятельное заведование местными делами <...> право налагать подати и повинности, распоряжаться своим имуществом <...> заводить разные учреждения <...> самостоятельно управлять местными расходами <...> [иметь – С. Д.] свои собственные органы, заведующие предоставленными им делами» [28]. В представлениях Б.Н. Чичерина, местное самоуправление, во-первых, выступает как прямой и непосредственный путь к решению насущных, жизненно важных для населения проблем. Он пишет, что важным обстоятельством в концепции местного самоуправления является личный интерес каждого члена местного сообщества. Во-вторых, местное самоуправление призвано проводить в жизнь решения государственной власти и обеспечивать благосостояние всех членов местного сообщества.

Возникшие в XIX в. концептуальные разногласия в организации местного самоуправления не решены и в настоящее время. При исследовании теоретических основ местного самоуправления у представителей социальных наук и в общественной практике возникает ряд вопросов, например: как разделить внешние и внутренние формы его проявления? От чего зависит уровень развития местного самоуправления в современных условиях? Где «провести границы» взаимодействия органов местного самоуправления с другими подсистемами управления обществом?

Вполне закономерно, что подобная постановка вопросов указывает на необходимость исследования проблем соотношения общества и его институтов с государством, определения меры общественной свободы индивида, пределов полномочий, в рамках которых граждане, составляющие местное сообщество, могут самостоятельно и независимо от внешних условий управлять сферой своего жизнеутверждения.

Попытки исследователей решить эти и другие вопросы опираются на следующие правила. Во-первых, местное самоуправление – одна из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации демократического общества. Во-вторых, местное самоуправление – специфическая форма реализации власти народа, функционирование которой определяется местным сообществом самостоятельно, исходя из местных условий, но на основе существующего законодательства. В-третьих, местное самоуправление представляет собой целостную систему общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения. В результате представления о местном самоуправлении выглядят следующим образом: 1) местное самоуправление относится к государственному управлению особого рода, это низовой уровень вертикали государственной власти. Иначе говоря, местное самоуправление – это уровень государственного управления, которому передали некоторые полномочия, позволяющие проявить инициативу и характеризующие её проявления; 2) вскрывается негосударственная природа местного самоуправления. Такая позиция выражает полную самостоятельность, уверенность и качественную определённость местного самоуправления, которое по своей природе не может быть в структуре государственной организации: интересы государства заканчиваются там, где начинаются интересы местного сообщества; 3) местное самоуправление сочетает в себе два начала: государственное и негосударственное. Другими словами, местное самоуправление – это власть и государственная, и негосударственная одновременно. Подобный подход основан на том, что местное самоуправление производно от государственного управления, а органы местного самоуправления самостоятельны лишь при решении вопросов местного значения, но в пределах предоставленных государством полномочий.

В действительности управление и самоуправление обществом представляет собой две части одного целого. Общество как часть целого является управляемым, а как целое общество является самоуправляемым и самостоятельным. При этом самостоятельность общества должна быть относительной, а не абсолютной, поскольку в мире не существует абсолютно самостоятельных систем. Любая система как целое самостоятельна, но как часть она зависит от вышестоящей системы. Однако искусственное лишение местного сообщества самостоятельности препятствует развитию личного интереса, самоорганизации и ведёт общество к диктатуре или анархии.

В России местное самоуправление «уходит своими корнями в далёкое прошлое, – пишет Н.В. Постовой, – и через века, как традиция, дошла до наших дней. Самоуправление в России возможно в его исконно русском варианте, через развитие малого и среднего производства, через интерес людей, через становление народного представительства, через объединение усилий всех конструктивных сил для достижения единой цели – благосостояния жизни людей» [29]. Следовательно, местное САМОУправление должно обладать определённой самостоятельностью. Это управление, направленное внутрь сферы жизнеутверждения местного сообщества, которое должно обеспечить целенаправленное поведение его членов. Вместе с тем, местное самоУПРАВЛЕНИЕ как сфера управления обществом должно быть интегрировано в общую систему управления государством, проводящую в жизнь решения органов государственной власти, призванную обеспечивать реальную и достаточно полную обратную связь между государственными структурами и местными сообществами [30].

Итак, единого подхода к пониманию местного самоуправления не существует. Их многообразие соответствует многообразию культур, сформированных в ходе естественно-исторического процесса, каждая из которых имеет свои ценности и свою логику развития. Ценности западной культуры, логика номиналистической и реалистической концепций общества формировались в специфических условиях Древней Греции, Древнего Рима, средневековой Англии и отражают «специфические характеристики европейского „месторазвития“ <...> иные „месторазвития“ предполагают иные формы участия народов <...> в управлении; все они различаются как по формальным, так и по сущностным признакам» [31].

Выводы

В каждом отдельно взятом государстве как социальной системе формировались свои исторически сложившиеся представления о местном самоуправлении: одни в Англии, другие в Германии, третьи во Франции и совершенно иные взгляды на местное самоуправление формировались в России. Общим в этих представлениях является то, что в них местное самоуправление выступает как управление, направленное внутрь сферы жизнеутверждения местного сообщества; это способность членов местного сообщества определить своё место в общественной системе, свою социальную роль, усвоить функции, права и обязанности – это способность субъекта управления контролировать поведение членов местного сообщества. Особенным выступает их теоретическое оформление с характерной системой идей и принципов: во-первых, это представления о свободной от государства деятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения; во-вторых, представления об ограничении свободной деятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения со стороны государства; в-третьих, представления о единстве личного и государственного интересов в решении вопросов местного значения.

Институциональная оформленность местного самоуправления не должна противоречить институциональной оформленности государства и соответствовать исторически сформировавшимся в них механизмам регулирования сферы жизнеутверждения местного сообщества. Этот механизм регулирования, отражаясь в определённом типе государственного устройства, действует во всех его ячейках общества (семья, община, социальная группа и т.п.). Следовательно, состояние местного самоуправления должно соответствовать естественно-историческому процессу формирования общества и государства, иметь свои ценности и логику развития, обеспечить способность субъекта управления контролировать поведение членов местного сообщества. Очевидно, что отличия типов местного самоуправления должны быть обусловлены отличием типов государственного устройства, в которых различными являются не только исторические основания, социальный опыт, традиции народов, но и сформированный в ходе естественноисторического процесса механизм регулирования сферы жизнеутверждения местного сообщества. При всех возможных вариантах регулирования сферы жизнеутверждения местного сообщества, в зависимости от традиций, социального опыта, исторических и прочих обстоятельств мы выделяем три основных типа государственного устройства и соответствующих им типов местного самоуправления.

1 Либеральный тип государственного устройства, при котором завышается значение норм права по отношению к другим социальным нормам. При таком механизме регулирования сферы жизнеутверждения местного сообщества псевдосфера функционирования органов местного самоуправления главным и определяющим образом устанавливается нормами права. В данном типе государственного устройства реализуется либеральный тип местного самоуправления.

2 Консервативный тип государственного устройства, при котором нормы права являются интерпретацией социальных норм того или иного общественного идеала. При таком механизме регулирования сферы жизнеутверждения местного сообщества псевдосфера функционирования органов местного самоуправления главным и определяющим образом устанавливается в строгом соответствии с принятым общественным идеалом. В данном типе государственного устройства реализуется консервативный тип местного самоуправления.

3 Евразийский тип государственного устройства, который предполагает единство (симфонию) всей совокупности социальных норм. Такой механизм регулирования сферы жизнеутверждения местного сообщества стремится уравновесить внешнюю и внутреннюю управляющую институциональность, учитывает стратегические интересы государства и местного сообщества. Соответственно и псевдосфера функционирования органов местного самоуправления осуществляется в единстве всех социальных норм: норм права с нормами морали и нравственности. Реализация всей совокупности социальных норм строится на основе «всем миром», «всей землёй». В данном типе государственного устройства реализуется евразийский тип местного самоуправления.

Список литературы

1. *Афанасьев В.Г.* Системность и общество. – М.: Политиздат, 1980. – 368 с.
2. *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: Современное написание: в 4 т. Т.4. Р-Я. – М.: Издательство АСТ, Издательство Астрель, 2003. – 1144 с.
3. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. – М.: ОНИКС 21 век, 2003. – 896 с.
4. *Слонимский Л.З.* Основные вопросы политики. – СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1889. – 389 с.
5. *Поляков С.Э.* Феноменология психических репрезентаций. – СПб.: Питер, 2011, – 688 с.
6. *Жувенель Б.* Власть: естественная история её возрастания. / Перев. с франц. В.П. Гайдамака, А.В. Матешук. – М.: ИРИСЭН, Мысль, 2011. – 546 с.
7. *Пристли Д.* Очерк об основных принципах государственного правления и о природе политической, гражданской и религиозной свободы. // Английские материалисты XVIII в. Собрание произведений: в 3 т. Т.3. – М.: Мысль, 1968. – 550 с.
8. *Редлих И.* Английское местное управление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии. Т. 2. – СПб.: Типо-литогр. Шредера, 1908. – 468 с.
9. *Токвиль А.* Демократия в Америке. – М.: Прогресс-Литера, 1992. – 554 с.
10. *Верещагин А.Н.* Государство и местное самоуправление в России. – М.: Московский общественный научный фонд (серия «Научные доклады», выпуск № 103), 2000. – 664 с.
11. *Вольтер Ф.М.* Философские сочинения. – М.: Наука, 1988. – 752 с.
12. *Руссо Ж-Ж.* Трактаты. – М.: Наука, 1969. – 704 с.
13. *Маркс К., Энгельс Ф.* Манифест коммунистической партии. Сочинения. Т. 4. – М.: Изд-во полит. лит., 1955. – С. 419–459.
14. *Маркс К., Энгельс Ф.* Гражданская война во Франции. Сочинения. Т. 17. – М.: Изд-во полит. лит., 1960. – С. 317–370.
15. *Ленин В.И.* Удержат ли большевики государственную власть. ПСС. Т. 34. – М.: Изд-во полит. лит., 1962. – С. 287–339.
16. *Ленин В.И.* Очередные задачи советской власти. ПСС. Т. 36. – М.: Изд-во полит. лит., 1981. – С. 165–208.
17. *Маркс К., Энгельс Ф.* К критике гегелевской философии права. Сочинения. Т. 1. – М.: Изд-во полит. лит., 1955. – С.219–368.
18. *Васильчиков А.И.* Самоуправление. Сравнительный обзор русских и иностранных земских общественных учреждений. Т. 1. – СПб.: Типография Г. Мюллера, 1869. – 352 с.
19. *Градовский А.Д.* Собрание сочинений. Т. 6. – СПб.: типография М.М. Стасюлевича, 1901. – 636 с.
20. *Овчинников И.И.* Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: Институт государства и права, 1999. – 330 с.
21. *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. Часть вторая. Общее учение о городе (1928) / в книге Говоренковой Т. М. «Читаем Велихова вместе». – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 1999. – 322 с.
22. *Витте С.* На пределы компетенции местных союзов существуют разные взгляды.// Муниципальная власть. – 1997. – №1. – С. 86–91.
23. *Лешков В.Н.* Общественное право народонаселения. // Юридический вестник: февраль-март. Издание Московского Юридического общества. Кн. 2-3. – М.: Тип. А.И. Мамонтова и К°, 1875. – С. 17–34.
24. *Аксаков К.С.* Государство и народ. – М.: Институт русской цивилизации, 2009. – 608 с.
25. *Безобразов В.П.* Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. – СПб.: в типографии В. Безобразова и К°, 1882. – 737 с.
26. *Градовский А.Д.* Собрание сочинений. Т. 8, ч. 2. Органы управления. – СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1903. – 580 с.
27. *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве. – М.: Т-во И.Д. Сытина, 1899. – 810 с.
28. *Чичерин Б.Н.* Курс государственной науки. т. I. – М.: Типография товарищества И.Н. Кушнарев и К°, 1894. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3948892> (дата обращения 18.03.2014).
29. *Постовой Н.В.* Местное самоуправление: история, теория, практика. – М.: РИЦ «Федоров», 1995. – 192 с.

30. Дуреев С.П. Становление и развитие местного самоуправления: социально-философский анализ. Автореф. дис... канд. филос. наук – Красноярск, 2004. – 24 с.
31. Обзор евразийской идеологии // Основы евразийства. – М.: «Арктогея центр», 2002. – 800 с.

**INSTITUTIONAL DESIGN OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A SOCIO-PHILOSOPHICAL
PROBLEM**

Dureev S.P.,

*candidate of philosophical Sciences. D., associate Professor of the Department
of philosophy and social Sciences,
Reshetnev Siberian State Aerospace University, Krasnoyarsk
e-mail: drvsp@yandex.ru*

The article investigates local government governance, inward sphere of the reassurance of the local community. Revealed the different nature of the rights of local communities to manage the scope of its reassurance. It is shown that the institutional design of local self-government should not contradict the institutional forms of the state, and consistent with historically formed in them the mechanisms of regulation of reassurance of the local community.

Keywords: society, management, government, governance, local government, the area of reassurance of the local community, the state