

## Примечания

1. ЦДНИТО (Центр документации новейшей истории Тюменской области). Ф. 124. Оп. 86. Л. 12.
2. ЦДНИТО. Ф. 124. Оп. 150. Д. 27. Л. 15-16.
3. Там же. Л. 15.
4. Женщины в СССР. Краткий статистический справочник. М., 1960. С. 9.
5. ЦДНИТО. Ф. 107. Оп. 1. Д. 2027. Л. 70.
6. Там же. Ф. 124. Оп. 54. Д. 58. Л. 40-45.
7. Там же. Ф. 35. Оп. 4. Д. 26. Л. 30-34.
8. Там же. Ф. 107. Оп. 1. Д. 1270. Л. 15.
9. Фирсов В. Забота о женщине // Путь Ленина. 1960. № 29. С. 1.
10. ЦДНИТО Ф. 124. Оп. 150. Д. 27. Л. 16.
11. Татарина Н. Строительство коммунизма и труд женщин. М., 1964. С. 36.
12. ЦДНИТО Ф. 124. Оп. 150. Д. 27. Л. 16.
13. Положить конец беспорядкам // Ленинская трибуна. 1965. № 47. С. 3.
14. Семенов А. Злоупотребляя служебным положением // Ленинская трибуна. 1959. № 97. С. 3.
15. Баикина А. И. Женщины Зауралья и социализм (к 70-летию образования женотделов в Тюменской губернии). Тюмень, 1989. С. 31.

**ЧЕРЕНЕВ А. А.**

## ОСНОВНЫЕ ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В середине XIX в. стали появляться первые теории, способные объяснить сущность местного самоуправления. Самой первой была общественная теория самоуправления, возникшая в Бельгии и Франции [1].

Общественная теория в своей основе имела противопоставление местного общества государству, т. е. интересов местного населения – политическим. Согласно этой доктрине, местное общество ведало хозяйственными вопросами, а правительственные органы занимались только государственными делами.

Данная теория имеет два направления: теория свободной общины и хозяйственная теория.

Теория свободной или естественной общины закрепляет за населением определенной территории со сложившимися культурой, бытовым укладом и экономическими связями право на заведование местными делами, которое изначально присуще местному обществу и не зависит от воли государственной власти. Отсюда в понятие «самоуправление» включали следующие элементы: управление собственными делами общины; общины в качестве субъектов принадлежащих им прав; должностные лица

общинного управления как органы не государства, а общины. Исходя из этого основоположники теории Г. Гербе, О. Аренс, Э. Мейер выделили четыре ветви власти: законодательную, исполнительную, судебную и муниципальную [2].

Данная теория местного самоуправления имеет следующие основы:

- избираемость органов местного самоуправления членами общины;
- разделение дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела, порученные ей государством;
- местное самоуправление как управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных;
- органы местного самоуправления – органы общин, а не государства;
- невмешательство государственных органов в собственную компетенцию общины. Они должны лишь следить за тем, чтобы община не выходила за пределы своей компетенции [3].

Хозяйственная теория является развитием теории свободной общины. Здесь появляется содержание коммунальной деятельности в границах определенной территории. Главный постулат этой теории – местному самоуправлению чужда политика, но оно имеет свою особую сферу хозяйственной деятельности.

В. И. Лешков обосновал идею независимости органов самоуправления от государства, хотя он не отрицал возможности контроля государства за деятельностью этих органов. Лешков выявил также разную природу власти органов местного самоуправления и государства. По мнению Лешкова, государственная власть имеет значение необходимой, а в органах самоуправления – всегда выборной [4].

Государственная теория предполагала, что местное самоуправление является лишь частью государственного управления и полностью подчинено ему. Управление публичного характера есть дело государственное. Основным механизмом государственной теории является не обособление местного сообщества, а привлечение местных жителей на службу государственным интересам и целям. Русский юрист конца XIX в. Н. И. Лазаревский дал следующее определение местного самоуправления:

- местное самоуправление – это система децентрализованного государственного управления, где действительность децентра-

лизации обеспечивается рядом юридических гарантий, которые, с одной стороны, ограждают самостоятельность органов местного самоуправления, а с другой стороны, обеспечивают тесную связь с данной местностью и населением [5].

Политическая теория видела основу самоуправления в совокупности юридических гарантий, обеспечивающих самостоятельность территориальным субъектам (муниципальным единицам). В данной теории идет противопоставление царских чиновников, имеющих титул от рождения, профессионалам и бюрократам, выбранным местным населением. В данном случае выборность в местном самоуправлении преследует цель увеличения самостоятельности его органов.

Дуалистическая теория местного самоуправления основывается на положении, что органы местного самоуправления есть инструмент государственной администрации, но они при этом в определенной мере независимы от нее. Дуалистическая теория являет собой совокупность всего того лучшего, что было в государственной и общественной теориях местного самоуправления.

Юридическая теория заключалась в качественном составе представителей в органах местного самоуправления. Органы местного самоуправления, согласно этой теории, должны состоять из юристов. Орган местного самоуправления не является частью государственного аппарата, так как кроме осуществления функций государственного управления ведает местными пользами и нуждами. Представители этой теории настаивали на принципиальном равенстве государственных и местных органов власти, отношения которых должны строиться как юридические отношения равноправных юридических лиц.

Однако ни одна из этих теорий не действовала в чистом виде.

Основным вопросом всех теорий местного самоуправления является соотношение центральной государственной власти и местной организации хозяйствования. В России самое широкое распространение получила государственная теория местного самоуправления.

Специфика муниципальных организационных форм, сочетание и взаимодействие местного самоуправления и государственного управления зависят от различных факторов (исторических, географических, культурных, политических), а также правовой системы.

Коцарь А. Л. и Евдокимов В. Б. выделяют следующие основные зарубежные модели местного самоуправления:

1. Англосаксонская модель (Великобритания, Ирландия, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия и др.).

Основные характеристики:

а) отсутствие на местах полномочных представителей правительства, осуществляющих контроль за законностью действий местных выборных органов;

б) самостоятельное решение муниципальными органами в пределах закона вопросов, не входящих в компетенцию центральных государственных органов;

в) рассмотрение муниципалитетов как автономных образований, осуществляющих власть, возложенную на них парламентом;

г) кроме представительных органов население выбирает и ряд должностных лиц;

д) органы местного самоуправления рассматриваются как составная часть механизма государства.

2. Французская, или континентальная, модель (Франция, Италия, Польша, Болгария и др.).

Основные характеристики:

а) наличие контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны представителей центральной администрации;

б) сочетание выборности и назначаемости местных органов.

3. Местное (коммунальное) самоуправление Германии.

Основные характеристики:

а) местное самоуправление осуществляется на уровне общин и городов;

б) выполнение местными органами власти возложенных на них функций либо как институтами самоуправления, либо по распоряжению государственного органа в рамках делегированных им полномочий;

в) существование в общинах только выборных органов местного самоуправления.

4. Иберийская модель (Аргентина, Мексика, Колумбия, Бразилия).

Основные характеристики:

а) население административно-территориальных единиц избирает совет и главное должностное лицо данной административной единицы; иногда избирается коллегия должностных лиц;

б) в некоторых странах главное должностное лицо избирается не населением, а выборным советом административно-территориальной единицы;

в) главное должностное лицо выступает как представитель государственного органа в данной административно-территориальной единице;

г) главное должностное лицо обладает правом контроля за деятельностью совета.

5. Система советов (социалистические страны).

а) совет считается органом государственной власти;

б) совет избирает другой государственный орган – исполнительный комитет (коллегиальный орган государственного управления в данной административно-территориальной единице);

в) система создается в каждой административно-территориальной единице;

г) советы могут решать не только местные, но и общегосударственные вопросы.

6. Система прямого государственного управления на местах (Индия, Малайзия, Кения и др.). Это централизованные системы, сочетающие выборность и назначаемость местных органов.

7. Мусульманская модель.

Специфика системы местного самоуправления в мусульманских странах состоит в том, что она основана на религиозном подходе. Способы формирования моделей местного самоуправления зависят от различия общинного и регионального звена административно-территориального деления и признания или непризнания данной административно-территориальной единицы территориальным коллективом [6].

Для каждого государства характерно свое политико-административное устройство, от которого напрямую зависит выбор той или иной избирательной системы.

### **Примечания**

1. Велиева Д. С., Капитанец Ю. В., Кулешова М. А. Муниципальное право : учеб. пособие. М., 2006. С. 36.

2. Шургина Е. С. Муниципальное право. М., 2004. С. 19.

3. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000. С. 48.

4. Лешков В. Н. Опыт деятельности земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого. М., 1865. С. 61.

5. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. 2, ч. 1. С. 12.

6. Евдокимов В. Б. Системы местного управления в зарубежных странах // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 2. С. 64.