

4. Формирование групп экспертов.
 5. Опрос экспертов (в несколько этапов), обработка результатов.
 6. Выбор приоритетных направлений с учетом полученной на первом этапе информации, оценки рынков и потребностей региона.
 7. Организация общественного обсуждения макета «форсайта».
 8. Утверждение и распространение результатов «форсайта».
- В России методология «форсайт» успешно применяется в нескольких регионах. Например, в Иркутской области с начала 2006 г. под руководством губернатора реализуется пилотный проект реализации программы активно прогнозирования «форсайт» [5]. Внедрением данной

методологии активно занимается центр стратегических разработок «Северо-Запад».

1. Социология: Энциклопедия. – Минск: Книжный дом, 2003.
2. Григорьев С.И., Белоусов В.Н., Редин Б.М. Построение современного фундамента социологической теории жизненных сил человека как методологическая основа анализа проблем социальной безопасности // Социальная безопасность населения юга Западной Сибири. – Вып. 1 / под общ. ред. В.Н. Белоусова, С.И. Григорьева. – Барнаул: Аз Бука, 2003. – С. 35-48.
3. Левашов В.К. Глобализация и социальная безопасность // Социологические исследования. – 2002. – № 3. – С. 19-28.
4. Калужнова Н.Я. Региональный «форсайт» Сибири // Сетевое издание о стратегии [официальный сайт] <http://stra.teg.ru/library/global/Prognoz/foresight/> (10.25.12.2008).
5. Афанаскин Ю. Это модное слово «форсайт» // Эксперт-Сибирь. – 2006. – № 34. С. 24-29.

А.С. Плахонин

ОБЗОР ОСНОВНЫХ ТЕОРИЙ СООТНОШЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

In the given article the author gives the review of the basic theories of a parity of local government and federal government.

В соответствии с определением И. Редлиха и П. Ашлей, «местное самоуправление есть осуществление местными жителями или их избранными представителями тех обязанностей и полномочий, которые им предоставлены законодательной властью или которые принадлежат им по общему праву» [1]. Исходя из этого определения, можно сделать вывод, что местное самоуправление устанавливается либо сверху (законодательной властью), либо возникает снизу (естественным путем). В этом случае, на наш взгляд, возникает целесообразный вопрос о соотношении местного самоуправления и государственной власти – является ли система местного самоуправления самостоятельной и независимой от государства структурой власти или же она составляет органическую часть государственной власти, занимающей ее низшую ступень.

Существует множество точек зрения на этот вопрос. Теоретики местного самоуправления выделяют следующие основные теории соотношения местного самоуправления и органов государственной власти.

1. Теория свободной общины (А. де Токвиль, в России – А.И. Васильчиков, В. Лешков).

Возникла в XIX в. и базировалась на концепции естественных прав человека. «С точки зрения упомянутой теории, к трем признанным конституционным властям (распорядительной, исполнительной и судебной) надлежит присоединить еще четвертую – общинную власть. Община имеет право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее. Отсюда выводы: а) круг общинных дел отличен от дел государственных, б) община является субъектом специально принадлежащих ей прав, а потому государственное вмешательство в ее дела недопустимо, в) должностные лица самоуправления принадлежат к общинным, а не государственным агентам, и представляют не государство, а «общество» [2, с. 236].

Достоинства данной теории: «в качестве субъектов самоуправления и муниципального права здесь рассматриваются не органы государственной власти и управления, а местные сообщества, сами люди, составляющие население «свободной муниципии». Местное самоуправление в этом случае не просто форма децентрализации государственной власти и закрепления самостоятельности

местных органов, а способ самоорганизации жителей соответствующей территории» [3, с. 8-9].

Недостатки: «во-первых, самоуправление не всегда тождественно с общинным управлением, во-вторых, местное самоуправление признано в целом ряде государств, а полного невмешательства суверенной государственной власти в дела коммун нигде не существует» [2, с. 236].

В дальнейшем источником полномочий территориальных объединений становится закон, а значит, и «само право на самоуправление возникает уже только по благоусмотрению государства, независимо от того, принималось такое решение под давлением народа или вследствие признания «сверху» целесообразности введения подобной системы внутреннего управления» [3, с. 9].

2. Хозяйственная теория. Возникла после крушения первой теории и в отличие от нее в определении соотношения государственной власти и местного самоуправления решила оттолкнуться от содержания коммунальной деятельности. Поскольку самоуправление есть заведывание делами не государственного управления, а собственными делами общины, постольку эти дела и задачи – строго хозяйственные, а следовательно, нет необходимости в правительственном надзоре над местным самоуправлением.

Однако органам самоуправления, помимо дел чисто хозяйственного характера и местного значения, зачастую поручаются дела далеко не безразличные для государства, – например, вопросы социального обеспечения, организация и поддержка образовательных и медицинских учреждений, обеспечение сохранности дорог и т.д.

3. Государственная теория (Л. Штейн, Г. Еллинек, Р. Гнейст, в России – В.П. Безобразов, Н.М. Коркунов, А. Градовский).

Основные положения:

органы местного самоуправления входят в общую государственную систему в качестве низовых звеньев государственного управления;

«самоуправление сводится к возложению на местное общество или, точнее, на выборные его органы осуществления задач государственного управления. С этой точки зрения, всякое управление публичного характера есть дело государственное, и, следовательно, тот, кто несет обязанности по местному управлению, исполняет задачи государства. Не обособление местного общества от государства, а напротив – призыв этого общества к службе государственным интересам и целям составляет главный смысл местного самоуправления.» [2, с. 238].

В теории государственников мы видим два подхода: «одни критерии самостоятельности местного самоуправления усматривали в особенностях механизма функционирования муниципальных должностей путем выборов, другие – в том, что органы самоуправления являются не органами правительства, а органами местного населения,

на которые государство возлагает осуществление определенной части своих задач» [4].

4. Юридическая теория самоуправления (теория самоуправляющихся единиц как юридических лиц) является одной из разновидностей государственной теории. Наиболее яркими ее представителями в России были Н. Лазаревский и Б. Чичерин.

«Органы самоуправления выполняют функции государственного управления, но являются органами не государства как особого юридического лица, а городской и не городской общины, провинции, территориальных и других союзов. Все самоуправляющиеся единицы – субъекты предоставленных им правительственных прав, и эти права уступлены государством названным единицам в полное обладание. Раз государство признает неприкосновенность прав, принадлежащих кому-либо, то оно обязано всемерно уважать и права общин. Заведывание делами общины должно быть предоставлено органам самой общины, а не органам государства. Отсюда – необходимость выборных коммунальных органов в противоположность органам, назначаемым от правительства» [2, с. 237].

5. Политическая теория. Также является одной из разновидностей государственной теории. Сущность ее заключается в противопоставлении земщины (т.е. общинного, или коммунального, а в частности муниципального начала) опричнине (т.е. началу правительственно-бюрократическому). «Общественность» здесь противопоставлялась царскому чиновничеству. Личный состав самоуправления не принадлежит профессиональным бюрократам, так как исполняет свои обязанности не по назначению от правительства, а по выбору местного населения. Привлечение общественного элемента зависит не столько от какого-либо юридического принципа, сколько от известного политического приема. Это неизбежная уступка со стороны несостоятельной бюрократии, сделанная живой и растущей общественности. Самоуправление есть прежде всего самостоятельность граждан, поступивших на правительственную службу и потому не переставших быть гражданами, дисциплинарно и материально свободными в своем волеизъявлении.

6. П. Стучка выдвигает, наряду с приведенными теориями, еще «**органическую теорию**» самоуправления – как направление переходное к теории государственной. «Эта теория приравнивает все государство живому организму. Государство – это сложная личность. Низшая его организация – это община. Как низший социальный организм, она обладает целым рядом публично-правовых полномочий, не делегированных от государства, а принадлежащих ей самостоятельно, по собственному праву, как социальному организму» [5].

7. С точки зрения ортодоксального марксизма, местное самоуправление составляет один из публичных ин-

ститутов государства, посредством которого господствующий класс обеспечивает на местах соблюдение своих классовых интересов [2, с. 239].

Как мы видим, все многообразие существующих теорий можно разделить на две большие группы: теория свободной общины и государственная теория и их производные. Отдельно можно выделить марксистский подход к вопросу соотношения местного самоуправления и государственной власти. Соответственно местное самоуправление либо является структурой власти, абсолютно независимой от государственной власти, либо оно целиком и полностью поглощено государственной властью и занимается реализацией ее интересов на местах.

В последнее время появилась **концепция дуализма местного управления** (Х.Ф. Алдерфер, Р. Родс), что связано, «с одной стороны, с повышением роли местных органов в обеспечении участия населения соответствующих муниципальных единиц в реализации государственной политики на местах, а с другой стороны, в усилении влияния государства на решение местных проблем» [3, с. 10-11].

Местные власти оказываются обязаны решать вопросы, сформулированные центральным правительством. В то же время отдельные общегосударственные задачи невозможно решить без непосредственного участия органов местного самоуправления. Естественно, это ведет ко все более тесной взаимной интеграции государственных властных структур и органов местного самоуправления.

«Сегодня преобладает взгляд, что все права общины относятся к категории делегированных, то есть «территориальные коллективы» имеют «собственные», «естественные» права, но юридическую значимость эти права приобретают только после освящения их законодателем. Закон при этом не создает этих прав, а предоставляет им возможность проявляться в определенных пределах. Таким образом, местные власти могут действовать по своему усмотрению только в пределах предоставленных полномочий и при условии выполнения ими определенных государством обязательных функций. К тому же государство сохраняет за собой набор определенных средств воздействия на местную власть, начиная с субсидий и заканчивая правом передачи ненадлежаще осуществляемой функции другому органу» [3, с. 10-11].

1. Абрамов В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт // Социологические исследования. – 1997. – № 1. – С. 120.

2. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М.: Наука, 1996.

3. Местное самоуправление: Сборник нормативных актов. – М.: Белье альвы, 1998.

4. Салов О.А. Местное самоуправление: историческая практика и современность / О.А. Салов, Г.И. Королева-Конопляная. – М.: ЗАО Изд-во «Экономика», 2003. – С. 12-13.

5. Стучка П. Учение о государстве и конституции РСФСР. – М., 1923. – С. 272-296.