
Раздел 3

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ САМОУПРАВЛЕНИЯ

Современные концептуальные основы самоуправления определяются с учетом влияния международных актов (в частности, Европейской хартии местного самоуправления) на переосмысления самоуправленческих начал марксистско-ленинской модели “от государства к негосударству”, государственно-общественный характер местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, «полновласти Советов» и «монополизм партии», роли самоуправления в организации гражданского общества и осуществления политики региональной децентрализации¹.

Представляется обоснованным вывод о том, что теория самоуправления базируется на общей закономерности развития “социальной общности людей”, “государственного самоуправления” (*Ф.М. Бурлацкий, В.А. Пертцук, Д.И. Чесноков, А.К. Белых*), “муниципального самоуправления” (*Н.С. Бондарь, С.А. Зинченко*), “гражданского общества” (*Ю.А. Тихомиров*), “сельской общины”, подобной земским учреждениям России (*Г.С. Жуков, А.В. Ремнев, М.В. Мирский*), “третьего уровня организации власти” (*Н.М. Коркунов, В.С. Шевцов*), “децентрализации управления” (*В.Н. Синоков, Ю.М. Козлов*), “самоуправление народа” (*А.И. Лукьянов, Б.М. Лазарев, Л.С. Мамут*), “управление трудящихся” (*В.И. Ленин, М.С. Горбачёв*).

Ученые считают, что в общей структуре самоуправления концепция “социальная общность людей” (*Н.Н. Деев, В.А. Четвернин*) обозначает пользование равными правами территориального самоуправления, независимо от национальностей людей, проживающих в них, и от того, “существует ли в конкретном регионе национальная государственность или нет” (например, экстерриториальная форма самоорганизации и самоуправления людей одной национальности). С

этой позиции правы те авторы, которые социальные общности характеризуют самоуправляемостью, т.е. способность непосредственно осуществлять свойственные им социальные функции; первичностью по отношению к тем субъектам, которые формируются народом, нациями и коллективами трудящихся (*В.А. Бойцов*).

Общеизвестно, что изначальная доктрина советской концепции самоуправления выражалась в определении территориального самоуправления как остаточного по отношению к разработанной системе “демократического централизма”. “Самоуправленческие начала, – отмечалось в политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии, – развиваются не вне, а *внутри нашей государственности* и общественной жизни, обогащая содержание демократического централизма, укрепляя его социалистическую природу”².

При этом уместно подчеркнуть, что развивая теорию самоуправления народа, как этапа, предшествующего общественному самоуправлению, В.И. Ленин предложил перманентную концепцию “управление трудящихся”. Суть её состояла в том, чтобы: 1) поставить человека в основе демократии в центре и на местах; 2) расширить участие трудящихся в управлении производством; 3) внедрять экономические методы управления; 4) диктатуру заменить свободной формой общежития, а затем на основе производственного самоуправления создать территориальные самоуправления.

Однако в условиях командно-административной системы официальная доктрина отрицала совместимость местного самоуправления с Советской формой организации власти (*А. Бутенко*). На характер местного самоуправления отрицательно повлияли также: 1) тезис об обострении классовой борьбы по мере продвижения к социализму; 2) массовые репрессии и беззакония 30-х годов; 3) отказ от линии на отмирание государства и борьбы против бюрократизма; 4) установка на сохранение и упрочение государства вплоть до коммунизма; 5) коллективизация, осуществляемая в значительной мере принудительно и с распространением раскулачивания на середняков, хотя В. Ленин считал необходимым продумать “как кооперировать, как “ограничивать” кулаков, не приостанавливая роста производительных сил”³ и

¹ Маликов М.К. Концепция государственной власти. С. 83-111.

² Материалы XXVII съезда КПСС. С. 55.

³ Ленин В.И. ПСС. Т. 45. С. 47.

XIV конференция РКП(б) разрешила “применение наёмного труда в сельском хозяйстве и краткосрочной аренды земли”.

Тем не менее ленинская концепция самоуправления посредством “управления трудящихся” содержала в себе начало концептуальных противоречий, потому что она не предусматривала возможности создания местного самоуправления наряду с полномочиями Советов. В свою очередь, последнее привело к монополизму партии в определении экономических задач, в выработке “политической целесообразности” хозяйственных решений, в признании “правильности” отчуждения работника от собственности, гражданина от власти, личности от национальной культуры, а политизация правовых основ общества формировала остаточный принцип интересов личности. Она превращала право в инструмент и отчуждала государство от решения социальных проблем, в том числе через органы местного самоуправления.

Анализ различных научных взглядов и нормативных актов позволяет признать, что в основе концепции “муниципального самоуправления” лежит принцип разделения властей, хотя разделение властей на муниципальном уровне может осуществляться лишь посредством разграничения полномочий между Советом и администрацией при наличии общих, единых для них предметов ведения.

Одна из главных особенностей самоуправления в Российской Федерации заключалась в том, что в его систему включаются как Советы народных депутатов и общественные образования (органы территориального общественного самоуправления населения), так и органы государственного управления в лице местной администрации. Это обстоятельство ставило местную администрацию в положение, при котором она представляет интересы центра на местах, являясь звеном единой государственно-управленческой вертикали и уже в этом качестве может обладать достаточно широкими полномочиями. Позиция местной администрации усиливается ещё и тем, что она не только не противостоит местному самоуправлению, но является одним из его звеньев. Глава администрации, который в дальнейшем будет избираться, как и Совет, населением, должен будет осуществлять власть местного самоуправления в одной “упряжке” с Советом. В этом варианте – с учётом того, что городской Совет и глава администрации с подчинённым ему исполнительным аппаратом являются звеньями единой системы городского самоуправления, многие вопросы, в том числе в сфере муниципальной собственности, решаются

ими совместно. Это находило прямое отражение в законодательстве (ст.38 Закона РФ о местном самоуправлении).

На уровне муниципальной собственности непосредственно проявлялась лишь как непосредственная или представительная форма реализации Совета и других органов местного самоуправления⁴. На данном уровне Совет выступает уже не только в качестве основного организатора населения города и исходной формы (наряду с институтами непосредственной демократии) его экономического властвования, но и как проводник воли государства на местном уровне. Но государственно-волевой аспект экономического властвования населения города был бы неполным без учёта места и роли администрации города как органа государственного управления (и одновременно тоже – органа местного самоуправления) в отношениях муниципальной собственности.

Современная концепция самоуправления в Российской Федерации и ее субъектов базируется на концепции гражданского общества.

Правда, ещё в ходе дискуссии 70-х годов по вопросу о характере гражданского общества высказывалось мнение, что местное самоуправление является лишь элементом гражданского общества (*Ю.А. Тихомиров*). Данное мнение обосновывалось тем, что гражданское общество включает в себя: 1) добровольно, спонтанно сформировавшиеся первичные самоуправляющиеся общности людей (семья, кооперации, ассоциации, хозяйственные корпорации, общественные организации, профессиональные, творческие, спортивные, этнические, конфессиональные и другие объединения); 2) совокупность негосударственных (неполитических) экономических, социальных, духовных, нравственных и других общественных отношений; 3) производственную и частную жизнь людей, их обычаи, традиции, нравы; 4) сферу самоуправления свободных индивидов и их организаций, ограждённую законом от прямого вмешательства в неё со стороны государственной власти и политики (сохранение гражданского мира, целостности и независимости Российского государства).

Исторически сложилось так, что основополагающие идеи по этим вопросам впервые нашли отражение в общесоюзном законе об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства. Его несомненное достоинство в том, что он раскрыл наиболее принципи-

⁴ Впервые это положение было закреплено в п. 3 ст.23 Закона о собственности в Российской Федерации.

альные положения, дал ориентиры в понимании сути самоуправления и его составляющих компонентов. Этот закон не только стимулировал принятие одноимённых законов в субъектах федерации, но и существенно повлиял на их содержание.

На уровне субъектов федерации были приняты законодательные акты общего характера. Они свидетельствовали о разном состоянии и понимании проблем самоуправления в республиках, что нашло отражение уже в наименовании законов.

После принятия Конституции РФ 1993 г. на концепцию самоуправления повлияли: распад СССР и установление границ между республиками, областями устранил прямое управление городами, свободный, самоуправляемый город стал как бы внутрирегиональным барьером сепаратизму; положение о самостоятельности местных самоуправлений в пределах полномочий⁵; не вхождение органов самоуправления в систему органов государственной власти⁶; реальное самоуправление в нынешних административно-территориальных рамках, т.к. Конституция РФ предусматривала вертикальность исполнительной власти и автономии самоуправления; взаимоотношения федеральных органов и субъектов Федерации; принципы развития местного самоуправления; признание глав местных администраций (независимо от их назначения или выборности) главами самоуправления⁷.

Вполне обоснованными были (и ныне являются актуальными) утверждения о том, что для развития местного самоуправления нужны: *экономические предпосылки*, которые включают формирование частной, муниципальной, республиканской и других форм собственности, рыночных структур и отношений, замену административно-командных методов управления экономическими; *политические показатели*, охватывающие обретение республиками суверенитета и

независимости, перераспределение функций и полномочий в системе новой государственности; *правовые условия*, закрепляющие экономико-финансовые основы, права и гарантии местного самоуправления, а также разнообразные институты непосредственной демократии; *организационные возможности* формирования государственных структур, действующих по принципу разделения властей и привлечения граждан к управлению через органы общественного самоуправления, *идеологические предпосылки* овладения идеями самоуправления не только депутатами, должностными лицами, но и самим населением (В.А. Кряжков).

В совокупности все эти условия образуют процесс становления и функционирования местного самоуправления и в субъектах РФ. В настоящий момент можно утверждать, что общество находится на этапе вхождения в отношения, характерные для самоуправления на основе конституционных актов о местном самоуправлении.

Поэтому представляется важным исторический анализ возникновения идей самоуправления.

В этом ракурсе, прежде всего отметим, что в теории К. Маркса постепенно выкристаллизовались положения о восточной, славянской и европейской сельской общинах, учение о формах, предшествовавших капитализму. Анализ общинного способа ведения хозяйства позволил раскрыть их сущность, которая была развернута в “Капитале” как учение о кооперации.

В исследованиях древнего общества показана закономерность формирования общественной власти в ее конкретно-исторических видах на основе собственности средства производства. Так, в соответствии с хозяйственными и географическими особенностями стран Востока, прежде всего ирригационным характером земледелия и автаркией сельских общин, общественная власть выступала в двух основных видах: государственная власть (как правило, деспотическая) и общинная власть, которая персонализировалась в узком кругу лиц, возглавлявших сельскую общину.

Государственная власть, как писал К. Маркс, включала три отрасли управления: финансовое ведомство, или ведомство по ограблению своего собственного народа; военное ведомство, или ведомство по ограблению других народов; ведомство общественных работ. Существование последнего ведомства было непосредственно обусловлено необходимостью централизованного управления общей для всего го-

⁵ Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации, утверждённое Указом Президента РФ от 26 октября 1993 года.

⁶ Вопрос о государственной или негосударственной природе местного самоуправления см.: Указ Президента РФ от 3 октября 1994 года “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ” и Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ.

⁷ Указ Президента РФ от 26 октября 1993 года “О реформе местного самоуправления в РФ” // <http://constitution.garant.ru/history/active/10102781/>

сударства системой ирригационного хозяйства. “Отсюда та экономическая функция, которую вынуждены были выполнять все азиатские правительства, а именно функция организации общественных работ”.

В древневосточном обществе оказалась власть сельской общины, что было обусловлено ее особой ролью в азиатском способе производства. Как отмечал К. Маркс, “в качестве первой великой производительной силы выступает сама община”. Она представляет собой не только целостную единицу ирригационного хозяйства, включающую домашнюю промышленность, определенный социальный порядок и самостоятельную духовную жизнь – словом, трудолюбивую, патриархальную, мирную социальную организацию с консервативной централизованной властью.

Сельская община, таким образом, является универсальной первоосновой восточного общества, и прежде всего его исходной хозяйственной единицей. Однако связи, скрепляющие эти первоосновы между собой и каждую из них в устойчивое целое, не имеют экономического характера ни по форме, ни по содержанию. Специфику этой связи К. Маркс видит в структуре власти и функций управления древневосточной общины и всего восточного общества, построенного из этих общин. Эта структура однотипна и для каждой общины, и для всего общества. Она имеет форму пирамиды, где на вершине находится деспот, в руках которого концентрируется вся реальная сила общины или совокупности общин.

Самоуправление и “политическая целостность”

Положение о том, что перспектива отмирания государства достижима лишь на путях становления и развития общественного коммунистического самоуправления стало теоретической аксиомой марксизма. Обобщая опыт Парижской Коммуны 1871 г., К. Маркс в сжатой форме определяет открытый Коммуной новый тип социального управления как “управление народа посредством самого народа”, а несколько позднее (1875 г.) выражается еще определеннее: “То положение, когда народом управляют, должно быть заменено самоуправлением народа”. Известно, что и Ф. Энгельс считал необходимым использовать исторический потенциал местного и провинциального самоуправления в некоторых странах Запада (Голландии, Англии, Швейцарии) для последующего демократического развития этих стран: “произведя сравнительно немного изменений, трудящийся народ мог бы установить здесь свободное самоуправление, которое

должно быть нашим лучшим орудием при преобразовании способа производства”, – пишет он в 1886 г. в одном из писем. О “революционном народном самоуправлении” писал в 1905 г. В.И. Ленин, возвращаясь к этой идее неоднократно.

Вместе с тем следует иметь в виду, что понятие самоуправления активно вошло в конце XIX в. в лексикон и сторонников муниципального социализма (“Фабианское общество” в Англии, поппулисты во Франции, социал-демократы Германии, российские меньшевики и т.д.), считавших самоуправление верным способом постепенного “вытеснения” капитализма и утверждения социалистических начал в управлении и производстве. Не меньшую активность проявляли и различного рода анархо-синдикалистские теоретики и практики, видевшие в самоуправлении отрицание государства. Теоретики конца XIX – начала XX вв. также были склонны видеть в самоуправлении его прежде всего “антигосударственную” сущность. Л. Гумплович, например, писал: “Противоположностью к “государственной деятельности” в более узком ее смысле является понятие “самоуправления” (*Selbstverwaltung*)”. И по сей день в представлении многих западных теоретиков самоуправление выступает как автономия от государства – таковы концепции муниципального и регионального управления в Италии, Германии, Скандинавии, хотя в теоретической мысли социал-демократии, как мы убедимся ниже, самоуправлению начинает отводиться более активная историческая роль.

Об идее самоуправления народа в плане необходимости развития местного и областного самоуправления говорилось еще во второй Программе партии, принятой в 1919 г. Несколькими раньше⁸ начали создаваться правовые основы такого самоуправления, но внутренняя и международная обстановка не позволила развиваться этой тенденции. С осени 1918 г. местными органами ВСНХ являлись областные, губернские и уездные советы народного хозяйства. В период Гражданской войны и военной интервенции (1918–20 гг.) важнейшей задачей ВСНХ было выполнение военных заказов и снабжение Красной Армии оружием, боеприпасами, обмундированием. После окончания гражданской войны ВСНХ руководил перестройкой промышленности на мирный лад, переводом предприятий на хозяйственный расчет на

⁸ Обращение “Об организации местного самоуправления”// Конституция РСФСР 1918 г.

базе новой экономической политики (см. *НЭП*). С образованием СССР (в 1922 г.) кроме ВСНХ СССР были созданы ВСНХ союзных республик. В 1932 г. ВСНХ был разукрупнен. На его основе были созданы народные комиссариаты тяжелой, легкой и лесной промышленности. В 1963-65 гг. ВСНХ – высший государственный орган Совета Министров СССР по руководству промышленностью и строительством. В последующие годы свертывания демократии сама идея развития самоуправления входила в противоречие с практикой командно-административного управления и террора. Имел значение и фактор международной политики: утверждение местного и производственного самоуправления в практике социал-демократии, придания анафеме югославского “ревизионизма” объяснили подозрительное отношение к попыткам общественников развивать концепции социалистического самоуправления. Видимо, поэтому Б.Н. Топорнин утверждал, что “еще не так давно можно было встретить не только скептическое, но и открыто отрицательное отношение к самой идее самоуправления”⁹.

Точно также, по мнению Ю.А. Тихомирова, понятие самоуправления в тот период времени не применялось, поскольку общественные процессы протекали весьма противоречиво. Формирование объективных факторов, организационных форм самоуправления сдерживалось сложившимся политическим режимом, нарушениями норм демократии и законности¹⁰.

Было бы по меньшей мере ненаучно объяснить неразвитость концепций самоуправления историческими обстоятельствами либо субъективными причинами, бюрократией слишком “вольного” характера этой идеи. Точнее было бы сказать, что и само общество не дозрело до усвоения этой идеи, ибо самоуправление предполагает довольно высокую степень зрелости самой демократии, способной уже к самоорганизации и саморегуляции, когда нормы демократии входят в привычку как управляемых, так и управляющих. Как показывает исторический опыт, самоуправление даже небольшого коллектива (скажем, общины) требует прежде всего консенсуса его членов относительно целей и методов такого самоуправления, в противном случае управляемая система начинает работать со сбоями.

⁹ Топорнин Б.Н. Очерк истории развития идей и практики самоуправления в СССР // Самоуправление: от теории к практике. М., 1988. С. 37.

¹⁰ Там же. С. 47.

На наш взгляд, весьма спорными являются утверждения о неготовности нашего общества к восприятию идей самоуправления и внедрению их в практику усугублялось искусственным сдерживанием самой абстрактной дискуссии на эту тему.

Дело в том, что требовалось вернуть идеям самоуправления их законное место в марксистско-ленинской теории и сделать эти идеи руководящими направлениями стратегии развития социалистического общества¹¹. Нельзя согласиться с прежней упрощенной трактовкой самоуправления, когда в одних случаях оно связывается с жизнедеятельностью лишь отдельных ячеек социалистического общества (производственных или территориальных), в других – противопоставляется государственному управлению, в третьих – откладывается до перехода к высшей фазе коммунизма¹².

Все правы в том, что правильно понятая на сей раз политическая целесообразность ускорила процесс реабилитации идеи. Определенное значение имело и то, что социал-демократы и коммунисты Запада обратились к проблемам соотношения демократии и самоуправления уже достаточно давно, ставя эти проблемы в центр идеологической и теоретической полемики между собой.

Разработке и принятию Конституции 1977 г. предшествовало оживление в области политической и правовой теории, хотя некоторые понятия общественникам приходилось отбивать от ревнителей “чистоты” теории: так было с понятием политической системы, так было и с концепцией социалистического самоуправления. Если идея коммунистического общественного самоуправления принималась и развивалась как идея, освятенная гением классиков марксизма-ленинизма, то идея социалистического самоуправления народа как-то растворялась в концепции общенародного государства. Надо сказать, что признанию идеи способствовали как общие работы по теории управления, так и реферативные сборники ИНИОН по теории и практике самоуправления, в частности югославского¹³.

¹¹ Ковлер А.И. Исторические формы демократии. М., 1990. С. 246.

¹² Советское общество сегодня. Вопросы и ответы. М., 1987. С. 199.

¹³ Становление коммунистического самоуправления. М., 1965; Белых А.К. Управление и самоуправление. Л., 1972. С. 47-49; Украинцев Б.С. Самоуправляемые системы и причинность. М., 1972. С. 18-25.

Наконец, первой серьезной заявкой на разработку концептуальных проблем социалистического самоуправления стала статья в журнале “Коммунист”, подготовленная в октябре 1982 г. Институтом государства и права АН СССР в рамках социалистической демократии и государственности. Она вышла под красноречивой рубрикой “Реальности современной эпохи”. Этот, казалось бы, сугубо историографический факт заслуживает особого внимания, так как статья появилась в эпоху так называемого зстоя. Это свидетельствует о том, что теоретическая мысль и тогда была способна все же опережать некоторые политические решения и даже готовить для них достаточное обоснование. Правда, следует подчеркнуть, что статья ставила проблему еще довольно робко. В частности, в ней озвучивалась идея о недопустимости противопоставления государственности и самоуправления в условиях “определенной децентрализации” управления. В какой-то мере статья являлась и репликой на лозунги польской “Солидарности”. Все же значение этой публикации для оживления теоретической работы советских ученых по самоуправлению было велико.

За ней последовала известная статья Ю.В. Андропова, посвященная юбилею К. Маркса. В ней идея социалистического самоуправления получила свое обоснование. В принятом в 1983 г. Законе Союза ССР о трудовых коллективах в преамбуле декларировалось осуществление подлинного социалистического самоуправления. Вскоре появились и первые брошюры в серии публикаций общества “Знание”, в которых проблема развития и будущего социалистической демократии увязывалось с развертыванием социалистического самоуправления¹⁴.

Но, пожалуй, самой главной причиной, заставившей общество повернуться лицом к проблеме самоуправления, была необходимость качественного улучшения управленческой системы, без чего весь хозяйственный механизм не мог более развиваться без колоссальных потерь живого и овеществленного труда. Ускорение социального и экономического развития страны требовало и иных надстроечных структур. Экономические цели и задачи, связанные с хозрасчетом, самофинансированием переплелись с целями и задачами политическими. Самоуправленческая идея была, таким образом, реабилитирована. Началось ее повторное открытие и развитие.

¹⁴ Циглик А.И. Самоуправление в условиях развитого социализма. М., 1985. С. 17; Топорнин Б.Н. Развитие социалистической демократии и самоуправление народа. М., 1985. С. 47.

Новым импульсом для развития концепций самоуправления послужили апрельский (1985) Пленум ЦК КПСС и XXVII съезд КПСС, принявшие новую редакцию Программы КПСС. Дело в том, что развертывание социалистического самоуправления народа было названо в ряду приоритетных направлений совершенствования политической системы социализма. В этот период выходят одна за другой важные по своим теоретическим положениям статьи в газете “Правда”, в журнале “Коммунист”. Оживляется и политико-правовая теория на академическом уровне. Все это позволяет перейти от робких подступов к глубокому освоению идеи. Чтобы охватить место и роль самоуправленческих начал в судьбах социалистической демократии во всей их полноте дисциплинируем прежде всего наше представление о них.

Отсюда возникло утилитарное, “неконъюнктурное” определение в терминах теории управления в виде парной категории “управление – самоуправление”, понимаемая при этом самоуправление как способ саморегуляции любой системы управления. Такой подход рассматривает управление как деятельность по поддержанию эффективного состояния системы, в которой внешнее управление и внутреннее управление (самоуправление) – суть явления взаимообусловленные (так называемый феномен Януса). Соотношение управления и самоуправления колеблется, в определенные периоды одно доминирует над другим, но всегда присутствуют обе формы. Различия программное (командное) управление, адаптивное управление (отсутствие четкого различия между объектом и субъектом управления) и рефлексивное управление, можно варьировать их соотношению задачам и условиям управления, давая преимущество либо элементам управления, либо элементам самоуправления.

Но такой подход обедняет понимание самоуправления тем, что игнорирует, во-первых, политический, институциональный аспект управления, во-вторых, человеческий фактор, ибо объектом и субъектом управления выступают живые люди, их коллективы и организации со сложным переплетением различных интересов. Словом, определение самоуправления в кибернетизированных понятиях саморегуляции не отвечало бы его более сложной общественной природе.

Наиболее полное и емкое из известных нам немногих определений самоуправления дано А.И. Цигликом.

По его мнению, самоуправление – это способ (метод) управления, основанный на самоорганизации, саморегулировании и самодя-

тельности. Для него характерны следующие принципы: 1) принадлежность власти всему коллективу; 2) осуществление власти коллективом непосредственно или через выборные органы; 3) единство, совпадение субъекта и объекта управления; 4) саморегулирование посредством сообща принятых социальных норм; 5) совместное ведение общих дел, отстаивание и защита общих интересов на основе самостоятельности. Такое определение отражает, на наш взгляд, как системно-функциональный, так и нормативный аспекты самоуправления.

Соотношение самоуправления и демократии.

Во-первых, самоуправление как форма организации публичной власти и метод управления хозяйственной, социальной, религиозной жизнью общностей людей прослеживается на протяжении всей истории человечества, от архаической первобытной общины до высшей гражданской общности – государства, оно будет также формой организации ассоциации свободных производителей будущего, т.е. исторически самоуправление более долговременное явление, нежели демократия, оно предшествует ей и переживает ее как наиболее естественная форма организации общностей людей. Во-вторых, самоуправление, в отличие от демократии как формы государства, может иметь как неполитический, так и политический характер. Таково их другое отличие, если, конечно, мы признаем сугубо политическую, классовую сущность демократии. В-третьих, самоуправление может носить более локальный характер, объединяя территориальные или профессиональные общности. Иными словами, самоуправление – понятие более объемное, чем демократия, и по своей природе, и по своей исторической роли, и по целям, задачам, методам осуществления. Отсюда очевидна масштабность его исторической миссии.

Вместе с тем у демократии и самоуправления много общих черт, прежде всего благодаря тому, что многие исторические формы самоуправления строятся на тех же принципах, что и демократия (подчинение меньшинства большинству, формальное равенство, свобода выражения интересов, общепринятые права и обязанности, сочетание элементов представительства и прямого волеизъявления и т.п.). Правда, в обществах прошлого формы самоуправления часто входят в конфликт с формой государства, отсюда и трактовка самоуправления как разная степень автономии от государства. По мере же со-

вершенствования демократии самоуправление находит в демократии гаранта своей эффективности¹⁵.

Прав был В.Н. Кудрявцев, когда писал: “Главная причина деформации социального института – невыполнение им тех функций, на которые он рассчитан. Если институт прекращает ту деятельность, которая является основой его существования и функционирования, он начинает паразитировать на окружающей его социальной среде и других институтах, а также действовать во вне по второстепенным, ложным или даже вредным направлениям, что приводит к еще большим дисфункциям, утрате им своих позитивных качеств и авторитета среди населения”¹⁶.

Сошлемся в качестве примера на деятельность Совета в условиях командно-административной системы. Совет в доперестроечный период не решал тех вопросов государственной и общественной жизни, ради которых он был создан. Он не играл роли представительного органа, который выражал бы волю трудящихся масс. Эти его функции были парализованы. Вместо органа власти Совет превратился в декоративное учреждение, которое по сути дела выполняло две функции: одобрение решений, принятых партийными и отчасти государственными (исполнительными) органами, и поддержание “престижа” государства, якобы обладающего демократическими институтами власти. Издаются законы, которые не доводятся до населения и не действуют. Местные власти не считаются с распоряжениями центра. Безначалие характеризует деятельность исполнительно-распорядительных органов.

Как полагает известный социолог, “в результате серии грубейших ошибок, допущенных руководством страны на пути реформи-

¹⁵ Ауган А. Социалистическое самоуправление: политико-экономический аспект // Коммунист. 1986. № 13; Буланда А. Самоуправление и централизм // Коммунист. 1987. № 7; Топорнин Б. Советское государство и самоуправление народа // Коммунист. 1987. № 6; Цвик М.В. Социалистическая демократия и самоуправление // Советское государство и право. 1985. № 4; Гулиев В.Е. Теоретические вопросы социалистического самоуправления // Там же. 1986. № 2; Бутенко А.П. Марксистско-ленинская идея самоуправления народа и ее историческое развитие // Там же. 1986. № 3; Лучин В.О. Референдум и развитие социалистического самоуправления народа // Там же. 1986. № 12; Конеичиков В.В. Социально-психологические аспекты реализации социалистического самоуправления народа // Там же. 1987. № 5; Социалистическое самоуправление: опыт и тенденции развития. М., 1986; Самоуправление: от теории к практике. М., 1988.

¹⁶ Кудрявцев В.Н. Социальные деформации. М., 1982. С. 38.

рования управления, в политике и народном хозяйстве, в обществе ... возникла опаснейшая ситуация многовластия, когда старые структуры управления начали противостоять новым, исполнители – законодателям, периферия – центру, а власть в целом – не уважаемому ее, не доверяемому ей и без конца конфликтующему с ней народу и когда, стало быть, вышли из строя традиционные механизмы поддержания элементарной дисциплины, закона и порядка. Ясно, что добиться в этой ситуации выполнения каких-либо решений, необходимых для большинства, в самом деле совершенно невозможно”¹⁷.

Как считали авторы крупного социологического исследования, проведенного в 1991 г., в тот период основными элементами отражения политической ситуации в массовом сознании являлись: синдром недоверия к большинству политических институтов и организаций; неверие в реальные властные возможности официальных носителей власти – Советов народных депутатов; нестабильность авторитета и доверия к вновь возникающим органам власти и отдельным политическим лидерам¹⁸.

На фоне некоторой части фиксированных связей (институты выборов, прописки, распоряжений властей) существует значительная сфера отношений, выражающих общественное мнение и настроения людей, откликающихся на повседневные события, но не закрепленные каким-либо институтом. В результате складываются такие явления, как уважение-неуважение к органам власти, подчинение-неподчинение, требование-послушание и т.д.

Общественное мнение имеет значение первичной социальной информации. В обществе постоянно происходит интенсивная циркуляция информации, касающейся целей и задач, форм и методов управления, принятия и исполнения решений по текущим и перспективным управленческим проблемам. Общественное мнение выражает свое отношение, например, по поводу состояния здравоохранения (указывая на его минусы и плюсы) или обращает внимание на те или иные вопросы медицинского обслуживания. Оно высказывает свои соображения об улучшении, например, организации жилищного строительства (подсказывая пути решения той или иной проблемы). По

принципиальным вопросам общественное мнение выражает свою позицию как требование, т.е. своего рода общественную норму, которая не должна игнорироваться¹⁹.

Как видно, в основном употребляются понятия трех видов – юридические, социологические и психологические. Каждый из них в той или иной степени помогает найти свойства, присущие центральному вопросу исследования. В частности, среди юридических понятий наиболее важными и часто применяемыми являются такие понятия, как “управление”, “субъект управления”, “объект управления”, “функция”, “компетенция”, “решение”, “воздействие” и некоторые другие. Термин “управление” употребляется в значении государственное управление и используется в советской науке административного права. Под термином “субъект управления” подразумеваются центральные и местные органы государственного управления независимо от их видов и уровней. Термин “объект управления” используется в двух смыслах. Во-первых, под объектом управления понимается нечто вроде материально-технических образований, например, предприятие, организация, учреждение и т.д., во-вторых, – индивидуумы, образующие общество, коллективы, группы. И в первом и во втором случае возникает ассоциация с общественным мнением, так как управляя например, предприятиями, государственный орган прямо или косвенно влияет на общественное мнение. А когда государственный орган адресует свои решения гражданам, то он тем самым вызывает у них определенный тип реакции, сопровождаемый соответствующей системой оценок. Понятие “функция” преимущественно увязывается со вторым центральным вопросом предмета исследования, с вопросом включенности общественного мнения в управленческий процесс. В работе данное понятие трактуется как содержание, направление и вид деятельности управленческих органов. К числу функций управления относятся: прогнозирование, планирование, распоряжительность, организация, координация и контроль.

“Компетенция” – это совокупность полномочий, необходимых для реализации органом государственного управления своих функций. По существу, объемом и уровнем компетенции предопределяется соотношение общественного мнения и государственного управле-

¹⁷ Грушин Б. Смена цивилизаций // Свободная мысль. 1991. № 18. С.27.

¹⁸ Социальная и социально-политическая ситуация в СССР. Состояние и прогноз / Под ред. Г.В. Осипова. М., 1991. С.79.

¹⁹ Сафаров П.А. Общественное мнение и государственное управление. М., 1975. С.60.

ния, характер их взаимодействия и степень включенности общественного мнения в управленческий процесс. Термином “решение” обозначаются все виды и формы нормативных и ненормативных актов органов управления, с одной стороны, воздействующих на общественное мнение, а с другой стороны, являющихся объектом внимания общественного мнения. Таким образом, термин “решение” применяется в качестве собирательного понятия правового акта. В понятие “воздействие” включается такая сознательная и целенаправленная деятельность, которая осуществляется органами государственного управления. Рассматриваемый термин используется не только применительно к органу государственного управления, ибо общественное мнение также оказывает воздействие на управленческие органы и на управленческий процесс в целом. Причем это воздействие может быть непосредственным и опосредованным, решающим и нерешающим и т.д.

В настоящее время ставятся вопросы: а) о “праве самоуправления”, поскольку институт гражданского общества включает самоуправление; б) о “самоуправлении, которое приобретает свойство самоорганизованной публичной власти и самоосуществляемого управления и хозяйствования”²⁰; в) о “самоуправлении, которое представляет собой управление общественными делами, построенное на основе самоорганизации, самодеятельности и саморегулирования”²¹; г) о самоуправлении, в котором происходят дифференциации государственной власти²²; д) о государстве, которое возрождает самоуправление в периоды кризиса государственной власти²³.

На каждом этапе исторического развития меняются характер и масштабы участия граждан в управлении, а отсюда и соотношение между формами непосредственного, представительного и профессионального управления. Благоприятные объективные и субъективные факторы способствуют росту политического сознания и политической культуры всего населения, увеличению масштабов участия его в управлении.

Для самоуправления характерны иные связи субъектов и объектов. Здесь субъект становится объектом, а объект приобретает свойства субъекта управляющего воздействия. В этом смысле самоуправление представляет собой систему управления общественными делами, построенную на основе самоорганизации, самостоятельности и саморегулирования. Социальные общности – население городов, сел, работники отраслей и т.д. – сами образуют, избирают свои “рабочие органы”. Эти органы им всецело подотчетны. Социальные нормы создаются путем прямого волеизъявления людей и служат их “самообязательством”. Все это обуславливает новую форму публичной власти и управления²⁴.

Выяснение вопроса о природе самоуправления является непросмым делом. Основоположники марксизма-ленинизма, почти не пользуясь этим термином, раскрыли природу данного явления. Они связывали трактовку самоуправления не столько с централизацией и коммунальным устройством, сколько с организацией государственной власти и управления в масштабе социалистического и будущего коммунистического общества.

Можно следующим образом охарактеризовать положения этой концепции самоуправления. *Во-первых*, признание осуществимости *полного самоуправления* в будущей общественно-экономической формации, становления самоуправления трудящихся сначала в форме пролетарского, а затем общенародного государства. В.И. Ленин характеризовал социалистическое государство как единственный путь обучения людей управлять своими делами, как “немедленный приступ к настоящему народному самоуправлению”. *Во-вторых*, самоуправление в точном смысле слова означает *наивысшую форму демократического управления* в обществе, отражающую высокий уровень производства, организации труда, культуры, сознания и самодисциплины граждан. *В-третьих*, самоуправление выражает полную производность общественных установлений от волеизъявления народа, всеобщее, поголовное участие всех граждан в управлении. К. Маркс и Ф. Энгельс неоднократно высказывали суждения по поводу государственного строя как “самоопределения народа”, всеобщей ассоциации будущего общества, ассоциации производителей.

²⁰ Тихомиров Ю.А. Публичное право: падения и взлеты // ГП, 1996, № 1. С. 4-5.

²¹ Самоуправление: от теории к практике. М., 1988. С. 25-63.

²² Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государствоведения. М., 1994. С. 11-48.

²³ Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // ГП, 1996. № 2. С. 142.

²⁴ Тихомиров Ю.А. Управление делами общества. М., 1984. С. 193-213; Колл. авторов. Самоуправление: от теории к практике. М., 1997. С. 25-63.

Принципиальное значение имеет вывод К. Маркса о том, что положение, когда народом управляют, должно быть заменено самоуправлением народа. В.И. Ленин разъяснял смысл поголовного привлечения населения к управлению, природу власти при социализме как власти собственно объединения людей. *В-четвертых*, произойдет постепенная утрата политического характера общих функций, распределение их приобретает *деловой характер*. Так происходит своего рода переход от управления лицами к управлению производственными процессами (т.е. переход от классового к общесоциальному регулированию). *В-пятых*, обеспечена реальная *доступность* функций управления всем гражданам, выполняющим их бесплатно, на общественных началах, по отбытии “урока” производственной работы. *В-шестых*, широко используются *социальные нормы* – саморегуляторы, выражающие осознанное отношение людей к соблюдению общепринятых правил общежития.

Отсюда можно говорить о таких его видах, как *местное самоуправление* (в пределах административно-территориальных единиц), *национальное самоуправление* как реализация права наций на самоопределение, *профессиональное самоуправление* (на разных уровнях), *самоуправление по интересам* (в рамках объединений и общественных организаций). Выделялось и *политическое самоуправление*, для которого характерны разделение общественного труда по управлению и использование прежде всего государственных институтов, а также каналов непосредственной демократии.

Неслучайно, что встречается утверждение о нецелесообразности организации местного самоуправления на основе принципа территориальности без соединения территориальности с этничностью. Предлагается дифференцированный подход к организации органов местного самоуправления путем сочетания принципа территориальности и этничности в единый принцип **сочетания территориальности и этнотерриториальности**. По мнению авторов, это направлено на наиболее полное достижение социальных ценностей, имеющих в идее и принципах местного самоуправления и многообразия этнокультурных особенностей²⁵.

²⁵ Хайруллин И.Р. Местное самоуправление на фоне принципа сочетания территориальности и этнотерриториальности // Правовое государство. 2006. № 2. С. 29.

В зарубежных социалистических странах был накоплен опыт сочетания государственности и других каналов народного самоуправления. Так, в Конституции *СФРЮ* была закреплена концепция самоуправленческого социализма. В ее рамках государство рассматривалось лишь в качестве гаранта. Согласно статье 110 Конституции *НРБ* Народные Советы являлись органами государственной власти и народного самоуправления в общинах, районах и округах. В *Венгрии* Советы как органы народного представительства, самоуправления и администрации осуществляли власть народа. В *Польше* были приняты законы о рабочем самоуправлении, о системе Национальных Советов и территориального самоуправления.

Как видно, при всем разнообразии в построении и деятельности местных органов иностранных государств наблюдались и общие моменты. Это формирование местных органов путем выборов, самостоятельность на основе закона, “включенность” в общую систему государственного управления посредством субординации с представителями правительства.

Не без сильного влияния западных концепций и Европейской хартии местного самоуправления в преобразованиях в России на одно из первых мест выдвинулись вопросы устройства власти в центре и на местах. Концепция местного самоуправления получает идеологическое научное и законодательное признание и выражение. Закон СССР “Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР” от 23 октября 1990 г. заложил фундамент новой концепции и практики. После распада Союза ССР в России нарастали волны против “всевласти Советов”, и в результате в Конституции РСФСР 1978 г. с поправками и в Законе “О местном самоуправлении в Российской Федерации”, наконец в Конституции 1993 г. была закреплена новая система власти и местного самоуправления (ст. 130-133).

Для последней системы характерны несколько основных признаков. *Во-первых*, отделение местного самоуправления от государственной власти. *Во-вторых*, его независимость и самостоятельность в решении вопросов муниципальной собственности, местного бюджета, налогов, сборов, иных вопросов местного значения. *В-третьих*, двойкая характеристика самоуправления: как самоорганизации и самодеятельности граждан, населения и как институциональных форм осуществления. Структура органов местного самоуправления определяется населением.

Общие правовые корни республик бывшего Союза ССР повлияли на их сходные конституционные решения применительно к местному самоуправлению. В новых конституциях государств – участников СНГ данное понятие получило признание. Таковы, например, статья 7 о разделении государственной власти и местного самоуправления, статьи 77, 78 о местной государственной администрации Конституции Кыргызской Республики. Статьи 99-105 Конституции Республики Узбекистан посвящены основам государственной власти на местах, в том числе органам самоуправления в поселках, кишлаках и аулах в лице сходов, аксакалов и их советников.

Применительно к институту, нормы которого определяют *системы государственной власти и местного самоуправления*, можно указать на следующие особенности: 1) это нормы по преимуществу прямого регулирующего действия, реализуются в конкретных правоотношениях; 2) в качестве субъектов правоотношений выступают органы государства и органы местного самоуправления в их статусе органов народовластия; 3) преобладающая по количеству часть норм устанавливается на основе Конституции России в актах текущего законодательства, детально определяющих порядок их образования, компетенцию, формы деятельности; 4) для норм этого института характерно специфическое отличие от других институтов, соотношение норм общефедеральных и действующих на территории каждого субъекта Российской Федерации, а также на территориях, в которых осуществляется местное самоуправление²⁶.

²⁶ Маликов М.Ф. Концептуальные основы местного самоуправления // Сборник научных трудов. Вып. 1. Уфа, 1998. С. 57-59.

Раздел 4 МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

Вопрос о методологических основах изучения государственной власти и самоуправления носит дискуссионный характер¹, поскольку он является комплексным и многофакторным.

Одни ученые считают, что правоведение *разрабатывает* методологические проблемы в исследованиях государственно-правовой действительности²; другие отрицают выполнение подобной роли юридической науки, поскольку последняя сама пользуется диалектическим материализмом, разработанным философией³; третьи полагают, что проблемы методологии юриспруденции, или науки о правоведении, связаны с формулированием положений не о самом праве и не о правовых науках вообще, а о словарном фонде, который обслуживает эти науки, о способах словесного выражения понятий, принятых в теоретических и догматических исследованиях права⁴.

Есть и группа авторов, которая, не давая двойственной оценки методологического значения правовых категорий, утверждает, что методология правоведения – это обусловленная диалектико-материалистическим методом совокупность теоретических принципов и способов исследования государственно-правовых явлений⁵. Таким

¹ Маликов М.Ф. Методологические проблемы правоведения. Стерлитамак, 2001. Выпуск V, 420 с.; *Он же*. Методология изучения конституционного права. В 2-х частях Ч.2. Уфа: БашГУ, 2000. 640 с.; *Он же*. Концептуальные проблемы правового регулирования. Стерлитамак, 2001. Выпуск VI, 446 с.; *Он же*. Введение в Конституционное право. Уфа: БГУ, 2001. 445 с.; *Он же*. Основы Конституционного права Российской Федерации. Уфа: БашГУ, 2003. 283 с.

² Методологические проблемы советской юридической науки. М., 1980. С. 7-8.

³ Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., 1961. С. 18.

⁴ Адам Подгурецкий. Очерк социологии права. М., 1974. С. 12-13.

⁵ Марксистско-ленинская общая теория. М., 1970. С. 116.