

ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНЫХ ТЕОРИЙ, ЛЕЖАЩИХ В ОСНОВЕ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ

В настоящее время получило большое распространение планирование стратегий социально-экономического развития городов. В связи с этим большое значение приобретает научно-методическая основа, лежащая в основе стратегического планирования. В ходе обобщения имеющихся научных теорий, лежащих в основе стратегического планирования, была сделана их следующая классификация:

1. Экономические теории, в которых рассматривается различные направления вмешательства государства и регионов в развитие территориальных сообществ, в том числе и городов:

а) теории А. Смита и Д. Риккардо, в которых осуществлялось исследование роли государства в социально-экономических процессах. Хотя классики политической экономии А. Смит и Д. Риккардо придерживались в основном принципе невмешательства государства в экономику, но не возражали против его содействия экономическому прогрессу. Путем регулирования нормы процента, контроля над вывозом капиталов, проведение протекционистской политики относительно молодых и перспективных областей экономики, регулирование ренты через налогообложение (А. Смит) и создание благоприятных условий развития стратегических областей экономики и их поддержки (Д. Риккардо)[1];

б) теории неоклассического (Р. Солоу, Дж. Мид, А. Льюис), неокейнсианского (Дж. Бортс, Р. Холл, Ч. Джон), посткейнсианского (Дж. Фридман) направлений, которые развивали теорию регионального развития. Следует отметить, что в начале XXI в. формируется новая теория регионального саморазвития, в которой учитываются интересы регионов и полагается ответственность за развитие регионов на местную власть [2].

2. Теории государственного управления, характеризующие роль государственных, региональных органов и органов местного самоуправления в процессе стратегического планирования города:

*© Беззубко Б.И., 2012

а) теория естественных прав общины (Токвиль и его последователи: Г. Аренс, Н. Гербер, Э. Мейер, Б. Чичерин), основывающаяся на утверждении, что органы местного самоуправления имеют собственную компетенцию, не подчиняются государственной власти и находятся вне границ этой власти. Она возникла в начале XIX в. как реакция на чиновничье управление со всеми его отрицательными сторонами. В соответствии с этой теорией, рядом с тремя общепризнанными конституционными ветвями власти (законодательной, исполнительной и судебной) следует признать и четвертую – гражданскую (коммунальную или муниципальную) власть. Община имеет право на самостоятельное и независимое от центральной власти существования по своей природе, причем государство не образует, а лишь признает общину. В соответствии с теорией свободной общины, основами организации местного самоуправления являются:

- выборность органов местного самоуправления членами общины;
- распределение вопросов, отнесенных к ведению местного самоуправления на самоуправляющиеся и такие, что поручены органам общины государством;

- местные дела имеют другую, чем государственные дела, природу;
- органы местного самоуправления есть органами соответствующей территориальной общины и не входят в систему органов государственной власти;

- органы государственной власти не имеют права вмешиваться у решения самоуправляющихся вопросов, их функция сводится лишь к административному контролю деятельности органов местного самоуправления [3].

б) хозяйственная (гражданско-хозяйственная) теория местного самоуправления (Р. Моль, А. Васильчиков, В. Лешков), которая старалась обосновать статус самоуправляющейся общины как отличного от государства субъекта права и акцентировалась на содержании коммунальной деятельности [4] (середина XIX в., Германия). В ее основе лежит утверждение, что органы местного самоуправления – это органы государственного управления, которые формируются государством через органы власти для реализации своих функций и задач на местном уровне. Местное самоуправление не может рассматриваться как институт, равноценный государству. Сформулированная в XIX в. общественная теория недвусмысленно указывала на то, что государственная власть и местное самоуправление

являются разными по своей природе феноменами и производными разных прямо не связанных между собою начал [5, 21-22].

К основным положениям теории относятся следующие:

- местное самоуправление, негосударственное по своей природе, имеет собственную компетенцию в сфере неполитических отношений, к которым государство равнодушно, а именно – в местных общественных и хозяйственных делах;

- государство не вмешивается в местные дела, они решаются самыми территориальными общинами;

- политические вопросы относятся к компетенции государственной власти.

в) общественная теория местного самоуправления (О. Гирке и В. Шеффнер). К основным признакам местного самоуправления эта теория относит:

- противопоставление территориальной общины государству, общественных интересов – политическим;

- полная автономия органов самоуправления, государственные органы ведают лишь государственными делами;

- сосредоточение всех местных дел в ведении самого местного сообщества;

- в основе деятельности органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения положен принцип „разрешено все, что не запрещено законом”.

Основными положениями общественной теории являются следующие:

- выходит из противопоставления территориальной общины государству, общественных интересов – политическим;

- настаивает на полной самостоятельности органов самоуправления. Они при решении вопросов местного значения будут действовать по принципу "разрешено все, что не запрещено законом";

- смешивает самоуправляющиеся территориальные единицы с разного рода частноправовыми объединениями (промышленными компаниями, благотворительными фондами и т.п.). Однако существование таких объединений всегда имеет факультативный характер, а существование местных сообществ – обязательный. Этот факт объективно требует деятельности территориальных общин в едином политико-правовом поле с государством.

Общественная теория видела сущность самоуправления в предоставлении местному сообществу права самостоятельно реализовывать свои общественные интересы и сохраняла за правительственными органами право управлять только государственными делами. То есть, она выходит из противопоставления территориальной общины государству, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы общество и государство реализовывало свои собственные интересы. В противопоставлении общественных и государственных интересов якобы состоит основание для полной самостоятельности органов самоуправления. По этой теорией органы местного самоуправления при решении вопросов местного значения должны действовать по принципу: «разрешено всё, что не запрещено законом».

г) государственная теория местного самоуправления, основные основы которой были разработаны немецкими учеными Л. Штейном и Р. Гнейстом [6, с. 7-8]. Пик популярности этой теории приходится на 70-е гг. XIX в. В отличие от общественной, эта теория усматривала в местном самоуправлении часть государства – одну из форм организации местного государственного управления, способ децентрализации государственной власти на местном уровне. К основным положениям государственной теории местного самоуправления относятся следующие:

- выбор деятельности определяется государством и не зависит от самоуправляющихся органов;

- деятельность самоуправления и государства тождественные, а полномочия в области местного самоуправления определяются государственной властью;

- местное самоуправление осуществляется не членами правительства, а с помощью муниципалитетов, местных жителей, которые заинтересованы в результатах управления;

- деятельность органов местного самоуправления базируется по принципу „разрешено лишь то, что предусмотрено законом” [7, с. 20].

д) теория общественного самоуправления, или теория общественно-хозяйственного самоуправления (теория муниципального дуализма) (середина XIX в., Германия) Она представляет собой синтез двух предшествующих теорий и основана на утверждении, что органы местного самоуправления компетентны только в сфере неполитических отношений, то

есть в местных и общественных делах. В политической сфере органы местного самоуправления не являются самостоятельными.

е) социал-реформистские муниципальные концепции (теория муниципального социализма) (конец XIX – начало XX вв.). Муниципальный социализм представлял собой совокупность программных положений и установок, направленных на обеспечение, по возможности, полной демократизации местной жизни, на предоставление городской и сельской общине прав более широкой автономии, на увеличении представительства население в органах местного самоуправления.

Муниципальный социализм представлял собой совокупность программных положений и установок, к которым, в частности, относятся:

- наделение городской и сельской общины правами более широкой автономии;

- увеличение представительства населения в органах местного самоуправления;

- изменение государственной и общественной жизни путем реформ;

- социалистическая эволюция буржуазного местного самоуправления рассматривалась как один из путей нереволюционной трансформации общества;

- создание на местах ячеек демократии, способных противостоять центральным органам, трактовалась приверженцами муниципального социализма как коренное изменение власти в обществе.

ж) теории государства социального благосостояния. Муниципалитеты провозглашались инструментом социального обслуживания, которое обеспечивает и предохраняет в равной мере интересы всех классов и прослоек общества. Одним из основных заданий муниципалитетов может стать предложение услуг своим жителям, организация обслуживания населения.

В Украине выбор сделан в пользу гражданской теории местного самоуправления. Вместе с тем ряд признаков отечественной модели местной власти (сохранение института районных и областных советов, широкий круг делегированных местному самоуправлению полномочий исполнительной власти) свидетельствуют о существенном остаточном влиянии государственной теории местного самоуправления и теории муниципального дуализма [8].

Бібліографічний список

1. Мочерний С.В. Економічна теорія. К.: ВЦ -Академія", 1999. 656 с
2. Круш П.В., Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень: Підручник / П.В.Круш, О.О.Кожемяченко. К.: ЦУЛ, 2011. 320 с.
3. Місцеве самоврядування в Україні. Історія, проблеми, пропозиції. К., 1994. С. 98.
4. Місцеве самоврядування. Вікіпедія. Режим ел.доступу: <http://uk.wikipedia.org/>
5. Беззубко Л.В., Скопец О.В., Псарьов Г.Ю. Проблеми взаємодії місцевої влади та територіальної громади: Монографія / під заг.ред д.е.н., проф. Дорофієнка В.В. - Донецьк: Норд-компьютер, 2009. – 258 с.
6. Міське самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи. К.: Атіка, 2002. 206 с.
7. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2001. 260 с.
8. Хріпливець Д.Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування// Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток", 2012, №2. Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php>.