О.С. Юхименко

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Важной составляющей успешного развития демократического государства нынешнего века является эффективно действующая система местного самоуправления. Российская Федерация, осуществляющая комплексное реформирование государственности, системы местного самоуправления, не является исключением. Ратификация Российской Федерацией в 1998 г. Европейской хартии о местном самоуправлении и принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подтвердили необходимость и важность развития местного самоуправления как основы устойчивого и демократического развития страны. Как свидетельствует опыт ряда европейских стран, именно эффективное местное самоуправление определяет сегодня уровень социально-политического развития общества. По эффективности функционирования местного самоуправления зачастую судят о гарантии реализации гражданских прав и свобод, об эффективности государственного администрирования.

Следует отметить, что в российском обществе еще не сложилось четкое понимание сущности и роли местного самоуправления в системе государственно-общественных отношений. Косвенным подтверждением этого можно считать, что в научном сообществе продолжаются дискуссии по формам и методам организации местного самоуправления, по формированию эффективной системы управления в решении насущных проблем жизнедеятельности населения на местах.

Процесс реформирования государственного управления в России не мог не затронуть и основы местного самоуправления. Последнее включает в себя комплекс вопросов, в частности: разграничение предметов ведения между органами государственной власти и местного самоуправления; полномочия органов местного самоуправления; открытость управления на местах; кадровое обеспечение руководящего звена; проработка нормативной правовой базы и многие другие. Решение их возможно с помощью создания системы местного самоуправления

с учетом национальных и конфессиональных особенностей проживания населения.

Местное самоуправление рассматривается как система действий, взаимодействий, а иногда и бездействий ее подсистем, элементов и важнейшего среди них – человека, с особенностями его взглядов, психологии, социального поведения, трудовых навыков. По существу, это есть совокупность элементов, состоящих в отношениях и взаимоотношениях людей, которая образует определенную целостность.

В аналитическом плане систему можно рассматривать так же, как и правильность расположения частей, определенный порядок, связанное целое. Такой подход означает четкую организацию работы; совокупность принципов, служащих основанием для той или иной деятельности; форму общественного обустройства; совокупность частей, связанных общей функцией; совокупность учреждений, организационно связанных в единое целое. То есть совокупность конкретных объектов (элементов системы), существование которых взаимосвязано или взаимообусловлено в силу достаточно определенных обстоятельств. Важнейшим признаком в таком понимании является целостность – появление у системы таких свойств, которых не было у каждого из них в отдельности.

Сущность местного самоуправления состоит в вовлечении жителей в решение вопросов их жизнедеятельности. Следовательно, местное самоуправление представляет собой явление самоорганизации социума, демократии, важнейшую форму народовластия.

Термин «местное самоуправление», по мнению многих зарубежных исследователей, появился на рубеже XVIII–XIX вв. и связывался с событиями Великой Французской революции, считаясь, тем самым, формой закрепления независимости социума от государства[1]. Наиболее четко сущность местного самоуправления удалось сформулировать П. Ашлею, который понимал под ним «такой строй, при котором на местные выборные органы ложиться ответственность за то, чтобы в данной местности в соответствии с законом, но и с соображением особенностей местных условий, осуществлялось заведование важными отраслями общественного управления под наблюдением центрального прави-

[1] См.: *Штимпфл Г., Шоллер Х.* Местное самоуправление. М., 1995. С. 17.

тельства, для которого нормальный путь вмешательства и понуждения состоит в обращении к общим судам»[1].

Проблемы организации местного самоуправления в России стали самостоятельным предметом научного осмысления к концу XIX в. Этой теме посвящены труды В.И. Пешкова, А.В. Васильчикова, Н.И. Лазаревского и др. Определяя сущность местного самоуправления, Л.А. Велихов писал, что это «власть подзаконная, действующая в порядке и пределах, указанных ей верховной властью». М.А. Курчинский предполагал, что самоуправление на местах являет собой управление всеми местными потребностями самим обществом. В земских кругах России было популярно определение Н.И. Лазаревского: «Местное самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, сознавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данною местностью и ее населением». В целом местное самоуправление в научной мысли понималось как управление жителями основными местными делами.

Важной попыткой систематизации правового регулирования муниципального управления в системе международных правоотношений стала разработка и принятие Европейской хартии о местном самоуправлении. Изложенные в хартии положения определили стратегическое направление развития местного самоуправления в демократических странах Европы, возводят органы местного самоуправления в важный элемент основы любого демократического строя. Согласно Европейской хартии (ст. 3), под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действовать в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Конституция Российской Федерации положила начало формированию нового института народовластия в России – местному самоуправлению, отнеся его к основам конституционного строя. Следовательно, местное самоуправление стало основополагаю-

[1] *Ашлей П.* Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. СПб., 1910. С. 10–11.

щей идеей организации власти, которая, наряду с принципом разделения властей по горизонтали, определяет иерархию уровней власти по вертикали[1]. Так, ст. 130 Конституции Российской Федерации определяет местное самоуправление как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, использование и распоряжение муниципальной собственностью». Из этого определения следует, что субъектом управления территориальной единицей выступает само население или избранные им органы, в качестве объекта – вопросы местного значения (вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения территориального образования). Следует отметить, что причисление муниципальной собственности к объектам территориального управления свидетельствует о ее признании в качестве одного из важнейших элементов местной власти, поддерживающих ее (власти) самостоятельный статус в системе государственно-властных отношений.

Уточненное, развернутое определение содержится в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г., подтвердившем, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Согласно Федеральному закону, местное самоуправление представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Таким образом, закон, с одной стороны, приблизил органы местного самоуправления к населению, с другой – сделал их ответственными не только перед государством, но и перед самими собой. Следовательно, был задан вектор на законодательное установление гарантий эффективности последовательного народовластия на местном уровне, на решение общих вопросов территориальной,

[1] См.: Система государственного и муниципального управления / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. М., 2007. С. 217.

организационной, институциональной организации местного самоуправления, на обеспечение баланса интересов государства и муниципальных образований.

Таким образом, местное самоуправление в России, по сути, не является ни институтом гражданского общества в чистом виде, ни органом государственной власти. Можно считать, что в определенной мере оно олицетворяет собой пограничное и связующее звено между государством и обществом. В то же время местное самоуправление отражает уровень связанности государства и общества, объем и меру подключения граждан к ведению и решению государственных вопросов. С сущностной точки зрения в этом важно именно «само»: самоорганизация, саморегулирование, т. е. использование таких процедур, посредством которых жители сами принимают решение на местном уровне и сами исполняют управленческое решение.

Местное самоуправление наделено государственно-общественной природой. С одной стороны, оно тесно связано с жителями местности, их самоорганизацией, самоуправлением для решения насущных проблем жизнедеятельности. Местному самоуправлению передано обширное поле юрисдикции: его органы не только принимают решения, обязательные для местных жителей, но и совершают государственные акты, имеющие общегосударственное значение и действие. Кроме того, местное самоуправление – это одна из форм реализации прав и свобод человека и гражданина, например, «право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей». По сути, государство признает местное самоуправление самостоятельным уровнем осуществления народом принадлежащей ему власти, что предполагает определенную организационную обособленность органов местного самоуправления от государственной власти.

С другой стороны, в федеративном государстве органы местного самоуправления являются одним из уровней власти, специфическим уровнем власти, которая учитывает и волю государства, и интересы населения. В осуществлении своей деятельности органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству. Кроме того, деятельность органов местного самоуправления всецело осуществляется в рамках существующего в России законодательства: Конституция, федеральные законы, законы субъектов и т. д. В этой связи для сохранения необхо-

димого баланса важно развивать институты непосредственной демократии, т. е. формы непосредственного участия населения в обсуждении, принятии решений по вопросам местного значения, контроль за реализацией принятых решений (собрания граждан, отчеты выборных лиц и др.).

Таким образом, местное самоуправление является значимым элементом основы демократического государства и представляет собой важнейшую форму народовластия. При этом институт местного самоуправления как социально-политический институт играет ключевую роль в сохранении и укреплении государственности, являя собой связующее звено между государством и обществом.