

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

Еникеева Динара Рияловна
аспирант Института права
Башкирского государственного университета, г. Уфа
E-mail: dinara-enikeeva@ya.ru

Местные органы власти включены в общеуправленческий механизм государства, деятельность которого направлена на решение задач, стоящих перед обществом и государством в целом.

Многие ученые-правоведы, определяя роль местного самоуправления в механизме публичного управления, дают толкование понятию «местное самоуправление», наделяя его схожими характеристиками. Например, А. И. Черкасов местное самоуправление определяет как «часть единой публичной администрации, децентрализованный и организационно обособленный элемент государственного механизма, выступающий в качестве административной организации по оказанию услуг населению в соответствии с общенациональными стандартами и общим политическим курсом центрального правительства» [9, с. 112]. Н. С. Бондарь полагает, что «муниципалитеты - это относительно децентрализованный элемент организации государства, включающий широкие начала демократии не в противовес государству, а, наоборот, являясь его продолжением в территориальных общностях» [1, с.202].

Проводя комплексный анализ научных взглядов, мы можем выявить следующие характеристики местного самоуправления как элемента единой системы управления государством.

Во-первых, местное самоуправление – элемент децентрализации. Французский юрист Ж. Ведель отмечает, что децентрализация состоит в передаче прав на принятие решений органам, которые не находятся в иерархическом подчинении центральным органам власти и которые зачастую избираются заинтересованными гражданами. Он также говорит о

необходимости децентрализации, обосновывая это тем, что, во-первых, децентрализованное управление является гораздо менее тяжеловесным и более практичным, чем централизованное управление; во-вторых, децентрализация имеет достоинства демократического характера, который более реален в местных масштабах, нежели в общенациональном [2, с. 36-37]. При этом степень децентрализации власти в демократическом государстве должна детерминироваться объективными потребностями развития общества и государства, т.е. на местном уровне «власти» должно быть столько, сколько её необходимо для жизнеобеспечения территориальных сообществ и решения на местах, в пределах их территорий, вопросов государственного значения [1, с. 203].

Во-вторых, местное управление является частью государственного механизма. Это проявляется в следующих их общих чертах:

а) Общность территориального пространства. Государство несет ответственность перед территориальными сообществами, его составляющими, обеспечивая территориальную целостность, экономическое и правовое единство страны. С. Ю. Кабашов отмечает: «Любое муниципальное образование – это не замкнутое пространство.... Следовательно, оно не может функционировать без общих «правил игры», устанавливаемых государством» [4, с. 95].

б) Общий род функций. Практически невозможно провести абсолютную границу между функциями государственного управления и местного самоуправления. Ведь местные органы власти осуществляют как сугубо местные функции, так и полномочия, вытекающие из централизованного управления [5, с. 460-461]. А. А. Уваров также замечает: «...как публичная власть местное самоуправление учреждено для решения тех дел, которыми ранее занимались государственные органы, но это не означает, что эти дела перестали считаться государственными: они по-прежнему находятся в сфере

интересов и политики государства» [8, с. 15]. Анализируя положения Европейской Хартии также можно сделать вывод о том, что предметы ведения местного самоуправления считаются таковыми в связи с «действительной способностью» органов местного самоуправления ведать определенными делами и исходя из интересов целесообразности, а не потому, что они свойственны исключительно местному самоуправлению [3, ст. 4].

в) Общность целей и задач. Органы государственной и муниципальной власти призваны решать публично значимые, т. е. общественные, дела, оказывая воздействие на общественные процессы, отношения, деятельность людей; осуществлять управленческую деятельность по упорядочению общественной жизни, обеспечению стабильности и развития общества в целом.

В-третьих, местное самоуправление как элемент демократического режима. Этот признак проявляется в том, что: а) местная власть наиболее приближена к населению, ежедневно соприкасается с ним; б) удовлетворяет их потребности, выполняет функции обеспечения нормальных условий жизнедеятельности населения, несет бремя не только политической и юридической ответственности, но и моральной; в) население местных сообществ имеет право участвовать в управлении общественными делами как непосредственно, так и через систему представительства.

Безусловно, местное самоуправление - это одна из необходимых основ демократического строя государства. Демократия как власть народа произрастает из местного самоуправления, а не наоборот. Демократия невозможна без местного самоуправления, которое обеспечивает наиболее приближенное к народу управление, тогда как местное самоуправление может развиваться в государстве без демократического режима. Например, царскую Россию, в которой было достаточно развитое местное самоуправление, трудно назвать «демократическим государством» [6, с. 4]. Переход к подлинно эффективному местному самоуправлению возможен только в результате

достижения обществом и государством определенного социального уровня развития. Следовательно, с одной стороны, местное самоуправление всегда является показателем уровня развития общества и государства, с другой стороны, сила, влияние и эффективность деятельности местного самоуправления является своеобразным барометром демократизма конкретного государства. В связи с этим демократическое государство основано, прежде всего, на способности населения осознать и принять статус обладателя права на самоуправление.

Поскольку местное самоуправление обладает не только государственной природой, но и общественной, то во взаимоотношениях с государством большое значение имеет такая характеристика, как обособленность.

Обособленность местного самоуправления от государственной власти предполагает три составляющих:

1. Самостоятельность, которая состоит в следующем: а) местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения путем различных форм прямого волеизъявления в пределах полномочий, предоставляемых государством; б) недопустимость вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления в части решения вопросов местного значения и отмены актов местного самоуправления без решения суда; в) население разрабатывает и принимает устав муниципального образования; г) финансово-экономическая самостоятельность.

2. Организационная обособленность означает, что вопросы определения структуры органов местного самоуправления, назначения должностных лиц местного самоуправления и осуществления местного самоуправления местное сообщество решает самостоятельно без участия государственных органов.

3. Автономность предполагает наличие у местных органов самоуправления самостоятельности по решению местных вопросов, т.е.

собственной компетенции, и свободы действий по осуществлению собственных инициатив по любому вопросу, находящемуся в их ведении.

Так, американский исследователь Роджер Уэльс считает наиболее важной характеристикой местного управления определенный элемент автономии, или самоуправления [10, р. 3]. Н. С. Бондарь придерживается такой же позиции: «Если местное самоуправление жестко «встроено» в государственную управленческую систему, теряет автономность, то можно говорить о ликвидации самоуправления...» [1, с. 203]. Естественно, стоит вопрос о степени предоставляемой автономии - полная автономия может распылить нацию [10, р. 3]. Мы согласимся с Роджером Уэльсом в том, что абсолютная самостоятельность местного самоуправления затруднит функционирование государства как единого целого, будет препятствовать реализации общенациональных проектов, создаст почву для самоуправления и всякого рода злоупотреблений. Поэтому применительно к местному самоуправлению, нам необходимо говорить об относительной самостоятельности, а не абсолютной. В пользу такой позиции выступает и С. Г. Соловьев: «вычленение института муниципальной власти в качестве самостоятельного публично-властного правового института не свидетельствует об абсолютной самостоятельности данного правового образования от института государственной власти» [7, с. 38].

Список литературы:

1. Бондарь Н. С. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для студентов вузов (2-ое изд., перераб. и доп.) / Под ред. Н. С. Бондаря. – М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2006. - 559 с.
2. Евдокимов В. Б. Местные органы в системе публичного управления зарубежных стран // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – М.: ИЗиСП, 2005, Вып. 3. - С. 30-38.

3. Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122). Принята в Страсбурге 15. 10. 1985 г.; вступила в силу для России 01. 09. 1998 г.// Собрание законодательства РФ. 7 сентября 1998 г. № 36. Ст. 4466.
4. Кабашов С. Ю. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений/ С. Ю. Кабашов, И. Р. Гимаев, С. Н. Лаврентьев. – Уфа: Гилем, 2006. - 285 с.
5. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие для вузов / Под общей ред. В. В. Еремяна.– М.: Академический Проект; Фонд «Мир», 2006. - 752 с.
6. Саначев И. Д. Сравнительный анализ моделей местного самоуправления в России, США и Западной Европе: Дис. ...док. юрид. наук / И. Д. Саначев. – Владивосток, 2005. - 342 с.
7. Соловьев С. Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. – Спб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – 328 с.
8. Уваров А. А. Местное самоуправление в России: краткий учебный курс (3-е изд. перераб.). – М.: Норма, 2008. - 320 с.
9. Черкасов А. И. Местное управление и самоуправление: конституционные модели // Сравнительное конституционное право. - М.: Манускрипт, 1996. - 673 с.
10. Roger H. Wells. American Local Government. - McGraw-Hill, 1939.