

УДК 342.25

В.Ю. Войтович, И.А. Мухина

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ

В статье дан правовой анализ местному самоуправлению с позиций политико-социального института и государственно-правовой природы. Основным субъектом местного самоуправления является население, выражающее свою волю путем референдума, выборов органов местного самоуправления и других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Субъектом муниципального права может быть и отдельный гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий на соответствующей территории муниципального образования. Конституционно гражданину, проживающему на территории соответствующего муниципального образования, гарантируются все права на участие в местном самоуправлении. Практическая реализация принципов местного самоуправления отстает от нормативно-теоретической базы. С 2011 по 2015 год численность работников государственного и муниципального управления в России увеличилась почти на 35,7 %, одновременно число работников муниципального управления стало меньше на 4,3 %. Местное самоуправление выступает основным условием развития правосознания населения, проживающего на территории муниципального образования, и только его активное развитие позволит считать российское общество гражданским.

Ключевые слова: сущность местного самоуправления, гражданское общество, правовая природа местного самоуправления, статус местного самоуправления, его полномочия, элементы общественного устройства, Конституция РФ.

Определяя сущность местного самоуправления, необходимо отметить, что не каждый автор, освещая данную проблему, глубоко ее понимает. Так, Е.В. Харченко и Ю.В. Вертакова определяют сущность местного самоуправления как единство знаний, искусства и опыта [1], конкретно не раскрывая указанные понятия. Поэтому сложно понять, в чем же сущность местного самоуправления. На наш взгляд, раскрывая сущность местного самоуправления необходимо выразить само понятие слова «сущность». Сущность должна в первую очередь выражать, от имени кого и ради чего осуществляются те или иные действия субъекта права, в данном случае местного самоуправления. Основная цель местного самоуправления – сформировать гражданское общество, то есть научиться решать вопросы, связанные с развитием основных элементов общественного устройства местного самоуправления, которые определяются политической, экономической и социальной сферой деятельности. Население, законодательно являясь основным субъектом местного самоуправления, в пределах своих полномочий может и должно участвовать в непосредственном обеспечении своей жизнедеятельности. Эти полномочия должны раскрываться по трем основным направлениям:

- 1) условия жизни каждого из жителей, проживающих на данной территории, должны быть гарантированы и обеспечены (социальные гарантии, образование, здравоохранение и т.п.);
- 2) обеспечение условий жизни населения в целом (охрана общественного порядка и безопасность жизни, информационные службы, благоустройство, озеленение и транспортное обслуживание);
- 3) обеспечение осуществления населением муниципального образования прав собственника в отношении муниципальной собственности.

Государственно-правовая природа местного самоуправления тесно связана с пониманием его как политико-социального института. Местное самоуправление в систему органов государственной власти не входит и представляет собой самостоятельный институт управления и ведения дел в пределах своих полномочий, которые понимаются нами с позиций формирования гражданского общества и на этой основе как реализация (становление) демократического правового государства. Поэтому сущность местного самоуправления должна выражаться в том, что именно через этот институт должно формироваться правосознание каждого человека (субъекта права), то есть осознание самого себя полноправным хозяином той территории, на котором функционирует муниципалитет.

Принципы муниципального управления – это основополагающие идеи, руководящие начала, на основе которых должна осуществляться самостоятельность решения вопросов достойной жизнедеятельности граждан, проживающих в пределах границ муниципального образования. При этом, еще раз подчеркиваем, что субъектом местного самоуправления является главным образом местное население, выражающее свою волю путем проведения референдума, выборов органов местного само-

управления и других форм прямого волеизъявления. Главенствующее место населения среди других субъектов местного самоуправления определяется и тем, что оно самостоятельно должно решать такие важнейшие вопросы местного значения, как владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, установлением местных налогов и сборов. Формирование и исполнение местного бюджета и др. [2]. В этом случае и должно происходить самостоятельное управление элементами (объектами) общественного устройства как в политической, экономической сферах, так и в социально-ориентированной основе общества.

В настоящее время местное самоуправление впервые «сверху» «вписывается» в политическую систему общества как важная структура народного представительства и организации политической и социально-экономической жизни общества. Именно через местное самоуправление как основной элемент политической системы общества граждане могут самостоятельно выражать свои интересы, оформляя их как своеобразную политическую «инициативу снизу» и тем самым влиять на государственные органы.

Социальный характер местного самоуправления позволяет говорить о нем как об основной движущей силе активизации населения в политическом регулировании не только демократических институтов и отдельных граждан, но и о системе управления на разных уровнях – муниципальном, региональном, государственном.

Демократическая сущность гражданского общества предопределяет социально-политическую природу местного самоуправления.

Высшая форма интеграции людей, соответствующая самой природе человека, представляет сущность самоуправления. Возможность объединения в добровольной и свободной форме одновременно проявляется в возможности самоуправления [3]. Рассматривая данную концепцию, необходимо отметить следующее: во-первых, основной признак демократического общества – это развитая система местного самоуправления. Именно на уровне местного самоуправления можно наиболее полно реализовать один из основополагающих принципов демократии – равное право и возможность всех дееспособных граждан на управление делами сообщества; во-вторых, местное самоуправление есть продукт демократии, одна из признанных форм осуществления народом принадлежащей ему власти; в-третьих, развитие демократических начал формирует гражданское общество, которое характеризуется самостоятельностью в реализации политических, экономических, социально-культурных, правовых, организационных и других отношений. Элементы гражданского общества – добровольность формирования первичных самоуправляющихся общностей людей, совокупность негосударственных общественных отношений, производственная и частная жизнь людей, сфера самоуправления свободных индивидов и их организаций, защита законом от прямого вмешательства в нее со стороны государственной власти и политики, развитая и независимая сеть средств массовой информации [4]. Принципы децентрализации, согласно концепции нового государственного управления, по которым сейчас проводится административная реформа в России, подразумевают переориентацию реализации государственных программ и проектов на более низкие уровни управления, в частности, на уровне муниципального образования. В таком случае местное самоуправление не только имеет относительную самостоятельность, в пределах своих полномочий, но может корректировать взаимодействие с государством. Самоуправляемость и саморазвитие, плюрализм, открытость, свобода, являясь основными признаками гражданского общества, выражаются в экономической свободе, многообразии форм собственности, рыночных отношений, социальной ориентации управляемой территории. Признание и защита естественных прав человека и гражданина, легитимность и демократический характер власти, равенство всех перед законом и правосудием, надежная юридическая защищенность личности нацелены на скорейшее становление правосознания конкретного гражданина, осознания себя хозяином территории, где родился; муниципалитета, в котором гражданин реализует свою жизнедеятельность; субъекта, в который входит та или иная форма муниципалитета, и в целом государства. В этом суть становления гражданского общества – через формирование, организацию и деятельность местного самоуправления.

Это, прежде всего, обусловлено видоизменением общественных отношений, сложившихся в новых условиях. При этом следует подчеркнуть одно обстоятельство: какими бы ни были радикальные условия, предпринимаемые для совершенствования местного самоуправления, они должны согласовываться с принципами Конституции Российской Федерации, при этом способствовать соблюдению в практической реальности конституционных норм. Поэтому сегодня представляется особенно

актуальным выявлять и претворять в жизнь волю законодателя, зафиксированную в ст. 12 Конституции РФ [4].

Анализируя сущность и значение местного самоуправления, необходимо сделать следующие выводы:

– во-первых, местное самоуправление – это разновидность местного управления, которое одновременно как бы антипод любому управлению извне, так как это самоуправление. В той или иной местности может иметь место управление гражданами «сверху», через представителей каких-либо структур публичной власти более высокой иерархии, но необходимо понимать, что местное самоуправление – самореализация местного сообщества и управление его внутренними делами в пределах своих полномочий осуществляется самостоятельно;

– во-вторых, положение ст. 12 Конституции РФ позволяет констатировать его (местное самоуправление. – *В.В.*) как субъекта российского конституционного права, который вправе осуществлять свою власть, в том числе и через органы местного самоуправления, выражая взаимоотношения с населением государства в целом;

– в-третьих, местное самоуправление является правом местного социума, поэтому граждане, проживающие на данной территории, имеют право на участие в местном самоуправлении, причем право подразумевает обязанность, то есть императивность, не допускающую никаких отклонений. В Конституции РФ нашли отражение политические, экономические, социальные, организационные и правовые гарантии местного самоуправления. Они заключаются в охране его правового статуса (включая судебную защиту), наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. При этом государство гарантирует местное самоуправление комплексом правовых актов, призванных обеспечить эффективное функционирование всей его системы;

– в-четвертых, самостоятельность местного самоуправления конституционно обеспечивается и тем, что его органы не входят в систему органов государственной власти. Местное самоуправление самостоятельно и как бы «отделено» от государства, которые образуют органы, осуществляющие в субъектах федерации государственную власть. Поэтому в ст. 12 Конституции РФ есть требование не включать органы местного самоуправления в систему органов государственной власти [5].

Основу местного самоуправления составляют следующие явления:

а) местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;

б) местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Курс на реализацию административной реформы в области государственного и муниципального управления, принятый с 2010 г., был направлен на развитие местного управления, повышение роли населения и гражданского общества в управлении социально-экономическим развитием территории, росте его правосознания.

Рассмотрим, как изменилась численность и структура чиновников различных уровней управления в России согласно данным Росстата [6] (см. табл.).

С 2011 по 2015 г. численность работников государственного и муниципального управления в России увеличилась почти на 573 тыс. человек, или на 35,7 %. При этом в наибольшей степени увеличилась численность чиновников федеральных государственных органов (на 598 тыс. человек, или на 71,6 %). Одновременно сократилась численность чиновников государственных органов в субъектах РФ на 4 тыс. человек, или на 1,5 %, а работников муниципального управления стало меньше на 21,5 тыс. человек, или на 4,3 %.

Аналогичные негативные, на наш взгляд, изменения произошли и в структуре: доля работников федеральных государственных органов в 2015 г. составляет почти 66 %, тогда как доля работников муниципального управления сократилась с 31,3 % до 22,1 %.

В настоящее время уменьшается значимость местного самоуправления в управлении страной и конкретным муниципальным образованием, которое как конституционная нормативная система должно обеспечивать решение вопросов местного значения, потому что значительно снижается количество работников местного самоуправления, а это вступает в противоречие с самой идеей местного самоуправления.

Динамика и структура численности чиновников в России

Уровень власти	Численность чиновников, тыс. чел.					2015 г. к 2011 г., %
	2011	2012	2013	2014	2015	
Всего работников государственного и муниципального управления	1603,7	1572,2	1548,1	2211,9	2176,4	135,7
в том числе						
– в федеральных государственных органах	835,9	813,3	793,3	1454,3	1434,1	171,6
– в государственных органах субъектов РФ	265,9	262,1	264,7	264,3	261,9	98,5
– в органах местного самоуправления	501,9	496,7	490,1	493,3	480,4	95,7
	Структура численности, %					2015 г. к 2011 г. (+/-)
Всего работников государственного и муниципального управления	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
в том числе	52,1	51,7	51,2	65,7	65,9	13,8
– в федеральных государственных органах	16,6	16,7	17,1	11,9	12,0	-4,5
– в государственных органах субъектов РФ	31,3	31,6	31,7	22,3	22,1	-9,2

Подтверждением уменьшения значимости местного самоуправления служит индекс «Учет мнения населения и подотчетность государственных органов (Voice and Accountability)» при проведении международной оценки качества государственного управления, согласно исследованиям Всемирного банка. Указанный индекс отражает реализацию гражданами страны гражданских свобод, политических прав, а также различные аспекты развития гражданского общества. В 2012 г. исследование охватывало 215 государств и территорий, Россия набрала только 22 балла из 100 возможных. Это говорит о том, что в России достаточно проработана теоретическая и нормативная база развития местного самоуправления, но в практической реализации еще существует много проблем.

Определенное законом право населения самостоятельно решать вопросы в пределах их полномочий, затрагивающие интересы сообщества в целом, развитие самосознания граждан в форме гражданского общества возможно только при соответствии управленческой деятельности местного самоуправления не только нормативной базе, но и реальным практическим действиям

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Харченко Е.В., Вертакова Ю.В. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие. М.: КНОРУС, 2009. С.245.
2. Войтович В.Ю. Муниципальная служба: учеб. пос. Ижевск, 2008. С.76.
3. Белоцерковский В. Самоуправление – будущее человечества или утопия? М., 1992. С. 26.
4. Войтович В.Ю. Государственность Удмуртии: история и современность. Ижевск: Удмуртия, 2003. С.153.
5. Войтович В.Ю. Местное самоуправление – конституционно-правовая основа становления гражданского общества в России // Вестн. Удм. ун-та. Сер. Экономика и право. 2005. № 6-1. С. 7.
6. Сайт Федеральной службы государственной статистики. URL:www.gks.ru.

Поступила в редакцию 11.09.16

V.Yu. Voitovicz, I.A. Mukhina

LOCAL GOVERNMENT: NATURE AND SIGNIFICANCE

The article provides a legal analysis of local government from the standpoint of political-social institution and the state-legal nature. The main subject of local self-government is the population, expressing its will through a referendum, elections of bodies of local self-government and other forms of direct will, through elective and other local governments. The subject of municipal law can be a private citizen of the Russian Federation, permanently residing on the territory of the municipality. The Constitution guarantees full rights to participate in local government for citizens residing on the territory of the corresponding municipality. The practical implementation of the principles of local self-government is lagging behind the normative-theoretical basis. From 2011 to 2015, the number of employees involved in state and municipal management in Russia has increased almost by 35.7 %, while the number of employees in municipal administration was less than 4.3 %. Local government is the main condition for development of legal consciousness

of the population living on the territory of the municipality, and only its active development will allow us to consider the Russian society to be a civil society.

Keywords: essence of local government, civil society, legal nature of local government, status of local government, authority, elements of the social system, European Charter, Council of Europe, Constitution of the Russian Federation.

Войтович Валерий Юрьевич,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой государственного
и муниципального управления ИЭиУ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Vojtovicz V.Yu.,
Doctor of Law, Professor,
Head of Department of State
and municipal management
Udmurt State University
Universitetskaya st, 1/4, Izhevsk, Russia, 426034

Мухина Инна Александровна,
кандидат экономических наук, доцент кафедры
экономики АПК
ФГБОУ ВО «Ижевская ГСХА»
426069, Россия, г. Ижевск, ул. Студенческая, 11
E-mail: innasun@udm.ru

Muhina I.A.,
Candidate of Economics, Associate Professor
at Department of agricultural economics
Izhevsk State Agricultural Academy
Studencheskaya st., 11, Izhevsk, Russia, 426069
E-mail: innasun@udm.ru