



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ДЕМОКРАТИЯ

А. НЯГУ,

преподаватель, Института истории государства и права Приднестровского государственного университета им. Т. Г. Шевченко

RÉSUMÉ

Pour le soutenir et le promouvoir la démocratie dans les sociétés en transition, l'un des aspects les plus importants est d'améliorer la démocratie locale. C'est le niveau de gouvernement - dans les zones urbaines et rurales - où le pouvoir réside dans le plus proche au niveau des citoyens, où les gens ont la possibilité de participer directement à la vie sociale, où les décisions affectent directement leur vie quotidienne. Au niveau local, les fondements théoriques sont remplis d'un contenu pratique, ce qui donne une impulsion au développement des processus démocratiques dans la société.

Dans cet article, nous proposons un résumé de la nature et de l'importance de l'autonomie locale, afin de révéler la relation étroite entre elle et la démocratie.

Mots-clés: la démocratie, l'autonomie local, le gouvernement local, l'autonomie, principes de la gouvernance démocratique.

Для поддержки и развития демократии в обществах, находящихся на переходной стадии, одним из наиболее важных аспектов является совершенствование демократии на местном уровне. Это уровень правления – как в городах, так и в сельской местности, - где власть находится на наиболее близком к гражданам уровне, где у людей есть возможность напрямую принимать участие в общественной жизни, где принятие решений напрямую влияет на их повседневную жизнь. На местном уровне теоретические основы наполняются практическим содержанием, и это придает импульс развитию демократических процессов во всем обществе.

В данной статье мы предлагаем краткое изложение сущности и значения местного самоуправления, для того чтобы раскрыть тесную связь между ним и демократией.

Ключевые слова: демократия, самоуправление, местное самоуправление, автономия, принципы демократического управления.

В последние годы, во многих странах, вступивших в эпоху демократизации, включая и Республику Молдова, существенно возрос интерес к концепции местной демократии. Причиной такого интереса послужили несколько факторов. Во-первых, несмотря на формальное провозглашение приверженности курсу реформ и демократизации, изменения последних лет являются неполными и незавершенными. Качество и глубина демократизации являются недостаточными из-за того, что большинство населения страны так и не ощутило преимуществ демократического общества. Более того, основной акцент реформ делался на государственном (национальном) уровне, на выборах президента и парламента, на политических процессах в столице, а не на местном уровне управления.

Во-вторых, переходный период сопровождался растущей бедностью, безработицей и преступностью, массовым отъездом граждан на работу за границу, ухудшением состояния окружающей среды и другими негативными факторами.

В-третьих, огромное влияние на местное управление в нашей стране и по всему миру оказывает разработка новых универсальных принципов демократического управления на международном уровне. Большой вклад в разработку новых принципов, определяющих роль местных властей в политической жизни страны, вносила Европейская хартия местного самоуправления, которая определяет сферы действия и ответственности местных властей. В частности, Хартия поддерживает введение и применение правил, гарантирующих политическую, административную и финансовую независимость местных властей. Хартия также ратует за передачу ответственности на уровень власти, наиболее близкий к гражданам. С этой целью Хартия устанавливает принципы в отношении законодательства, относящегося к местным властям, адекватных ресурсов (в том числе финансовых и административных) и прочего [10].

ческой плоскости. Результаты муниципального строительства в Республике Молдова показывают, что данная проблема требует к себе самого пристального внимания и серьезного изучения, поскольку во многом бессистемная, непродуманная и теоретически слабо обоснованная практика реформирования административно-территориальной организации нашего общества в постсоветский период привела к очевидным для всех промахам и негативным последствиям. Более того, нельзя не отметить, что вопросы функционирования демократического государства и местного самоуправления сравнительно редко рассматривались во взаимосвязи и целостности [15, с. 21].

К сожалению, в сознании большинства наших граждан пока еще преобладают сформировавшиеся десятилетиями стереотипы по вопросам организации властных структур. Граждане слабо представляют суть местного самоуправления, а также свою роль и

И так, вопросы демократии и местного самоуправления как никогда актуальны именно

в наши дни, причем эта актуальность обнаруживается не только в практической, но и в теорети-



ответственность как первичных субъектов самоуправления, не преодолено отчуждение населения и отдельного индивидуума от публичной власти, не возникло достаточных предпосылок для социальной включенности граждан в решение проблем местных сообществ.

Между тем результаты преобразования любых общественно-политических отношений во многом зависят от того, насколько люди, члены общества осознают суть происходящего и их итоги. Кроме того, многие представители публичной власти, включая государственных и муниципальных служащих, обладают низким уровнем организационной культуры и до сих пор находятся в плену устаревших традиций управления, что мешает в должной мере осознать те преимущества, которые может внести в их управленческую деятельность реализация местного самоуправления [1, с. 25].

Исходя из вышесказанного, представляется актуальным обсуждение вопросов, связанных с сущностью и значимостью местного самоуправления на сегодняшний момент и его соотношение с демократией.

Для начала, по нашему мнению, особенное значение представляет категория *самоуправление*. В зарубежной литературе, посвященной вопросам самоуправления, нет однозначной трактовки этого понятия. Основной вектор внимания исследователей направлен, главным образом, на проблемы *местного самоуправления* и лишь в незначительной степени касается других форм *общественного самоуправления*, широко представленных в общественно-политической практике современных, прежде всего демократических государств: политического, экономического, профессионального и т.д.

Как отмечает Н. Е. Коваленко, причина возникновения данных

форм общественного самоуправления – складывание основ гражданского общества в той или иной стране, это появление социальных групп и общностей (социально-классовые, производственно-экономические, политические, профессиональные, конфессиональные, этнические, демографические, по интересам, территориальные, криминальные и т.п.) с частными, обособленными интересами, реализация которых ложится, главным образом, на плечи самих граждан, а не государства [12, с. 8].

Таким образом, гражданское общество представляется как самоуправляющееся общество. Оно неразрывно связано с понятием «гражданин», возникшим еще в античную эпоху и обозначавшим полноправного жителя суверенной городской общины (полиса), обладавшего исключительным правом участвовать в управлении общественными делами, голосовать на выборах и занимать выборные должности [12, с. 8].

Понятие «*самоуправление*», как и большинство терминов в социальных науках, не имеет вполне точного и единого научного значения, и разными авторами понимается неодинаково. Наиболее полное и широкое толкование этому понятию было дано еще в XVII столетии в Англии (*selfgovernment*), откуда заимствовано в XIX веке государstвоведомы Германии и России. Во Франции соответствующего термина вовсе не существует, и он заменен понятиями «децентрализация» (*decentralization*) или «муниципальная власть» (*pouvoir municipal*) [13, с. 137].

Понятие «*местное самоуправление*» запущено в научный оборот и получило свое толкование также еще в Англии, в XVII в. (*local selfgovernment*), а оттуда, в свою очередь, заимствовано в XIX в. учеными континентальной Европы. Оно трактовалось как

административный порядок, при котором местные выборные органы осуществляют общественное управление под наблюдением центрального правительства [12, р. 8].

На всем протяжении истории местного самоуправления местное (муниципальное) самоуправление понималось по-разному. Наиболее полные определения стали появляться в середине XIX в. Так, известный германский государstвовед Г. Еллинек определял местное самоуправление как «*государstвенное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, – управление, которое в противоположность государstвенно-бюрократическому, есть управление через посредство самих заинтересованных лиц*» [7, с. 102].

Н. Лазаревский под местным самоуправлением понимал «*децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и текущую связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением*» [7, с. 104].

Англичанин И. Редлих местное самоуправление определял как «*осуществление местными жителями или их избранными представителями тех обязанностей и полномочий, которые им предоставлены законодательной властью или которые принадлежат им по общему праву*» [16, с. 15-16].

Особый интерес представляет позиция русского ученого Л. Велихова, по мнению которого местное самоуправление – это «*государstвенное управление каким-либо кругом дел на местах, образуемое посредством избрания уполномоченных на то*



лиц от господствующего класса местного населения» [7, с. 102].

Подчеркивая свою идею, Л. Велихов выделяет следующие выгоды и преимущества местного самоуправления:

«Во-первых, местные нужды лучше всего знакомы и ближе всего местным жителям, участвующим в избрании органов местного самоуправления и непосредственно заинтересованным в успешной деятельности последних.

Во-вторых, местное самоуправление развивает в гражданах самодеятельность, энергию, предприимчивость и ведет к высокому развитию общественных сил. Люди перестают ожидать всех благ от правительства, привыкая полагаться на самих себя.

В-третьих, общественная жизнь при наличии местного самоуправления равномернее распределяется по всему государству, не стягивается искусственно к центру, оставляя провинцию и периферию бессильными.

В-четвертых, местное самоуправление связывает администрацию с народом. Наряду с частными интересами у гражданина появляются общественные. Принимая участие в управлении, гражданин готов содействовать ему всеми силами, как своему собственному делу.

В-пятых, местное самоуправление дает гражданам ближайшее практическое знакомство с общественными делами.

Наконец, в-шестых, местное самоуправление является подготовительной школой для государственных деятелей высшей категории...» [7, с. 114-115].

На основе этих высказываний Н. Е. Коваленко делает вывод, что понятие местного самоуправления теснейшим образом связано с политико-правовой природой этого явления, а также с его *демократической сущностью*, вытекающей из естественно-

исторического факта, что местное самоуправление – это форма народоправства, т.е. форма осуществления народом своего права на власть [12, с. 11].

Далее, автор представляет современную трактовку местного самоуправления, которая, по нашему мнению, представляет особый научный интерес.

Государство, как особо сложная социально-экономическая система, всегда имеет несколько уровней управления и соответственно несколько уровней публичной власти. При этом соотношение между элементами управления и самоуправления в разных государствах и в разные периоды времени может быть различным. В *тоталитарном* государстве подбор руководителей всех уровней, наделение их полномочиями и распределение ресурсов осуществляется сверху вниз, а ответственность – снизу вверх. *Местная власть* в этом случае представляет собой лишь нижний уровень государственной власти (местное государственное управление).

В *демократическом* же обществе источником власти признается народ, устанавливаются ответственность органов власти перед народом и контроль общества над властью, власть является выборной, причем на альтернативной основе, разграничение полномочий и ресурсов по уровням власти регулируется законами, а *местная власть* функционирует на принципах самоуправления.

Исходя из этих моментов, автор определяет местное самоуправление как *уровень публичной власти, наиболее приближенный к населению, избираемый населением и обладающий значительной автономией и самостоятельностью в решении вопросов местной жизни*.

В этом состоит его принципиальное отличие от местного государственного управления,

осуществляемого назначенными сверху чиновниками. При честном и квалифицированном руководстве местное государственное управление также может быть весьма эффективным. Весь вопрос в том, кем при этом являются проживающие в данной местности граждане – управляемыми или источником власти. *Самоуправляться* – значит самостоятельно принимать решения, самостоятельно управлять и самим отвечать за последствия своих действий [12, с. 15].

По мнению Е. С. Горбатьюка, дефиниция «местное самоуправление» многозначна. Местное самоуправление рассматривается с различных позиций и трактуется в разных смыслах: в социально-философском – как вид социальной самоорганизации; в политико-правовом – как форма народовластия и способ решения гражданами вопросов местного значения; с функциональной точки зрения – как род профессиональной деятельности – управление. В то же время местное самоуправление – это основополагающий принцип осуществления власти, который в сочетании с принципом ее разделения определяет систему управления демократического правового государства. Местное самоуправление характеризуется и как способ организации власти и многообразии форм деятельности совместно проживающих на определенной территории граждан для самостоятельного и под свою ответственность решения проблем и вопросов местного значения, управляя делами местного хозяйства по праву, признаваемому и гарантированному государством. В последнее время в связи с проведением административной реформы, реформы местного самоуправления распространение получает трактовка местного самоуправления как института организации и предоставления услуг гражданам [8, с.73-74].

Итак, как и многие термины в общественных науках, *местное самоуправление* не имеет законченного и единого научного толкования. Как уже отмечалось, в разное время и различными авторами самоуправление понималось по-разному. Сегодня в литературе предлагается более тридцати определений местного самоуправления.

Существует и определение местного самоуправления, принятое Советом Европы. Оно зафиксировано в *Европейской хартии местного самоуправления*, принятой 15 октября 1985 г. в Страсбурге и ратифицированной Республикой Молдова 16.07.97 г.

В соответствии с п. 1 Хартии ст. 3 под местным самоуправлением понимается *«право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»* [10].

Несмотря на это, в законодательстве Республики Молдова категория «местное самоуправление» не встречается и, соответственно, не определяется. В *Конституции Республики Молдова* и в *Законе о местном публичном управлении* используется понятие «местное публичное управление», которая в ст. 1 вышеназванного закона определена как: *«совокупность местных органов публичной власти созданных в соответствии с законом для защиты общих интересов населения отдельной административно-территориальной единицы»* [11]. С нашей точки зрения, такое упущение несовместимо с демократическими процессами, происходящих в нашем обществе. Это объясняется тем, что «местное самоуправление» комплексное понятие, которое раскрывается в следующих основных аспектах:

1) местное самоуправление

есть явление демократии, форма народовластия и его надо рассматривать в системе демократии и с точки зрения обеспечения принадлежности власти народу;

2) местное самоуправление представляет собой пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой; в нем имеет место сочленение общественных и властных полномочий;

3) местное самоуправление принадлежит к управленческим явлениям, призванным направлять, организовывать и регулировать общественную жизнедеятельность;

4) местное самоуправление является способом инициации и практического осуществления самодеятельности, творческой энергии и ответственности населения по месту жительства; это форма реализации прав и свобод человека и гражданина.

5) местное самоуправление представляет собой целостную систему общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего, без вмешательства извне каких-либо иных властных структур, вопросы местного значения [2, с. 133].

Более того, местное самоуправление рассматривается (особенно в юридической литературе Российской Федерации) как право с конституционным значением [4, с. 32-34; 17, с. 131-146; 8, с. 73-81].

В качестве *объекта* местного самоуправления выступает часть общественных дел местного значения, которые имеют локально-территориальный характер, и возникают на муниципальном уровне в процессе осуществления своей деятельности населением городских, сельских поселений и других муниципальных образований. Вопросы местного значения носят комплексный характер, так как представляют собой сово-

купность производственных отношений, возникающих при реализации территориальных экономических интересов граждан отдельного сообщества во всех сферах местной жизни: экономической, финансово-бюджетной, социально-культурной и других.

Субъектом местного самоуправления является население, проживающее на территории соответствующего муниципального образования и реализующее свое право осуществления местного самоуправления. Общие интересы и запросы жителей местного сообщества субъективируются в самостоятельной деятельности отдельных граждан, физических и юридических лиц, в том числе предприятий, учреждений, организаций, органов власти, других непосредственно изъясляющих свою волю [12, с. 17-18].

В данном контексте, важным является вопрос о соотношении демократии и местного самоуправления. Исторически существовало три разнообразных точки зрения о связи местного самоуправления и демократии. Первая рассматривала самоуправление как бережно охраняемую традицию, находящуюся в противоречии с демократическими принципами. Согласно второй, принципы демократии – правление большинства, эгалитаризм и общие стандарты для всех – не могут быть приспособлены к потребностям местного самоуправления. Таким образом, понятие демократии не включает местное самоуправление, более того, указанные понятия противоречат друг другу. Третья точка зрения настаивает на необходимой связи демократии и местного самоуправления [9, с. 6-9].

Поддерживая последнее положение, Е. И. Баулина приводит ряд общих черт, которые характерны как для демократии, так и для местного самоуправления, представляющих собой формы



осуществления публичной власти. Соответственно, самоуправление является одной из двух составных частей, посредством которых реализуется народовластие. Большинство форм местного самоуправления функционирует на основе таких общих с демократией принципов, как свобода и равенство. Развитость и демократии, и местного самоуправления определяется широтой применения принципов выборности, активностью системы представительных органов и функционированием институтов непосредственного народовластия [3, с. 27].

Тесная связь между местной самоуправлением и демократии в последнее время раскрывается через понятие «муниципальная демократия» [6, с. 212-216].

По мнению Н.С. Бондаря, муниципальная демократия – демократия «малых пространств», «основанная на единстве свободы и ответственности, самоуправленческая форма осуществления населением по месту жительства публичной власти, коллективных и индивидуальных прав граждан по самостоятельному решению в пределах, установленных Конституцией и действующим законодательством, вопросов местного значения, непосредственному обеспечению жизнедеятельности и оказанию муниципальных услуг в интересах местного сообщества и отдельных граждан» [5, с. 42].

С точки зрения А. А. Новоселова, «местная (муниципальная) демократия – это динамично развивающаяся система со множеством взаимосвязанных и постоянно меняющихся компонентов, в рамках которой происходят процессы взаимодействия на локальном уровне таких актеров, как наднациональные силы и институты, национальные и местные правительства, гражданское общество, неправительственные

организации, а также различных групп давления, в процессе выработки общезначимых решений» [14, с. 12]. То есть, муниципальная демократия – явление политико-правовое.

Как политико-правовое явление, муниципальная демократия имеет ряд отличительных признаков. Н. С. Бондарь выделяет шесть отличительных признаков муниципальной демократии [5, с. 17]. Во-первых, она осуществляется в особой сфере общественных отношений, которую формируют вопросы местного значения; во-вторых, она реализуется на низовом территориальном уровне организации публичной власти; в-третьих, охватывая собой всю территорию страны, она проявляется и таким образом имеет своими пространственными пределами территории муниципальных образований; в-четвертых, основываясь на принципах самоуправления, она предполагает максимальное сближение управляющего и управляемого субъектов, органов муниципальной власти и местного сообщества и, соответственно, непосредственной и представительной демократии; в-пятых, она организационно обособлена от демократических институтов государственной власти; в-шестых, муниципальная демократия не ограничивается самоуправленческими властеотношениями, но включает также институты общественного, не публично-властного характера.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что управление на местном уровне представляет собой самое приемлемое пространство для развития и проявления всех форм демократии. Соответственно, именно с этого уровня должна начинаться и демократия в Республике Молдова.

Библиография:

1. Алиев Т. *Местное самоуправление как демократический институт власти* // Власть, 2008, № 08.

2. Атаманчук Г. В. *Теория государственного управления*. М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 1997.

3. Баулина Е. И. *Непосредственная демократия в системе местного самоуправления* // Вестник Челябинского гос. ун-та, 2008, № 22.

4. Битоков А. В. *К вопросу о понятии и содержании конституционного права на осуществление местного самоуправления* // Современное право, 2007, №8(1).

5. Бондарь Н. С. *Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России*. М., 2009.

6. Ванев О. Н. *Муниципальная демократия: к вопросу об участии граждан в местном (городском) самоуправлении* // Теория и практика общественного развития, 2010, №4.

7. Велихов Л.А. *Основы городского хозяйства*. Обнинск, 1995.

8. Горбатюк Е. С. *Право на самоуправление в российских условиях* // Политэкс, 2010, №2.

9. *Демократия и местное самоуправление*. Реферат на книгу: Hill D.M. *Democratic theory and local government*. М., 1994.

10. *Европейская Хартия Местного Самоуправления*, Страсбург, 15 октября 1985 года. http://www.fes.kiev.ua/Dokument/Schimanke/RU_Charta_msu.pdf.

11. Закон Республики Молдова о местном публичном управлении, от 28 декабря 2006 года, №436-ХVI // Мониторул Официал № 32-35/116 от 09.03.2007.

12. Коваленко Н. Е. *Местное самоуправление как форма демократии: Учебное пособие*. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2008.

13. *Муниципальное право*. Под ред. Н.С. Бондаря. М., 2002.

14. Новоселов А.А. *Применение концепции «местной демократии» в современном процессе государственного строительства Европейских стран*: Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук, Н.Новгород, 2006.

15. Халипов В. Ф. *Введение в науку о власти*. М. 1996.

16. Шугрина Е.С. *Муниципальное право: Учебник*. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005.

17. Шугрина Е. С. *Понятие права на осуществление местного самоуправления* // Вопросы государственного и муниципального управления, 2008, №2.