ТЕМА 1.

СИСТЕМЫ И МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

План

1.1.Сущность местного самоуправления и его взаимосвязь с развитием общества

1.2.Теории местного самоуправления

1.3.Атрибуты местного самоуправления

1.4.Соотношение понятий «местное самоуправление» и «муниципальное управление»

1.5.Процесс муниципального управления

1.6.Особенности муниципального управления

1.7.Местное самоуправлениекак форма народовластия

1.8.Местное самоуправление как основа конституционного строя

1.9.Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения

1.10. Определение местного самоуправленияв законодательстве РФ

1.11. Принципы местного самоуправления

1.12. Системы и модели местного самоуправления

1.1. Сущность местного самоуправления и его взаимосвязь с развитием общества

Всякая сложная социально-экономическая система, а именно такой системой является государство, нуждается в сочетании централизации и децентрализации управленческих функций. Какие-то решения должны приниматься на самом верхнем уровне, другие могут быть распределены по нижним уровням управления. За каждым уровнем управления закрепляется свой круг решаемых вопросов (обязанности, задачи, функции) и полномочия для их выполнения, выделяются необходимые для этого материальные, финансовые и другие ресурсы, устанавливается ответственность за принимаемые решения. При этом нижний уровень управления может либо действовать по жестко заданному сверху алгоритму либо обладать определенной свободой и самостоятельностью в решении закрепленных за ним задач, наделяться необходимыми для этого властными полномочиями. В последнем случае имеет место децентрализация власти, появляются элементы самоорганизации и самоуправления.

Управление – это внешнее воздействие, «поступающее» в систему извне. Самоуправление – это внутреннее воздействие, вырабатываемое самой системой. Государство имеет несколько уровней управления и, соответственно, несколько уровней публичной власти: центральный (федеральный), региональный (субфедеральный) и местный (субрегиональный), в котором, в свою очередь, может быть два, а в некоторых странах даже три подуровня. При этом степень самостоятельности каждого уровня, соотношение между элементами управления и самоуправления в разных государствах и в разные периоды времени может быть различным.

Тоталитарное государство характеризуется высоким уровнем централизации, а источником власти признается ее верхний уровень, иногда освященный именем бога. В таком государстве подбор руководителей всех уровней (даже при наличии формальной выборности, как это было в СССР), наделение их полномочиями и распределение ресурсов осуществляется «сверху вниз», а ответственность – «снизу вверх». Здесь выстраивается жесткая вертикаль власти, а местная власть представляет собой лишь нижний уровень государственной власти (местное государственное управление).

В демократическом государстве источником власти признается народ, устанавливаются ответственность органов власти перед народом и контроль общества над властью, власть всех уровней является выборной, причем на альтернативной основе,

разграничение полномочий и ресурсов по уровням власти регулируется законами, а местная власть функционирует на принципах самоуправления.

В Российской Федерации как демократическом государстве признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ). Решающий голос в принятии решений по вопросам жизнедеятельности в границах своей территории принадлежит жителям этой территории и избираемым ими органам местного самоуправления.

Местное самоуправление есть 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 назначаемыми сверху чиновниками. Однако весь вопрос в том, кем при этом являются проживающие в данной местности граждане – объектом или субъектом управления, управляемыми или источником власти. Суть местного самоуправления состоит в признании права гражданина быть источником местной власти, самому принимать решения по повседневным вопросам своей жизни и самому отвечать за их последствия.

Основные признаки местного самоуправления, отличающие его от государственной власти, наиболее точно были указаны основоположником российской муниципальной науки профессором Л. Велиховым в его классическом труде «Основы городского хозяйства», изданном в 1928 г. К таким признакам он относит:

- различие в характере власти. Местное самоуправление – власть подзаконная, действующая в порядке и пределах, указанных ей верховной властью;
- разграничение сфер компетенции, т.е. отграниченность круга дел, предоставленных местному самоуправлению;
- самостоятельные источники средств. Нельзя говорить о местном самоуправлении как об особом субъекте прав, раз ему не предоставлены те или иные определенные и отграниченные средства к осуществлению своих задач;
- территориально-ограниченный выборный принцип.

Эти высказывания классика можно считать основополагающими для понимания сущности и духа местного самоуправления. В современном обществе утвердился взгляд на местное самоуправление как на одну из необходимых основ любого демократического строя, как важнейший принцип организации власти в государстве, как непременное условие формирования и развития гражданского общества.

1.2 Теории местного самоуправления

Идеи организации общинного управления были впервые сформулированы и обоснованы французским ученым Г. Турэ в 1790 г. в Национальном собрании Франции в рамках доклада по законопроекту о реформе местного управления. Г. Турэ сформулировал две основные проблемы учения о местном самоуправлении:

- «понятие о собственных общинных делах, присущих по своей природе муниципальному управлению»;
- «понятие о делах государственных, которые передаются государством органам местного самоуправления».

Варианты решения этих проблем легли в основу различных теорий местного самоуправления. В сводном виде их характеристика представлена в табл. 1.1

Таблица 1.1

Основные теории местного самоуправления

Теории	Основные признаки
1. Общественная теория	Строгое разграничение государственных и общинных дел
1.1. Хозяйственная тео-	Приоритет хозяйственной самостоятельности общины

рия	
1.2. Юридическая теория	Приоритет юридической самостоятельности общины
1.3. Политическая теория	Приоритет принципа отделения должностных лиц общины от государственной службы
2. Государственная теория	Общинные дела – часть государственных дел, переданных для исполнения на места
3. Государственно-общественная теория	Выполнение общиной как местных, так и государственных дел
4. Теория «социального обслуживания»	Главная задача органов местного самоуправления организация обслуживания населения; главная цель благосостояние жителей коммуны

В первой половине XIX в. французский государственный деятель, историк и литератор А. Токвиль отстаивал теорию свободной общины. Эта теория оказала определенное влияние на развитие законодательства того времени и, в частности, нашла отражение в положениях бельгийской Конституции 1831 г. об особой «общинной» власти.

Представителями *общественной теории* местного самоуправления (теории свободной общины) считаются Р. Гнейст, Э. Майер, О. Лабанд, О. Ресслер и др. По их мнению, к трем конституционным властям (законодательной, исполнительной и судебной) необходимо присоединить четвертую – общинную власть. Община должна иметь право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование, причем государство не создает общину, а лишь признает ее. Носитель власти в общине – народ. Отсюда следует, что круг общинных дел отличен от государственных, государственное вмешательство в ее внутренние дела недопустимо, должностные лица местного самоуправления не являются государственными чиновниками. Изложенная теория обладает тем недостатком, что на деле местное самоуправление не только признается, но и регулируется государством, полное невмешательство государства в дела местного самоуправления невозможно. Практика показала, что органы самоуправления осуществляли функции не только частно-правового, но и публично-правового характера, свойственные органам публичной власти (принятие общеобязательных решений, сбор налогов и др.). Оказалось, что нельзя дать точного разграничения дел собственно общинных (местных) и дел государственных, порученных для исполнения общинам.

Разновидность общественной теории самоуправления – *хозяйственная теория*. По мнению ее сторонников (Р. Моль, А. Васильчиков), функции самоуправления строго хозяйственные. Этим оправдываются самостоятельность общины (коммуны) и отсутствие государственного надзора за ее деятельностью. Однако властные функции общины на практике не могут быть только хозяйственными.

Юридическая теория исходит из того, что, органы местного самоуправления выполняют часть функций государственного управления, но являются органами не государства, а общины. Все самоуправляющиеся единицы рассматриваются, согласно этой теории, как субъекты предоставленных им в полное обладание государственных прав. Поэтому необходимо наличие выборных органов местного самоуправления в противоположность органам, назначаемым правительством.

В дореволюционной России существовала *политическая теория* самоуправления. Согласно ей, должностные лица местного самоуправления не принадлежат к профессиональному чиновничеству, так как исполняют свои обязанности не по назначению от правительства, а по выбору местного населения. Самоуправление выражается

прежде всего в самостоятельности граждан, не поступивших на государственную службу и потому свободных в своем волеизъявлении.

Государственная теория (Л. Штейн, Н. Лазаревский, А. Градовский) в противоположность рассмотренным выше исходит из того, что местное самоуправление – часть государства, и поэтому невозможно точное разграничение общинных и государственных дел. Согласно этой теории, общинные дела – часть государственных дел, переданных для исполнения на места. Источником общинной власти служит государство. Всякое управление есть дело государственное, поэтому местное сообщество не обособлено от государства, а служит государственным интересам и целям. Согласно этой теории, самоуправление это одна из форм организации местного государственного управления. Все полномочия в области местного самоуправления получены от государства, следовательно, имеют источником государственную власть. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а местными жителями, заинтересованными в результатах местного управления.

Практика организации местной власти в советский период основывалась именно на этой теории. Общественная и государственная теории местного самоуправления имели своих сторонников и в дореволюционной России, где в XIX в. были осуществлены земская и городская реформы. Основные начала общественной теории самоуправления получили обоснование в работах В. Н. Лешкова и А. И. Васильчикова. В. Н. Лешков, видный славянофил, основываясь на идеях о самобытности русской общины и ее неотъемлемых правах, выступал за независимость местного самоуправления от государства, за необходимость равного участия в выборах всех членов земств, потому что они связаны одинаковыми общественными, земскими интересами. А. И. Васильчиков, противопоставляя местное самоуправление бюрократическому государственному порядку управления, приходил к выводу, что местное самоуправление чуждо политике: оно имеет свою особую цель и особую сферу деятельности.

На положения государственной теории самоуправления опирались в своих работах такие видные российские юристы, как Б. Н. Чичерин, А. Д. Градовский, В. П. Безобразов, Н. И. Лазаревский и др.

В *теории «социального обслуживания»* делается ставка на осуществление органами местного самоуправления одной из основных своих задач организации обслуживания населения, предложения ему различных услуг. Главная цель деятельности местного самоуправления, по мнению сторонников этой теории, благосостояние жителей коммуны.

Следует заметить, что между государственными и местными делами все же есть принципиальное различие: «Государство имеет дело с гражданами. Местное самоуправление имеет дело с жителями». Это образное выражение принадлежит видному российскому юристу М. Краснову и имеет глубокий смысл. Действительно, обеспечение гражданских и социальных прав и свобод человека, зафиксированных в Конституции РФ, – функция государства, тогда как устройство жизни в конкретном поселении – вопрос местного значения.

Большинство современных ученых занимают позицию двойственной, государственно-общественной природы местного самоуправления. Соответствующая теория предполагает выполнение общиной как местных дел, не требующих вмешательства и контроля со стороны государства, так и определенного круга дел государственного значения. В последнем случае органы местного самоуправления выступают агентами государства на местном уровне и действуют под контролем государства.

Наряду с различием местных и государственных дел, следует подчеркнуть принципиальное отличие местного самоуправления от самоуправления в общественных организациях. Оно состоит в том, что местное самоуправление имеет форму пуб-

личной власти. Член самоуправляемой общественной организации, не желающий подчиняться ее уставным положениям и требованиям, может просто выйти или быть исключенным из ее состава. Жителя данного поселения исключить невозможно и некуда, поэтому он должен быть принужден к выполнению общих правил и порядков, установленных общиной. Для возможности такого принуждения органы местного самоуправления должны иметь властные полномочия, полученные от избравшего их населения.

В статье 3 части I Европейской хартии о местном самоуправлении, принятой Советом Европы в Страсбурге 15 октября 1985 г., под местным самоуправлением понимаются 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.

В исследовании Г. Холлиса и К. Плоккер также дано толкование ряда терминов, относящихся к местному самоуправлению. Так, под «местным управлением» понимаются «все уровни ниже государственного», под «местной властью» «организация, представляющая и действующая в интересах своих избирателей через избираемый совет и его исполнительный орган», а под «местным самоуправлением» «право демократически автономной единицы субнационального уровня управления регулировать и управлять значительной частью проблем общественности в интересах местного населения».

Еще 50 лет назад американские специалисты писали о роли самоуправления так: «Различные подробности и обычаи штатов и даже отдельных районов внутри штатов подтверждают тот принцип, что знакомство и полное понимание местных особенностей, обычаев и норм являются краеугольным камнем успешного самоуправления. Местное судопроизводство является существенной частью любого демократического правления. Ни один государственный орган, даже самый благонамеренный... не может находиться в таком тесном контакте с управляемыми, как местные органы в штатах и их подразделениях. Принцип «самоуправления» принимался творцами Конституции за аксиому. Решающим признаком самоуправления является не то, как оценивают его посторонние, а то, как оценивают его управляемые».

Статья 130 Конституции Российской Федерации определяет **местное самоуправление** как самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Если использовать дословный перевод, термин «муниципалитет» (от лат. municipium, где munus обязанность и cipio беру) означает «город с правом самоуправления», т.е. самоуправление это взятое на себя бремя общественных дел. В этом смысле муниципалитет является своеобразной корпорацией жителей, объединившихся для реализации общих интересов и совместного решения общих задач. Имеется в виду, что население (местное сообщество) и образуемые им органы могут сами решать задачи повышения уровня и качества своей жизни гораздо лучше, чем государственные органы при централизованном управлении местными делами.

Суть местного самоуправления состоит в признании права гражданина быть источником местной власти, самому принимать решения по повседневным вопросам своей жизни и самому отвечать за их последствия. В современном обществе утвердился взгляд на местное самоуправление как на одну из необходимых основ любого демократического строя, важнейший принцип организации власти в государстве, непременное условие формирования и развития гражданского общества.

Характеризуя сущность местного самоуправления, профессор В. Г. Игнатов выделяет следующее:

- местное самоуправление это не самоцель, а лишь средство улучшения качества жизни населения, образующего местное сообщество;

- местное самоуправление направлено главным образом на решение вопросов местного значения; однако такая ориентация не означает, что органы территориального самоуправления могут игнорировать задачи, имеющие общерегиональное или федеральное значение, эти задачи следует решать только в соответствии с законом или при обязательной передаче органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов;
- местное самоуправление базируется на системе принципов, основополагающим из которых является самоответственность;
- местное самоуправление должно опираться на разнообразные формы прямого волеизъявления граждан: местные референдумы, собрания (сходы), муниципальные выборы и др.;
- обязательный элемент местного самоуправления наличие в муниципальных образованиях выборных органов местной власти.

Как известно, в демократическом государстве разделение власти происходит не только по «горизонтали» на законодательную, представительную и судебную ветви, но и по «вертикали» на центральную и местную. В федеративном государстве такое разделение еще более дифференцируется и выделяются уже три уровня власти центральная (федеральная), региональная (субъектов федерации) и местная (местное самоуправление). Наличие местного самоуправления обусловливается тем, что центральная и региональная власти не в состоянии эффективно решать разноуровневые проблемы. К тому же единообразный подход в управлении не может учесть всех особенностей местных территорий, поэтому последние и получают определенную автономию в решении местных дел. При федеративном устройстве государства местное самоуправление является одним из уровней власти, самым нижним, но самым близким к населению той или иной территории.

Таким образом, **местное самоуправление** это организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Это означает, что государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного и независимого уровня власти, принадлежащей народу и им же самим осуществляемой. Однако система местного самоуправления это не государство в государстве: она интегрирована в общую систему управления делами государства и общества, хотя и занимает в ней особое место, обладая определенной автономией. Местное самоуправление представляет собой ту специфическую «ветвь власти», которая на местном уровне, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой наиболее полно учитывает интересы населения.

Для России местное самоуправление это не только элемент демократии, но и неотъемлемый атрибут сложных экономических отношений различных форм собственности, закрепляемых на конституционном уровне, и их субъектов. Другими словами, становление рыночных отношений и развитие местного самоуправления в значительной степени взаимообусловлены. Реализация современных принципов организации местного самоуправления на основе традиций российской муниципальной школы не только гарантирует становление и развитие демократических традиций в обществе, но и обеспечивает устойчивое социально-экономическое развитие страны. Экономический потенциал муниципальных образований должен составлять значительную часть экономического потенциала всей России. Когда местное самоуправление берет на себя вопросы жизнеобеспечения на локальном уровне, оно способствует не только сохранению, но и укреплению государства.

Как видно из приведенных выше определений, разные исследователи описывают сущность местного самоуправления по-разному, в зависимости от точки зрения на политико-правовую природу этого явления. А эта точка зрения, в свою очередь, связана с той или иной теорией местного самоуправления.

1.3. Атрибуты местного самоуправления

Атрибуты местного самоуправления (от лат. attribuo придаю, наделяю) это неотъемлемые свойства местного самоуправления, без которых оно не может существовать. Действующее законодательство выделяет ряд обязательных атрибутов местного самоуправления: территорию, население, выборные органы, формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении, местный бюджет, местные налоги и сборы, муниципальную собственность, местные нормативные акты. В учебном пособии будут освещены только те атрибуты местного самоуправления, которые в своей совокупности характеризуют его организационные основы. Речь идет об органах местного самоуправления, формах непосредственного осуществления населением права на местное самоуправление, местных нормативно-правовых актах.

Отечественный ученый Л. А. Велихов отмечал, что при всех индивидуальных особенностях, присущих местному самоуправлению в разных государствах, можно отметить и следующие бесспорные существенные признаки, ему свойственные и отличающие его от центральной правительственной власти:

- различие в характере власти. Центральная государственная власть есть власть суверенная, верховная, могущая сама по себе реформировать; органы же местного самоуправления власть подзаконная, действующая в порядке и в пределах, указанных ей верховной властью;
- разграничение сфер компетенции властей центральных и местных, т.е. ограниченность круга дел, предоставленных местному самоуправлению. Самоуправление возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается (предметы его ведения). В этом его отличие от Советов, где все уровни власти занимались всем, а окончательным являлось только решение центральных органов власти;
- самостоятельные источники средств. Для реализации полномочий по своим предметам ведения местное самоуправление должно иметь собственные ресурсы в виде самостоятельного бюджета и муниципальной собственности;
- территориально ограниченный выборный принцип местного самоуправления. Эта власть требует обязательного наличия представительства населения, т.е. она выборная.

Отсюда видны, с одной стороны, отличия, а с другой неразрывная связь местного самоуправления с государственной властью.

1.4 Соотношение понятий «местное самоуправление» и «муниципальное управление»

Обратим внимание на то, что понятие «местное самоуправление» часто смешивают с понятием «муниципальное управление». Данное смешение неправомерно. О понятии «местное самоуправление» речь шла выше. Термин «муниципальное управление» не встречается в законодательстве и является сравнительно новым и в теории, и в практике современного государственного строитель ства , хотя вопросы управления муниципальным хозяйством разрабатывались в России и ранее (наиболее известным трудом является «Основы городского хозяйства» Л. Велихова). Слова «муниципальный», «муниципалитет» происходят от латинского «municipium» и изначально восходят к двум корням: «munus» – тяготы, бремя, а «capio», «recipio» – беру, принимаю. Поэтому муниципалитетом называется городское управление, принимающее на себя бремя общественной власти для выполнения общегородских задач, распоряжения хозяйственными средствами. Понятие «муниципальное управление» появилось в российской науке сравнительно недавно и в настоящее время находится в стадии становления.

Муниципальное управление является особым типом управленческой деятельности, осуществляемой органами и должностными лицами местного самоуправления, направленной на удовлетворение коллективных интересов и потребностей населения. Объектом муниципального управления выступает территория муниципального образования, а целью – создание необходимых условий для удовлетворения коллективных интересов и потребностей местного сообщества. Для осуществления управленческого воздействия органы местного самоуправления располагают тремя основными видами ресурсов: правовыми, экономическими, административными. Правовой ресурс обеспечен правом органов местного самоуправления принимать правовые нормативные акты, обязательные для исполнения на территории муниципального образования. Экономический ресурс обеспечен правами владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (включая землю), формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов, регулирования цен и тарифов на услуги муниципальных предприятий. Административный ресурс означает создание организационных структур для решения тех или иных задач муниципального управления. В современных условиях эффективность муниципального управления в немалой степени зависит от выбора организационной структуры управления, определения субъектом управления главной цели и приоритетных задач, направленных на удовлетворение коллективных интересов и потребностей населения в муниципальном образовании.

1.5. Процесс муниципального управления

По своей природе муниципальное управление является частью управления как специфического вида человеческой деятельности. Процесс управления часто воспринимается как воздействие субъекта на объект. Для муниципального управления важны обратные связи, т.е. воздействие объекта на управляющий субъект: реакция населения на управленческие меры органов муниципального управления может изменить и часто изменяет управленческие решения.

Система муниципального управления формируется на основе принципа самоуправления, который состоит из субъекта управления (органы местного самоуправления) и объекта управления (муниципальное образование и муниципальное хозяйство). Схематически система муниципального управления представлена на рис. 1.1.

Рис.1.1. Система муниципального управления

Для понимания процесса муниципального управления необходимо иметь четкое представление о субъекте и объекте управления на муниципальном уровне. В качестве *субъекта управления* территориальной единицей выступает само население или избранные им органы, в качестве *объекта управления* – вопросы местного значения (т.е. вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения территориального образования) и муниципальная собственность, которую Конституция Российской Федерации относит к объектам территориального управления.

В процессе управления муниципальным образованием между элементами системы складываются экономические, организационные, правовые и управленческие отношения. *Предметом муниципального управления* являются именно управленческие отношения.

Совместная деятельность людей создает определенную систему отношений, поскольку интересы личности постоянно пересекаются с групповыми интересами. Взаимодействие этих интересов и требует установить механизм взаимоотношений между людьми.

На местах, в территориальных единицах, складываются территориальные коллективы муниципальные образования. В них создаются свои органы, отдаленно напоминающие по форме государственные (местный представительный орган, условно говоря, местный «парламент», глава муниципального образования местный «президент», его администрация местное «правительство», департаменты местные «министерства» и т.д., но в этой системе нет третьей ветви известной триады судебной власти, прокуратуры, органов конституционного контроля и др.).

Органы муниципального образования осуществляют управление от имени всех членов территориального коллектива. Поскольку его решающие органы избираются (и могут быть только выборными), такая форма управления на местах называется местным самоуправлением. Оно решает задачи, отличные от тех, которые стоят перед государственными органами. Вместе с тем на местах могут действовать и другие органы и должностные лица, назначаемые государством (управления и отделы министерств, в

некоторых зарубежных странах губернаторы, префекты, руководители районов и др.). Они осуществляют полномочия государства на местах. В федеративных странах между государством и местным самоуправлением стоит особое звено субъект федерации. Федеративное государство устанавливает лишь основы местного самоуправления, которое рассматривается как сфера регулирования субъекта федерации.

На основе изучения базовых положений местного самоуправления как теоретической базы муниципального управления, его объекта и субъектов может быть сформулирована концепция муниципального управления: его цели, принципы, подходы. На основе общей концепции муниципального управления могут быть выработаны подходы к организации муниципального управления в отдельных сферах деятельности и на отдельных территориях.

1.6 Особенности муниципального управления

Муниципальное управление как вид управленческой деятельности имеет ряд особенностей, отличающих его от производственного (корпоративного) и от государственного управления. Эти особенности связаны с самим характером муниципальной деятельности, ориентированной на удовлетворение основных жизненных потребностей населения, на обустройство территории, на создание условий для воспроизводства и развития самого человека. В этом смысле муниципальное управление можно рассматривать как вид социального управления (рис 1.2).

Рис.1.2. Особенности муниципального управления

Первая особенность муниципального управления состоит в том, что если муниципалитет – организация, преследующая социальные (некоммерческие) цели, то критерием эффективности его деятельности не может быть максимум доходов бюджета или максимум прибыли. В корпоративном управлении заработная плата – это расходы: чем она выше, тем при прочих равных условиях будет ниже прибыль и эффективность работы организации. В муниципальном образовании повышение доходов населения – одна из важнейших целей управления.

Вторая особенность – роль человека как участника процесса управления. Население в.муниципальном управлении выступает одновременно в трех ролях: как цель управления, как объект управления и как субъект управления. Такого нет ни в одном другом виде управленческой деятельности.

С этой особенностью муниципального управления связана его третья особенность – опора в системе управления на использование человеческого ресурса как главного местного ресурса, то есть опора на желания, потребности, энергию, волю, интеллект, труд, а зачастую и денежные средства отдельных людей. Поэтому принятие и реализация управленческих решений на муниципальном уровне происходят иначе, чем на уровне производства или государства.

Четвертая особенность муниципального управления состоит в том, что оно основано на ценностях, ресурсах, задачах и возможностях, связанных с местом проживания человека. Задача смены места жительства для человека на порядок сложнее смены места работы, поэтому он чувствует себя «привязанным» к месту проживания и в силу этого объективно заинтересован в обустройстве этого места, в получении качественных муниципальных услуг.

Наконец, пятая особенность муниципального управления – множество одновременно решаемых и самых разнообразных проблем, каждая из которых носит локальный, частный характер. Из этого логически следует и стремление муниципальной власти решать каждую из таких проблем локальными мерами. При тотальном дефиците финансовых и прочих ресурсов выбор приоритетов развития представляется для муниципальной власти особенно сложной задачей. В отличие от государственного управления, где важность стратегических проблем признавалась всегда, в муниципальном управлении легко отдать приоритет тактике действий перед стратегией, «латанию дыр» перед перспективой. Поэтому обеспечение стратегического подхода в муниципальном управлении приобретает особую важность.

Общий вывод состоит в том, что муниципальное управление является более сложным и в известной мере более рискованным занятием, чем любая другая управленческая деятельность Ни в одном другом виде управленческой деятельности нет столь глобальной зависимости муниципальной власти как одного субъекта управления от воли и интересов населения как второго субъекта управления За государственным управлением стоят социальная машина и тщательно разработанные процедуры, сила формы, закона, инструкций, легитимного принуждения В муниципальном управлении механизм принуждения гораздо слабее, и на первый план выходят методы и способы согласования интересов и корпоративного участия.

1.7 Местное самоуправлениекак форма народовластия

Конституция Российской Федерации, определяя основы конституционного строя России, называет единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления и устанавливает, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Таким образом, Конституцией Российской Федерации определены основные формы осуществления народом своей власти:

- непосредственное;
- через органы государственной власти, которые в соответствии с федеративным устройством России разделяются на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- через органы местного самоуправления.

Именно поэтому местное самоуправление можно определить как форму народовластия. В соответствии с принципом субсидиарности, обладающий властью народ посредством демократических процедур передает осуществление властных функций органам публичной власти. При этом в Российской Федерации как фе-

деративном государстве народ передает определенную часть власти каждому из уровней публичной власти, определяя круг дел, подведомственный каждому из них – предметы ведения для государственной власти и вопросы местного значения – для власти местного самоуправления. В дальнейшем при изучении курса потребуется понять установленное Конституцией РФ разграничение предметов ведения по уровням государственной власти. Ст. 71 Конституции РФ определены предметы ведения РФ – круг дел, всей полной государственной власти по которым обладает РФ; ст. 72 – предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ – круг дел, по которым вся полнота государственной власти распределена в установленном Конституцией РФ и законами порядке и пределах между РФ и субъектами РФ. По предметам совместного ведения принимаются федеральные законы и в соответствии с ними в пределах, установленных этими федеральными законами, законы субъектов РФ. Предметы ведения субъектов РФ Конституция не называет, но определяет, что вне предметов ведения РФ и предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти на своей территории.

Можно выделить основные черты, характеризующие местное самоуправление, его место в системе народовластия.

Местное самоуправление имеет особый субъект – муниципальное образование. Муниципальное образование является территориально – политической организацией населения в городском, сельском поселении, муниципальном районе, городском округе, внутригородской территории городов федерального значения, для решения вопросов жизнеобеспечения, связанных с общностью проживания граждан.

Местное самоуправление занимает особое место в демократическом механизме управления обществом и государством. Особенность местного самоуправления как элемента политической системы состоит в его государственно-общественном характере.

С одной стороны, местное самоуправление обладает признаками института государственной власти, несмотря на то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Обособленность позволяет говорить об определенной автономии местного самоуправления в системе органов публичной власти, а не об исключении его из структуры государства, что косвенно подтверждается и существованием термина «местная автономия», применяемого в отношении местного самоуправления в ряде стран, а также положением Европейской Хартии.

В качестве основных признаков местного самоуправления как государственного института необходимо назвать следующие:

1. Право принятия (издания) правовых актов, обязательных для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования органами, организациями и гражданами. Отличие этих актов от актов органов государственной власти состоит только в локальности территории, в пределах которой эти акты действуют, но в этом отношении есть прямая аналогия с актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, действие которых распространяется также только на часть территории Российской Федерации.

2.Законодательно установленную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение правовых актов местного самоуправления.

3.Право введения местных налогов и сборов.

4.Право создавать муниципальные органы охраны общественного порядка – органы в системе местного самоуправления, имеющие законодательно установ-

ленные полномочия использовать принуждение к исполнению законов и актов местного самоуправления.

С другой стороны, местное самоуправление как одна из форм самоорганизации граждан имеет признаки общественного института. К ним можно отнести следующие:

1.Структура органов местного самоуправления и разделение полномочий между органами определяются населением самостоятельно, а не устанавливаются законодательством.

2.Вопросы, отнесенные к компетенции местного самоуправления, могут решаться местными референдумами и сходами граждан, причем в отдельных случаях представительные органы местного самоуправления могут вообще не образовываться, а их полномочия осуществляться сходами.

3.Население муниципальных образований имеет право на правотворческую инициативу.

4.Одной из форм участия в осуществлении местного самоуправления населением является ТОС – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения.

5.Населению предоставлено право участвовать в осуществлении местного самоуправления в любых формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации и законодательству.

6.Местное самоуправление имеет особый объект управления – вопросы местного значения.

7.Одно из ключевых понятий, характеризующих местное самоуправление как форму организации и осуществления власти – самостоятельность. Самостоятельность местного самоуправления гарантируется государством. Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти.

8.Важнейшим признаком местного самоуправления, отражающим его специфику как формы осуществления власти, является собственная ответственность муниципальных образований.

9.Муниципальная деятельность осуществляется исходя из интересов населения. Обеспечивается это различными формами контроля со стороны населения за органами и должностными лицами местного самоуправления и их ответственностью перед населением. Формы, порядок и условия такого контроля определяются уставом муниципального образования.

1.8. Местное самоуправление как основа конституционного строя

Местное самоуправление, согласно Европейской Хартии местного самоуправления, составляет одну из основ любого демократического строя. Статья 12 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, относится к главе 1 Конституции РФ – основы конституционного строя. Федеральный Закон

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ прямо говорит о том, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя РФ.

Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с другими конституционными принципами определяет систему демократического управления в стране, децентрализацию управления.

Конституция Российской Федерации гарантирует организационную обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти. Обособленность позволяет говорить об определенной автономии местного самоуправления в системе органов публичной власти, но не об исключении его из структуры государства. Принцип организационной обособленности органов местного самоуправления от органов государственной власти был провозглашен и является одной из основных гарантий самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения исходя из исторических, национальных и иных местных традиций и особенностей.

Организационная обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти предусматривает:

- самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления;
- недопустимость назначения на должность, утверждения в должности должностных лиц местного самоуправления, формирования органов местного самоуправления органами или должностными лицами государственной власти;
- отсутствие подчиненности и подотчетности органов и должностных лиц местного самоуправления государственным органам;
- недопустимость выдачи предписаний, дачи указаний, непосредственного руководства деятельностью органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти (возможно лишь законодательное регулирование в установленных федеральным законом пределах и по указанным вопросам);
- самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения и невозможность отмены муниципальных правовых актов иначе как самими органами, их принявшими, или судом;
- установление правила, согласно которому должностные лица местного самоуправления и муниципальные служащие не относятся к категории государственных служащих.

Признавая и гарантируя местное самоуправление, Конституция Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Тем самым предполагается выделение особой сферы местных вопросов, в которой органы местного самоуправления действуют самостоятельно и ответственны прежде всего перед своим населением.

В соответствии со ст.16 Конституции Российской Федерации положения статей 3 и 12 главы 1 Конституции Российской Федерации, гарантирующие местное самоуправление, не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией РФ. Никакие другие нормы Конституции РФ не могут противоречить ее положениям о местном самоуправлении, закрепленным в главе 1 Конституции Российской Федерации. Это главная правовая гарантия института местного самоуправления.

1.9 Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения

Российское законодательство признает основным субъектом местного самоуправления муниципальное образование, называя лишь территориальные типы муниципальных образований, но не давая определения этому понятию. При этом фактически обладает правом на самоуправление не территория, а определенный территориальный коллектив, находящийся на территории муниципального образования и неразрывно связанный с ним.

Сопоставляя этот факт и конституционные нормы о народе РФ как источнике власти, можно сделать вывод о том, что правом на местное самоуправление обладает население, проживающее на локальной, законодательно определенной территории, объединенное общими интересами в решении определенного круга вопросов. Местное самоуправление осуществляется в Российской Федерации повсеместно на всей территории РФ.

Статья 130 Конституции Российской Федерации закрепляет, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Конституция Российской Федерации исходит из того, что право местного самоуправления осуществляется населением как через формы прямого волеизъявления, так и через выборные и другие органы местного самоуправления.

Право населения на осуществление местного самоуправления обеспечивается правом каждого гражданина Российской Федерации на осуществление местного самоуправления. Признавая право населения на осуществление местного самоуправления, государство признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и берет на себя обязанность создавать необходимые условия для осуществления данного права.

Государство признает и защищает равным образом наряду с другими формами собственности муниципальную собственность – экономическую основу реализации права населения на местное самоуправление.

Государство признает право населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления.

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

1.10. Определение местного самоуправления в законодательстве РФ

Конституция Российской Федерации, признавая и гарантируя местное самоуправление, не дает определение самому понятию «местное самоуправление». Правовое, юридическое определение местного самоуправления дано в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ:

«1. Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя РФ, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ.

2. Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов РФ, 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».

Поскольку Российская Федерация в 1998 г. ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления, которая с тех пор в соответствии с существующими нормами международного права действует и на территории России и включена в российскую правовую систему, то немаловажно учитывать и определение местного самоуправления, существующее в этом международно-правовом акте.

Итак, в соответствии с Европейской хартией, под местным самоуправлением понимается «право и реальная способность местных властей регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» (ч. 1 ст. 3). Обратим внимание, что в официальных переводах Европейской хартии на русский язык имеются некоторые расхождения с оригинальными текстами, говорящими о публичных, общественных делах .

В то же время, ключевой в данном определении можно считать формулировку «право и реальная способность» решать т.н. местные дела. При этом определение также содержит указание на властные полномочия местного самоуправления (право издания общеобязательных предписаний по вопросам собственной компетенции) и деятельностный аспект (управление делами сообщества). Реальная способность регулировать и управлять т.н. местными делами (т.е. делами сообщества) предполагает не только наличие законодательно установленных и гарантированных государством возможностей, но и фактическое наличие необходимых ресурсов – в первую очередь, материальных и финансовых, однако и организационных тоже.

Безусловно, вопрос о достаточности ресурсов является дискуссионным не только в России, но и в других европейских странах. Однако страны с устоявшейся системой местного самоуправления, в которых сам институт местного самоуправления признан не только на словах и в законодательстве, но и на практике, выработали гибкие механизмы наделения ресурсами, позволяющими местному самоуправлению эффективно решать вопросы, отнесенные к его компетенции.

1.11 Принципы местного самоуправления

Принципы местного самоуправления – это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление делами. В принципах местного самоуправления находят отражение требования объективных закономерностей и тенденций развития местной власти. Они же выступают и в качестве критерия оценки действующей системы местного самоуправления, способствуют сохранению преемственности в развитии институтов местного самоуправления. Принципы местного самоуправления получили свое правовое закрепление в Европейской Хартии о местном самоуправлении.

К общим принципам местного самоуправления относятся:

а) Соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Данный принцип соблюдения прав и свобод человека в муниципальной деятельности обусловлен тем, что Конституция РФ признает человека, его права и свободы высшей ценностью и устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности не только органов государственной власти, но и местного самоуправления. Права и свободы гражданина в первую очередь реализуются на местном уровне, там, где он живет. Поэтому их реализация во многом зависит от органов местного самоуправления, вся деятельность которых должна строиться в соответствии с данным принципом в интересах граждан, быть открытой для населения. В соответствии с Конституцией РФ любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В развитие этого положения законодательство о местном самоуправлении закрепляет, что нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их обнародования.

б) Самостоятельность решения населением вопросов местного значения. Принцип самостоятельности включает следующие основные черты:

•решение населением вопросов местного значения осуществляется путем местного референдума, муниципальных выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления. Организационные способы данной деятельности определяются в соответствии с законодательством, уставом МО, принимаем выбранным населением органом или в отдельных случаях населением непосредственно на сходе;

•обеспечение финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления;

•установление запрета органам государственной власти вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (муниципальные образования самостоятельно устанавливают общеобязательные правила по предметам своего ведения, принимают планы и программы развития муниципального образования; неиспонение или ненадлежащее исполнение данных решений влечетза собой ответственность в соответствии с законом);

•гарантированность нормами муниципального права самостоятельности органов местного самоуправления в пределах полномочий местного самоуправления, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями и уставами субъектов, их законами. Самостоятельность местного самоуправления и указание на то, что его органы не входят в систему органов государственной власти, не могут трактоваться как признание абсолютной независимости органов местного самоуправления от органов государственной власти. Зависимость существует, но она, в сравнении с прошлым, когда местные Советы выступали исключительно «агентами» государства, носит иной характер. Из Конституции следует, что деятельность органов местного самоуправления должна соответствовать Конституции и основанным на ней нормативным актам; она прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения. Однако исключается контроль за органами местного самоуправления с точки зрения целесообразности принимаемых ими решений по вопросам местного значения (в этом смысле, по мнению Конституционного суда, российские стандарты выше тех, которые зафиксированы в Европейской хартии о местном самоуправлении, и именно они должны служить ориентиром для субъектов Федерации). Государственный контроль в указанной сфере может осуществляться только управомоченными Конституцией и федеральными законами органами государственной власти и должностными лицами, в установленных пределах и формах, с обязательным использованием судебных процедур в случае воздействия на органы местного самоуправления с целью отмены, изменения или приостановления действия принятых ими правовых актов.

в) Организационная обособленность органов местного самоуправления в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций. Основные элементы этого принципа были показаны выше. Можно также добавить, что данный принцип заложен и в Европейской Хартии местного самоуправления и призван обеспечить возможность муниципальным образованиям, не нарушая общих законодательных положений, самим определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

г) Соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям. Без реализации этого принципа невозможно обеспечить самостоятельность, реальность и эффективность местного самоуправления. Закон требует, чтобы муниципальными образованиями была обеспечена экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями. Важной гарантией реализации данного принципа являются конституционные положения о финансировании осуществления отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться законом органы местного самоуправления и о компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

д) Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Органы местного самоуправления, как действующие от имени муниципального образования, по поручению населения должны эффективно осуществлять решение местных задач, отнесенных к ведению муниципальных образований; учет и защиту интересов населения муниципальных образований в своей деятельности; тесную связь с населением. В случае неудовлетворительного решения вопросов местной жизни, реализация данного принципа предполагает использование населением муниципальных образований различных форм ответственности органов и должностных лиц, вплоть до досрочного прекращения их полномочий населением. Данный принцип также указывает на контроль со стороны населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, формы которого закрепляются в законодательстве и уставах муниципальных образований.

е) Разнообразие организационных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Так как местное самоуправление непосредственно связано с организацией жизни на местах и должно учитывать специфику устройства местной жизни и сложившиеся традиции, участие населения в осуществлении местного самоуправления не может ограничиваться только заданными свыше порядком и формами. Использование местных традиций и особенностей является одной из важнейших источников эффективности местного управления и хозяйствования.

ж) Законность в организации и деятельности местного самоуправления. Принцип законности – один из основных конституционных принципов государственности. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Законность выступает важнейшей гарантией местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов РФ. Конституция РФ устанавливает запрет на ограничение прав местного самоуправления, гарантированных ею и федеральными законами. Принцип законности требует, чтобы организация и деятельность местного самоуправления осуществлялись на основе закона и в рамках закона.

Государство, признавая и гарантируя местное самоуправление, обеспечивает вместе с тем соблюдение законности в системе местного самоуправления. Речь идет о надзоре за соблюдением органами местного самоуправления правовых норм, а не о целесообразности и качестве принимаемых муниципальными органами решений по вопросам местной жизни. Европейская Хартия о местном самоуправлении устанавливает основные критерии, предъявляемые к государственному контролю за деятельностью органов местного самоуправления:

Любой административный контроль над органами местного самоуправления может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных конституцией или законом.

Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов.

Обеспечение законности в организации и деятельности местного самоуправления осуществляется помимо надзора также и в судебном порядке, когда обжалуются решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия органов и должностных лиц местного самоуправления, а также иными механизмами, определенными федеральными законами.

з) Гласность деятельности местного самоуправления. Гласность обеспечивает демократизм управленческой деятельности, ее подконтрольность обществу, а также возможность граждан влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы, права и свободы. Реализация принципа гласности в работе органов местного самоуправления означает открытый характер их деятельности, систематическое информирование о ней населения. Закон №131-ФЗ устанавливает обязанность органов местного самоуправления обеспечить получение гражданами полной и достоверной информации о своей работе, что предполагает информирование населения о заседаниях представительных органов местного самоуправления, о вопросах, решаемых выборными и другими органами местного самоуправления, принимаемых решениях.

и) Сочетание коллегиальности и единоначалия в деятельности местного самоуправления. В структуре органов местного самоуправления в обязательном порядке должны быть выборные органы, являющиеся представителями населения и выражающие его интересы. Вместе с тем, при организации системы управления достаточно часто требуется быстрое принятие решения в условиях изменяющейся ситуации. Это может быть реализовано при наличии органов, построенных на основе единоначалия. В связи с этим ФЗ № 131-ФЗ ввел как обязательный элемент единоличное руководство администрацией. Сочетание двух типов управления позволяет уменьшить отрицательные и умножить положительные стороны каждого из этих способов управления.

к) Государственные гарантии местного самоуправления. Как уже отмечалось, в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. В соответствии с Конституцией РФ государственные гарантии осуществления местного самоуправления определяются в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», других федеральных законах, конституциях, уставах и иных законах субъектов РФ. Осуществление данного принципа означает, прежде всего, создание системы правовых гарантий защиты прав местного самоуправления. Государство устанавливает правовые основы организации и деятельности местного самоуправления, правовые гарантии финансовой, экономической и организационной самостоятельности местного самоуправления, принципы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. Конституция РФ, законодательство о местном самоуправлении обеспечивают судебную защиту прав местного самоуправления, устанавливают запрет на ограничение прав местного самоуправления, гарантируемых Конституцией РФ и федеральными законами. Конституция РФ предусматривает материально-финансовое обеспечение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Государство устанавливает ответственность за неисполнение или ненадле-

жащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления населения, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается. К сожалению, в условиях реформы местного самоуправления, происходящей в последние годы в РФ, приходится констатировать некоторое сужение гарантий местного самоуправления.

1.12 Системы и модели местного самоуправления

Система местного самоуправления – обусловленный особенностями политической системы страны, историческими условиями развития ее государственности тип местного самоуправления, отличающийся спецификой взаимоотношений с центральными и местными (региональными) органами государственной власти, формами участия местных сообществ в осуществлении власти. О характере действующей в стране системы местного самоуправления в первую очередь дают представление ее конституция и специальные законы, регламентирующие деятельность местных органов власти.

С учетом двойственной природы местного самоуправления, его общественно-государственного характера основным признаком классификации муниципальных систем можно считать степень влияния государственных структур на деятельность органов местного самоуправления. По этому признаку все многообразие мировых муниципальных систем можно свести к двум основным моделям:

1) модели автономного местного самоуправления, базирующейся на положениях общественной муниципальной доктрины, предполагающей отделение местного самоуправления от системы государственной власти и исключающей всякое прямое подчинение муниципальных органов органам вышеупомянутого уровня;

2) модели наблюдаемого местного самоуправления, являющейся практическим воплощением идей государственной муниципальной теори, делающей основной акцент на главенствующую роль центра в отношениях с местными органами власти.

Моделью местного самоуправления называют форму организации местной власти, воплощающую в себе все наиболее существенные характеристики различных муниципальных систем и выступающую в качестве их типичного представителя.

К первой базовой модели, получившей название «*континентальной*», относится большинство стран Европы, расположенных на континенте. Эта базовая модель характеризуется высокой степенью влияния государства на местные сообщества и системы управления ими, наличием у государства значительных контролирующих функций и возможностей вмешиваться в деятельность местных органов власти. В основе ее построения лежит государственная теория самоуправления. Эта модель свойственна не только унитарным, но и федеративным государствам.

Вторая базовая модель, на сегодняшний день утвердившаяся в Великобритании, США, Канаде, Австралии и др., в основном англоязычных странах, по традиции получила название «*англосаксонской*». Ей свойственны: наличие большого количества специфических демократических институтов (комиссии, собрания местных сообществ, прямая законотворческая инициатива и др.); выборный характер органов представительной и исполнительной власти на местах. В основе построения этой модели лежит общественная теория местного самоуправления.

Системы местного самоуправления в любой стране мира тяготеют либо к первому, либо ко второму типу. Ни одна из упомянутых моделей не существует в чистом виде, между ними можно найти множество промежуточных типов.

В качестве такового можно назвать «*германский*» тип, при котором органы местного самоуправления наделяются полномочиями, осуществляют их по поручению государства, а территориальные общины самостоятельно и под свою ответственность, руководствуясь законами, выполняют задачи соответственно своему статусу. Сочета-

ние прочных общинных традиций и сильной государственно-бюрократической власти было характерно для Германии еще в XIX в.

Ученые отмечают, что первичные трактовки муниципального строительства – «сверху вниз» или «снизу вверх» – в данном случае несостоятельны, поскольку речь идет о промежуточном, «среднем», варианте. Сходствами как с англосаксонской, так и с континентальной моделями обладают системы местного самоуправления Австрии и Японии. В определенной степени это объясняется послевоенными реалиями: упомянутые страны после разгрома фашизма были оккупированы войсками антигитлеровской коалиции, в результате чего в каждой активно насаждалась американская модель демократии.

Есть и такие государства, где комбинированные системы самоуправления создавались намеренно и вполне целенаправленно. Примером такого рода может служить Индия. По большинству параметров местное самоуправление здесь схоже с английской моделью, но в то же время в этой стране функционирует не свойственное данной модели прямое государственное управление на местах через назначаемых сверху чиновников. Кроме того, в индийскую систему местного самоуправления вплетаются общинные институты, традиционные для этой страны. Системы местного самоуправления, в той или иной степени вобравшие в себя черты англосаксонской модели и континентальной и обладающие собственными специфическими признаками, получили название *смешанных*.

Одна из современных тенденций состоит в том, что системы местного самоуправления различных стран сближаются друг с другом: в странах англосаксонской традиции все более заметен государственный контроль над муниципалитетами, а государства – приверженцы континентальной модели, напротив, наделяют местные власти все большей свободой. Свою способность к «сращиванию» рассматриваемые модели доказали в тех странах, где им приходилось соседствовать друг с другом.

Принципиальное отличие от рассмотренных выше моделей имеет так называемая *советская модель местного самоуправления*, которая была широко распространена в странах «мировой системы социализма», а также в ряде развивающихся государств просоциалистического образца. Сейчас в той или иной форме эта модель имеет место лишь в немногих странах, все еще сохранивших социалистическую ориентацию (Китай, Куба, КНДР), а также в некоторых государствах, образованных из бывших республик Советского Союза (например, Беларусь, Узбекистан). Ее основными признаками являются единовластие представительных органов снизу доверху, жесткая централизация системы представительных и исполнительных органов, иерархическая соподчиненность всех ее звеньев. Любой совет, начиная с самого низового звена (сельского, поселкового совета), является органом государственной власти на соответствующей территории. Фактически самоуправленческие начала ограничиваются правом населения выбирать членов (депутатов) представительных органов. Реальной властью при советской модели управления обладает, как правило, партийно-номенклатурная элита разных уровней.

Существуют также и весьма специфичные варианты. В таких своеобразных административно-территориальных единицах, как кочевое племя или род, вожди единолично и в составе советов старейшин, советов вождей продолжают выполнять управленческие функции. Среди оседлого населения стран Африки и Океании, несмотря на повсеместную ликвидацию административных полномочий вождей, их влияние на решение вопросов местного значения остается достаточно большим. В ряде стран вожди входят в состав органов местного самоуправления, особенно на низовом уровне (Малави, Свазиленд, Сьерра-Леоне, Папуа-Новая Гвинея и др.).

В Российской Федерации в правовом регулировании предметов ведения местного самоуправления проступают черты континентальной модели. Ее элементы были заложены еще во второй половине XIX в., когда в России проводилась реформа местного самоуправления. Земское самоуправление было сформировано тогда на основе об-

щественной теории самоуправления, истоки которой лежат в славянофильских идеях об особом пути развития Русского государства и представлениях о собственных правах общины.

В полном соответствии с постулатами континентальной модели в России всегда практиковалось явное и вполне ощутимое присутствие чиновников центрального правительства на местах. Далее вплоть до самого недавнего времени самоуправленческие структуры выстраивались в строгую вертикаль, а вышестоящие органы имели право отменять решения низовых местных властей. Наконец, местные общины неоднократно привлекались центральной властью к решению общегосударственных вопросов. Но, несмотря на все сказанное, Россию трудно причислить к классическим примерам континентальной модели. Более верным было бы утверждение о том, что в России реализовалась своеобразная, самобытная, оригинальная комбинированная модель местного самоуправления.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определения понятиям «муниципальное образование», «муниципальное хозяйство», «местное самоуправление», «муниципальная служба», «инфраструктура», «муниципальный заказ».
2. Перечислите принципы муниципального управления как научной и учебной дисциплины.
3. Дайте определение муниципальной собственности.
4. Перечислите основные отличия местного самоуправления от управления государственной власти на местах.
5. В чем заключается двойственность муниципального хозяйства?