



Магистратура

38.04.04 Государственное и муниципальное управление

«Муниципальное управление и местное самоуправление»

Тема 1.

Системы и модели местного самоуправления

План

1. Понятие местного самоуправления
2. Основные теории местного самоуправления
3. Система муниципального управления
4. Местное самоуправление как форма народовластия
5. Местное самоуправление как основа конституционного строя
6. Модели местного самоуправления

Дисциплина «Муниципальное управление и местное самоуправление»

Тема 1. Системы и модели местного самоуправления



1.1. ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Принцип оптимального сочетания централизации и децентрализации управления

- Проблема сочетания централизации и децентрализации - в распределении полномочий по принятию решений на каждом уровне управленческой иерархии. Оптимальным вариантом считается подход, когда централизованными являются решения, относящиеся к разработке политики - цели и стратегии предприятия в целом, а децентрализованными - решения, относящиеся к оперативному управлению.

Понятия управления и самоуправления

Управление – это внешнее воздействие, «поступающее» в систему извне.

Самоуправление – это внутреннее воздействие, вырабатываемое самой системой.

Уровни управления



Понятие местного самоуправления

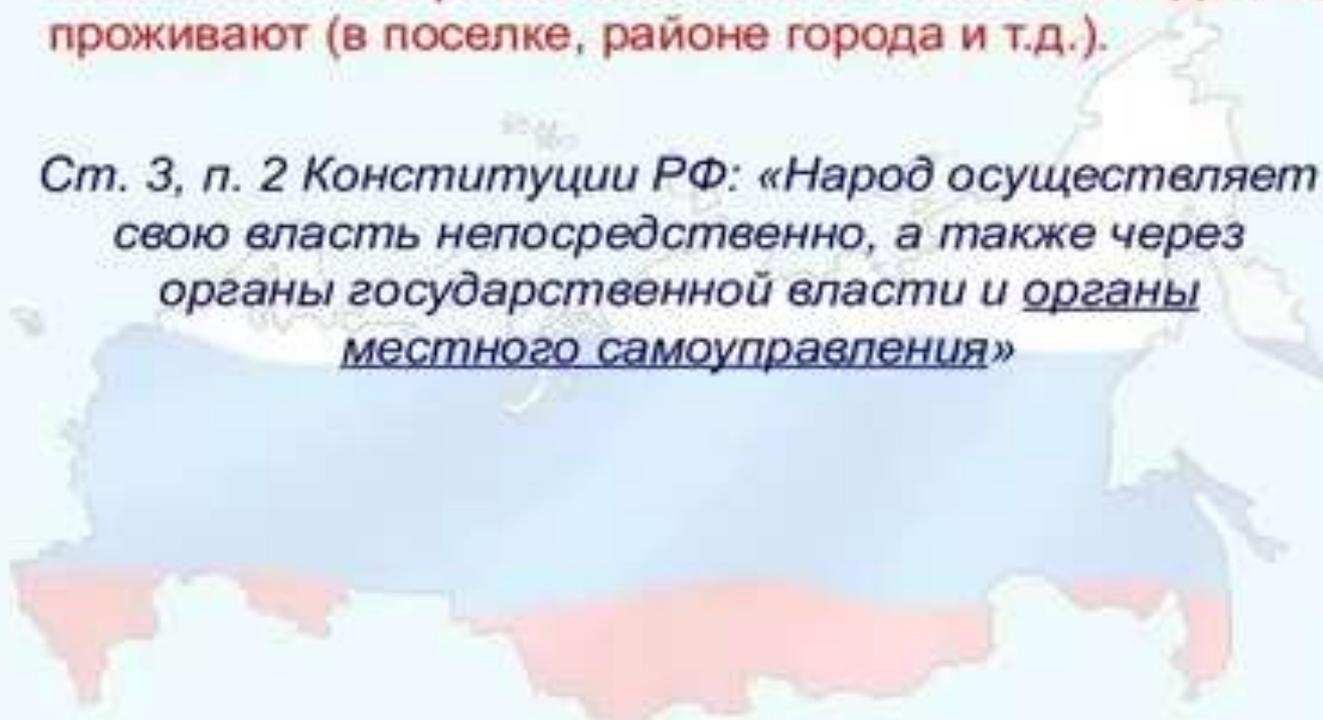
В Российской Федерации как демократическом государстве признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ).

Решающий голос в принятии решений по вопросам жизнедеятельности в границах своей территории принадлежит жителям этой территории и избираемым ими органам местного самоуправления.



Местное самоуправление – это форма власти, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения там где они проживают (в поселке, районе города и т.д.).

Ст. 3, п. 2 Конституции РФ: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»



Основные признаки местного самоуправления, отличающие его от государственной власти

Различие в характере власти.

Местное самоуправление – власть подзаконная, действующая в порядке и пределах, указанных ей верховной властью

Разграничение сфер компетенции, ограниченность 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

Дисциплина
«Муниципальное управление и местное самоуправление»

Тема 1. Системы и модели местного самоуправления

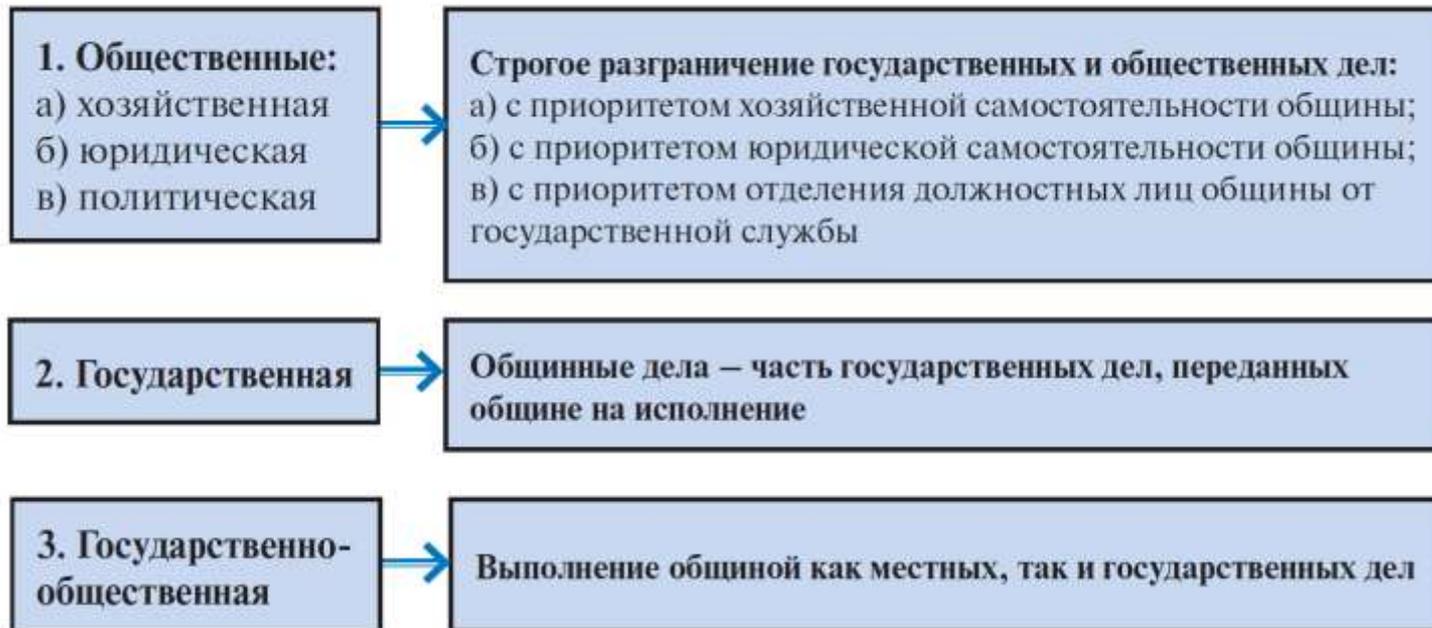


1.2. ОСНОВНЫЕ ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Теории местного самоуправления

ТЕОРИИ

ОСНОВНЫЕ ПРИЗНАКИ



Общественная теория местного самоуправления (теория свободной общины)

- **Представители:** 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.
- **Недостаток:** 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 частного-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.

Политическая теория

- 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 местного самоуправления

- **Представители:** 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.
- 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.
- 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.

*Теория
самоуправления
- «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.

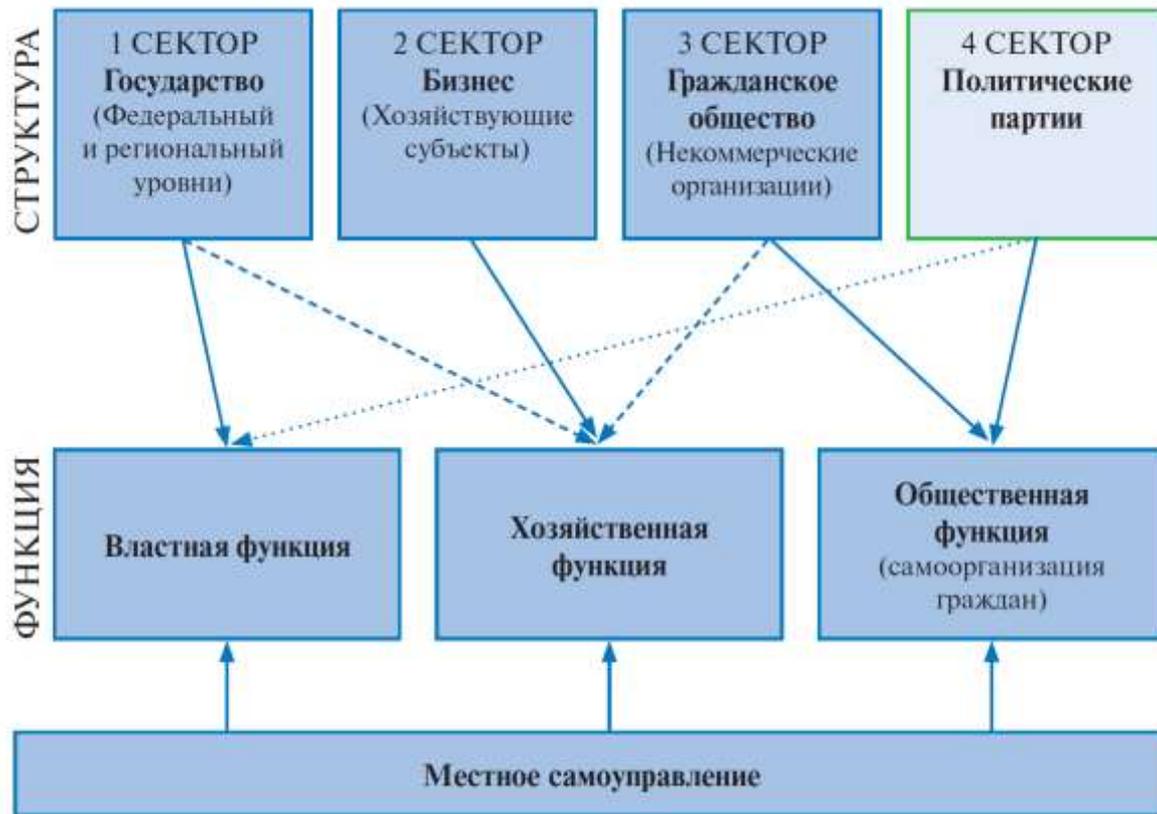
Дуалистическая (государственно-общественная) теория местного самоуправления

Двойственную, государственно-общественную природу местного самоуправления признает большинство современных ученых.

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.

Местное самоуправление в системе общества



Определение «местное самоуправление»

Европейская Хартия о местном самоуправлении (принята Советом Европы в Страсбурге 15 октября 1985 г.)

- **Местное самоуправление** - 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.

Статья 130 Конституции Российской Федерации

- **Местное самоуправление** - самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Специфика муниципального управления в федеративном государстве



В федеративном государстве муниципальное управление выступает в равных условиях с федеральным и региональным управлением

В соответствии с конституцией страны, полномочия и ответственность, задачи и функции разделены между всеми уровнями управления

Определенные для каждого уровня управления полномочия и ответственность, задачи и функции, ресурсы и собственность должны быть законодательно закреплены

Отношения между всеми уровнями управления должны строиться на договорной, взаимовыгодной основе

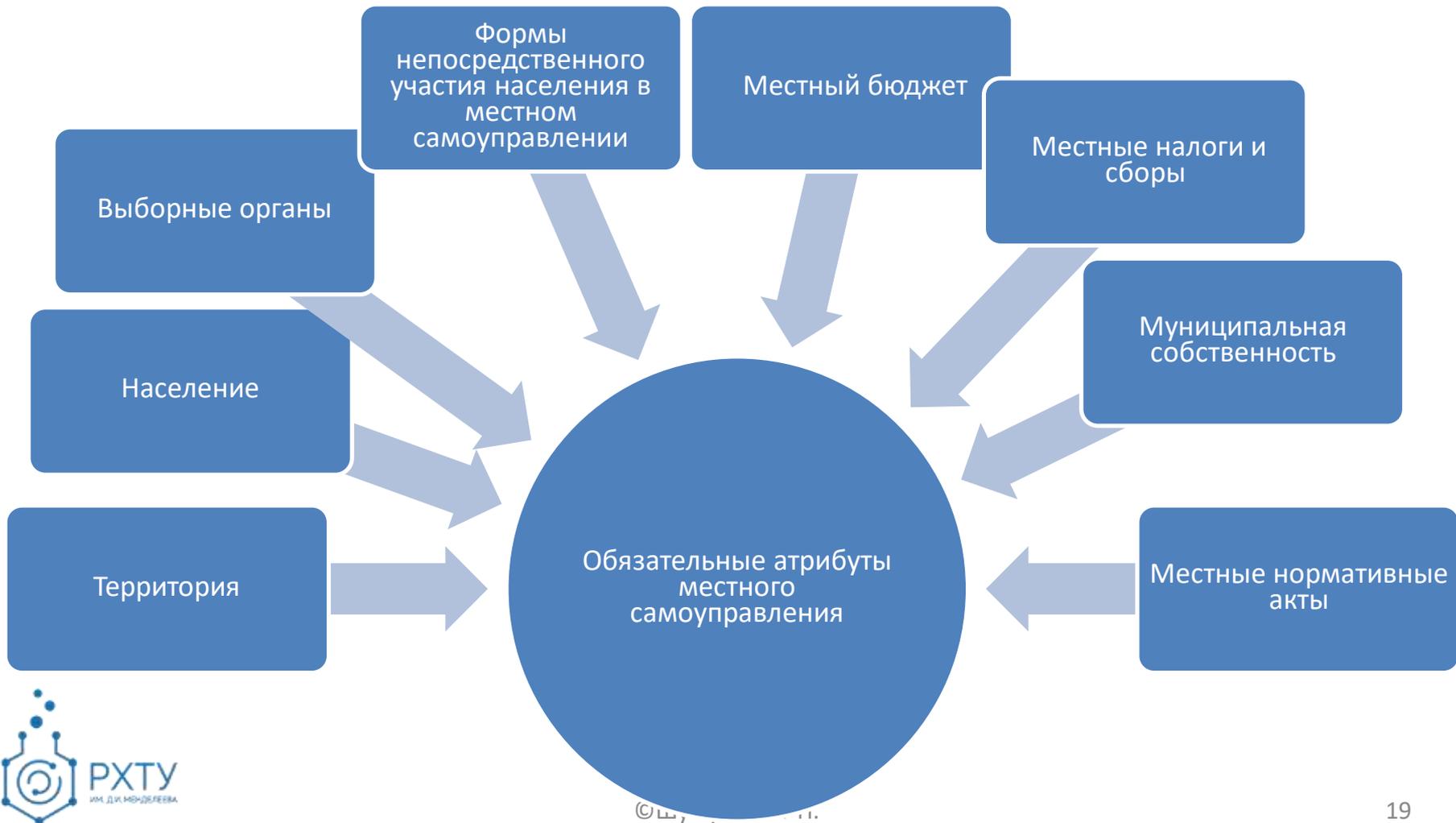
Выделенная для каждого уровня ресурсная база должна соответствовать целям, задачам и функциям каждого уровня управления

При определении полномочий и ответственности, задач и функций, ресурсов и собственности должна учитываться специфика как регионов, так и муниципальных образований

В соответствии со спецификой в регионах и муниципальных образованиях могут формироваться различные формы хозяйствования

В рамках выделенных и закрепленных полномочий и ответственности, задач и функций, ресурсов и собственности каждый уровень управления хозяйствует самостоятельно

Структуры управления каждым уровнем управления формируются самостоятельно



Существенные признаки местного самоуправления

| | | | |
|--|--|--|---|
| <p>Различие в характере власти.</p> <p>Центральная государственная власть - власть верховная; органы же местного самоуправления власть подзаконная</p> | <p>Разграничение сфер компетенции властей центральных и местных.</p> <p>Самоуправление возможно, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается</p> | <p>Самостоятельные источники средств</p> | <p>Территориально ограниченный выборный принцип местного самоуправления</p> |
|--|--|--|---|

«Местное самоуправление» ≠ «муниципальное управление»

Местное самоуправление включает в себя все формы реализации местного самоуправления (непосредственной демократии, ТОС, органы местного самоуправления),

Муниципальное управление является только его частью, которая реализуется органами муниципального управления.

Дисциплина «Муниципальное управление и местное самоуправление»

Тема 1. Системы и модели местного самоуправления



1.3. СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Система муниципального управления



Основные ресурсы местного самоуправления

Правовые ресурсы

- обеспечены правом органов местного самоуправления принимать правовые нормативные акты, обязательные для исполнения на территории муниципального образования.

Экономические ресурсы

- обеспечены 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.

Административные ресурсы

- означают создание организационных структур для решения тех или иных задач муниципального управления.



Объект и субъект в системе муниципального управления

Субъект управления

- Само население или избранные им органы

Объект управления

- Вопросы местного значения (вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения территориального образования) и муниципальная собственность, которую Конституция Российской Федерации относит к объектам территориального управления.

Особенности муниципального управления



Дисциплина «Муниципальное управление и местное самоуправление»

Тема 1. Системы и модели местного самоуправления



1.4. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА НАРОДОВЛАСТИЯ

Россия – демократическое государство

Народовластие

Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (Ч. 1 Ст. 3 Конституции РФ)

Формы осуществления власти народом

Непосредственная демократия

Референдум

Собрания, митинги,
шествия,
пикетирования

обращения во властные
структуры всех уровней,
индивидуальные и
коллективные

Свободные выборы

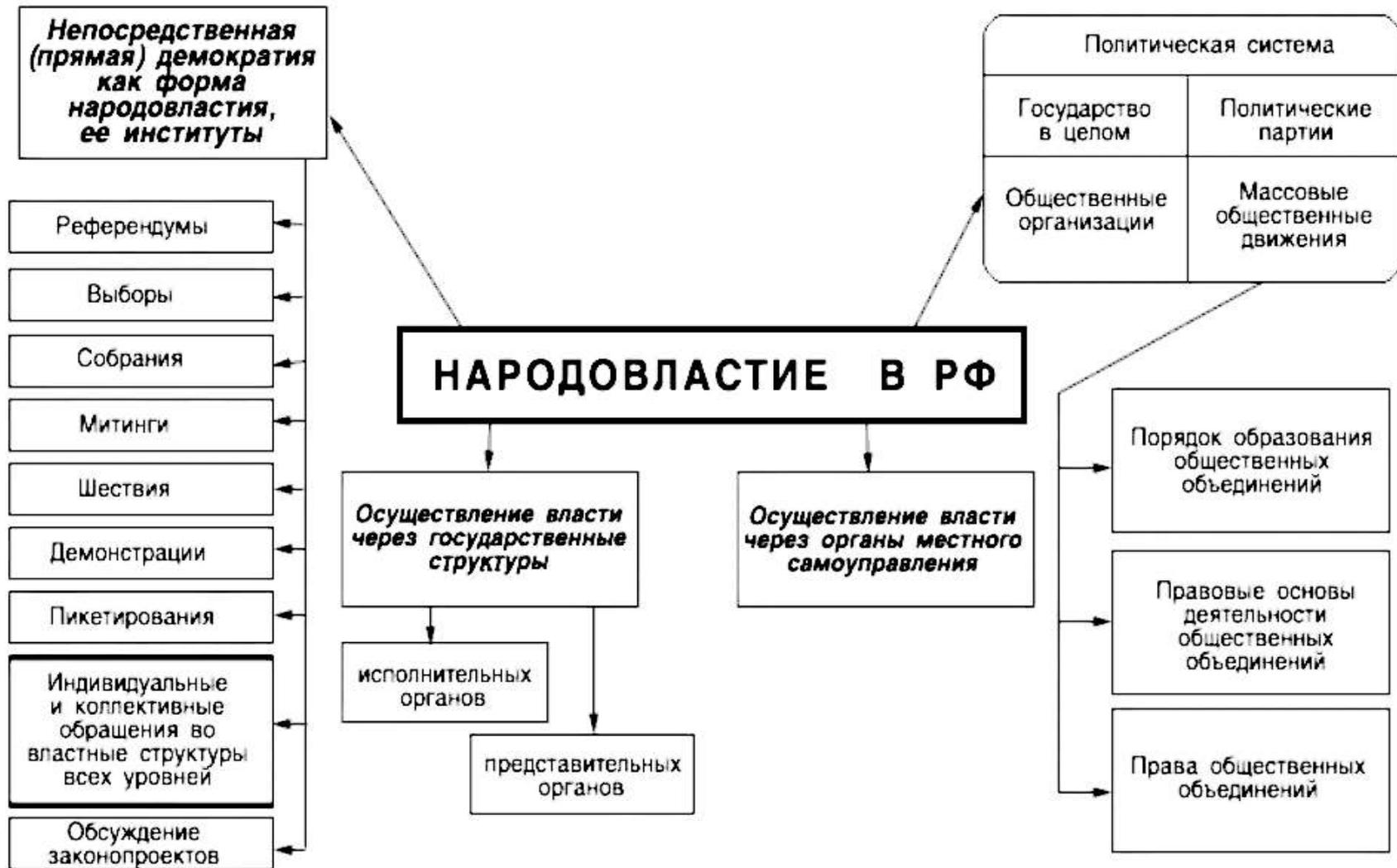
участие в управлении
правосудия

Представительная демократия

Органы
государственной власти

Органы местного
самоуправления

НАРОДОВЛАСТИЕ -
ПРИНЦИП МЕХАНИЗМА
ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА



Дисциплина «Муниципальное управление и местное самоуправление»

Тема 1. Системы и модели местного самоуправления



1.5. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ОСНОВА КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

1. Понятие основ конституционного строя

Основы конституционного строя составляют первичную нормативную базу для остальных положений Конституции Российской Федерации, всей системы действующего законодательства и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации.

Ни одна норма, где бы она ни была закреплена, не может противоречить основам конституционного строя.



В случае несоответствия нормам конституционного строя такие нормы признаются неконституционными и утрачивают силу.

Являясь основой конституционного права, местное самоуправление выступает как:

- конституционный принцип, признающий и гарантирующий самостоятельность мест, определяющий нормативную политику правотворческих органов, деятельность правоприменителей, всех, кто так или иначе вступает в сферу местного самоуправления;
- коллективное право местного населения (местных сообществ жителей) на процессы самоорганизации;
- социальный институт, включающий в себя организационно-правовые формы самоуправленческой деятельности жителей (муниципального образования, органы местного самоуправления, выборы, референдумы, иные формы прямого волеизъявления граждан);

Местное самоуправление как основа конституционного строя

ФЗ РФ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» :

«Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя РФ»

Организационная обособленность местного самоуправления от государственной власти :

- самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления;
- недопустимость формирования органов местного самоуправления лицами государственной власти;
- отсутствие подчиненности и подотчетности органов и должностных лиц местного самоуправления государственным органам;
- недопустимость руководства деятельностью органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти;
- самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения;
- должностные лица местного самоуправления и муниципальные служащие не относятся к категории государственных служащих.

Особенность полномочий местного самоуправления видится в том, что они возлагаются на граждан самим народом, а не государственными органами.

Быть основой конституционного строя означает, что изменить установленное положение дел путем внесения конституционных поправок в главу 1 Конституции Российской Федерации «Основы конституционного строя» не возможно.



Иначе, как принять новую Конституцию Российской Федерации, не возможно изменить конституционную модель местного самоуправления в стране.

Определение местного самоуправления в законодательстве РФ

ФЗ РФ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

«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».



Определение местного самоуправления в законодательстве РФ

Европейская хартия(ч. 1 ст. 3).

«Местное самоуправление - 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»



Дисциплина «Муниципальное управление и местное самоуправление»

Тема 1. Системы и модели местного самоуправления



1.6. МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Системы 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

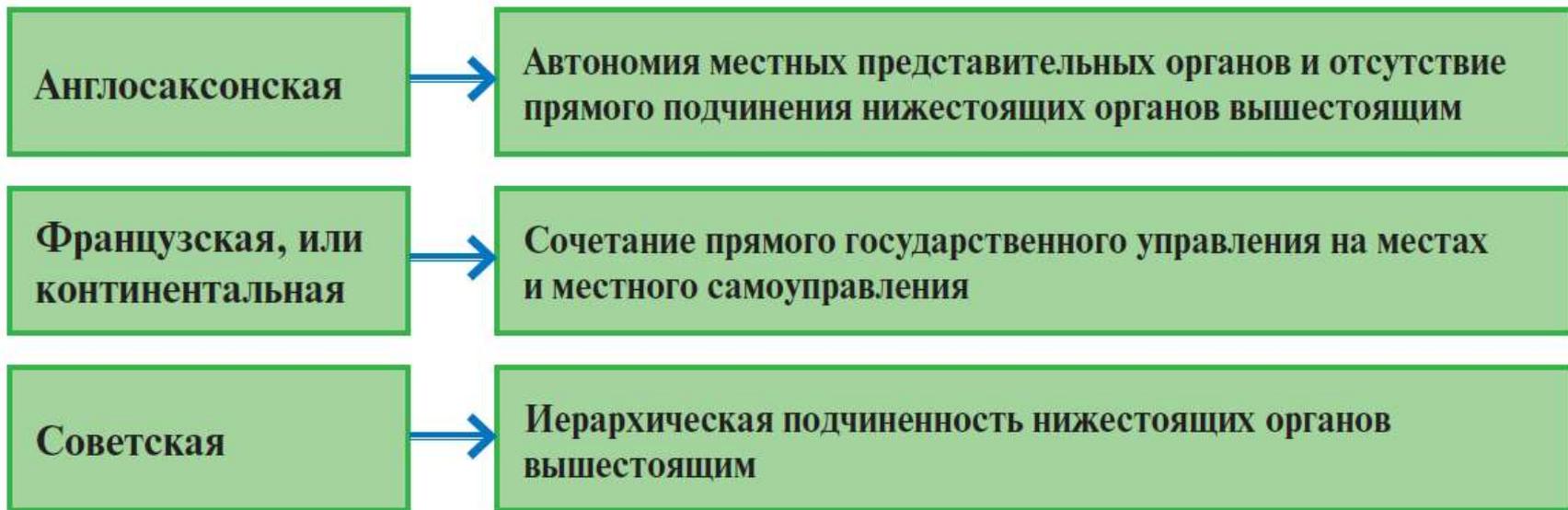
1. Системы автономного местного самоуправления

2. Системы наблюдаемого местного самоуправления

Модели местного самоуправления

МОДЕЛИ

ОСНОВНЫЕ ПРИЗНАКИ



«Континентальная» модель

- относится большинство стран Европы, расположенных на континенте
- характеризуется высокой степенью влияния государства на местные сообщества и системы управления ими
- наличие у государства значительных контролирующих функций и возможностей вмешиваться в деятельность местных органов власти
- в основе ее построения лежит государственная теория самоуправления
- свойственна не только унитарным, но и федеративным государствам

«Англосаксонская» модель

- утвердилась в Великобритании, США, Канаде, Австралии и др., в основном англоязычных странах
- наличие большого количества специфических демократических институтов (комиссии, собрания местных сообществ, прямая законодотворческая инициатива)
- выборный характер органов представительной и исполнительной власти на местах
- В основе построения этой модели лежит общественная теория местного самоуправления

Советская модель местного самоуправления

- была широко распространена в странах «мировой системы социализма», а также в ряде развивающихся государств просоциалистического образца. Сейчас - Китай, Куба, КНДР, в некоторых государствах, образованных из бывших республик Советского Союза (Беларусь, Узбекистан)
- 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

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?

Литература

1. Горный, М. Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / М. Б. Горный. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 361 с. — (Бакалавр и магистр. Академический курс). — ISBN 978-5-534-04851-3. — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <https://biblio-online.ru/bcode/433913>
2. Осейчук, В. И. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / В. И. Осейчук. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 269 с. — (Бакалавр и магистр. Академический курс). — ISBN 978-5-9916-0481-9. — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <https://biblio-online.ru/bcode/433717>