

Тема 1. Теоретико-правовые основы местного самоуправления

План:

1. Понятие и основные теории местного самоуправления
2. Конституционные основы осуществления местного самоуправления.

1. Понятие и основные теории местного самоуправления

Понятие «местное самоуправление» запущено в научный оборот и получило свое толкование 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.**

На всем протяжении истории местного самоуправления местное (муниципальное) самоуправление понималось по-разному.

Взгляды об особой организации власти в общинах и ее соотношении с государственной властью начали развиваться еще в средневековой Европе. Их появление было обусловлено стремлением отдельных, прежде всего городских общин, в которых набирал силу торгово-промышленный капитал, освободиться из-под юрисдикции и влияния землевладельцев.

Именно в этой связи рождается сакраментальная идея о примате, общины над государством, поскольку считалось, что **общины возникли и сформировались задолго до появления этого социально-политического института.**

Собственно же теория, впервые объясняющая сущность местного самоуправления, возникла в середине XIX века во Франции и Бельгии и получила название – **теория свободной (естественной) общины.** Ее сторонники (Аренс, Гербер, Э. Мейер и др.) считали, что право общины на заведование своими делами столь же естественно и неотчуждаемо, как и права человека. Они доказывали, что община является первичной по отношению к государству и имеет право на самостоятельность и независимость от него по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее. Наряду с исполнительной, законодательной и судебной, эта теория постулировала четвертую власть – местную (муниципальную, коммунальную, общинную).

Основными принципами, на которых базировалась данная теория, были следующие:

- избираемость органов местного самоуправления самими членами общины;
- разделение дел, которыми ведает община, на собственные, и те, которые делегируются ей государством;
- органы местного самоуправления являются негосударственными органами;

– невмешательство государственных органов в сферу компетенции общины. Они лишь следят за тем, чтобы община не выходила за пределы своей компетенции.

На смену теории свободной (естественной) общины, как ее дальнейшее развитие, пришла **«общественная» теория самоуправления (общественно-хозяйственная теория)**, которая так же, как и общинная теория, исходила из противопоставления государства и общины, но основание для этого было уже иное, а именно: противопоставление общественных интересов – политическим и признание за государством и обществом права ведать только своими собственными делами. Ее представителями были Р. Моль, А. Васильчиков и др.

Одни сторонники этой теории видели сущность самоуправления в том, что оно должно включать в свою компетенцию лишь те задачи, которые ставят перед собой местные сообщества, другие сводили сущность местного самоуправления исключительно к заведованию хозяйственными делами самоуправляющейся единицы.

Подобные взгляды на местное самоуправление просуществовали относительно недолго, так как, с одной стороны, противопоставление общин государству не способствовало его укреплению, а с другой, – из этой теории следовало, что территория государства должна состоять из территорий независимых друг от друга самоуправляющихся общин, что в действительности невозможно.

В России эта теория с ее разновидностями была наиболее популярна в 60-е гг. XIX в.

Постепенно идея противопоставления общины государству перестала существовать. Местное самоуправление стали рассматривать как распределение обязанностей по управлению государственными делами между центральными и местными властями.

В этих условиях на смену общинно-хозяйственной пришла **государственная теория самоуправления**, суть которой заключалась в том, что местное самоуправление признавалось лишь частью государственного и полностью ему подчинялось. *Всякое публичное управление, с точки зрения сторонников этой теории, есть дело государственное, и в процессе становления и функционирования местного самоуправления происходит не обособление местного сообщества, а привлечение местных жителей на службу государственными интересам и целям.* Органы местного самоуправления и местной администрации – это лишь разные формы одной и той же государственной власти и должны быть включены в систему государственного управления, а не рассматриваться в качестве чего-то чужеродного по отношению к ней.

Основные положения государственной теории местного самоуправления сформулированы Л. Штейном, Р. Гнейстом и более подробно развиты в России Н. Лазаревским и А. Грановским. Наиболее же ярко данная теория представлена в трудах российского ученого Н.И.

Лазаревского, согласно взглядам которого сущность местного самоуправления определяется следующими четырьмя условиями:

1) самоуправление есть осуществление правительственных прав по поручению от государства;

2) самоуправление есть деятельность, состоящая в исполнении местных задач государственного управления;

3) самоуправление есть исполнение задач государственного управления самим государством;

4) органы самоуправления являются органами и представителями самого государства.

В 1985 была принята [Европейская Хартия о местном самоуправлении](#) Советом Европы. Основная идея этого документа – обеспечить и гарантировать независимость и, самое главное, самостоятельность органам местного самоуправления (МСУ) в решении вопросов местного значения.

Статья 3. пункт 1 Хартии гласит: **“Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения”**. Согласно пункта 2 статье 3 Хартии: **“Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращение к собраниям граждан, к референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом”**.

Россия присоединилась к Европейской хартии в марте 1997 г. (а через год, в марте 1998 г. Европейская хартия была ратифицирована). Согласно Федеральному закону 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, 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.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации он устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления.

1. Конституционные основы осуществления местного самоуправления.

Конституция РФ признает и гарантирует местное самоуправление, раскрывая и закрепляя его сущностные проявления, основные задачи и функции (См. рис. 1)

Предмет регулирования	Содержание конституционных норм
Статус местного самоуправления	<p>Глава 1. Основы конституционного строя</p> <p><i>Статья 3.2.</i> Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.</p> <p><i>Статья 12.</i> В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправления. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.</p>
Муниципальная собственность	<p><i>Статья 8.2.</i> В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.</p> <p><i>Статья 9.2.</i> Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.</p>
Основные права и свободы	<p>Глава 2. Права и свободы человека и гражданина</p> <p><i>Статья 18.</i> Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.</p> <p><i>Статья 24.2.</i> Органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечивать каждому возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.</p> <p><i>Статья 32.2.</i> Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.</p> <p><i>Статья 33.</i> Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.</p>

Право на жилище	<p><i>Статья 40.2.</i> Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.</p> <p><i>Статья 40.3.</i> Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.</p>
Право на медицинскую помощь	<p><i>Статья 43.2.</i> Гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.</p> <p><i>Статья 43.3.</i> Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.</p>
Организация местного самоуправления	<p>Глава 3. Федеральное устройство</p> <p><i>Статья 72.1.</i> В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся... установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.</p>
Сфера деятельности	<p>Глава 8. Местное самоуправление</p> <p><i>Статья 130.1.</i> Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.</p>
Формы осуществления	<p><i>Статья 130.2.</i> Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.</p>
Территория	<p><i>Статья 131.1.</i> Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций...</p> <p><i>Статья 131.2.</i> Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.</p>
Структура органов	<p><i>Статья 131.1.</i> Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно</p>

Задачи и функции	<i>Статья 132.1.</i> 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.
Выполнение государственных полномочий	<i>Статья 132.2.</i> Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.
Гарантии прав	<i>Статья 133.</i> Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Рисунок 1 - Конституционные основы местного самоуправления в РФ

Литература и источники

1. Федеральный закон (131-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.
2. Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: Учебное пособие. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2008. – 296 с. – Режим доступа: <http://politics.ellib.org.ua/pages-cat-133.html>
3. Зотов В.Б., Голованов В.И. Система муниципального управления в схемах: учебное пособие: изд. 4-е, доп. и перераб. / В.Б. Зотов, В.И. Голованов. – М. : Юстицинформ», 2018 – 166 с. – Режим доступа: <http://gimyrf.ru/static/Zotov%20V.B.,%20Golovanov%20V.I.%20Sistema%20municipalnogo%20upravleniya%20v%20shemah.pdf>