



Уральский
федеральный
университет
Институт государственного
управления и предпринимательства

История и современное состояние местного самоуправления в зарубежных странах и России

Костина С.Н.,
к.социол.н., доцент
Екатеринбург, 2017

Государство *versus* местное самоуправление: соотношение понятий

ПОНЯТИЙ



Органы местного сообщества



Особая власть

Государство

?

Местное самоуправление



Государственное управление на местах

Появление теорий местного самоуправления

В 1790 г. идеи организации общинного управления были изложены французом Турэ в его докладе по законопроекту о реформе местного управления в Национальном собрании Франции.

Турэ сформулировал две основные проблемы учения о местном самоуправлении, которые впоследствии получили развитие в различных теориях местного самоуправления:

- 1) понятие о собственных общинных делах, присущих по своей природе муниципальному управлению;
- 2) понятие о делах государственных, ведение которых передается государством органам местного самоуправления.

Появление теорий местного самоуправления

- Одним из первых обратился к проблемам местного самоуправления французский государственный деятель, историк и литератор А. Токвиль.
- В 1835 г. в работе "Демократия в Америке" он писал: "Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет. Скоропреходящие страсти, минутные интересы, случайные обстоятельства могут создать лишь видимость независимости, однако деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно вновь появится на поверхности".

Теория свободной общины

Возникла в XIX в. как реакция чиновному управлению.

- Ее сущность отражена в формуле **"Община имеет право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование по своей природе»**.
- Данная установка базируется на том утверждении, что община возникла раньше государства, а потому государство не создает ее, а только признает общину.
- Теория опиралась на идеи естественного права.
- Важным элементом этой теории является использование наряду с принципом разделения властей (на законодательную, исполнительную, судебную) и принципа установления в государстве еще и четвертой власти - власти общинной (коммунальной, муниципальной).
- **"...одним словом, в лице коммунальных органов согласно приведенной теории создается как бы "государство в государстве"**

Теория свободной общины выдвигала следующие основополагающие начала организации местного самоуправления:

Критика теории свободной общины

Общественная (общественно-хозяйственная) теория местного самоуправления

- Теория базируется не только на том, что признает общину самостоятельным субъектом прав, но и на том, что **выделяет в качестве особого предмета содержание коммунальной деятельности.**
- Л.А. Велихов указывает: «Цели и задачи деятельности общины являются сугубо хозяйственными, а не государственными. В рамках этой теории самоуправляющиеся единицы отождествляются одними авторами с частными союзами и корпорациями, учеными и благотворительными обществами, даже с промышленными компаниями, другие относят общинную деятельность к публично-правовым, но не государственным делам».
- Теория исходила **из противопоставления государства и общества**, из принципа признания свободы осуществления своих задач местными сообществами и союзами.
- Согласно общественной теории, самоуправление — **это заведение делами местного хозяйства.**
- Исследователи XIX - начала XX в. и современники возникновения этой теории в большинстве случаев полагали, что существуют "исконные" вопросы местного значения, по отношению к которым государство безразлично и не имеет собственного

Критика общественной теории

Государственная теория самоуправления

Разработана выдающимися немецкими учеными XIX века Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом.

Согласно этой теории:

- 1) самоуправление — *это одна из форм организации местного государственного управления;*
- 2) источником всех полномочий в области местного самоуправления является государственная власть, именно она наделяет ими органы местного самоуправления;
- 3) в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а выборными представителями местных сообществ, местных жителей, заинтересованных в результате местного управления.
- Поэтому нельзя утверждать, что местные вопросы, самостоятельно решаемые органами местного самоуправления, имеют иную природу, нежели государственные вопросы.
- Однако передача некоторых задач государственного управления в ведение местных сообществ с точки зрения государственной теории обусловлена тем, что такой подход позволяет обеспечить более эффективное решение данных вопросов на местном уровне.

Политическое направление государственной теории местного самоуправления

- Рудольф Гнейст, опираясь на опыт английского местного самоуправления, полагал, что ***самоуправление может быть только там, где управление на местах осуществляется почетными людьми из среды местного населения на безвозмездной основе***, т. е. видел основания самостоятельности органов самоуправления в особенностях порядка их формирования, замещения отдельных местных должностей.
- Это направление не получило широкой поддержки.

Юридическое направление государственной теории местного самоуправления

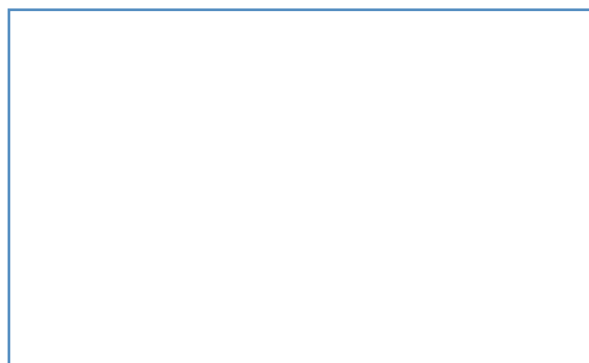
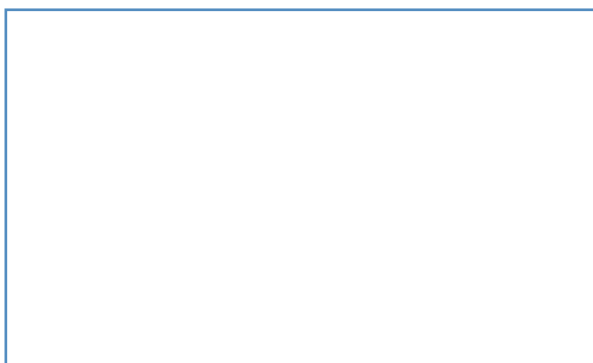
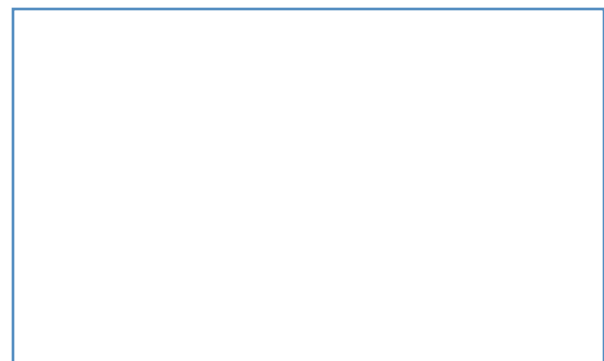
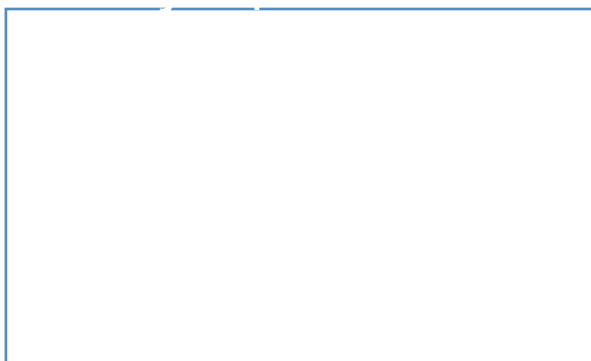
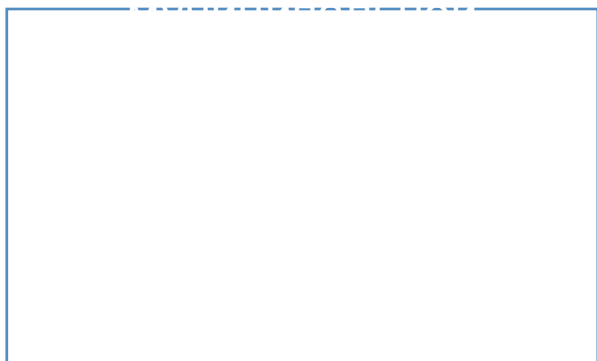
- Большинство ученых поддерживали позицию Лоренца Штейна:
- 1. Основания самостоятельности органов местного самоуправления в том, что они являются не непосредственными органами государства, а органами местного сообщества, на которое государство возлагает осуществление определенных задач государственного управления.
- 2. Специфика местного самоуправления состоит в том, что самоуправляющиеся территориальные коллективы **являются особыми субъектами права**, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения.
- 3. Именно это обстоятельство отличает органы местного самоуправления от государственных органов. Поэтому между государством и его органами немыслимы юридические отношения

Теория дуализма муниципального управления

- Говорит **об общественно-государственной природе** местного самоуправления.
- получила развитие в последнее десятилетие XX в.
- Она создает условия (возможности), способствующие обеспечению через него (местное самоуправление) эффективной двусторонней связи между человеком и государством, между гражданским обществом и государством.
- **Дуализм проявляется:**
 - С одной стороны, местное самоуправление не учреждается государством, а признается и гарантируется им, т.е. рассматривается как естественное и неотчуждаемое право населения.
 - С другой стороны, создание муниципальных образований и соответственно определение вопросов местного значения, местных дел, полномочий органов местного самоуправления и т.д. носит производный от государства характер и, конечно же, регулируется государством.

Теория дуализма муниципального управления содержит следующие особенности:

Другие теории местного самоуправления



Состояние местного самоуправления в зарубежных странах



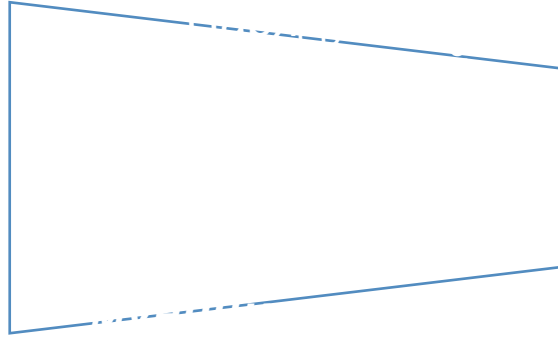
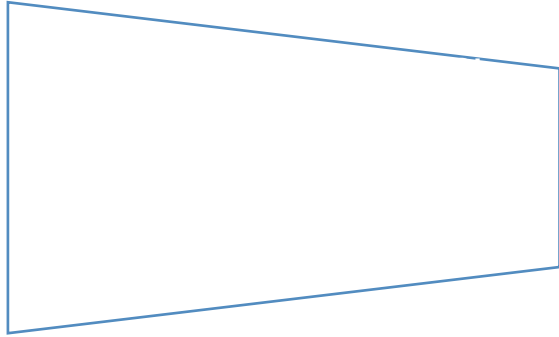
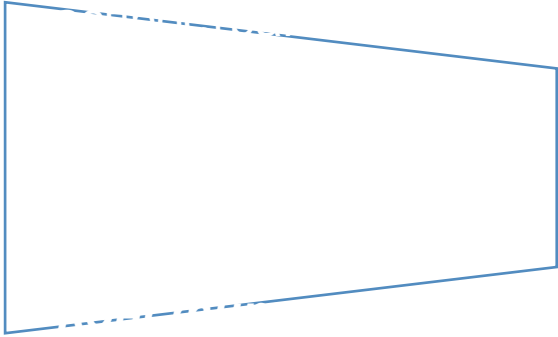
**Интересен факт,
что не во всех
странах
существует термин
«местное
самоуправление».**

**понятие *местного
или
муниципального
управления* (в США
и Великобритании
муниципальным
именуется только**

**в Японии аналогом
этого понятия
является «*местная
автономия*»,**

**во Франции -
*территориальная
децентрализация,***

**в Испании,
Турции - *местное
управление.***



- В современном мире более 190 независимых государств, в каждом из которых существует своя система местного управления.
- Как отмечает Я.Ю. Старцев, возможно существование более 190 национальных систем местного управления, в рамках 20 из которых присутствует до 50 (до 89, если учитывать Россию) субнациональных систем.

Модели местного самоуправления

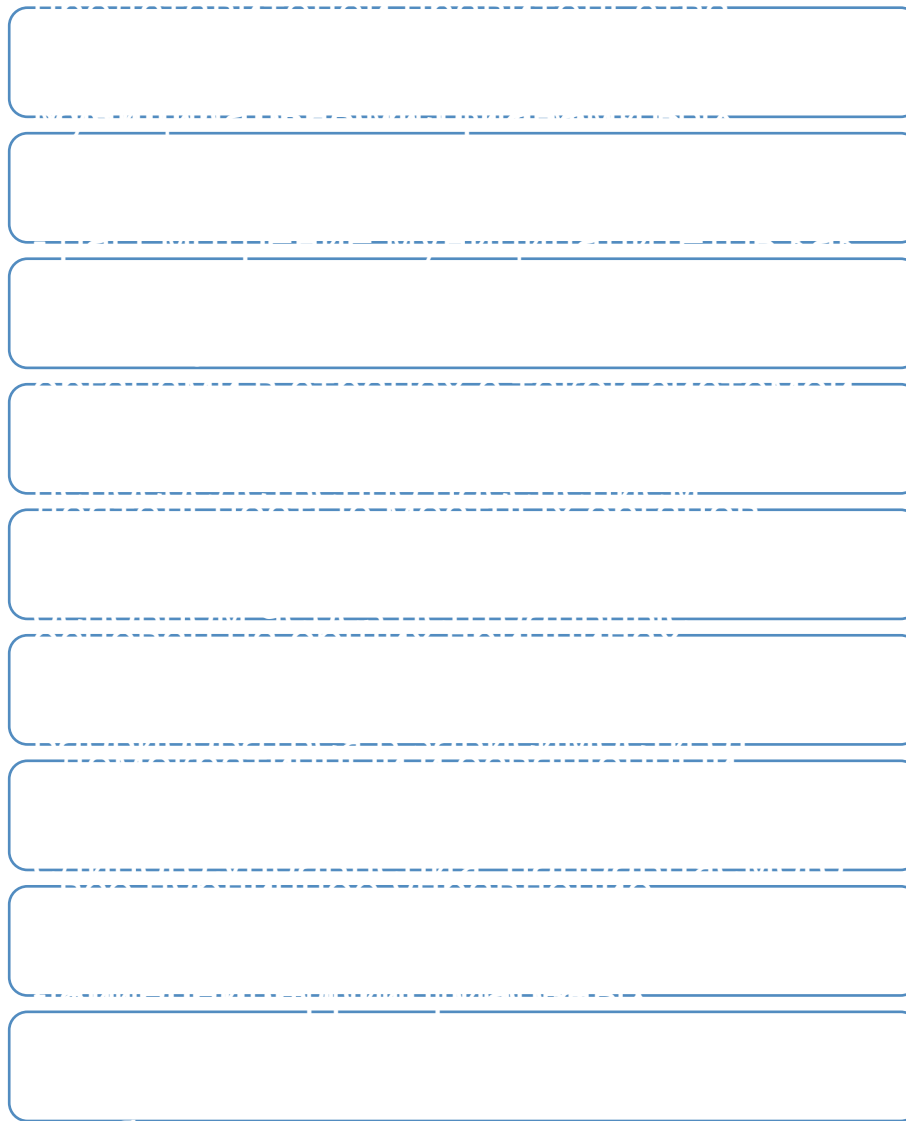
англо-американская, или англосаксонская

- правовые системы Великобритании, Ирландии, США и других бывших британских колоний, от Канады до Индии.

романо-германская, или континентальная

- сформировалась прежде всего на базе римского права и в процессе кодификации права, инициированной Наполеоном; в нее входят правовые системы стран континентальной Европы и большинства бывших колоний этих стран

Характерные черты англосаксонской модели местного самоуправления:



Характерные черты континентальной модели:

местное самоуправление в Европе

А. Гессер разделил государства Европы на две группы:

- 1) **«исконно свободные»** страны с традиционно высокой степенью гражданских свобод, выработавшие иммунитет против монархически бюрократической централизации (Великобритания, государства Северной Европы, Нидерланды, Швейцария);
- 2) **«либеральные государства верховной власти»**, основанные на общем подчинении бюрократическому аппарату и оставляющие мало места для реального «управления под свою ответственность» на местном уровне (Испания, Франция, Италия и Германия).

Романская система

- Местные сообщества и нация принципиально различаются и имеют разные интересы
- Местное самоуправления является реализацией права местного сообщества, как особого социального образования, на реализацию своих интересов
- Выборность местной власти является признанием самостоятельной сущности сообществ
- Реализация местных интересов не может противоречить национальному интересу, который должен абсолютно верховенствовать
- Местные сообщества (а не местные органы власти) являются юридическими лицами, обладающими собственностью, правами и т.д.
- Важнейший вопрос децентрализации - право выборных лиц принимать решения и распоряжаться бюджетом
- Обязателен жесткий контроль за сообществами (префект, другие органы административного контроля) и параллельное существование на местном уровне государственной администрации, для решения национальных задач
- Прямое государственное управление на местах осуществляется через отраслевые службы, присутствующие почти на всех уровнях, и через государственные органы общей компетенции на местах.
- Унифицированный и подробно регламентированный статус местных органов власти.

Британская

- Жителей территориальных образований связывает лишь соседство, они не формируют особого сообщества
- Все публичное управление направлено на реализацию национального интереса
- Местное управление является лишь территориализацией единого публичного управления
- Выборность местных органов власти - демократичный и освященный традицией способ осуществления единого управления, направляемого из центра
- Отсутствие общей компетенции и применение к местной власти правила *ultra vires*; юридическими лицами являются органы власти
- Возможность регулирования любых вопросов, связанных с местным управлением, общими и частными нормативными актами из центра
- Органы местного управления представляют центр на местах; нет необходимости в каких-либо иных представителях
- Способы формирования местных органов власти могут бесконечно варьироваться, не меняя своей сущности: выборы, выборные чиновники, назначение, совместные органы, состоящие из депутатов и чиновников и т.д.
- Существуют многочисленные отраслевые органы управления на местах, формируемые органами местного самоуправления и/или государственной власти и относительно самостоятельные.
- Статус местных органов власти основан на общих принципах, унифицирован, но может варьироваться в зависимости от местных особенностей.

Германская

- Нация состоит из территориальных сообществ, интересы нации включают в себя местные интересы
- Национальные единые интересы реализуются также через деятельность местных органов власти
- Участие в публичном управлении - долг граждан и местных органов власти
- Выборность местных органов власти - один из способов реализации гражданами своего долга участвовать в управлении
- Общая компетенция как право и обязанность решать вопросы местного значения под свою ответственность
- Большая часть полномочий делегируется местным властям, которые подотчетны или подчиняются вышестоящим органам власти
- Обязательный характер назначений, выборов, решений органов управления промежуточного уровня
- Наряду с открытыми выборами может использоваться, в целях эффективности и скоординированности, назначение должностных лиц и институт выборных чиновников (интеграция местной исполнительной власти в национальный механизм)
- Все отраслевые службы на каждом уровне подчинены органу власти общей компетенции, независимо от его статуса. В структуре органов власти стирается грань между выборностью/самостоятельностью и иерархическим подчинением государству.
- Статус местных органов власти может значительно варьироваться, но регламентирован правительством очень подробно.

Американская

- Местное сообщество - отдельное социальное образование, имеющее право на самоуправление для выражения своих интересов
- Государственные интересы (интересы штата) должны доминировать над местными интересами
- Баланс интересов достигается переговорами и соглашениями, с решающей ролью штатов
- Местные органы власти подотчетны не центру, а населению и независимым органам контроля (контроль с позиций системы публичного управления в целом)
- Обязательность выборных органов власти, обладающих всей полнотой полномочий на местном уровне
- Штаты вправе подробно регулировать статус и полномочия местных органов власти
- Статус местных органов власти является результатом компромисса между ними и властями штата; органы власти разного уровня вольны заключать финансовые соглашения
- Развитые формы контроля избирателями (частые выборы, отзыв, референдумы и инициативы), контроль выборными органами и судами
- Существуют многочисленные отраслевые службы, не связанные подчинением ни с правительством, ни с органами самоуправления. Высшие должностные лица этих служб часто выборные.

Скандинавская

- Нация состоит из территориальных сообществ, интересы нации включают в себя местные интересы
- Местное управление является территориализацией единого публичного управления
- Выборность и самостоятельность местных органов власти - рациональный способ учитывать разные интересы и организовать публичное управление
- Общая компетенция как право и обязанность решать вопросы местного значения под свою ответственность
- Компетенции и полномочия распределяются между разными уровнями исходя из единой целесообразности, независимо от местных интересов
- Местным сообществам передается максимум социальных функций государства
- Контроль за деятельностью органов самоуправления распределен между государством, гражданами, специальными полунезависимыми органами
- На местном уровне практически отсутствуют органы прямого государственного управления
- На региональном уровне государственный чиновник представляет правительство (Корону) и контролирует местные органы

Местное самоуправление в Великобритании

- У Соединенного Королевства нет письменной конституции, - следовательно, **нет формальных оснований для того, чтобы говорить о конституционном статусе местного управления.**
- В качестве одной из составляющих традиция включает в себя **правовую незащищенность местных органов власти от центра.**
- Все полномочия публичной власти могут исходить только от Парламента путем делегирования. Парламент вправе в любой момент вернуть себе или изменить делегированные полномочия. Это относится как к исполнительной власти, так и к органам местного управления.
- Местные органы власти имеют право предпринимать лишь те действия, **которые эксплицитно разрешены им законом**; то, что не разрешено - запрещено. любое действие местных властей, не опирающееся на конкретный акт, его разрешающий, аннулируется и влечет за собой серьезную судебную ответственность.
- Значительная часть доходов местных бюджетов формируется за счет **местных налогов**

Местное самоуправление в Великобритании. Местные органы

- Местное население избирает представительные органы - **советы**, которые являются юридическими лицами (корпорациями).
- Руководит советом **председатель** (мэр - mayor), избираемый из числа его членов. Мэр не обладает никакими полномочиями, связанными с исполнительной властью; кроме председательства он осуществляет лишь представительские функции.
- Вся управленческая деятельность местных органов осуществляется через **советников, комиссии и административный аппарат**.
- Члены местных советов (советники) работают в них безвозмездно или по совместительству.
- Они образуют отраслевые и функциональные **комитеты и комиссии**, в которых и решаются основные вопросы. Обычно две трети состава комитета (комиссии) - это советники, а одна треть - нанимаемые советом эксперты и местные служащие.
- В системе местных органов Великобритании, как правило, создаются два вида комиссий:
 - ведающие отдельными отраслями управления (они называются **вертикальными**);
 - осуществляющие функции по координации работы вертикальных комиссий и органов управления (эти комиссии называются **горизонтальными**).
- Кроме таких комиссий региональные (в Шотландии), графские и окружные советы могут создавать **специальные и постоянные комиссии**, а также так называемые **объединенные комиссии**, формируемые двумя и более органами управления в случаях, когда необходимы совместные действия советов.
- **Главный администратор** (chief executive) - глава местной администрации - под своим руководством объединяет работу всех отделов, **формально не является главой исполнительной власти**.

Местное самоуправление в

ФРГ

- Местное самоуправление в ФРГ осуществляется в соответствии с **романо-германской моделью** и организовано в соответствии с Основным законом ФРГ и законодательством земель: в каждой из них действует Положение об общинах и Положение о районах.
- Основной закон предусматривает, что общинам и их объединениям должно быть гарантировано право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества.
- Обеспечение самоуправления включает обеспечение основ для самостоятельной финансовой ответственности; к этим основам относятся источники налогов, соответствующие экономическому развитию общин, обладающих правом установления ставки налога
- Территория ФРГ делится на 16 земель. Земли разделены на муниципальные образования – общины (поселения, *Gemeinden*), которые в совокупности формируют объединения–районы (*Landkreise*), а также самостоятельные города вне районов (городские округа, *kreisfreie Staedte*)
- особенности организационной формы определяются законодательством земли, на территории которой расположена община

В настоящее время в ФГОУ используются четыре организационных формы местного

Местное самоуправление в США

Базовыми документами, регламентирующими местное самоуправление в США, являются *гомруль и хартия самоуправления.*

- **Гомруль** – конституционный правовой акт, наделяющий некоторые муниципальные образования на территории штата правом создавать собственные правовые документы, или хартии самоуправления.
- Гомруль предоставляет МО широкие полномочия в рамках, установленных конституциями штатов, защищает их от возможных изменений законодательства штата. Гомруль действует на
- **Хартия самоуправления** – нормативный правовой акт, своеобразный «устав» муниципального образования, который действует на его территории.
- Принимается некоторыми городами, установленными законодательством штата.

В США существуют органы местного самоуправления двух видов

общей компетенции

- строится **на основе административно-территориального деления**.
- Большинство штатов делятся на графства,
- на территории графств располагаются населенные пункты:
- сити (крупные города),
- тауны и бороу (небольшие города),
- виллиджи (села).
- Муниципальные корпорации (муниципалитеты) могут создаваться по инициативе территориальных коллективов виллиджей, бороу, таунов и сити.

специальной компетенции

- Строится **на основе деления на независимые специальные и независимые школьные округа**. Они являются узкоспециализированными муниципальными органами и действуют по отраслевому принципу.
- Специальные округа создаются для оказания отдельного вида услуг либо нескольких видов услуг, тесно связанных друг с другом: услуг в сфере образования, социальных услуг, транспортных услуг, услуг по охране окружающей среды, услуг в жилищной сфере, услуг по обеспечению пожарной безопасности.
- Школьные округа осуществляют управление и финансирование школьных учреждений, за исключением частных.
- Территория деятельности органов муниципального управления специальной компетенции, как правило, не совпадает с административно-территориальным делением.

Базовые организационные формы управления муниципалитетов (муниципальных корпораций) в США

Источники формирования доходной части бюджетов органов муниципального управления в США

Развитие местного самоуправления в России



Начальные формы самоуправления

- Начальные формы самоуправления - **вече**, **крестьянское общинное самоуправление** имели противоречивые и стихийные черты.
- Деятельность органов управления осуществлялась нерегулярно, процесс принятия управленческих решений был далек от совершенства.
- В крестьянском общинном самоуправлении мы наблюдаем такие характерные черты и особенности как пассивность, недостаток инициативы, архаичные и рутинные формы хозяйствования и управления (уравниловка), замкнутость, ограниченность, безропотное повиновение и полная зависимость от коронной власти.
- Деятельность института местного самоуправления, в форме крестьянских общин, законодательно не закрепляется и не регулируется.

Развитие местного самоуправления в России в 19 веке

- Важнейший этап реформирования местного самоуправления, связан с деятельностью Александра II. Реформы были направлены на децентрализацию управления и развитие начал местного самоуправления.

Идея
законодательное
положение о
местных
самоуправлениях,
созданных
на территории
уездов
и городов
вместо
старых
городских
магистратов
и земских
дворянских
сословий

Реформа
законодательное
положение о
местных
самоуправлениях
и земских
дворянских
сословиях
1870

Реформа
законодательное
положение
о местном
самоуправлении
1870

Развитие местного самоуправления в России в 19 веке.

Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г.

- Земское самоуправление вводилось лишь в 34 из 69 губерний (не было введено в Царстве Польском, Литве, Белоруссии, Сибири и Юго-Западном крае - Киевской, Подольской и Волынской губерниях).
- Предусматривалось наличие как **распорядительных, так и исполнительных органов**. К первым из них относились уездные и губернские земские собрания, ко вторым - уездные и губернские земские управы.
- **Уездные и губернские земские собрания** состояли из гласных, избираемых сроком на 3 года. Для выборов в собрания учреждались три курии (землевладельческая, городская и сельских сообществ), и вся система выборов носила название куриальной. По существу, в куриальной системе был заложен сословный ценз.
- **К ведению земств относилось**: устройство и содержание местных путей сообщения, земская почта, земские школы, больницы, приюты и богадельни; развитие местной торговли и промышленности, народное продовольственное дело; ветеринарная служба и агрономическая служба, взаимное страхование; постройка церквей, тюрем и сумасшедших домов.

Особенности земств согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях

гласные не получали вознаграждения за участие в работе земских собраний, а должностные лица земских управ не считались государственными служащими.

2. *Наличие у земств собственной финансово-экономической базы.* Земские

торгово-промышленной деятельности земств, также земства могли устанавливать дополнительные сборы, которые фактически представляли собой самообложение жителей.

земствам предоставлялось право наделять собственное имущество постановлениями, облагать его различными сборами. Это было необходимо для решения вопросов местного управления.

Развитие местного самоуправления в России в 19 веке. *Городская реформа 1870 г.*

земских учреждений.

основной целью в городских выборах было создание городского самоуправления, поскольку разделить городское население по сословиям было практически невозможно.

предметами ведения земского самоуправления (разрешение земельных дел, земледельческих дел и т.п.).

Развитие местного самоуправления в России в 19 веке

- Последний этап местного самоуправления в дореволюционной России осуществлялся на основании Положения о земских учреждениях 1890 г. и Городского положения 1892 г.
- Реформа преследовала в том числе и цель устранения тех недостатков, которые выявила практика земского и городского самоуправления.
- Основой для изменения Положений о земском и городском самоуправлении во многом стала государственная теория самоуправления.
- В научной литературе этот период зачастую именуется контрреформой местного самоуправления. Но при этом укреплялась экономическая основа земств, из государственного бюджета земствам стали выделять специальные средства казны.

Развитие местного самоуправления в России в 19 веке. Заключительный этап

Органы

- Органами **губернского земства** являлись губернское земское собрание и губернская земская управа.
- **Земские учреждения** уезда включали: земское собрание и земскую управу с учреждениями при ней. Земское собрание уезда состояло из земских гласных, а также членов по должности (председателя управления государственным имуществом, городского головы уездного города и др.).
- Органы **городского самоуправления** включали городскую Думу под председательством городского головы и городскую управу.
- **Выборные лица**, занимающие должности в коллегиальных органах земского и городского самоуправления, считались

Полномочия

- Для осуществления своих функций земским органам было предоставлено **право облагать население денежными сборами**, а также вводить в некоторых случаях натуральные повинности (например, по содержанию дорог, по препровождению арестантов, по снабжению квартирами уездной полиции и др.). Земские сборы устанавливались с недвижимого имущества, с документов на право торговли, с проезжающих по земским дорожным сооружениям.
- За земским и городским самоуправлением существовал весьма жесткий государственный правительственный надзор, который осуществлялся губернатором.

Местное самоуправление в России в 20 веке. Реформы Временного правительства

Местное самоуправление в СССР

- Конституция РСФСР 1918 г. установила **принцип единства Советов** как органов государственной власти с жесткой подчиненностью нижестоящих органов вышестоящим.
- В советское время одним из основных принципов организации и деятельности всех звеньев Советов являлся **принцип демократического централизма**, который был положен в основу объединения всех Советов в одну систему.
- Он отражался и в конституциях советского периода, и в законах, регламентирующих организацию деятельности отдельных звеньев Советов. Это Закон о поселковых, сельских Советах народных депутатов РСФСР (1968 г.); Закон о городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР (1971 г.); Закон о краевом, областном Совете народных депутатов (1980

Местное самоуправление в СССР. НЭП

- В 1920 - 1923 годах при сохранении партийного руководства под местное управление были переданы землеустройство, благоустройство, часть промышленности, водопровод и канализация, местный транспорт, пожарное, похоронное дело.
- В 1925 году было принято Положение о городских советах, а
- в 1926 году - Положение о местных финансах, которые четко определили компетенцию и финансовые ресурсы местных советов в хозяйственной сфере.
- Активно развивалась муниципальная наука, крупнейшим представителем которой был профессор Л. Велихов. Его фундаментальный труд "Основы городского хозяйства", изданный в 1928

Местное самоуправление в СССР. Индустриализация

...тия,
...изовавш
...езким
...нием

...ских
...и уездов
...более
...районы,
...не

...их и в
...е были
...ованы, а
...ромин

...тема
...ва была
...лена
...уцией
...6 год

Советы

A vertical stack of eight empty rounded rectangular boxes, each with a blue border, intended for writing advice or notes.



Такая система не являлась ни истинным народовластием, ни самоуправлением.

Местное самоуправление в СССР

- В целом местное самоуправление стало рассматриваться как институт, свойственный исключительно буржуазной демократии.
- Только в начале 60-х гг. XX в. постепенно вновь стали развиваться исследования о местном территориальном самоуправлении.
- Снова проблема правового статуса местных органов власти была поднята в период подготовки и обсуждения проекта Конституции СССР 1977 г.
- Итогом стало закрепление в Конституции положения о наличии в Советском Союзе системы местных органов государственной власти, в принципиальном плане не отличающегося от ранее действовавшего конституционного положения.

Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»

- Принят 9 апреля 1990 года.
- Он представлял собой первый правовой документ, юридически оформляющий демократическую децентрализацию Советского государства путем создания нового политического института народовластия, тесно связанного с территориальными сообществами.
- Содержал рудименты прежних времен, как то «местное самоуправление составляет часть общего социалистического самоуправления».

Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»

- в ст. 5 говорится:
«Граждане, проживающие на соответствующей территории, непосредственно решают важнейшие вопросы местного значения, избирают органы местного самоуправления, принимают решения об их роспуске в соответствии с законами союзных и автономных республик».
- Первичным территориальным уровнем местного самоуправления могут быть сельсоветы и поселки, окончательное же слово по этому вопросу оставалось за союзными и автономными республиками.

В связи с этим,

- во-первых, взаимодействие с предприятием непосредственно сосредоточено в руках городских и районных органов,
- во-вторых, в городах и районах передана значительная часть

Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»

- ст. 6: «Исполнительные и распорядительные органы местных Советов народных депутатов подчинены только Советам, их образовавшим, и руководствуются в своей деятельности Конституцией СССР, конституциями союзных и автономных республик, законами Союза ССР, союзных и автономных республик».
- С этой статьей была в корреляции норма о том, что местные Советы образуют свои органы, самостоятельно устанавливают их структуру и штаты.

Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» 6 июля 1991 г.

- С принятием Закона РСФСР от 6 июля 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР» начался процесс реформирования местных органов власти и системы местного самоуправления.
- В соответствии с законом, «местное (территориальное) самоуправление в РСФСР - система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально - этнических и иных особенностей, на основе Конституции РСФСР и законов РСФСР, конституций и законов республик в составе РСФСР».

Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» 6 июля 1991 г.

- Закон РСФСР 1991 г. довольно подробно раскрывал вопросы, касающиеся местного самоуправления, при этом он выделил местное самоуправление как особый институт, отличный от государственно-властных учреждений.
- Местное самоуправление стало представлять своеобразную альтернативу управлению местными делами «сверху», хотя и не исключалось наличия представителей центральной власти на местах.
- В соответствии с Законом РСФСР представительные органы власти - местные Советы народных депутатов и соответствующие органы управления (местная администрация) наделялись собственной компетенцией, т.е. каждый действовал самостоятельно в пределах своих полномочий, закрепленных законодательством. Таким образом, впервые была сделана попытка разграничить компетенции представительных и исполнительных органов.
- Одновременно закон предусматривал укрепление исполнительной власти и введение персональной ответственности руководителей, прежде всего исполнительной структуры.
- В связи с расширением полномочий исполнительная власть могла действовать достаточно независимо, особенно в решении вопросов оперативного управления; однако были предусмотрены и правовые нормы, с помощью которых можно было воздействовать на данные органы для того, чтобы они не стали бесконтрольными.

Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» 6 июля 1991 г.

- Закон закрепил поселенческо – территориальный, в том числе двухуровневый, принцип организации местного самоуправления.
- Закон установил исчерпывающий перечень полномочий местных Советов и местной администрации в зависимости от типов муниципальных образований и назвал эти типы.
- Установил единую для всей Российской Федерации модель системы органов местного самоуправления, выборность, как местных советов, так и глав местных организаций.
- Установил внутренние системы взаимоотношений и контроля за деятельностью органов местного самоуправления, одновременно освободил местные советы от исполнения несвойственных им распорядительных функций.
- Закон стимулировал развитие институтов местного самоуправления, в том числе территориального

Изменения в Конституции 1978 года

Five empty rounded rectangular boxes for notes or answers.

Продолжение реформы местного самоуправления

- Однако противостояние представительных органов (Советов) и исполнительных органов, определенная конфронтация органов государственной власти и местных органов - это в итоге привело к роспуску местных Советов.
- В октябре 1993 г. в рамках разрешения кризиса власти в Российской Федерации было издано ***Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы***, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 года.

Продолжение реформы местного самоуправления

- Согласно данному Положению:
- 1) органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являлись выборные и другие органы местного самоуправления - **собрание представителей, глава местного самоуправления**.
- На территориях, включающих несколько городских или сельских поселений, совместным решением органов местного самоуправления мог быть создан **единый орган местного самоуправления** соответствующих территорий;
- 2) в городских и сельских поселениях с населением до 5 тыс. человек местное самоуправление могло осуществляться **непосредственно населением через собрания, сходы и выборным главой местного самоуправления**, который периодически отчитывается перед собранием, сходом.
- В иных населенных пунктах (городах, городских, сельских поселениях и др.) предусматривалось создание **представительных коллегиальных органов местного самоуправления и главы местного самоуправления**.
- В городах и других поселениях с населением свыше 50 тыс. человек глава администрации назначался главой администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа либо избирался населением;
- 3) выборный представительный орган местного самоуправления работал, как правило, на непостоянной основе и созывался на свои заседания соответствующим главой местного самоуправления. При этом решения выборного представительного органа подписывались главой местного самоуправления.

**Конституция РФ принята всенародным
голосованием 12.12.1993**

В Российской Федерации **признаётся и гарантируется** местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий **самостоятельно**. Органы местного самоуправления **не входят в систему органов государственной власти** – *ст.12*

Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью – **ст.130**.

Вопросы местного значения (ч.1 ст.132 Конституции РФ)

Обеспечение реформы местного самоуправления

- После принятия новой Конституции РФ Президентом России в целях дальнейшего осуществления реформы местного самоуправления, обеспечения его государственной поддержки был издан **Указ от 22 декабря 1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»**.
- Данным Указом было:
- установлено, что органы местного самоуправления самостоятельно утверждают перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность;
- разграничены полномочия представительного органа местного самоуправления и местной администрации;
- установлено, что решения органов местного самоуправления могут быть отменены лишь в судебном порядке;
- установлено, что глава местного самоуправления, являясь главой соответствующей администрации, вправе выносить на местный референдум проект положения (устава) о местном самоуправлении, председательствовать на заседаниях выборного представительного органа местного самоуправления;
- установлено, что дата выборов в представительный орган местного самоуправления устанавливалась решением представительного (законодательного) органа власти субъекта Федерации по предложению главы исполнительной власти.
- При этом глава местного самоуправления и другие должностные лица местной администрации могли быть членами представительного органа местного самоуправления.

Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

- Принят 28 августа 1995 г.
- На длительное время фактически закрепил конструкцию дуализма местного самоуправления.
- Наиболее существенным моментом обеспечения действенности этой концепции стало законодательное закрепление именно **права граждан на местное самоуправление**.
- Данное право определялось в ст. 3 ФЗ-154: граждане Российской Федерации осуществляют свое право на местное самоуправление в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях в соответствии с федеральными гарантиями избирательных прав граждан путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.
- Для защиты указанного права законодатель предусмотрел ряд серьезных процедурных гарантий.

Продолжение реформы местного самоуправления

В конце 1995 года Правительством РФ была принята Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления.

В 1999 году была принята вторая программа - Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

В 1996 году был принят Федеральный закон "Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления".

В 1997 году принят Федеральный закон "О финансовых основах местного самоуправления в РФ",

В 1998 году - Федеральный закон "Об основах муниципальной службы в РФ". В том же году Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления.

В 1999 году Указом Президента РФ были утверждены Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ.

Для организации взаимодействия ОМС с ОГВ были созданы Совет по местному самоуправлению в РФ, возглавляемый Президентом России, и Совет руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве РФ.

Европейская хартия местного самоуправления

- Подписана в Страсбурге 15 октября 1985 г.
- Отражает общие для европейских стран идеи относительно организации и функционирования местного самоуправления.
- В апреле 1998 г. Российская Федерация ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, которая вступила в силу для нашего государства с 1 сентября 1998 г.
- Ратификация Европейской хартии местного самоуправления и приведение российского законодательства о местном самоуправлении в соответствие с ней являлись одним из условий вступления России в Совет Европы.

Европейская хартия местного самоуправления

- В 1985 г. Хартию подписали 11 государств: Австрия, Бельгия, Греция, Дания, Исландия, Испания, Италия, Лихтенштейн, Люксембург, Португалия, Франция, причем для Бельгии и Франции хартия вступила в силу только через двадцать лет после подписания (Бельгия – 2004 г., Франция – 2007 г.).
- К государствам, которые подписали хартию сравнительно недавно, относятся: Азербайджан (2001 г.), Армения (2001 г.), Босния и Герцеговина (2002 г.), Грузия (2002 г.), Швейцария (2004 г.), Сербия (2005 г.) и Черногория (2005 г.).

Европейская хартия местного самоуправления

- В русском переводе Европейской Хартии о местном самоуправлении оно определяется как **«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 населения»** [5. Ч. 1. Ст. 3. П. 1].
- По мнению ряда российских ученых, в существующем официальном переводе текста Европейской Хартии допущен ряд вольных трактовок ключевых понятий. Данное положение следует читать так: **местные сообщества**

Европейская хартия местного самоуправления

- Пункт 3 ст. 4 хартии устанавливает признанные в Европе, но не до конца исследованные и инкорпорированные в России принципы пропорциональности и субсидиарности: осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам.
- Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.
- Таким образом, распределение властных полномочий должно передаваться снизу вверх: если конкретное полномочие может быть осуществлено на более низовом уровне, то оно должно остаться на этом уровне, а не «захватываться» вышестоящей властью, вместе с тем передача отдельных государственных полномочий от органов государственной власти органам местного самоуправления сопровождается необходимыми финансами.

Продолжение реформы местного самоуправления

- С 2002 года в России началась административная реформа, призванная повысить эффективность деятельности всех уровней публичной власти, четко разграничить между ними полномочия и ответственность, привести финансовые ресурсы каждого уровня в соответствие с объемом полномочий.
- Существенным ее компонентом стала реформа местного самоуправления.
- В 2003 году был принят новый Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" N 131-ФЗ, который должен был вступить в силу с 1 января 2006 года.
- В дальнейшем в него было внесено множество изменений и дополнений, в том числе срок вступления Закона в полную силу был отодвинут на 1 января 2009 года в связи с финансовой необеспеченностью и неготовностью вновь образованных муниципальных образований (особенно сельских поселений) к его реализации.
- В 2007 году принят федеральный закон «О муниципальной службе в РФ» № 25-ФЗ от 02.03.2007.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления 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.