

**Негосударственное Образовательное Учреждение
Высшего Профессионального Образования
«Тверской Институт Экологии и Права»**

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

**т.2. Местное самоуправление как объект
правового регулирования**

ПЛАН ЛЕКЦИИ:

1. Местное самоуправление как вид социального управления: понятие, особенности, характеристика основных теорий, объясняющих его природу.

2. Местное самоуправление в современной России: понятие, цели и задачи, формы осуществления и система.

3. Основные функции и принципы системы местного самоуправления в Российской Федерации.

1. ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Муниципальное право тесно связано с местным самоуправлением, которое выступает по отношению к данной отрасли объектом правового регулирования, а возникающие в ходе его организации и функционирования отношения образуют предмет интересующей нас отрасли российского права.

Поскольку характер регулирующего воздействия той или иной отрасли на свой предмет предопределяется особенностями объекта и предмета регулирования, глубокое понимание сути муниципального права невозможно без уяснения специфики объекта муниципально-правового регулирования, т.е. местного самоуправления.



УПРАВЛЕНИЕ -

это функция организованных систем самой различной природы (технических, биологических, социальных), обеспечивающая сохранение их структуры, поддержание режима деятельности, а также реализацию программ и целей функционирования.

Без управления нормальное существование этих систем невозможно.

С точки зрения своего содержания *управление* – это целенаправленное воздействие субъекта управления (СУ) на его объект (ОУ) для приведения последнего в желаемое состояние, параметры которого определены субъектом управления.

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ УПРАВЛЕНИЯ:

а) управление есть общественно необходимая функция, которая носит всеобщий характер и непременно имеет место там, где осуществляется коллективная (совместная) деятельность людей.

Один из основоположников теории научного социализма К. Маркс так объяснял необходимость управления в обществе:

«Всякий непосредственно общественный или совместный труд нуждается в большей или меньшей степени в управлении, которое устанавливает согласованность между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения всего производственного организма в отличие от движения его самостоятельных органов. Отдельный скрипач сам управляет собой, оркестр нуждается в дирижере».

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ УПРАВЛЕНИЯ:

Питер Друкер (американский социолог и экономист): «Управление - это особый вид деятельности, превращающий неорганизованную толпу в эффективную, целенаправленную и производительную группу»;

б) управление есть сознательная, волевая, целенаправленная деятельность людей, связанная с разработкой, принятием и практической реализацией управленческих решений;

в) основными компонентами процесса управления являются субъект управления (управляющий элемент) и объект управления (управляемый элемент), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации (самоуправления) для достижения определённых целей;

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ УПРАВЛЕНИЯ:

г) ядром, стержнем управления является управляющее воздействие СУ на ОУ. Оно оказывает все-стороннее влияние на объект, его составные части, поведение людей, и включает целеполагание, организацию и регулирование;

д) главным связующим звеном между участниками процесса управления выступает информация;

е) управление реально тогда, когда налицо подчинение объекта управления его субъекту (т.е. власть - необходимый признак управления);

ж) управление предполагает не только внутрисистемное, но и межсистемное взаимодействие, поскольку любая система одновременно является составной частью системы более высокого порядка или иерархического уровня;

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ УПРАВЛЕНИЯ:

При этом система высшего порядка выступает в роли субъекта управления по отношению к системам низшего порядка, являющимися в рамках взаимодействия между ними объектами управления;

3) управление относится к числу явлений второй (т.е. искусственной) природы, возникших и развившихся в течение всей истории человеческой цивилизации. Оно создано людьми в целях сознательной саморегуляции своей жизнедеятельности и имеет в обеспечении их потребностей и интересов столь же важное значение, как семья и собственность, мораль и право, способ производства и государство, знание и информация и другие общественные институты;

и) исторически обусловленный характер управления (с течением времени его сущность и формы претерпевали значительное изменение: от управления на основе эмпирического опыта, традиций и обычаев, передаваемых от поколения к поколению в первобытном обществе оно прошло путь до сознательного руководства общественными процессами на научной основе в современных условиях).

СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К ПРОЦЕССУ УПРАВЛЕНИЯ

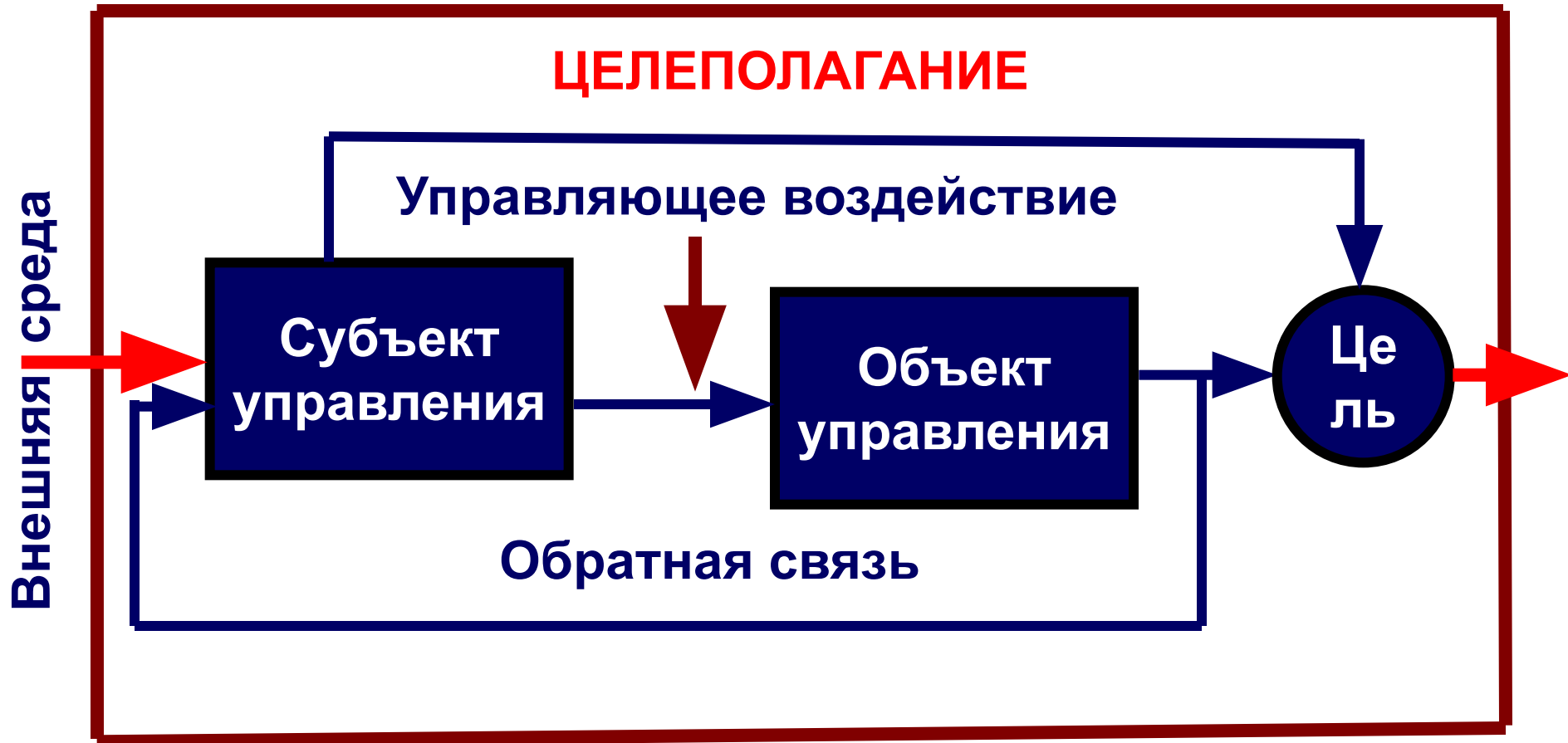
Анализ процесса управления с использованием методики системного подхода позволяет рассматривать его как некое целостное образование (систему), характеризующуюся, как минимум, следующими составными частями (компонентами):

- цели и задачи управления;**
- субъект и объект управления;**
- функции управления;**
- организационная структура управления;**
- формы и методы управляющего воздействия СУ на объект.**

При этом данная система характеризуется единством и целостностью при взаимодействии с так называемой «внешней средой».

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ

Внешняя среда



Внешняя среда

ОСНОВНЫЕ КОМПОНЕНТЫ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЕ

Цель управления - желаемое, возможное и необходимое состояние управляемой подсистемы, которое должно быть достигнуто в результате управляющего воздействия на нее.

Наиболее общая цель управления - гомеостазис, т. е. обеспечение динамического равновесия между системой и окружающей её средой, сохранение качественной определённости и безопасности системы вопреки разрушающим воздействиям на неё (как изнутри, так и снаружи), преодоление противоречий между элементами системы, системой в целом и внешней средой и т.д. Усиливая или ослабляя внутренние процессы, комбинируя их и т.д., субъект управления добивается сохранения системы и повышения уровня её организованности и устойчивости.

ОСНОВНЫЕ КОМПОНЕНТЫ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЕ

Субъект управления – это управляющая подсистема, оказывающая управляющее воздействие. Он - активный компонент системы управления, всегда выступающий инициатором субординационного и иерархического взаимодействия с объектом управления. Это иницирующая, направляющая и ведущая сторона взаимодействия, детерминирующая процесс развития объекта управления в соответствии с целями системы.

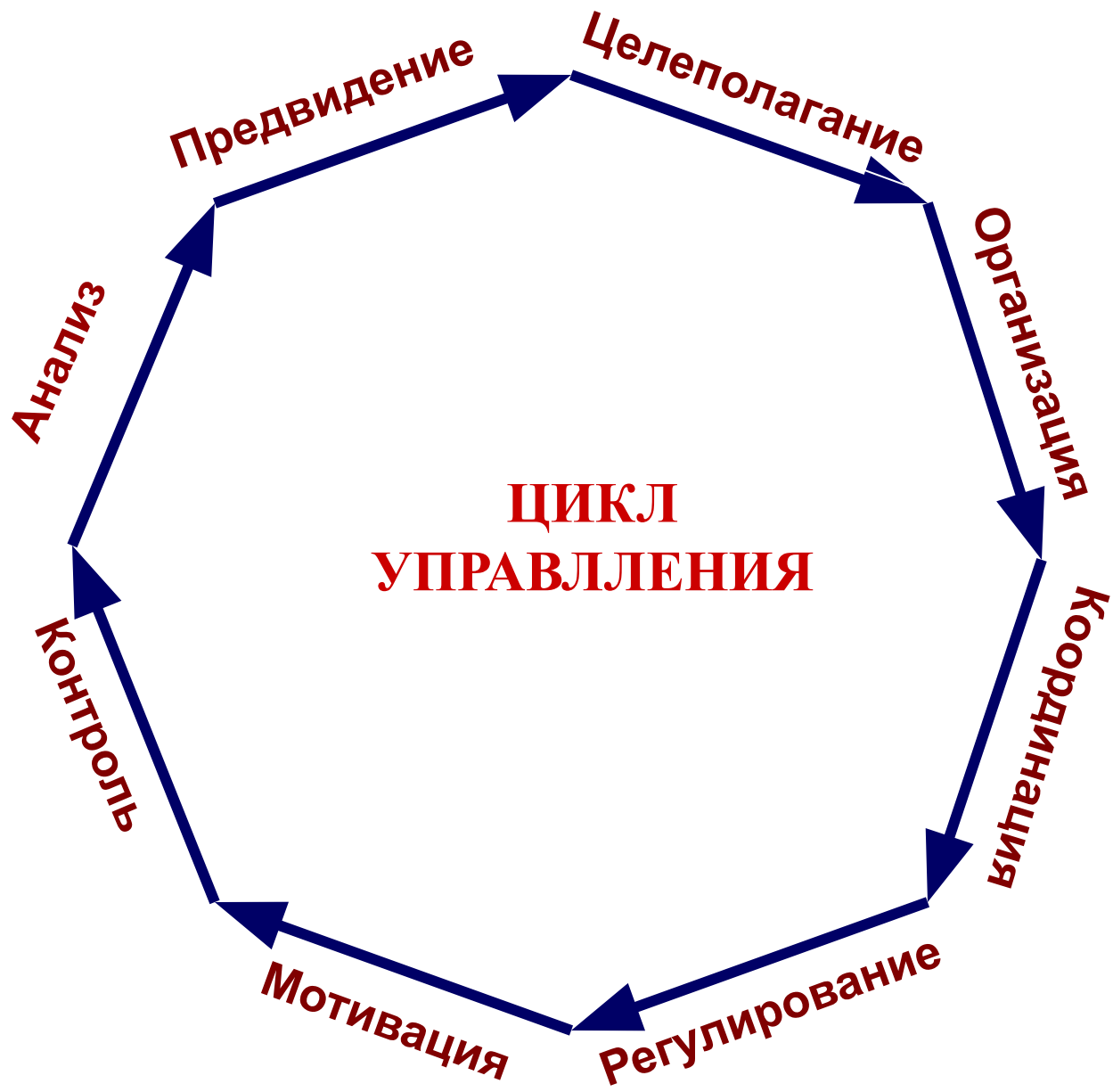
Субъект управления всегда должен быть един, обладать определёнными преимуществами и ресурсами (материальными, интеллектуальными, статусными), позволяющими ему принимать управленческие решения и реализовывать их. Одновременно он обязательно должен нести ответственность за свои действия.

СОСТАВ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

Объект управления – это управляемая под-система, воспринимающая управляющее воздействие СУ. Это то, на что направлено управляющее воздействие СУ, это воспринимающая сторона, «ведомый» компонент системы управления.

Управляющее воздействие – это сознательное влияние субъекта управления на объект с целью перевода его в желаемое состояние.

Данное влияние является цикличным. При этом основными стадиями управленческого цикла являются: анализ и предвидение, целеполагание, организация, координация, регулирование, мотивация и контроль.



УПРАВЛЯЮЩЕЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ

Управляющее воздействие должно быть реальным, побуждающим, заставляющим управляемый объект изменяться и преобразовываться в соответствии с целями управления.

Названные особенности управляющего воздействия позволяют отличать управление от управленческой деятельности. Наличие данной деятельности ещё не означает наличия управления.

Подлинное управление есть только там, где достигаются его цели.

Если же деятельность субъекта управления не обеспечивает ожидаемых изменений в управляемом объекте, то управление отсутствует.

ДОЛЯ СТРАН **G-8** И КНР В ОБЩЕМИРОВОМ ОБЪЁМЕ ВВП

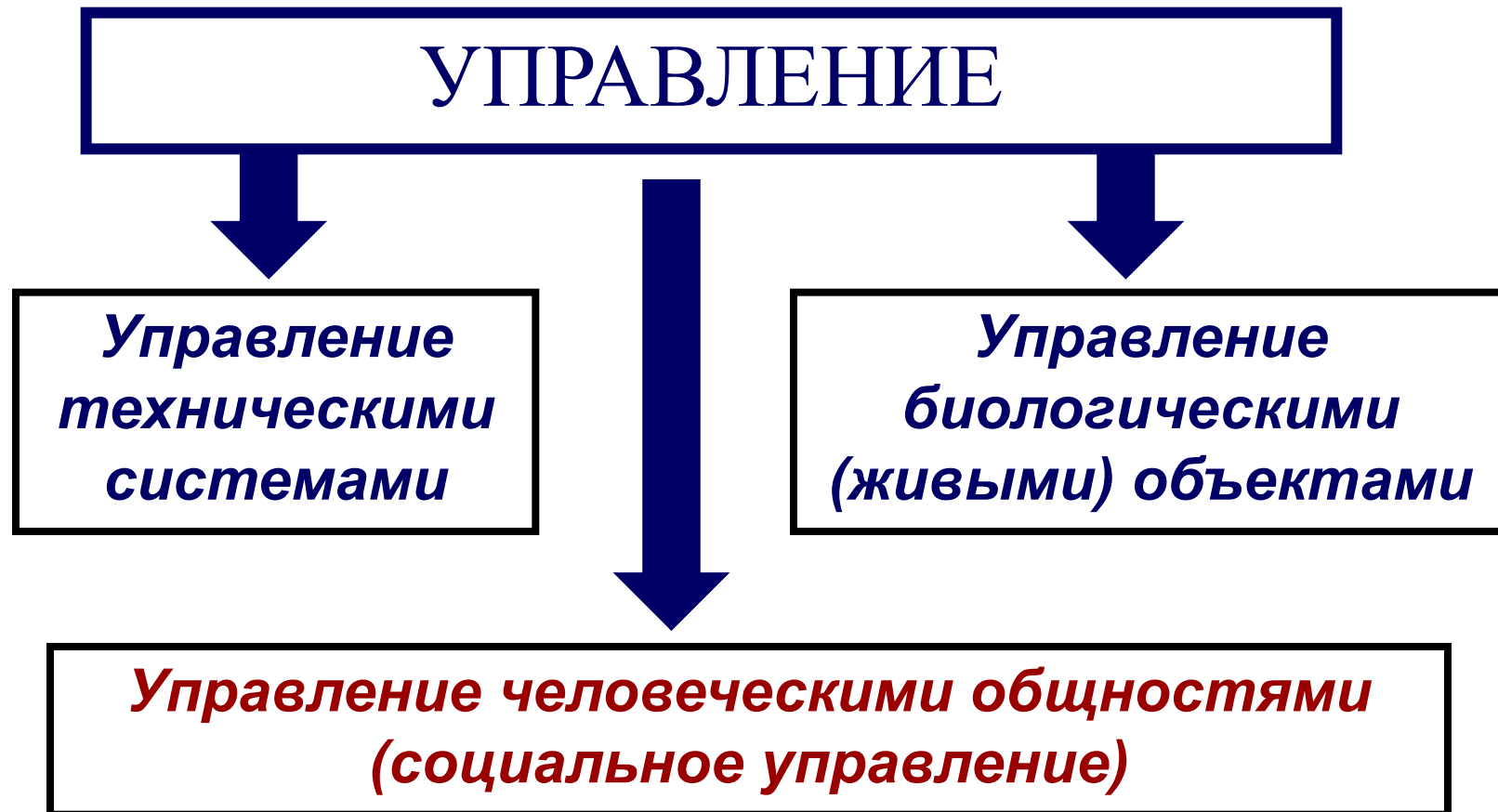
Страны мира	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002
США	30,7	26,1	23,7	32,9	25,4	25,5	31,5	33,7
ЯПОНИЯ	6	8	9	10,5	13,0	17,7	15,2	13,2
ФРГ	5,4	6,7	6,9	4,8	6,6	8,5	6,0	6,2
АНГЛИЯ	3,6	3,7	4,5	3,6	4,3	3,9	4,6	4,8
ФРАНЦИЯ	4,3	5,6	5,8	4,1	5,3	5,4	4,1	4,4
ИТАЛИЯ	3,2	3,4	3,9	3,3	4,8	3,8	3,4	3,7
КАНАДА	2,6	2,7	2,3	2,8	2,5	2,0	2,3	2,3
КИТАЙ	2,4	2,5	2,6	2,4	1,7	2,4	3,4	4,1
РОССИЯ	-	-	-		4,3	1,2	0,8	1,0

СОСТАВ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

Обратная связь – это канал поступления информации от объекта управления к субъекту о текущем состоянии первого, его потребностях и интересах, его реакции на управляющие воздействия и пр.

Внешняя среда – всё то, что непосредственно не входит в состав системы управления, но оказывает на неё определённое влияние (как позитивное, так и негативное).

ВИДЫ УПРАВЛЕНИЯ **(в зависимости от его объекта)**



СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ –

это целеполагающее (т.е. сознательное, преднамеренное, продуманное, заранее спланированное), организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы).

НАЗНАЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ:

- 1)обеспечение сохранности и безопасности управляемого человеческого сообщества;**
- 2)упорядочение жизнедеятельности человеческого сообщества (подчинение его функционирования определённым правилам);**
- 3)разрешение возникающих в обществе конфлик-тов (они возникают в связи с наличием различных интересов у входящих в его состав людей);**
- 4) решение так называемых «общих дел», т.е. тех проблем, которые представляют интерес для всего или большинства членов управляемого сообщества;**
- 5) создание условий для прогрессивного развития управляемого сообщества и т.д.**

ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ:

а) оно осуществляется в человеческом обществе, причём его *объектом и субъектом* всегда выступают *люди*;

б) оно направлено на *удовлетворение публичных* (общественно значимых, господствующих в управляемом сообществе) *потребностей и интересов*;

в) оно основано на использовании *властных полномочий и иных ресурсов*, имеющихся в распоряжении субъекта управления;

ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ:

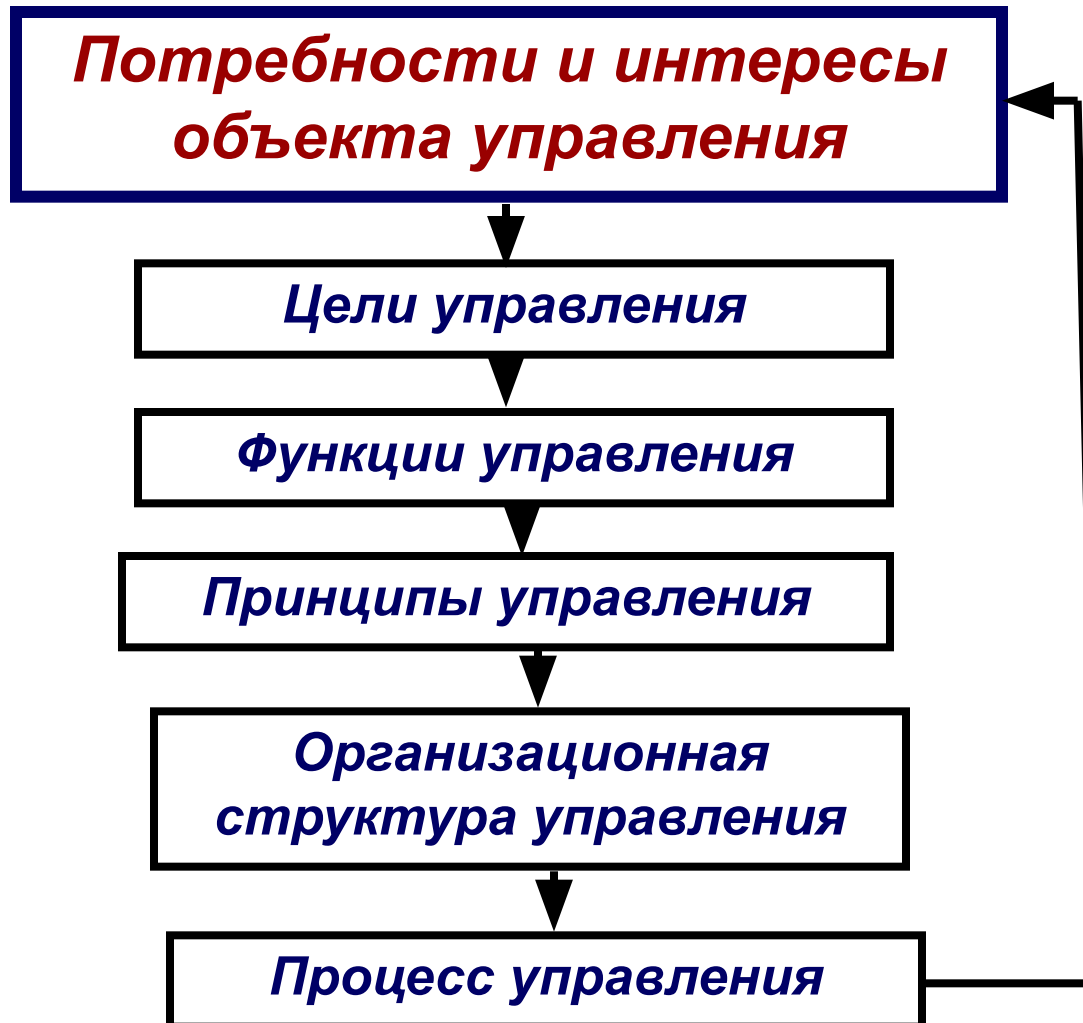
г) оно осуществляется на началах *подчинённости объекта управления управляющей воле субъекта* (лица, коллектива, организации);

д) оно всегда *рационально*, т.е. направлено на достижение предварительно осознанных, сформулированных и артикулированных (озвученных) целей;

е) оно *объективно необходимо* для любой коллективной деятельности людей, потому что без него данная деятельность не сможет достигнуть своих целей;

ж) социальная обусловленность составных частей (компонентов) системы социального управления и т.д.

СОЦИАЛЬНАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ



ВИДЫ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ (в зависимости от субъекта)



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

«МЕСТНЫЙ»: 1) не общегосударственный, действующий или имеющий значение в пределах какой-то определённой территории; 2) относящийся к определённой местности, части чего-то.

«САМО...» - это первая часть сложных слов, означающая:

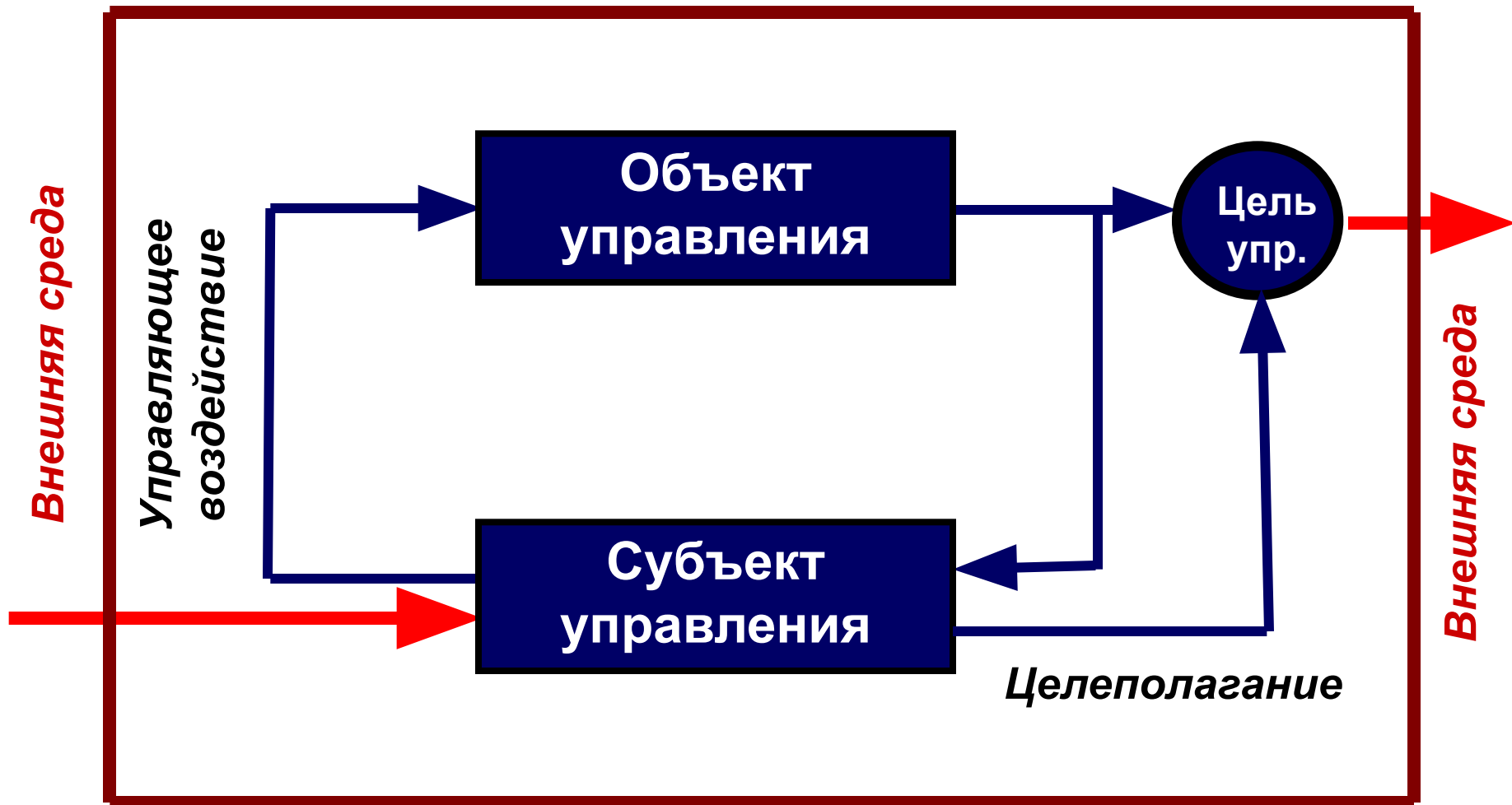
1) направленность чего-нибудь на себя, исхождение от себя или осуществление для себя;

2) обращённость к самому себе, в самого себя, или направленность на самого себя.

САМОУПРАВЛЕНИЕ – это самостоятельная деятельность той или иной социальной общности, заключающаяся в наличии у неё реальной возможности самостоятельно и под свою ответственность, решать важные вопросы своей жизнедеятельности и принимать управленческие решения исходя из своих потребностей и интересов, ради достижения собственных целей.

С организационно-структурной точки зрения *самоуправление есть там и тогда, где и когда имеет место приоритет объекта управления над его субъектом (организация субъекта, его функции и полномочия обусловлены потребностями и интересами объекта управления).*

Внешняя среда



Внешняя среда

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ -

это разновидность социального управления, которая представляет собой руководство жизнедеятельностью определённой территории (муниципального образования) со стороны её населения, в пределах установленных законом полномочий, на основе ресурсов данной территории, которое направлено на повышение качества жизни жителей муниципальных образований (доктринальное определение).

Особенности МСУ:

- 1) **его субъект** – население МО, а также органы и должностные лица местного самоуправления, сформированные населением;
- 2) **объект МСУ** - муниципальное образование;
- 3) **цель МСУ** - повышение качества жизни жителей муниципальных образований;

ОСОБЕННОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:

4) оно осуществляется на основе *собственных управленческих ресурсов* МО (правовых; экономических; административных и человеческих);

5) *некоммерческий* (социальный) *характер* МСУ;

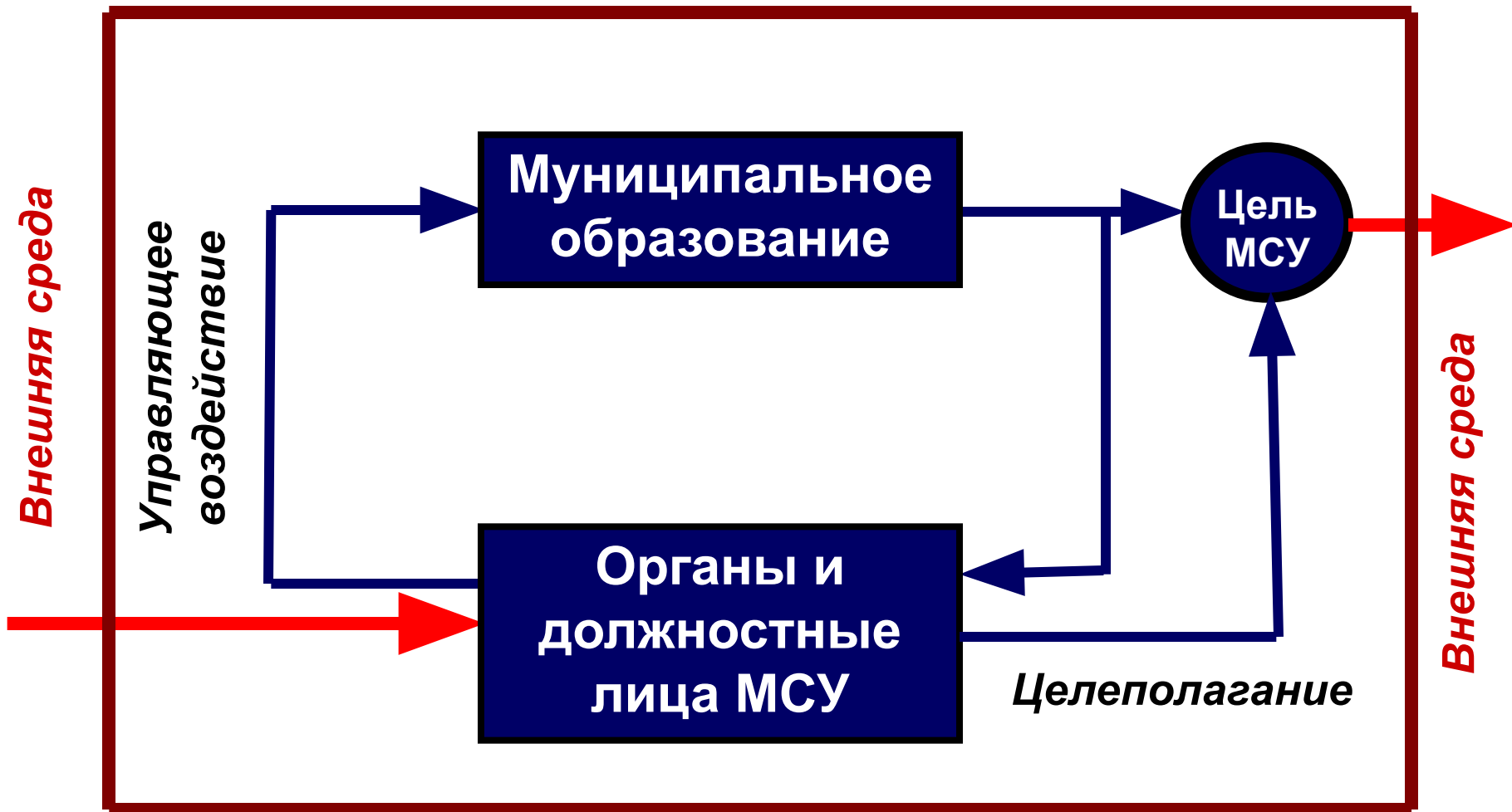
6) *особая роль населения* в системе МСУ (оно одновременно – и объект, и цель, и основной субъект местного самоуправления);

7) *главенствующая роль* в местном самоуправлении *человеческого ресурса*;

8) максимальная *приблизённость субъекта и объекта* местного самоуправления;

9) *локальность МСУ* (по территории, ресурсам и предмету деятельности) и т.д.

Внешняя среда



Внешняя среда

*Управляющее
воздействие*

**Муниципальное
образование**

**Цель
МСУ**

**Органы и
должностные
лица МСУ**

Целеполагание

Внешняя среда

Внешняя среда

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ (от лат. *municipium* – город, наделённый правом самоуправления) -

имеющий отношение к управлению какой-то территорией или населённым пунктом, осуществляемому на принципах самоуправления.

В федеральном законе № 131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч.2 ст. 2): «В законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении... в... случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления».

Муниципальный – имеющий отношение к местному самоуправлению, связанный с ним.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ

Вообще в отечественной теории управления единого мнения относительно понятия муниципального управления (МУ) и его соотношения с местным самоуправлением (МСУ) нет.

Одна группа специалистов отождествляет МУ с понятием «местное самоуправление», другие полагают, что это хотя и связанные, но не тождественные понятия. Основная разница между ними – в субъекте управления.

Вторая точка зрения является более обоснованной и распространённой. Для МСУ его субъектом является население соответствующего муниципального образования. Конституция РФ 1993 г. (ч.1 ст. 130) гласит: «Местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение **населением** вопро-сов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью».

Субъектом МУ являются только **органы МСУ**.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ -

это целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие органов и должностных лиц местного самоуправления на жизнедеятельность населения муниципального образования в целях её упорядочения и воспроизводства, опирающееся на их властные полномочия (доктринальное определение).

В федеральном законе № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. «О стратегическом планировании» **муниципальное управление** определяется как «деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития» (легальное или нормативное определение).

ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ

В системе местного самоуправления во взаимоотношениях её субъекта и объекта **приоритетом обладает объект местного самоуправления.**

Как следствие, при «конструировании» систем местного самоуправления в конкретном МО обязательному и первоочередному учёту подлежат особенности, соответствующего муниципального образования (природно-географическая среда; особенности муниципального хозяйства; особенности населения МО: его национальный состав, половозрастная структура, формы занятости, уровень образования; место соответствующей территории в региональном и общегосударственном разделении труда; исторические и культурные особенности МО; существующая в нём социальная инфраструктура и другие факторы).

ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ОСО-ОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ

Кроме того, должны быть учтены и так называемые «факторы внешней среды», т.е. те условия, которые не зависят от данного муниципального образования, но которые влияют на особенности организации и результаты управления его жизнедеятельностью (политическая ситуация в стране, состояние экономики, социальной сферы, требования действующего законодательства, реализация на территории МО тех или иных региональных либо общегосударственных проектов и программ и т.д.).

ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Началом становления самостоятельной науки местного самоуправления считают вторую половину XIX века.

Наибольший вклад в развитие теоретических основ названного вида публичной власти и управления внесли такие зарубежные специалисты как А. Токвиль, Р. Гнейст, Л. Штейн и другие.

В качестве основоположников отечественной теории местного самоуправления в литературе называют: А.И. Васильчикова, В.П. Безбородова, Н.М. Коркунова, Б.Н. Чичерина, М.И. Свешникова, А.Д. Градовского, Г.С. Михайлова, Н.И. Лазаревского и др.

ОСНОВНЫЕ ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:

В российской и мировой науке социального управления существуют разные подходы к пониманию причин и закономерностей возникновения местного самоуправления, его природы, а также характера его соотношения с государством, и именно эти факторы являются основанием для выделения различных теорий (концепций) местного самоуправления.

Теории местного самоуправления – это отечественные и зарубежные учения о закономерностях возникновения и эволюции муниципального управления (местного самоуправления) как децентрализованной формы публичного управления, а также теоретические концепции местного самоуправления.

№ п/п	Название теории	Сторонники теории	Основные положения теории
1.	Теория свободной общины (общественная теория)	Р. Гнейст, Э. Майер, О. Лабанд, О. Ресслер, А. Гербер, Д. Аренс, В.Н. Лешков	<p>Местные сообщества возникли естественным путём и исторически предшествуют государству, Государство эти общины не создавало, оно «выросло» из них, поэтому должно признать их и уважать их право на самостоятельность.</p> <p>Местные сообщества независимы от государства (у них свои цели и задачи), поэтому государственное вмешательство в их внутренние дела недопустимо.</p> <p>Местная власть – это 4-я власть (в дополнение к законодательной, исполнительной и судебной);</p> <p>Должностные лица местного самоуправления не являются государственными чиновниками</p>

№ п/п	Название теории	Сторонники теории	Основные положения теории
1.1	<i>Хозяйственная теория</i>	Р. Моль, А.И. Васильчиков	Основная функция местной власти – хозяйственная (экономическая), а не политическая
1.2	<i>Юридическая теория</i>	Л. Штейн, Г. Елинек, И.И. Евтихеев, Н.М. Коркунов	Государство предоставляет определённые юридические права общинам и они самостоятельно их реализуют. Органы МСУ хотя и выполняют часть функций госуправления, но не являются госорганами. Они - органы общинной власти, поэтому должны избираться её членами
1.3	<i>Политическая теория</i>	Р. Гнейст	МСУ заключается, прежде всего, в политической самостоятельности граждан, которые осуществляют МСУ безвозмездно и на основе своего волеизъявления

№ п/п	Название теории	Сторонники теории	Основные положения теории
			<p>Должностные лица МСУ не являются профессиональными чиновниками (госслужащими), они исполняют свои обязанности не по назначению государства, а по выбору местного населения</p>
2.	Государственная теория	Л. Штейн, Н. Лазаревский, А. Градовский, В.П. Безобразов	<p>Источником общинной власти является государство. Всякое управление – это дело государства. Местное сообщество не обособлено от государства, а служит его интересам и целям.</p> <p>МСУ - часть государства, а общинные дела - часть государственных дел, переданных для исполнения на местах. Через МСУ граждане вовлекаются в решение государственных дел.</p>

№ п/п	Название теории	Сторонники теории	Основные положения теории
3.	Государственно-общественная (дуалистическая) теория	Большинство современных специалистов	<p>МСУ решает как местные, не требующие вмешательства и контроля со стороны государства задачи, так и определённый круг дел государственного значения.</p> <p>В последнем случае органы МСУ выступают в качестве агентов государства на местном уровне и действуют под его контролем.</p> <p>МСУ самостоятельно лишь в пределах, установленных государством.</p>

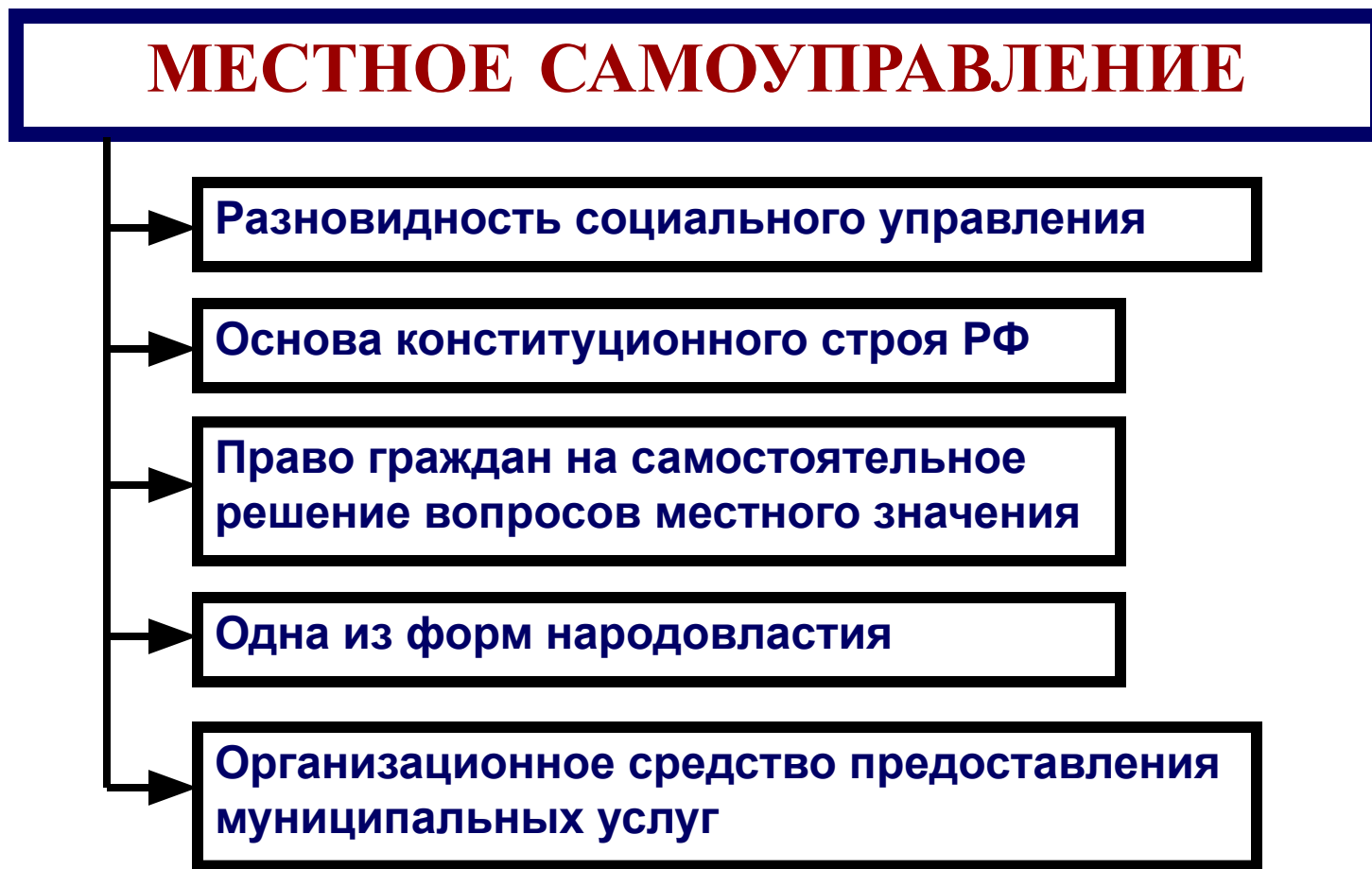
ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Современная практика местного управления свидетельствует о том, что в его природе, при его осуществлении в реальной жизни происходит сочетание, синтез названных выше теорий.

Как специфическая форма публичной власти местное самоуправление одновременно сочетает в себе два начала: и общественное, и государственное, что позволяет говорить о смешанном, комбинированном - общественно-государственном характере природы отечественной модели местного самоуправления, функционирующей в современной России.

3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Местное самоуправление - сложное, многогранное и много-аспектное социальное явление, которое в отечественной науч-ной литературе рассматривается в нескольких значениях.



МСУ – КАК ОСНОВА КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РФ

В качестве одного из базовых принципов построения демократического и правового государства (т.е. основы его конституционного строя) МСУ признано международным сообществом.

В соответствии со ст. 2 Европейской хартии местного самоуправления 1985г.: «Принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в конституции государства».

Конституция РФ 1993г. (ст.1), характеризуя современную Россию как демократическое и правовое государство, провозглашает в качестве одной из его конституционных основ местное самоуправление (о разных его аспектах говорится в статьях 3, 8, 9, 12, 15, входящих в гл.1 Конституции РФ, именуемую «Основы конституционного строя»).

МСУ – КАК ОСНОВА КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РФ

Федеральный закон № 131 от 6.10.2003г. (ч.1 ст.1) гласит: «Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации».

Провозглашение МСУ в качестве одной из основ конституционного строя РФ предполагает создание в России децентрализованной системы управления делами общества, одним из уровней которой (наряду с общегосударственным и региональным управлением) является МСУ.

Конституции РФ 1993г., провозглашая МСУ в качестве одной из основ конституционного строя современной России, одновременно гарантирует его организационную обособленность от системы государственного управления (ст. 12).

МСУ – КАК ОСНОВА КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РФ

Провозглашение МСУ в качестве одного из относительно самостоятельных уровней публичного управления (власти) требует определения особой группы вопросов, при решении которых субъект МСУ должен иметь возможность действовать самостоятельно и отвечать за их решение перед населением (вопросы местного значения).

Круг таких вопросов (вопросы местного значения) установлен Федеральным законом № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. (статьи 14, 15, 16 и 16.2), определяющим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

МСУ – ПРАВО НАСЕЛЕНИЯ НА САМОСТОЯ-ТЕЛЬНОЕ РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Возможность понимания местного самоуправления именно в таком значении вытекает из положений Конституции РФ 1993 г. (ст.ст. 3, 12, 32, 33, 130-133), которая (в отличие от Европейской хартии местного самоуправления) признает основным субъектом МСУ не органы МСУ, а население муниципальных образований.

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ, местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением муниципальных образований вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ПРАВО НАСЕЛЕНИЯ МО НА САМОСТОЯТЕЛЬНОЕ РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Это право представляет собой гарантированную государством возможность и способность населения соответствующей территории самостоятельно управлять в установленных законом пределах собственной жизнедеятельностью как с использованием форм прямого народовластия (муниципальные выборы, местные референдумы и т.д.), так и с помощью сформированных самим же населением органов местной власти (органов МСУ).

ПРАВО НАСЕЛЕНИЯ НА САМОСТОЯТЕЛЬНОЕ РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Названное право в прямой постановке в Главе 2 Конституции РФ 1993 г. отсутствует, поэтому непосредственно отнести его к основным правам и свободам личности не представляется возможным.

Его субъектом является население муниципально-го образования, а не отдельные его представители. Однако право населения на самостоятельное осуществление МСУ реализуется через субъективные политические права граждан в данной сфере (в сфере МСУ) и может быть выведено, например, из положений ст. 32 (ч.1) Конституции, где речь идёт о праве граждан на участие в управлении делами государства.

ПРАВА ГРАЖДАН В СФЕРЕ МСУ (ст. 3 ФЗ-131):

1. Граждане РФ осуществляют МСУ посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы МСУ. Иностранцы граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории МО, обладают при осуществлении МСУ правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

2. Граждане имеют равные права на осуществление МСУ независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

ПРАВА ГРАЖДАН РФ В СФЕРЕ МСУ (ст.3 ФЗ-131):

3. Установленные Конституцией РФ и ФЗ-131 права граждан на осуществление МСУ могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

4. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление МСУ.

МСУ – КАК ПРАВО НАСЕЛЕНИЯ НА САМОСТОЯТЕЛЬНОЕ РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

При этом примечательной особенностью права граждан РФ на осуществление МСУ является то, что жители той или иной территории (населенного пункта) ***не могут отказаться от этого права***, ибо местное самоуправление, его осуществление – необходимый элемент конституционной организации власти народа в РФ, и его наличие в системе публичной власти в современной России является обязательным конституционным требованием.

МСУ КАК ФОРМА НАРОДОВЛАСТИЯ

В соответствии со ст. 3 (ч.2) Конституции РФ, народ России осуществляет свою власть:

- а) непосредственно - путём референдумов и свободных выборов (*в том числе и муниципальных*);**
- б) через органы государственной власти;**
- в) *через органы местного самоуправления.***

Из данной конституционной нормы следует, что *местное самоуправление - одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти.*

Признание МСУ как одной из разновидностей публичной власти (наряду с государственной) содержится в Постановлении Конституционного Суда РФ по так называемому «делу республики Коми» (№ 3-П от 15.01.1998 г.).

МСУ КАК ФОРМА НАРОДОВЛАСТИЯ

Определение МСУ как формы народовластия содержится в федеральном законе № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч.2 ст. 1), где говорится, что *местное самоуправление* - это «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 учётом исторических и иных местных традиций (легальное определение).

СХОДСТВО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ:

- 1. Чёткая институционализация МСУ, как и государственной власти (их организация и функционирование подробно урегулированы законом).**
- 2. Непрерывность МСУ во времени, его универсальность и всеобщность.**
- 3. МСУ (как и госвласть) тоже осуществляется в пределах определённой территории.**
- 4. Органы МСУ тоже наделены законом правом на применение мер принуждения.**
- 5. Органы МСУ наделены правом на установление общеобязательных правил поведения, налогов и сборов, как и органы государственной власти.**

ОТЛИЧИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ:

1. Органы МСУ действуют от имени местного сообщества (а не народа всей страны или региона).

2. Содержание муниципальной власти составляют вопросы местного значения (предмет же ведения государственной власти установлен статьями 71-73 Конституции РФ 1993 г.).

3. Финансово-экономическую основу МСУ образуют местный бюджет и муниципальная собственность (в отличие от госбюджета и госсобственности).

4. МСУ – наиболее приближённый к населению и тесно связанный с ним уровень власти.

5. МСУ не обладает правом принятия законов и является подзаконной властью.

6. Преобладанием в сфере полномочий МСУ социально-экономической, а не политической составляющей.

ОТЛИЧИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ:

7. МСУ не обладает суверенитетом.

8. Территориальная ограниченность (локальность) местного самоуправления.

9. Более широкое использование в МСУ различных форм прямой демократии при решении стоящих перед ним задач.

10. Использование в местном самоуправлении более мягкой (в сравнении с госвластью) системы принуждения.

11. Законодательное ограничение компетенции местной власти со стороны государства.

12. Подконтрольность государству процесса реализации переданных органам МСУ отдельных государственных полномочий.

Характеристика МСУ как средства оказания муниципальных услуг будет дана в рамках отдельной темы.

МСУ КАК СРЕДСТВО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

Утверждение в теории точки зрения о том, что МСУ следует рассматривать как организационное средство предоставления муниципальных услуг стало следствием кардинального пересмотра управленческой наукой характера взаимоотношений власти и гражданина в связи с появлением и становлением теории «сервисного государства», которая выступает в настоящее время идеологической основой проводимых всеми ведущими странами мира административных реформ.

В рамках этой концепции органы власти (как государственной, так и муниципальной) рассматриваются как своеобразные «фабрики», производящие услуги для граждан. При этом граждане рассматриваются как «клиенты» власти, получающие услуги.

МСУ КАК СРЕДСТВО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

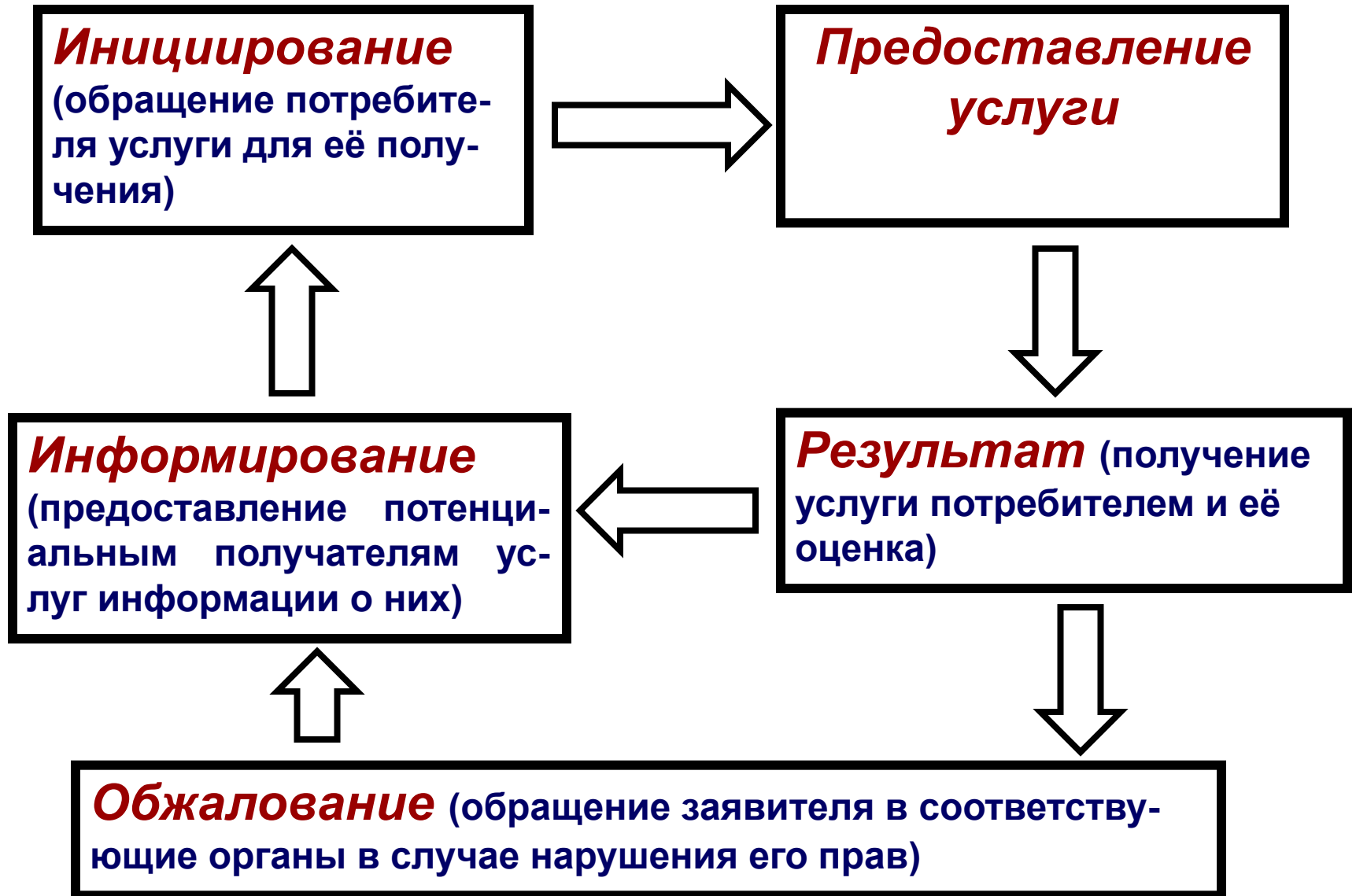
Правовой основой процесса предоставления государственных и муниципальных услуг выступает Федеральный закон № 210-ФЗ от 27.07.2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

В данном нормативном акте **муниципальная услуга** определяется как «**деятельность** по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с ФЗ № 131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований»

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ

При этом в литературе называют пять основных *этапов административного процесса оказания государственной (муниципальной) услуги*:

- 1) информирование;
- 2) инициирование;
- 3) исполнение (оказание);
- 4) оценка результата оказания услуги;
- 5) обжалование (в случае необходимости) результата полученной услуги или порядка её получения.





СОЗДАНИЕ МФЦ

Создание современных и удобных для граждан «инструментов» предоставления государственных (муниципальных) услуг – важнейшая задача при построении сервисного государства.

Одной из наиболее успешных и перспективных форм обслуживания населения сейчас стало предоставление услуг в режиме «одного окна». Это предполагает, что заявитель общается не с государственным (муниципальными) служащим, а с сотрудником специального учреждения (своеобразный фронт-офис), который принимает документы и при необходимости оказывает консультации по процессу получения необходимых услуг.

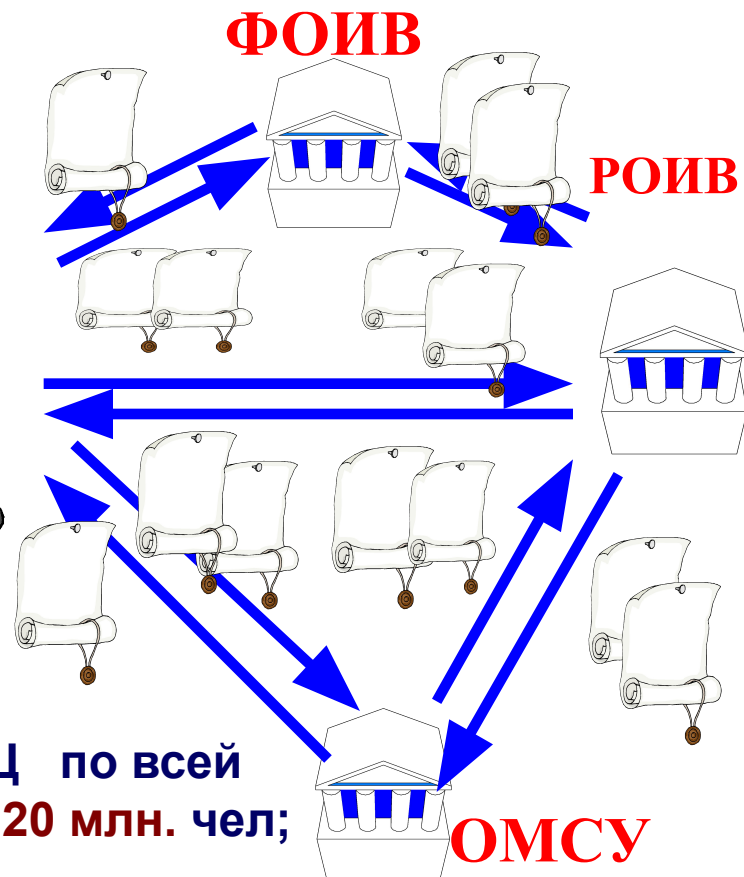
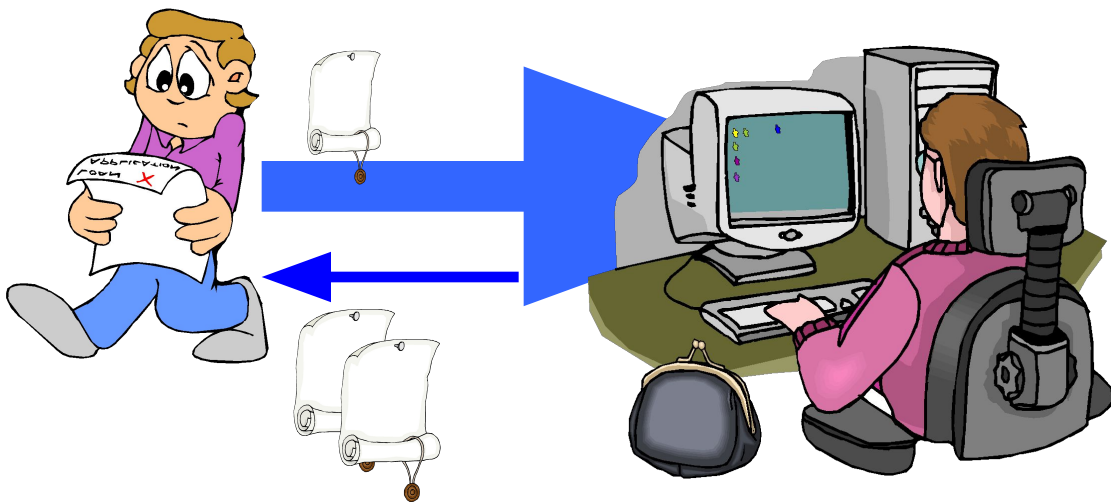
СОЗДАНИЕ СЕТИ МФЦ

Режим «одного окна» реализуется на базе специальных учреждений - «Многофункциональных центров по оказанию государственных и муниципальных услуг» (МФЦ). Для населения подобные центры – социально-управленческая инновация, призванная облегчить жизнь гражданам и бизнесу. Развитие сети таких центров способствует сокращению сроков предоставления услуг, снижению очередей и, в конечном итоге, повышению уровня удовлетворённости граждан работой органов государственной власти и местного самоуправления.

В перспективе планируется создание таких центров в каждом городском округе и муниципальном районе, а в остальных муниципальных образованиях будут созданы пункты удалённого доступа к услугам МФЦ.

МФЦ – ПРИНЦИП «ОДНОГО ОКНА»

Сотрудник МФЦ



За последние 3 года через МФЦ по всей стране получили услуги около 20 млн. чел;
ожидание в очереди сократилось более чем в 2 раза (составляет 15 минут);
время получения услуг МФЦ уменьшилось на 65%.

ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Цель является важнейшим элементом любого вида социального управления, в том числе и местного самоуправления.

Без цели управление теряет смысл. Кроме того, именно целями обусловлены все компоненты системы управления.

При этом постановка целей местного самоуправления, их формулировка и обоснование осуществляется в рамках особой стадии управленческого цикла – *целеполагания*.

ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ:

это процесс обоснования и формулировки целей развития управляемого объекта.

Оно включает:

- 1) анализ исходной ситуации, положения и параметров, характеризующих объект управления;
- 2) обоснование глобальной цели (т.е. миссии) как главного направления управленческой деятельности;
- 3) декомпозицию основной цели (т.е. её дифференциация или разложение) на цели более низких уровней системы управления (подцели);
- 4) сопоставление главной цели и подцелей более низкого уровня с их ресурсным обеспечением;
- 5) постановку для каждого звена организационной структуры системы управления своих целей.

МЕТОДИКА ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ

Основным методом целеполагания во всяком управлении, в том числе и муниципальном, является построение так называемого «дерева целей».

Суть данной методики состоит в последовательной декомпозиции (разложении) главной стратегической цели («ствол» или «крона» дерева, укоренившегося в управляемом объекте) на подцели нижележащих уровней системы управления («сучья» и «ветки» данного дерева).

При этом цели более низких уровней (подсистем) системы управления выступают средствами достижения вышестоящих целей.

ДЕРЕВО ЦЕЛЕЙ МСУ -

это структурированная определённым образом, построенная по иерархическому принципу (т.е. распределённая по уровням управления, ранжированная) совокупность целей системы управления, реализуемой программы, плана, в которой выделены: генеральная цель («ствол» либо «крона» дерева); подчинённые ей подцели первого, второго и последующих уровней (соответственно - «сучья», «ветви» и «листочки» данного «дерева»).

МИССИЯ

Подцели I уровня

1.1

1.2

Подцели II уровня

2.1.1.1

2.1.1.2

2.1.2.1

2.1.2.2

Подцели III уровня

3.2.1.1.1.1

3.2.1.1.1.2

3.2.1.1.2.1

3.2.1.1.2.2

3.2.1.2.1.2

3.2.1.2.1.2

3.2.1.2.2.1

3.2.1.2.2.2

**ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА
ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ МО**

Организац.
обеспеч.
МСУ

Ресурсное
обеспечение
МСУ

Формирование благоприятной
для жителей МО среды обитания

Обеспечение безопасного
проживания в МО

Оздоровление природной
среды обитания

Улучшение жилищных
условий населения

Повышение качества му-
ниципальных услуг

Обеспечение трудоустройст-
ва и благопр. условий труда

Развитие человеческого потен-
циала муницип. образования

Повышением уровня заня-
тости населения

Соц. поддерж. населения

Разв. сфер культ. и образ.

Провед. активной моло-
дёжной политики

Развитие сфер здравоохран.,
физкультуры и спорта

ЗАДАЧИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Достижение названных и иных целей МСУ обеспечивается за счёт поэтапного решения определённых задач.

Задача управления – это желаемый результат деятельности, достигаемый в течение определённого времени и с использованием необходимых для этого ресурсов.

Требования к задачам муниципального управления:

- соответствие целям местного самоуправления;
- простота и понятность формулировки;
- согласованность с руководителями и исполнителями;
- закрепление в письменной форме;
- достижимость и ресурсная обеспеченность и др.

ОБЩИЕ ЗАДАЧИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ:

- удовлетворения спроса населения на различного рода услуги (их перечень содержится в специальном Реестре);
- реализация экономического потенциала МО;
- оптимальное сочетание в процессе МСУ местных и государственных интересов;
- распределение социальных благ, гарантированных государством, обеспечение их общедоступности и адресности;
- поддержание в работоспособном состоянии систем жизнеобеспечения МО (водоснабжение, канализация и др.);
- создание благоприятных условий для развития малого и среднего бизнеса;
- налаживание эффективного взаимодействия со структурами гражданского общества и др.

ЗАДАЧИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ:

Ряд задач системы местного самоуправления был закреплён нормативно. В Постановлении Правительства РФ № 1251 от 27 декабря 1995г., утвердившем «Федеральную программу государственной поддержки местного самоуправления» к числу **важнейших задач МСУ** были отнесены:

- укрепление основ народовластия;
- создание условий для обеспечения жизненно важных интересов населения;
- социальная защита населения;
- стабилизация политической системы;
- подготовка кадров для муниципальных органов.

В Указе Президента РФ № 803 от 3.06.1996г. «Об основных положениях региональной политики в РФ» в качестве **основной задачи** органов МСУ (как субъектов МУ) названо: «обеспечение комплексного решения вопросов обслуживания населения и достижение тем самым политической и социальной стабильности в регионе посредством взаимосогласованных действий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления».

СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Формы непосредственной демократии при осуществлении МСУ

Формы прямого осуществления гражданами МСУ

Формы прямого участия граждан в осуществлении МСУ

Их перечень ► Глава 5 ФЗ № 131-ФЗ

Формы представительной демократии при осуществлении МСУ

Выборные и другие органы и должн. лица МСУ

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Межмуниципальное сотрудничество

Система местного самоуправления – это совокупность основных форм его осуществления.

4. ФУНКЦИИ И ПРИНЦИПЫ МСУ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Достижение целей местного самоуправления и решение стоящих перед ним задач обеспечивается за счёт реализации его функций.

Функции МСУ – это обусловленные природой местного самоуправления основные направления муниципальной деятельности.

Функции МСУ:

- 1. Обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения.**
- 2. Управление муниципальной собственностью и финансовыми средствами МО.**
- 3. Обеспечение комплексного развития территории муниципального образования.**

ФУНКЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ:

4. Обеспечение удовлетворения потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах.

5. Охрана общественного порядка.

6. Обеспечение благоприятной среды обитания.

7. Представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ и иным законодательством.

ПРИНЦИПЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ -

это обусловленные природой МСУ основополагающие идеи, лежащие в основе его организации и осуществления.

К их числу относятся:

- самостоятельность органов МСУ в решении вопросов местного значения;**
- относительная обособленность и независимость систем государственного управления и МСУ;**
- соответствие материальных и финансовых ресурсов МСУ его полномочиям;**
- ответственность органов МСУ перед населением МО и государством;**

ПРИНЦИПЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении МСУ;**
- законность в организации и осуществлении местного самоуправления;**
- гласность местного самоуправления;**
- государственные гарантии местного самоуправления;**
- взаимодействие систем государственного управления и МСУ при решении общих задач;**

ПРИНЦИПЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:

- сочетание коллегиальности и единоначалия в деятельности органов местного самоуправления;

- возможность передачи на уровень МСУ исполнения отдельных государственных полномочий и т.д.

Ряд авторов перечень данных принципов сводят к трём «З»:

- законность;

- здравый смысл;

- забота о людях.