Социологические науки

УДК 31.316

Сушко Валентина Афанасьевна
кандидат социологических наук,
доцент кафедры методологии социологических
исследований, Социологический факультет
Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова
Sushko Valentina Afanasievna
PhD of Sociological Science
Methodology of Sociological Research Department,
Sociological Faculty, Moscow State University Lomonosov M.V.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ
LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA

Аннотация: В статье анализируются основные системы и принципы местного самоуправления в Российской Федерации, а также организационная система и основные модели местного самоуправления в современной России.

Summary: In article are analyzed systems and the principles of local government in the Russian Federation, organizational system and the main models of local government in modern Russia.

Ключевые слова: местное самоуправление, система и принципы, основы и организация местного самоуправления.

Key words: local government, system and principles, bases and organization of local government.

Местное самоуправление по своему содержанию представляет собой деятельность по управлению общественными делами. Как любая деятельность, она основывается на определенных принципах.

Общие принципы находят отражение и закрепление в нормативных правовых актах, т.е. они приобретают характер норм позитивного права.

Принципы местного самоуправления нашли отражение в Европейской хартии местного самоуправления, Конституции РФ и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, общими принципами организации местного самоуправления в России необходимо считать основополагающие начала, обусловленные природой местного самоуправления, нашедшие закрепление в позитивном праве, лежащие в основе организации населения, деятельности населения по формированию органов местного самоуправления, функционирования органов местного самоуправления, взаимоотношений государства и местного самоуправления.

На сегодняшний день следуют отнести следующие принципы местного самоуправления:

1) Верховенство Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов Российской Федерации.

В соответствии с этим принципом местное самоуправление на всей территории Российской Федерации должно основываться, прежде всего, на нормах федерального законодательства. При этом федеральные нормативные правовые акты и нормативные правовые акты субъектов РФ, должны соответствовать Конституции РФ.

2) Самостоятельность местного самоуправления.

Институт местного самоуправления призван обеспечить самостоятельность населения в решении вопросов местного значения. Активное участие населения в решении вопросов местного значения

самостоятельно и (или) через органы местного самоуправления находится в рамках компетенции местного самоуправления, определенной федеральным законодательством.

Однако, согласно действующему законодательству, органы государственной власти вправе осуществлять контроль деятельности органов местного самоуправления, а так же вмешательства в их деятельность, если установлено, что нарушается закон.

Самостоятельность местного самоуправления реализуется путем местного референдума, муниципальных выборов, через другие формы непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Каждое муниципальное образование имеет свой бюджет и собственность, которыми управляет самостоятельно, а так же имеют права устанавливать местные налоги и сборы.

Изменение или запрет правовых актов местного самоуправление, возможен только после соответствующего решения суда.

Каждый муниципалитет имеет права на самостоятельный устав, символику, на культурные и исторические традиции.

3) Невключение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Обособление рассматривается в организационном и правовом плане.

В организационном означает, что они формируются без участия и вмешательства органов государственной власти.

В правовом, это означает, что органы местного самоуправления являются юридическими лицами и могут вступать в гражданско-правовые отношения (иметь собственность; заключать договоры), быть истцом и ответчиком в суде, иметь расчетный счет в банке.

4) Законность в организации и осуществлении местного самоуправления.

Вся организация и осуществление местного самоуправления на всей территории РФ должна основываться на предписаниях соответствующих нормативных правовых актов (федеральных, региональных и местных).

Деятельность представительных органов местного самоуправления должна быть не просто законной, а легитимной. Легитимность деятельности органов местного самоуправления подразумевает, что они формируются и действуют на основании нормативных правовых актов, а также то, что они формируются населением и поддерживаются им в своей деятельности.

5) Соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина.

Органы местного самоуправления обязаны соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Граждане, на данной территории, имеют право обращаться устно и письменно, единолично или коллективно в органы местного самоуправления за защитой своих прав. А так же органы местного самоуправления сотрудничают в тесном взаимодействии с милиция общественной безопасности.

6) Гласность деятельности по осуществлению местного самоуправления.

Деятельность населения и органов местного самоуправления по осуществлению местного самоуправления является открытой и гласной. С помощью этого принципа, деятельность органов местного самоуправления позволяет поставить под контроль местного сообщества.

В Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. сказано, что к компетенции органов местного самоуправления относится учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации.

Должностные лица местного самоуправления обязаны давать ответы по существу на обращения граждан.

7) Обязательность наличия выборных органов в системе органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в системе органов местного самоуправления обязательно должны быть представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования).

Представительный орган, формируется населением, на основе всеобщего и равного избирательного права, и призван обеспечить представительство интересов населения муниципального образования.

8) Ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением, государством, юридическими и физическими лицами.

Поскольку населению муниципального образования принадлежит вся полнота власти на его территории, оно формирует тем или иным образом органы местного самоуправления, то они должны нести ответственность за свою деятельность, прежде всего, перед населением.

В случае нарушения закона органы местного самоуправления несут ответственность перед государством.

Если органы местного самоуправления и их должностные лица своими действиями (бездействием) или решениями нарушают права и законные интересы физических и юридических лиц, то они должны нести ответственность. Важное место в системе юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц занимает суд.

9) Неподчиненность одного муниципального образования другому.

Муниципальные образования, согласно российскому законодательству. независимы в пределах своей компетенции не только от государства, но и от других муниципальных образований. Так, нормативные правовые акты одного муниципального образования не имеют юридической силы на территории другого муниципального образования.

10) Обеспечение государством минимальной наполняемости местных бюджетов.

Финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления — одно из важнейших условий нормального функционирования этого демократического института. По этой причине государство обязуется в определенной необходимой части обеспечить местные бюджеты за счет средств государственного бюджета.

11) Государственная поддержка местного самоуправления.

Поддержка местного самоуправления со стороны государства, выражается в правовом обеспечении, создании нормативно-правовой базы местного самоуправления, защите местного самоуправления, финансовом обеспечении местного самоуправления, дотировании отдельных муниципальных образований.

12) Взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти по обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования.

Формы взаимодействия могут быть разными. Среди них можно выделить обязанность рассмотрения органами государственной власти обращений, направленных в их адрес органами местного самоуправления и их должностными лицами. Кроме того, органы государственной власти и органы местного самоуправления взаимодействуют в области правотворчества, обмена значимой информацией, области планирования, осуществления совместной деятельности и т.д.

Принципы местного самоуправления, как перечисленные нами выше, так и не нашедшие отражения, способны характеризовать организацию и функционирование института местного самоуправления в Российской Федерации только в комплексе. Понимание каждого из перечисленных принципов позволяет в дальнейшем уверенно рассуждать о модели местного самоуправления и практике ее реализации в России.

Территориальные основы местного самоуправления — это институт муниципального права, закрепляющий и регулирующий территориальную организацию местного самоуправления: формирование и состав территории муниципального образования, границы территории муниципального образования, порядок их установления и изменения [1].

В ст. 131 Конституции РФ сказано, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и местных традиций. Эту норму можно считать территориальной основой местного самоуправления в наиболее общем виде.

В ст. 10 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. положение ст. 131 Конституции РФ более конкретизировано и выглядит следующим образом: «Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения».

Согласно ст. 1 того же законодательного акта сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления:

городское поселение — город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного само управления;

муниципальный район — несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

внутригородская территория города федерального значения — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Таким образом, в новом Федеральном законе, в отличие от Закона 1995 г., четко указано, какие виды муниципальных образований должны иметь место на территории России.

Министерством регионального развития РФ в 2005 г. был проведен анализ хода установления границ муниципальных образований и наделения их соответствующим статусом в рамках процесса реализации

Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

По итогам проведения работ по установлению границ муниципальных образования и наделению их соответствующим статусом общее количество муниципальных образований в России на июль 2005 г. составило 24 396 [2].

Из них:

- муниципальных районов 1805;
- городских округов — 532;
- городских поселений — 2087;
- сельских поселений — 19 736;
- внутригородских территорий городов федерального значения — 236.

Важно понимать, что население городского или сельского поселения не может быль лишено права на осуществление местного самоуправления ни по решению органов государственной власти, ни на основании решения, принятого сходом граждан или на местном референдуме.

Кроме того, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. установил двухуровневую систему территориальной организации местного самоуправления. Первый (низовой) уровень местного самоуправления составляют сельские и городские поселения. Второй уровень представляют муниципальные районы.

Субъекты РФ вправе самостоятельно определять принцип, положенный в основу территориальной организации местного самоуправления на своей территории: поселенческий или районный. В зависимости от этого можно говорить о двухуровневой либо одноуровневой системе территориальной организации местного самоуправления в субъекте.

Введение двухуровневой модели местного самоуправления на уровне федерального закона повлекло следующий необходимый шаг: в законодательстве о местном самоуправлении появилась территориальная единица межселенная территория.

Межселенная территория это территория между поселениями в границах муниципального района, на которой ввиду низкой плотности населения не созданы муниципальные образования поселения.

Местное самоуправление, будучи является относительно самостоятельным институтом гражданского общества, не входящим в систему органов государственной власти, занимает обособленное место и выполняет свою собственную роль в государственно-правовой структуре российского общества, обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, его участие в решении задач государственного строительства и осуществляется в формах непосредственной и представительной демократии.

Литература:

1. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации. 2-е изд. — М., 2001. — 222 с.

2. Справка о количестве муниципальных образований в Российской Федерации// Государственная власть и местное самоуправление. —2005. — 23 с.