

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Оренбургский государственный университет»

Кафедра рекламы, связей с общественностью и прикладной политологии

И. А. Терентьева, С. Ю. Манохина

ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Методические указания

Рекомендовано к изданию редакционно-издательским советом федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Оренбургский государственный университет» для обучающихся по образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 41.03.06 Публичная политика и социальные науки

Оренбург
2019

УДК 342.55(076.5)
ББК 67.400.7я7
Т 35

Рецензент – доцент, кандидат политических наук Н. Р. Хамидуллин

Терентьева, И.А.
Т 35 История и теория местного самоуправления: методические указания
/ И. А. Терентьева, С. Ю. Манохина; Оренбургский гос. ун-т. –
Оренбург: ОГУ, 2019 – 53 с.

Методические указания содержат учебный материал, освоение которого поможет студенту в подготовке к практическим занятиям, рубежному контролю и итоговой аттестации по дисциплине.

Методические указания предназначены для обучающихся по образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 41.03.06 Публичная политика и социальные науки, изучающих дисциплину «История и теория местного самоуправления».

УДК 342.55(076.5)
ББК 67.400.7я7

© Терентьева И.А.,
Манохина С.Ю., 2019
© ОГУ, 2019

Содержание

1	Цели и задачи дисциплины. Место дисциплины в структуре образовательной программы.....	4
2	Содержание разделов дисциплины	6
3	Методические рекомендации к изучению дисциплины	8
3.1	Место и роль местного самоуправления в социально-политической системе общества и государства.....	8
3.2	Концепция и сущностные признаки местного самоуправления.....	15
3.3	Местное самоуправление в советский период.....	22
3.4	Местное самоуправление в Российской Федерации: современное состояние.....	25
3.5	Правовая основа и территориальная организация местного самоуправления	36
3.6	Основные системы местного самоуправления за рубежом.....	40
	Приложение А.....	44
	Приложение Б	46
	Приложение В.....	48
	Приложение Г	50
	Приложение Д.....	52

1 Цели и задачи дисциплины. Место дисциплины в структуре образовательной программы

Цели освоения дисциплины: сформировать у студентов целостное представление об истории и теории местного самоуправления как форме управления муниципальным сектором общественного хозяйства; о методах, технологиях и механизмах муниципального управления.

Задачи:

— теоретические: формирование представления о местном самоуправлении как подсистеме политической системы современного российского государства и общества, форме публичной власти; получение знаний об основных теориях местного самоуправления, изучение концептуальных основ местного самоуправления, компетенции муниципальных образований, форм и моделей организации местного самоуправления;

— познавательные: изучение форм гражданского участия в местном самоуправлении; получение знаний о муниципальном управлении как виде управления муниципальным сектором общественного хозяйства; изучение и освоение методов, технологий и механизмов муниципального управления;

— практические: освоение технологий оптимизации структурной и территориальной организации – местного самоуправления; методов, технологий и механизмов управления развитием муниципальных образований; приобретение навыков применения теоретического инструментария к решению практических задач управления функционированием и развитием муниципальных образований.

Для успешного освоения дисциплины студент должен:

Знать:

— основные закономерности и тенденции российского политического процесса в сфере управления государством, полномочия, структуру, порядок формирования и деятельности органов государственной власти РФ, политические проблемы функционирования и трансформации системы государственных органов, методологию политико-правового анализа законов и иных нормативных правовых актов;

— основные нормативы и стандарты составления библиографических материалов.

Уметь:

— выделять и систематизировать основные идеи в научных текстах, критически оценивать любую поступающую информацию, вне зависимости от источника, избегать автоматического применения стандартных формул и приемов при решении поставленных задач;

— использовать источники и ссылки, необходимые при написании рефератов, эссе, статей и докладов.

Владеть:

— навыками анализа политико-правовых отношений и методологических проблем, в том числе междисциплинарного характера;

— навыками анализа учебной и научной литературы для овладения знаниями в области социальных и политических исследований.

Процесс изучения дисциплины направлен на формирование следующих результатов обучения:

Таблица 1 – Требования к результатам обучения по дисциплине

Планируемые результаты обучения по дисциплине, характеризующие этапы формирования компетенций	Формируемые компетенции
Знать: основные элементы современной системы управления и самоуправления в городских и сельских поселениях. Уметь: диагностировать организационные изменения в системе управления городским и сельским поселением и устанавливать их причины, применять полученные знания в организации управления в условиях кризисных ситуаций. Владеть: терминологией в области местного самоуправления и муниципального управления.	ОПК-8 способностью применять знания в области социальных наук в научно-информационной, педагогической, информационно-справочной, организационно управленческой и проектной деятельности
Знать: основные институты, принципы, нормы муниципального права, действие которых призвано обеспечить функционирование общества, взаимоотношения между людьми, обществом и государством. Уметь: применять понятийно-категориальный аппарат и нормы конституционного и муниципального права в профессиональной деятельности, корректно использовать в своей деятельности профессиональную лексику. Владеть: базовыми понятиями муниципального права; юридической терминологией.	ПК-15 способностью к участию в интерактивных и публичных мероприятиях

2 Содержание разделов дисциплины

Раздел 1 Место и роль местного самоуправления в социально-политической системе общества и государства

Местное самоуправление как основа конституционного строя и форма народовластия. Местное самоуправление как подсистема социально-политической системы Российской Федерации. Местное самоуправление как подсистема социально-политической системы общества. Муниципальное управление как один из видов управления общественным хозяйством. Цели и задачи местного самоуправления и муниципального управления. Теории местного самоуправления. Организационное обособление местного самоуправления.

Раздел 2 Концепция и сущностные признаки местного самоуправления

Соотношение понятий «местное самоуправление», «муниципальный менеджмент» и «муниципальное управление». Предмет и объект изучения учебной дисциплины «Муниципальное управление». Структура и краткое содержание, цель и задачи данной дисциплины. Методология изучения дисциплины «Муниципальное управление». Самоуправление как основной принцип построения системы территориального управления. Европейская Хартия о местном самоуправлении. Природа и основные теории местного самоуправления, задачи и общие принципы местного самоуправления. Признаки, характеризующие отличие местного самоуправления от государственного управления.

Раздел 3 Советский этап развития местного управления и самоуправления

История местного самоуправления России. Реформа земского и городского самоуправления в Российской империи и её значение. Организация местной власти в советский период. Становление и развитие местного самоуправления в постсоветский период России.

Раздел 4 Местное самоуправление в Российской Федерации: современное состояние

Функционирование системы местного самоуправления на базе модели Д. Истона. Современная концепция местного самоуправления в России. Местное самоуправление как форма публичной власти. Определение понятия «местное самоуправление». Муниципальное управление как вид управленческой деятельности по обеспечению реализации компетенции муниципальных образований.

Раздел 5 Правовая основа и территориальная организация местного самоуправления

Состав правовой базы местного самоуправления. Конституционные основы местного самоуправления. Федеральное законодательство. Важнейшие документы федерального уровня, регламентирующие деятельность местного самоуправления. Региональное законодательство. Система муниципальных правовых актов. Устав муниципального образования. Порядок разработки и принятия муниципальных правовых актов.

Муниципальное образование – территориальная основа местного самоуправления, его основные признаки. Факторы, определяющие особенности муниципальных образований. Принципы определения оптимальной территории муниципального образования. Права муниципальных образований на участие в установлении их территории. Муниципальное образование как социально-экономическая система. Основные типы муниципальных образований в России. Классификация муниципальных образований. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО).

Особенности организации местного самоуправления в наукоградах.

Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях.

Особенности организации местного самоуправления, обусловленные проживанием на территории муниципального образования коренных малочисленных народов Российской Федерации, историческими и иными местными традициями.

Особенности организации местного самоуправления, обусловленные правовым статусом муниципальных образований различного вида.

Раздел 6 Основные системы местного самоуправления за рубежом

Европейская хартия местного самоуправления. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Законность в организации и деятельности местного самоуправления. Гласность деятельности местного самоуправления. Типология муниципальных образований. Население муниципального образования. Территория муниципального образования. Инфраструктура муниципального образования. Город и пригородная зона. Зарубежные модели организации муниципальной власти: США, ФРГ и др.

3 Методические рекомендации к изучению дисциплины

3.1 Место и роль местного самоуправления в социально-политической системе общества и государства

Основные вопросы

1. Местное самоуправление как основа конституционного строя и форма народовластия.
2. Муниципальное управление как один из видов управления общественным хозяйством.
3. Цели и задачи местного самоуправления и муниципального управления.
4. Теории местного самоуправления.
5. Принципы местного самоуправления.

Перестройка политической системы современной России актуализировала необходимость обращения к теме местного самоуправления. Объективное распределение полномочий между центральной властью и местным управлением должно стать условием успешной трансформации политической системы. Система организации местной власти выступает критерием, определяющим сущность политической системы.

Местное самоуправление рассматривается в трех аспектах.

В статье 12 Конституции местное самоуправление, его самостоятельность и организационная обособленность определены в качестве одной из основ конституционного строя.

Статья 3 Конституции закрепляет местное самоуправление как важную форму народовластия.

Международно-правовые документы, в частности Европейская хартия местного самоуправления, определяют местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею.

Установление в Конституции самостоятельной системы публичной власти, не относящейся к государственной власти, имеет большое значение для повышения активности и самостоятельности граждан в решении вопросов местного значения, следовательно, и для развития демократических отношений в стране.

Статья 130 Конституции РФ, развивая норму о местном самоуправлении как одной из основ конституционного строя, установленной в ст. 12 Конституции, определяет основное предназначение местного самоуправления – обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения. В целях реализации данного предназначения Конституция предусматривает полномочия местного самоуправления по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью.

Конституция закрепляет основные организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления. Среди них – формы непосредственной демократии: местный референдум, муниципальные выборы и другие формы прямого волеизъявления, а также формы представительной демократии –

осуществление местного самоуправления через выборные и другие органы местного самоуправления. На местном референдуме население муниципального образования решает наиболее важные вопросы местного значения. Местный референдум определяется как голосование граждан, постоянно или преимущественно проживающих в муниципальном образовании, по важнейшим вопросам местного значения, относящихся к компетенции местного самоуправления.

Выборы органов и должностных лиц местного самоуправления наряду с выборами органов государственной власти являются высшим непосредственным выражением власти народа. Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

К другим формам прямого волеизъявления относятся голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, сход граждан, правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление.

Не меньшее значение имеют формы представительной демократии при решении вопросов местного значения. Большинство таких вопросов решается органами местного самоуправления, которые формируются населением и несут перед ними ответственность.

Статья 131 Конституции РФ определяет территориальную основу местного самоуправления. Местное самоуправление согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах, городских округах с внутригородским делением, внутригородских районах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Чаще всего территориями местного самоуправления выступают отдельные населенные пункты, которые приобретают признаки муниципальных образований. Территориальное общественное самоуправление осуществляется на части территории поселения.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Самостоятельное решение населением вопросов местного значения включает и их право самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-

распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Установление и изменение границ территории муниципального образования не относится к вопросам местного значения, и население не решает окончательно вопросы о границах муниципальных образований. Этот вопрос должен регулироваться законом субъекта РФ. Но органы государственной власти субъектов РФ не могут решать вопросы изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, без учета мнения населения, а в отдельных случаях необходимо получение согласия населения муниципального образования является необходимым.

В статье 132 Конституции Российской Федерации определены основные функции и полномочия местного самоуправления. Этот перечень не является исчерпывающим. К иным, не указанным в Конституции функциям местного самоуправления относят обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения, удовлетворения потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах, обеспечение комплексного развития территории муниципального образования, представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией и федеральными законами.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с передачей им материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных полномочий.

Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

Норма статьи 133 Конституции Российской Федерации предусматривает некоторые особо значимые государственные гарантии осуществления местного самоуправления.

Судебная защита является эффективным универсальным средством государственной охраны любых нарушенных прав, в том числе права на местное самоуправление. Если государственные органы или должностные лица создают препятствия для самостоятельного и независимого осуществления органами местного самоуправления принадлежащих им полномочий, суд может, в случае обращения органа местного самоуправления или прокурора в интересах органа местного самоуправления, отменить акт органа государственной власти и должностного лица, нарушающий права и законные интересы местного самоуправления.

Важной гарантией, направленной на защиту экономической основы местного самоуправления, является предусмотренная Конституцией обязанность государственных органов компенсировать дополнительные расходы органов

местного самоуправления, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти. Такие расходы должны компенсироваться органами, принявшими эти решения, в полном объеме.

К гарантиям местного самоуправления Конституция относит запрет на ограничение прав местного самоуправления. Такой запрет обусловлен организационной обособленностью местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти. Он содержится также в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В условиях демократического общества муниципальное управление является той разновидностью публичного управления, в рамках которого решается большая часть публичных дел. Муниципальное управление от иных видов публичного управления отличается следующими особенностями.

Муниципальное управление осуществляется в целях обеспечения осуществления муниципальной власти. Муниципальная власть является самостоятельным видом публичной власти и реализуется независимо от государственной власти по вопросам местного значения.

Муниципальное управление осуществляется в интересах местного сообщества. Концепция местного самоуправления исходит из признания интересов населения муниципального образования, обусловленных местными традициями, обычаями и прочими особенностями, отличными от общегосударственных интересов.

Муниципальное управление является административно-властной деятельностью. Субъекты муниципального управления наделяются властными полномочиями, дающими право осуществлять исполнительно-распорядительную деятельность от имени местного сообщества и требовать исполнения его предписаний. Содержанием муниципального управления является муниципально-административная власть, имеющая своим источником муниципальную власть. При этом муниципальная власть и муниципально-административная власть ввиду близости к местному населению, как правило, организационно не обособлены.

Например, представительный орган муниципального образования осуществляет муниципальную власть, а его органы (комиссии) муниципальное управление, т.е. организуют исполнение принятых представительным органом местного самоуправления решений.

Муниципальное управление осуществляется населением непосредственно либо органами местного самоуправления. Муниципальное управление осуществляют лишь те органы местного самоуправления, которые наделены муниципально-административной властью. Например, при организационном обособлении исполнительно-распорядительной деятельности путем учреждения местной администрации и иных исполнительных органов местного самоуправления, представительный орган местного самоуправления может быть отстранен от муниципального управления. Он представляет и выражает интерес местного населения посредством осуществления муниципальной власти.

Муниципальное управление может осуществляться на территориальном и поселенческом уровнях.

Таким образом, под муниципальным управлением следует понимать административно-властную деятельность уполномоченных органов местного самоуправления, осуществляемую в интересах местного населения для обеспечения реализации муниципальной власти.

Под принципами территориальной организации местного самоуправления следует понимать законодательно установленные нормы и положения, в соответствии с которыми муниципальные образования создаются и преобразовываются, их границы устанавливаются и изменяются, определяется состав территории муниципальных образований. Основные принципы территориальной организации местного самоуправления в РФ закреплены во второй главе Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ.

Все их условно можно разделить на три группы: принципы, определяющие порядок образования и преобразования муниципальных образований; принципы, определяющие порядок установления и изменения границ муниципальных образований; принципы, определяющие состав территории муниципальных образований.

Первую группу принципов составляют следующие: местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в муниципальных образованиях; территорию муниципального образования (муниципальный район) могут составлять как территории поселений (городских, сельских) так и межселенные территории; в муниципальных районах применяется двухуровневая системы территориальной организации местного самоуправления; мнение населения, а также его численность учитывается при преобразовании муниципального образования.

Ко второй группе относятся такие принципы как: территория субъекта РФ разграничивается между поселениями; границы поселений и муниципальных районов, в состав которых входят несколько населенных пунктов, устанавливаются с учетом пешеходной и транспортной доступности соответственно; сохранение целостности населенного пункта при установлении границ; учет мнения населения при изменении границ муниципального образования.

Третья группа принципов включает следующие: при определении состава территории муниципального образования учитываются исторические традиции землепользования населенных пунктов; в состав территории муниципального образования включаются территория населенного пункта, прилегающие к нему земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения, рекреационные земли, земли для развития поселения.

Все решения, связанные с образованием и преобразованием муниципальных образований, наделением муниципальных образований соответствующим статусом, установлением и изменением границ осуществляются субъектом РФ путем принятия соответствующего закона.

Центральное место в системе муниципального управления занимает формирование комплекса целей и задач, обеспечивающих их достижение.

Цели и задачи муниципального управления определяются научно обоснованными перспективами социально-экономического развития муниципального образования на основе главной цели муниципального управления.

Главная цель муниципального управления – является причиной возникновения и деятельности органов муниципального управления.

Значение главной цели, которая объективно существует и адекватно воспринята муниципальным служащим, имеет большое значение. Выработанные на ее основе цели служат в качестве критериев для всего последующего процесса принятия управленческих решений. Если должностные лица и муниципальные служащие не воспринимают главную цель муниципального управления, то у них отсутствует ориентир для принятия оптимальных решений.

Главная цель определяет положение муниципального управления в системе местного самоуправления и обеспечивает направление и ориентиры для определения последующих целей и задач на различных уровнях всех муниципальных структур.

Рассматривая главную цель муниципального управления с точки зрения определения основных потребностей населения и их эффективного удовлетворения, должностные лица местного самоуправления фактически создают базу для своей поддержки населением в будущем.

Главная цель любой социально-экономической системы и муниципального управления в том числе, определяется в первую очередь потребностями населения.

Если эта система в основном выступает как система, предназначенная для наиболее полного удовлетворения каких-либо потребностей населения, то ее главной целью должен быть уровень и качество обслуживания населения. Определение потребностей и их удовлетворение входит в круг обязанностей структурных подразделений органов местного самоуправления.

Следовательно, можно утверждать, что главной целью муниципального управления является повышение уровня и качества жизни населения муниципального образования.

В науке муниципального права сформировался целый ряд теорий местного самоуправления, в которых по-разному рассматривается его сущность. Наиболее верной представляется классификация Л. Велихова, который выделяет следующие теории местного самоуправления: свободной общины, общественную (хозяйственную) и государственную.

К общим принципам местного самоуправления относятся:

- а) самостоятельность решения населением вопросов местного значения;
- б) организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций;
- в) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;
- г) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- д) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления;
- е) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- ж) законность в организации и деятельности местного самоуправления;
- з) гласность деятельности местного самоуправления;

- и) коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления;
- к) государственная гарантия местного самоуправления.

Основная литература

Велихов, Л. А. Основы городского хозяйства: учебное пособие / Л. А. Велихов. – Москва: Наука, 1996. – 480 с. – ISBN 5-02-012303-X.

Иванова, М. А. Муниципальное право России: учебник / М. А. Иванова; М-во образования и науки Рос. Федерации, Федер. гос. бюджет. образоват. учреждение высш. образования «Оренбург. гос. ун-т». – Оренбург: ОГУ, 2016. – 364 с.; 22,75 печ. л. – Библиогр.: с. 258-271. – Прил.: с. 272-364. – ISBN 978-5-7410-1406-6.

Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник / под ред. К. К. Гасанова, Е. Н. Хазова, Л. Т. Чихлалзе. – 8-е изд., перераб. и доп. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 399 с. – (Серия «Dura lex, sed lex»). – ISBN 978-5-238-02832-3. – Режим доступа: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=447056>.

Дополнительная литература

Актуальные проблемы реформы местного самоуправления и развития муниципального права в России [Электронный ресурс]: учебное пособие / С. А. Глотов [и др.]. – Электрон. Текстовые данные. – Москва: Международный юридический институт, 2013. – 304 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/34395>.

Васильев, А. А. Муниципальное управление: конспект лекций / А. А. Васильев. – Нижний Новгород: Издательство Гладкова О. В., 2000. – 160 с. – ISBN 5-93530-011-7.

Горный, М. Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / М. Б. Горный. – Москва: Издательство Юрайт, 2018. – 361 с. – (Серия: Бакалавр и магистр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-04851-3.

Местное самоуправление: учебник для академического бакалавриата / под ред. Н. С. Бондаря. – Москва: Издательство Юрайт, 2017. – 386 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-03681-7.

Муниципальное право России [Электронный ресурс]: курс лекций / Ю. В. Герасименко [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Омск: Омская академия МВД России, 2013. – 228 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/36012>.

Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А. С. Прудников [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – 423 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/20971>.

Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / С. В. Арбузов [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 791 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/8099>.

Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Д. С. Велиева [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Саратов: Научная книга, 2012. – 288 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/6306>.

Система местного самоуправления: учебное пособие для академического бакалавриата / под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина. – Москва: Издательство Юрайт, 2018. – 98 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-02532-3.

3.2 Концепция и сущностные признаки местного самоуправления

Основные вопросы

1. Соотношение понятий «местное самоуправление», «муниципальный менеджмент» и «муниципальное управление».
2. Муниципальное право как учебная дисциплина.
3. Самоуправление как основной принцип построения системы территориального управления.
4. Местное самоуправление и государственное управление.

Местное самоуправление – система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории.

Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018) местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Понятие «муниципальное управление» появилось в российской науке сравнительно недавно и в настоящее время находится в стадии становления.

Часто в научной литературе в качестве синонима «муниципального управления» употребляется понятие «муниципальный менеджмент».

Как же соотносятся эти понятия? Английское слово management (управление, заведование, организация) происходит от корня латинского слова «манус» – рука; первоначально оно относилось к сфере управления животными и означало искусство управления лошадьми. Позже оно было перенесено в сферу человеческой деятельности и стало обозначать область науки и практики управления людьми и организациями. Менеджмент – система теоретических и практических знаний о принципах, методах, средствах и формах управления производством в целях повышения его эффективности и увеличения прибыли. В российской экономике в

широком употреблении слово «менеджмент» появилось «в связи с переходом на рыночные отношения и необходимостью руководствоваться принципами рыночной экономики в управлении российскими предприятиями. Деятельность, заключающуюся в управлении персоналом фирмы, ее работниками, принято называть менеджментом».

Другие ученые рассматривают менеджмент как науку об эффективном управлении предприятием, которая включает учение о принципах организации предприятия (юридическая часть), о стратегии его развития (идеологическая часть), о подборе персонала (социологическая часть) и способах оптимизации его работы (психологическая часть); главным в менеджменте является выделение, определение и применение на практике всеобщих принципов управления.

Ряд авторов считают, что менеджмент – это:

- а) совокупность лиц, занятых управленческим трудом в сфере частного и общественного бизнеса;
- б) социальный и экономический институт, влияющий на предпринимательскую деятельность, образ жизни и сферу политики современного общества;
- в) научная дисциплина, изучающая технико-организационные, социальные аспекты управления производством».

В Словаре иностранных слов «менеджмент» переводится как управление производством и как совокупность принципов, методов, средств и форм управления производством с целью повышения эффективности производства и его прибыльности.

Иными словами, менеджмент – это функция, вид деятельности по управлению производством; руководству отдельными работниками, рабочей группой в организациях; определенная категория людей, осуществляющая управленческую деятельность.

Управление же – функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, то есть достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание должного режима их деятельности, взаимодействия внутрисистемного и межсистемного.

Управление – понятие более широкое, чем менеджмент. Не случайно в научной литературе выделяются следующие виды менеджмента: стратегический, финансовый, инновационный, персональный, международный, экологический, производственный, снабжения, маркетинга, качества.

При этом сложность и разнообразие управленческой деятельности позволяет выделить до 80 видов управления: государственное, муниципальное, социальное, оперативное, ситуационное, научное, эмпирическое и многие другие виды.

Исследователи М. Альберт, М. Мексон и другие отмечают, что американцы, например, говоря о менеджменте, как правило, подразумевают менеджера – профессионального управляющего, представителя особой профессии. (В средних городах США с населением 25–250 тыс. чел. используется исторически сложившаяся модель муниципального управления «совет-менеджер», действующая

по аналогии с формами руководства частными корпорациями, управляемыми профессиональными менеджерами под контролем совета директоров).

Термин «менеджмент», по мнению американских авторов, применим ко всем типам организаций, но когда речь идет о государственных органах любого уровня (характерной чертой англосаксонской модели организации местного самоуправления является то, что местные органы представляют собой составную часть государственного управления) используется термин «public administration» – государственное управление (то есть применительно к муниципальному управлению по аналогии мы можем сказать – «municipal administration»).

В России в данной ситуации тоже применяются термины: «государственное управление», «политическое управление», «местное управление» и другие. Думается, что под управлением в этих случаях подразумевается нечто более глубокое, чем просто менеджмент.

Многие авторы в качестве основы для выделения видов управления признают природу и субстанциальную специфику субъектов управления, исходя из чего разграничивают государственное управление (субъект управляющих воздействий – государство), менеджмент (субъект управляющих воздействий – предприниматель, собственник, хозяин дела), общественное управление (субъект управляющих воздействий – общество и его структуры). В качестве своеобразной подсистемы управления рассматривают также местное самоуправление (муниципальное управление). Существует разграничение и общественного управления, в котором, наряду с управлением со стороны общественных объединений, указывают общественное самоуправление, посредством которого люди сами формируют и практически реализовывают управляющие воздействия.

Муниципальное же управление – это деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов.

Субъектами менеджмента являются менеджеры-руководители различного уровня, наделенные полномочиями в области принятия решений в определенных сферах деятельности организации, объектом – персонал организации (фирмы), а целью – получение прибыли на основе существующей законодательной базы. Следовательно, муниципальный менеджмент больше характерен для управления муниципальными предприятиями, учреждениями, организациями, а не муниципальным образованием в целом.

Субъектами муниципального управления являются органы местного самоуправления, объектом – муниципальное образование, главной целью – удовлетворение коллективных интересов и потребностей местного сообщества.

Таким образом, у понятий «муниципальный менеджмент» и «муниципальное управление» различны не только субъекты и объекты, но и цели. Исходя из этого, понятия «муниципальное управление» и «муниципальный менеджмент» полностью отождествлять нельзя. Понятие «муниципальное управление» более широкое, емкое, чем понятие «муниципальный менеджмент». Оно включает не только деятельность по управлению персоналом, предприятиями, организациями, учреждениями, маркетинг, стратегическое планирование и др.

Муниципальное право как учебная дисциплина – это научно обоснованная система знаний об отрасли и науке муниципального права, формируемая в учебных целях.

Задачи учебного курса состоят в изучении правовых, территориальных, экономических основ местного самоуправления, организационно-правовых форм его осуществления, функций и полномочий органов местного самоуправления, ответственности в местном самоуправлении, его гарантий и защиты интересов.

Для обучающихся, которые после окончания вуза поступят на государственную или муниципальную службу, учебный курс «Муниципальное право» является базовой основой их профессии. Для обучающихся, избравших другие сферы юридической деятельности, этот учебный курс обеспечит возможность профессионально разбираться во всем комплексе проблем взаимодействия государственных, общественных, частных организаций, их руководителей и сотрудников с органами местного самоуправления, а также позволит на должном уровне содействовать реализации прав граждан на местное самоуправление и их защите от неправомерной деятельности органов местного самоуправления.

Порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ определяется законодательством субъектов РФ с учетом мнения населения.

При установлении размеров территории каждого конкретного муниципального образования необходимо учитывать две противоположных тенденции. Первая – приближение местной власти к населению. Определяющим фактором является наличие местного сообщества, в интересах которого и осуществляется местное самоуправление. Его интересы диктуют следующие принципы территориальной организации местного самоуправления.

1. Принцип эффективности самоорганизации, основанный на осознании населением общих интересов и участии в их реализации. Эффект самоорганизации снижается с увеличением размеров территории и удалением местной власти от населения.

2. Принцип подконтрольности органов и должностных лиц местного самоуправления населению, требующий максимально возможной ограниченности территории, что позволяет населению оперативно реагировать на действия местной власти.

3. Принцип транспортной (пешеходной) доступности органов местного самоуправления для граждан в течение рабочего дня. Данный принцип в соответствии с законами субъектов РФ может не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

Вторая, противоположная тенденция – укрупнение самоуправляемых единиц, обеспечивающее на территории муниципального образования необходимый экономический потенциал, развитую инженерную и социальную инфраструктуру. Она необходима для эффективного решения вопросов местного значения и оказания услуг населению.

Действие отмеченных противоположных тенденций предопределяет целесообразность муниципальных образований разных типов, решающих разные вопросы местного значения. Однако Федеральный закон 1995 года не создал необходимых для этого предпосылок. Миллионный город и сельсовет с численностью населения 2 – 3 тысячи человек имели одинаковый объем функций и полномочий, хотя возможности этих муниципальных образований существенно разнятся.

В большинстве зарубежных стран, особенно крупных, используются двух – или даже трехуровневые модели территориальной организации местного самоуправления с четким законодательным разграничением функций, полномочий и источников доходов. Так, в Англии и Индии в крупных поселениях и населенных территориях (муниципальные корпорации) и более мелких (муниципалитеты) разнятся объемы полномочий и структуры органов местного управления. В США города (муниципалитеты) располагаются на территориях округов (графств), причем известно, какие услуги жителям оказывает город и какие – округ. Соответственно, житель города платит определенные законом местные налоги и в бюджет города, и в бюджет округа.

В разных субъектах РФ к концу 1990-х годов сложились различные модели территориальной организации местного самоуправления.

1. Территориальная, или районная, модель. Административный район с расположенными на его территории городами районного значения, поселками, волостями, сельсоветами и сельскими поселениями составляет единое муниципальное образование. В городах районного значения, поселках, волостях и сельсоветах на территории района создаются территориальные администрации, подчиненные администрации района. Число муниципальных образований в одном субъекте РФ при данной модели измеряется десятками. Эта модель проще других в управлении и была принята в большинстве субъектов РФ. Однако она лишает низовые территориальные единицы, в том числе города районного значения и крупные поселки, муниципальной собственности, своего бюджета и выборных органов местного самоуправления.

2. Поселенческая, или волостная, модель. Муниципальными образованиями являются все города, волости (сельсоветы) и поселки. В сельских административных районах были созданы местные органы государственной власти, поэтому главной особенностью данной модели является наличие в субъекте РФ не одного, а двух уровней государственной власти – центральной и районной. Число муниципальных образований в одном субъекте РФ измеряется сотнями.

3. Двухуровневая модель. Муниципальными образованиями являются и административные районы, и поселения внутри районов с разграничением между ними полномочий, собственности и источников доходов. Тенденцией начала XXI века стало укрупнение муниципальных образований в субъектах РФ и переход от поселенческой модели к районной модели. Так, в период с 2002 по 2004 год общая численность муниципальных образований в России сократилась с 13,5 до 11,5 тысячи.

Федеральный закон 2003 года № 131-ФЗ предусматривает кардинальное изменение принципов территориальной организации местного самоуправления. Все

муниципальные образования (за исключением городов федерального значения) разделяются в правовом отношении на 3 типа: поселение (городское или сельское), муниципальный район, городской округ. При этом важно отделять понятие «поселение» как самоуправляемая территория от понятия «населенный пункт». Поселение может состоять и из одного, и из нескольких населенных пунктов. Кроме того, введено новое понятие – «межселенная территория».

Местное самоуправление занимает особое место в общей системе управления государством. Оно осуществляет связь между государством и населением.

Местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных законами, 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.

Органы местного самоуправления беспрепятственно реализуют свое функциональное назначение в границах своей территории. Функциональная роль местного самоуправления определяется специфическим содержанием вопросов местного значения. С одной стороны, государственная власть обязана содействовать развитию местного самоуправления, с другой – местное самоуправление должно осуществляться в рамках закона и нести ответственность не только перед местным сообществом, но и перед государством. Принцип ответственности местного самоуправления перед государством трудно поставить под сомнение: он вытекает из требования единства всех частей государства. Вместе с тем существуют серьезные разногласия по вопросу о формах и способах государственного контроля за законностью действий местного самоуправления.

В Федеральном законе речь идет главным образом о традиционных формах контроля – судебном контроле за законностью актов и действий муниципальных органов и прокурорском надзоре за исполнением законодательства органами и должностными лицами местного самоуправления.

Государственное и муниципальное управления различаются не только тем, что осуществляются на разных уровнях организации власти, но также отличаются по целям, задачам, субъектам и объектам управления, реализуемым функциям, полномочиям и управленческим технологиям и процедурам. В рамках государственного управления реализуются функции управления в различных сферах общественной жизнедеятельности: политической, экономической, социальной и т.д. Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения, т.е. это практическая деятельность органов государственной власти в масштабах всего общества. Муниципальное управление имеет свойства более узкого уровня: управленческое воздействие опирается на права, обязанности и ответственность органов власти местного самоуправления и локализуется в пределах местного сообщества, т.е. распространяется на население, проживающее на территории определенного муниципального образования. Муниципальное управление осуществляет функции управления по решению вопросов местного значения, исходя из локальных интересов населения, его

исторических, национальных и иных особенностей и традиций, реализуя закрепленные государственным правом полномочия.

Следовательно, местная (муниципальная) власть и государственная власть, а значит и муниципальное и государственное управление тесно взаимосвязаны: у них один источник власти – народ, они выполняют общую для всех функцию: обеспечивают нормальные условия жизнедеятельности граждан, призваны защищать их права, свободы и законные интересы.

Основная литература

Иванова, М. А. Муниципальное право России: учебник / М. А. Иванова; М-во образования и науки Рос. Федерации, Федер. гос. бюджет. образоват. учреждение высш. образования «Оренбург. гос. ун-т». – Оренбург: ОГУ, 2016. – 364 с.; 22,75 печ. л. – Библиогр.: с. 258-271. – Прил.: с. 272-364. – ISBN 978-5-7410-1406-6.

Малько, А. В. Муниципальное право России: учебник для бакалавров / А. В. Малько, С. В. Корсакова; Рос. акад. наук, Саратов. фил. Ин-та гос. и права. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юрайт, 2015. – 409 с. – (Бакалавр. Базовый курс). – Библиогр.: с. 407-409. – ISBN 978-5-9916-2658-3. – ISBN 978-5-9692-1445-3.

Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник / под ред. К. К. Гасанова, Е. Н. Хазова, Л. Т. Чихлалзе. – 8-е изд., перераб. и доп. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 399 с. – (Серия «Dura lex, sed lex»). – ISBN 978-5-238-02832-3. – Режим доступа: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=447056>.

Омельченко, Н. А. История государственного управления в России: учебник / Н. А. Омельченко. – Москва: Проспект, 2007. – 464 с. – Библиогр.: с. 425-457. – ISBN 5-482-01350-2.

Дополнительная литература

Актуальные проблемы реформы местного самоуправления и развития муниципального права в России [Электронный ресурс]: учебное пособие / С. А. Глотов [и др.]. – Электрон. Текстовые данные. – Москва: Международный юридический институт, 2013. – 304 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/34395>.

Горный, М. Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / М. Б. Горный. – Москва: Издательство Юрайт, 2018. – 361 с. – (Серия: Бакалавр и магистр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-04851-3.

Местное самоуправление: учебник для академического бакалавриата / под ред. Н. С. Бондаря. – Москва: Издательство Юрайт, 2017. – 386 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-03681-7.

Муниципальное право России [Электронный ресурс]: курс лекций / Ю. В. Герасименко [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Омск: Омская академия МВД России, 2013. – 228 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/36012>.

Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А. С. Прудников [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – 423 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/20971>.

Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / С. В. Арбузов [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 791 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/8099>.

Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Д. С. Велиева [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Саратов: Научная книга, 2012. – 288 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/6306>.

Система местного самоуправления: учебное пособие для академического бакалавриата / под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина. – Москва: Издательство Юрайт, 2018. – 98 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-02532-3.

3.3 Местное самоуправление в советский период

Основные вопросы

1. Система местного самоуправления по Конституции РСФСР 1918 г.
2. Местное самоуправление в Конституции РСФСР 1937 г.
3. Местное самоуправление в 90-е годы XX в.

Советская модель местного самоуправления, сменившая земскую модель, просуществовала в России с 1917 по 1993 г. Ее эволюция прошла несколько периодов.

Первый период был связан с созданием новой системы органов местного самоуправления. Большевики, взяв власть в 1917 г., стали строить новое государство, опираясь на ленинский тезис о необходимости первоначального слома старой государственной машины. После ликвидации земства возникла потребность создания новой структуры управления местным хозяйством: вся страна покрылась сетью Советов, создаваемых во всех, даже самых малых, территориальных единицах.

Делегаты низовых Советов создавали волостные органы власти, делегаты волостных – уездные органы, делегаты уездных – губернские, и так вплоть до Всероссийского Съезда Советов. На данном этапе Советы, по сути, были местными органами политической и экономической власти центра.

Следующий период вошел в историю как период новой экономической политики. Новая экономическая политика разрешала элементы частной собственности, что привело к усложнению форм хозяйственной деятельности и, в свою очередь, вызвало изменения в местных органах власти. Декрет ВЦИК «О замене разверстки натуральным налогом» (1921 г.) и «Наказ от СТО (Совета труда и обороны) местным советским учреждениям» отмечали особую важность максимального развития творческой самостоятельности и инициативы местных государственных органов, учета опыта и широкого распространения лучших примеров работы Советов. Мощный толчок дало Положение «О городских Советах», принятое в 1925 г., которое определяло Советы как «высший орган власти на территории города в пределах своей компетенции» и предоставляло им относительную самостоятельность.

Для третьего периода была характерна практически полная ликвидация реальной системы местного самоуправления и ее замена системой тоталитарного партийно-государственного руководства. В 1933 г. было принято новое Положение «О городском Совете», которое окончательно «огосударстивило» органы местной власти.

Согласно данному Положению и Конституции 1936 г. Советы определялись как «органы пролетарской диктатуры», призванные проводить политику центра на местах. Вопросы нормативного регулирования от Советов перешли преимущественно к высшим исполнительным органам и органам коммунистической партии. Местные Советы превратились в простых исполнителей воли центра.

С приходом к власти Н. С. Хрущева (1894 – 1971 гг.) был поставлен вопрос о повышении роли Советов, которые к этому времени «все более выступали как общественные организации». Очередная программа КПСС развитие местного самоуправления напрямую связывала с расширением прав местных Советов. Однако на практике попытки передать местным Советам некоторые управленческие вопросы закончились провалом. Вместо расширения прав местных Советов были предприняты попытки упразднения сельских Советов и замены их общественными старостами. Кроме того, резко ослабляли роль Советов в общем руководстве подведомственными территориями следующие мероприятия: передача местной промышленности Совнархозам, разделение областных и краевых Советов на промышленные и сельские, вывод из системы районных Советов органов сельскохозяйственного управления, усиление на местах органов, не подчиненных Советам, и т.п.

Последний период связан с реформами государственно-политического устройства России. Важную роль в становлении местного самоуправления в этот период сыграли Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990 г.) и Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.). По этим законам Советы получили значительные полномочия, собственный бюджет и собственность, что означало ликвидацию советской модели. Окончательную точку в процессе ее ликвидации поставил Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. N 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», который провозгласил прекращение деятельности городских и районных Советов народных депутатов, а их компетенцию передал соответствующим органам местной власти.

Советской модели местного управления были присущи следующие черты:

- государственность органов местного управления, и представляющих собой «нижний этаж» государственного механизма;
- отсутствие собственной компетенции;
- жесткая централизация управления;
- принцип патернализма и т.д.

Основная литература

Иванова, М. А. Муниципальное право России: учебник / М. А. Иванова; М-во образования и науки Рос. Федерации, Федер. гос. бюджет. образоват. учреждение

высш. образования «Оренбург. гос. ун-т». – Оренбург: ОГУ, 2016. – 364 с.; 22,75 печ. л. – Библиогр.: с. 258-271. – Прил.: с. 272-364. – ISBN 978-5-7410-1406-6.

Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник / под ред. К. К. Гасанова, Е. Н. Хазова, Л. Т. Чихлалзе. – 8-е изд., перераб. и доп. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 399 с. – (Серия «Dura lex, sed lex»). – ISBN 978-5-238-02832-3. – Режим доступа: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=447056>.

Шедько, Ю. Н. Система государственного и муниципального управления: учебник для бакалавров / Ю. Н. Шедько. – Москва: Издательство Юрайт, 2015. – 570 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-9916-2423-7.

Дополнительная литература

Актуальные проблемы реформы местного самоуправления и развития муниципального права в России [Электронный ресурс]: учебное пособие/ С. А. Глозов [и др.]. – Электрон. Текстовые данные. – Москва: Международный юридический институт, 2013. – 304 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/34395>.

Горный, М. Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / М. Б. Горный. – Москва: Издательство Юрайт, 2018. – 361 с. – (Серия: Бакалавр и магистр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-04851-3.

Местное самоуправление: учебник для академического бакалавриата / под ред. Н. С. Бондаря. – Москва: Издательство Юрайт, 2017. – 386 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-03681-7.

Муниципальное право России [Электронный ресурс]: курс лекций / Ю. В. Герасименко [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Омск: Омская академия МВД России, 2013. – 228 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/36012>.

Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»/ А. С. Прудников [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – 423 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/20971>.

Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / С. В. Арбузов [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 791 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/8099>.

Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Д. С. Велиева [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Саратов: Научная книга, 2012. – 288 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/6306>.

Система местного самоуправления: учебное пособие для академического бакалавриата / под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина. – Москва: Издательство Юрайт, 2018. – 98 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-02532-3.

3.4 Местное самоуправление в Российской Федерации: современное состояние

Основные вопросы

1. Современная концепция местного самоуправления в России.
2. Местное самоуправление как форма публичной власти.
3. Муниципальное управление как вид управленческой деятельности по обеспечению реализации компетенции муниципальных образований.

Задачи и цели государственной политики в сфере местного самоуправления не могут быть определены и соответственно дать эффективный результат без выработки концепции, отражающей четкое понимание природы местного самоуправления, его места и роли в механизме современного демократического государства.

Становление местного самоуправления в современной России проходит весьма сложно. В научном плане вполне естественно, что есть различные взгляды на местное самоуправление, его природу. Но есть и конституционная целевая установка, и независимо от разнообразия подходов именно на ее основе должно формироваться демократическое местное самоуправление, с тем, чтобы оно вносило свою лепту в развитие российской государственности. Все ценное, выработанное наукой и практикой, необходимо использовать для обогащения концепции местного самоуправления и ее воплощения в государственном и общественно-политическом строительстве.

Поскольку в России местное самоуправление является конституционно закрепленной реальностью, российская концепция местного самоуправления отражает и общие закономерности, и свои внутригосударственные особенности (в том числе связанные с федеративной структурой государства).

Можно назвать следующие главные черты этой концепции.

1. Местное самоуправление в России – часть конституционного строя общества и государства. Как уже говорилось, официальная основа для такого вывода заложена в Конституции РФ: именно в ее гл. 1 «Основы конституционного строя» включена ст. 12, закрепившая, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление». Как известно, основы конституционного строя носят базовый характер, обуславливают реальную систему конституционно-политических отношений в стране, все дальнейшее конституционно-правовое регулирование, более того – даже в самой Конституции РФ все последующие положения не могут противоречить основам конституционного строя (это зафиксировано в ч. 2 ст. 16 Конституции). Таким образом, можно как угодно относиться к местному самоуправлению, но неопровержим тот факт, что строй общественной и государственной жизни в России учитывает наличие местного самоуправления и должен способствовать реализации и совершенствованию его институтов.

2. В основе концепции местного самоуправления в Российской Федерации лежит также принцип народовластия. Иначе говоря, как подчеркивалось ранее, местное самоуправление в России является одной из форм народовластия.

Конституция РФ (ст. 3) определила, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Он «осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Таким образом, концептуально местное самоуправление рассматривается как один из уровней единой публичной власти в государстве. Народовластие, реализуемое через государственные органы на уровне Российской Федерации и ее субъектов, дополняется народовластием на уровне проживания населения – муниципальных образований.

3. Местное самоуправление призвано играть важную роль в качестве одного из принципиальных инструментов соединения публичной власти и гражданского общества. Осуществляя функции власти, местное самоуправление в состоянии обеспечивать участие граждан и гражданский контроль в отношении многих общественно-политических процессов.

Это в какой-то мере сближает местное самоуправление с общественными институтами, однако не отождествляет с ними. Местное самоуправление нельзя рассматривать как вид общественного, гражданского самоуправления, т.е. самоуправления общественных организаций граждан. Во-первых, общественные объединения создаются на основе волеизъявления граждан; обязательность местного самоуправления, органов местного самоуправления устанавливается Конституцией РФ. Во-вторых, с местным самоуправлением граждане связаны фактом проживания на определенной территории; принадлежность к общественному объединению определяется общностью интересов независимо от места проживания, не ограниченных территорией муниципального образования. В-третьих, местное самоуправление выполняет задачи, определенные государством, связанные с жизнеобеспечением населения; общественные объединения свободны в выборе направлений своей деятельности, они самостоятельно определяют эти направления и в любое время могут их изменить или принять решение о прекращении своей деятельности.

4. Российская конституционная концепция местного самоуправления строится на наличии личного права каждого гражданина и коллективного права граждан (населения) на осуществление местного самоуправления.

Конституция РФ и Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорят о том, что граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, использования иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. Множественное число – «граждане» – не означает, что данное право осуществляется только коллективно, ведь участие в голосовании, в обсуждении вопросов местного значения и т.д. предполагает индивидуальное и добровольное желание гражданина участвовать в соответствующем мероприятии.

Таким образом, реализация права гражданина на участие в решении вопросов местного значения заключается: во-первых, в формировании органов местного самоуправления; каждый гражданин (достигший соответствующего возраста,

дееспособный) имеет право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления; во-вторых, в участии в местных референдумах, голосованиях по отзыву депутатов и иных выборных лиц, сходах граждан, осуществлении правотворческой инициативы, публичных слушаниях, собраниях, конференциях, опросах граждан и т.д.; в-третьих, в доступе к муниципальной службе.

Коллективное право населения на местное самоуправление реализуется одновременно с правом на местное самоуправление граждан как жителей муниципального образования. Это право основано на конституционных принципах, которые являются общими для всей системы институтов правового положения личности, а также непосредственной демократии.

Между индивидуальной и коллективной формами осуществления местного самоуправления нет противостояния, одно без другого невозможно. Во многих случаях результат достигается лишь при коллективных формах местного самоуправления (выборы, работа представительных органов муниципальных образований, публичные слушания и т.д.), но сами они возможны на базе индивидуального участия граждан.

Личное сознательное участие в местном самоуправлении сближает индивидуальные интересы с групповыми, порождает способность и готовность к ответственности за состояние дел на уровне не только муниципального образования, но и региона, Российской Федерации в целом.

5. Концепция предполагает самостоятельность местного самоуправления. Это закреплено в ст. 12 Конституции РФ: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно». Принцип самостоятельности предполагает, что местное самоуправление занимает свое место в системе общественных в целом и конкретно государственно-правовых отношений. Им не могут «командовать» какие-то структуры общества (партии и другие общественные объединения, различные гражданские форумы и т.д.). Не менее важно и то, что с местным самоуправлением должно тесно сотрудничать государство; однако местное самоуправление самостоятельно и от органов государственной власти. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Не следует преувеличивать значение этого положения Конституции РФ. Являясь «вариантом» публичной власти, местное самоуправление не может быть ни искусственно, ни как-либо еще отделено от государственной власти, оно должно быть частью единой власти и одновременно характеризоваться как народное самоуправление (126). Таким образом, признание местного самоуправления как разновидности власти народа – муниципальной власти, которая, являясь публичной, не является государственной, означает существование муниципальной и государственной власти как самостоятельных форм публичной власти.

6. Применительно к местному самоуправлению как форме публичной власти существуют специфические особенности действия конституционного принципа разделения властей. В соответствии с Конституцией РФ этот принцип применяется в отношении разделения государственной власти: в ст. 10 говорится, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе

разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

С учетом того что в ст. 10 Конституции РФ речь идет о государственной власти, ученые зачастую делают вывод о том, что применительно к местному самоуправлению принцип разделения властей вообще не существует. Однако здесь сделаем определенные уточнения.

Прежде всего в ст. 10 речь идет о так называемом горизонтальном разделении властей, т.е. между органами одного и того же уровня. Но есть и вертикальное разделение – между разными уровнями власти. А таких уровней в России три: государственная власть Российской Федерации; государственная власть субъектов РФ; местное самоуправление как форма публичной власти. Следовательно, принцип разделения властей по вертикали имеет прямое отношение и к местному самоуправлению, предполагая определение его предметов ведения и полномочий, а также самостоятельность в их осуществлении.

В части горизонтального разделения властей нельзя категорично утверждать, что оно не существует в системе местного самоуправления. Конечно, нет конституционных формулировок о разделении властей в местном самоуправлении. Но все-таки новейшее законодательство о местном самоуправлении говорит о наличии представительных и исполнительных органов в системе местного самоуправления, а также о распределении между ними компетенции местного самоуправления. В этом можно (да и следует) видеть определенные начала разделения властей.

7. Местное самоуправление, даже являясь разновидностью публичной власти, призвано оставаться общественным институтом, живым творчеством населения, поскольку предполагает не только правовые, но и иные (конечно, не противоречащие законодательству) пути реализации. В российской действительности допускается в полной мере развитие начал местного самоуправления, о которых уже говорилось, – самоорганизация, самодеятельность, саморегулирование, самоконтроль, самоответственность. При этом предполагается, что инициатива, народный энтузиазм воплотятся в таких акциях местного самоуправления, которые только пойдут на пользу делу и укрепят в людях сознание того, что все это они организовали сами.

Вместе с тем нельзя допустить перекоса, когда местное самоуправление превратилось бы лишь в разновидность общественной самодеятельности. Наличие организационной обособленности, выделение местного интереса, разграничение полномочий, сфер деятельности и ответственности меняет ранее существовавшую систему властных отношений, включая в нее местное самоуправление в качестве формы публичной власти.

8. При всей той важности, которую имеют народная инициатива, творчество людей, одной из конституционных черт концепции местного самоуправления в России является необходимость законодательного закрепления его полномочий и материально-экономического фундамента. Если предполагается, что местное самоуправление играет серьезную роль в обеспечении условий жизни людей, удовлетворительном состоянии среды их обитания и т.п., то для этого оно должно иметь правовые возможности (полномочия), объекты собственности и

финансово-экономические средства. Не случайно российская концепция строится на том, что местное самоуправление не только располагает своими правами, но и что-то делает по поручению государства. Экономическим фундаментом местного самоуправления является муниципальная собственность, причем государство обеспечивает ее равную защиту с частной, государственной и иными формами собственности (ст. 8 Конституции РФ). В необходимых случаях местное самоуправление получает материальные и финансовые средства от государства (ст. 132 Конституции РФ).

Местное самоуправление действует на всей территории РФ, его деятельность регулируется Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, а также законами, издаваемыми субъектами Российской Федерации. Согласно Конституции РФ (статья 12), органы местного самоуправления «не входят в систему органов государственной власти». Это некая форма самоорганизации граждан для решения повседневных задач. В данном контексте также можно говорить о самостоятельности местного самоуправления в пределах предоставленных им полномочий. Органы государственной власти определяют правовые основы для устройства и работы местного самоуправления, но исполнять его полномочия не имеют право. Местное самоуправление является формой реализации публичной власти, так как обладает чертами, присущими органам государственной власти, такими как наличие властных полномочий, обязательность принимаемых ими решений для физических и юридических лиц на всей территории муниципального образования, в котором данные органы реализуют свои полномочия. Термин «публичная власть» ранее не представлял интерес для изучения. Отдельные упоминания этого понятия можно встретить на примере изучения власти в первобытном обществе во время зарождения государственной власти, так как считалось, что публичная первобытная власть постепенно переродилась в государственную власть. В последние десятилетия ситуация изменилась, современные исследователи стали чаще обращаться к термину власть, а также к ее видоизменению – публичной власти. После принятия Конституции России термин «публичная власть» стал использоваться в качестве общего понятия применительно к государственной власти РФ, государственной власти субъектов РФ и местное самоуправление. Конституция проводит разграничение предметов ведения между уровнями государственной власти. Можно охарактеризовать публичную власть такими признаками: она реализует интересы всего общества; характеризуется территориальным принципом организации; обезличена; разрешена и регламентируется законом; отличается комплексностью и универсальностью; институционализирована; имеет монополию на правотворческую деятельность; исполняет роль арбитра; отвечает преобладающим в обществе ценностям. Таким образом, следуя вышесказанному, можно дать следующее определение: публичная власть – это институционализированная легальная социальная власть, реализующая общественные интересы территориально-организованного коллектива, объединяющего данное сообщество как целостную систему в соответствии с существующими в обществе ценностями. Применение публичной власти

достигается посредством публичного управления, т.е. в результате процесса реализации власти в соответствии с возложенными на него функциями и полномочиями. Публичное управление – это воздействие субъекта управления на общество. Слово «публичный» означает общественный, общий, открытый, официальный, не личный. У В. Даля в словаре даются следующие определения: «публичный, всенародный, оглашенный, явный, известный; для публики, общества устроенный, всенародный, ... вселюдный; всем обывателям сообща, всей гражданской общине принадлежащий». В одном ряду с данным термином такие понятия, как публичный интерес – общий (не частный), публичная власть (созданная народом и во благо народа), публичного интереса (не частного), публичное право – система норм, регулирующих процессы, отношения в обществе, публике с властью, аппаратом управления, публично-правовое регулирование – сам процесс нормотворчества и нормоприменения в публичной сфере (не частной), публичное управление – процесс государственно-управляющего воздействия на публичную сферу (не частную) на основе норм публичного права. Итак, под публичным управлением понимается управляющее воздействие – открытое взаимодействие государственного аппарата и общества при принятии важных для общества, населения решений, действий, как открытую публичную сферу общественных интересов, в которой все общественные институты, граждане могут быть не только в роли объектов управления, но и выступать субъектами, самостоятельными единицами во взаимоотношениях с органами власти. Можно сказать, публичное управление – это управление обществом совместно с обществом и при его участии. На сегодняшний день субъектами публичной власти могут выступать: мировое сообщество в целом, которое представлено различными международными организациями, население определенного региона, российский народ в целом, территориальные образования граждан, государство и его органы, муниципальные образования и органы местного самоуправления, граждане. Исходя из этого публичное управление может реализовываться органами международного сообщества, в пределах государственно организованного общества страны, свои определенные особенности публичное управление приобретает в субъектах федерации в муниципальных образованиях. Норма, закрепленная статьей 12 Конституции РФ говорит о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но это не говорит об организационном отделении данного уровня власти, а заключается лишь в определенной специфике ее функционирования и деятельности, представляющей собой право населения муниципального образования самостоятельно решать местные дела, но отнюдь не отделение местного самоуправления от государства. И Конституция, и федеральное законодательство устанавливают область деятельности органов местного самоуправления, очерчивают механизмы их взаимоотношений с органами государственной власти и региональным уровнем власти. Необходимо отметить, что механизмы не предусматривают какого-либо подконтрольного или зависимого положения органов местного самоуправления по отношению к органам государственной власти, административного давления органов государственной власти на органы местного самоуправления, а также вариантов вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления.

Исходя из данных положений можно сделать вывод о том, что органы местного самоуправления являются самостоятельной организацией публичной власти, достаточно тесно связанной (в связи с публично-правовым характером реализуемых полномочий) с системой органов государственной власти, но достаточно обособленной от нее. Необходимо отметить, что в науке на сегодняшний день содержатся разные точки зрения касательно соотношения понятий «политическая власть», «публичная власть», «государственная» и «местная власть».

Согласно существовавшей прежде советской доктрине государственная власть отождествлялась с политической властью – властью над обществом, властью, выражающей классовый характер общественных отношений. Положение «публичная власть» в сущности не употреблялось в советское время. Государственная власть уподоблялась политической, публичной, суверенной, официальной, принудительной власти в обществе. В реальной действительности государственная власть представляла собой единственную политическую власть всего народа. Существования какого-либо другого вида политической власти в государстве не представлялось возможным. Вышесказанное свидетельствует о том, что понятия «местное самоуправление» и «публичная власть» не просто близкие, но и взаимосвязанные и – более того – «местное самоуправление» неотъемлемо от «политической власти». Важным отличительным признаком местного самоуправления является его публичный характер. Публично управлять – означает властвовать в общих интересах, выполнять задачи, значимые для всех членов общества.

В литературе существует множество точек зрения и положений, раскрывающих сущность местного самоуправления, наиболее правильным же можно считать позицию о том, что местное самоуправление – есть особый род публичной власти – местная муниципальная власть, которая, однако, не является государственной. Любопытным является истолкование понятия местного самоуправления в Европейской хартии местного самоуправления (ст. 3). В данном документе «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Таким образом, мы видим, что Европейская хартия не содержит деления вопросов ведения на вопросы местного значения и государственные дела. Можно предположить, что хартия определяет, что вопросы местного значения являются частью «государственных дел». В этом и заключается особенность понятия местного самоуправления, которое имеется в настоящем документе. Право на местное самоуправление может быть реализовано народом как непосредственно, так и опосредованно, то есть путем образования органов местного самоуправления, осуществляющих данные им управленческие полномочия на муниципальном уровне власти. Свободное и независимое осуществление властных полномочий позволяет расценивать местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня публичного управления, прямо не подотчетного государственной власти. Подобную оценку роли и места местного самоуправления в системе публичной власти дает статья 3 Конституции РФ, из положений которой можно сделать вывод, что в России сложилась единая система

народовластия, публичного управления, составными частями которой являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также всевозможные формы непосредственной демократии. Носителем как государственной, так и муниципальной власти выступает единый многонациональный народ Российской Федерации. Государство и местное самоуправление в своей сущности тесно взаимосвязаны, государственные начала имеют место быть и в местном самоуправлении, так как местное самоуправление само по себе обладает всеми признаками государственности.

Местному самоуправлению наряду с признаками публичной власти присущи элементы гражданского общества.

Единство двух начал позволяет достичь следующие задачи:

1) не допускается раздвоение власти, которое приводит к политической нестабильности и ослаблению государства и его институтов, к децентрализации территорий;

2) предоставляет возможность для большинства людей в управлении делами общества и государства, что обогащает уровень правовой культуры граждан и побуждает в них чувство уважения к законам, инициативности;

3) устраняется разрыв между обществом и государством;

4) осуществляется главная и основная задача – поддержание и упрочение общества и государства при существовании демократических институтов;

5) государство в значительной степени входит в курс дел на местном уровне и принимает решения, которые в большей степени отвечают интересам и требованиям людей;

6) пробуждается общий интерес для граждан и государственных органов в создании необходимых условий для жизни каждого человека и общества;

7) управление обществом при помощи координированных действий перестраивается в единый созидательный процесс.

Местное самоуправление максимально приближено к населению, является первичной ячейкой организации публичной власти, поэтому сбои и недостатки в работе органов местного самоуправления негативно отражаются на всем обществе, а следовательно на всем государстве в целом. При этом местное самоуправление характеризуется большей доступностью и меньшей степенью отчуждения от населения, поэтому и является составной частью гражданского общества. Местное самоуправление можно рассматривать в двух аспектах.

Местное самоуправление является определенным уровнем публичной власти. Местное самоуправление является определенным уровнем самоорганизацией граждан, осуществляющая свою власть самостоятельно и под свою ответственность для решения вопросов местного значения.

Местное самоуправление как один из видов публичной власти осуществляется как непосредственно населением, проживающего в пределах муниципального образования, так и через создаваемые ими органы местного самоуправления. В результате местное самоуправление может быть определено как своеобразная пограничная структура между государством и обществом, соединяющего их между собой посредством упорядоченной системы публичного управления. Функционирование органов местного самоуправления на территории

муниципального образования и исполнение возложенных на них публичных полномочий на местном уровне свидетельствует о сходстве муниципальной и государственной власти. Местное самоуправление может расцениваться как некое продолжения государства, находящееся в промежуточном положении между государством и гражданским обществом. Таким образом, на сегодняшний день местное самоуправление, являющееся самостоятельной сферой и одновременно уровнем публичной власти, представляет собой научный интерес для изучения. К тому же современное местное самоуправление в России находится на стадии становления.

Характерными чертами муниципального управления как вида управленческой деятельности в настоящее время являются:

- опора на философию и базовые принципы местного самоуправления;
- объект управления – локальная территория и происходящие на ней социально-экономические процессы;
- наличие двух субъектов управления: население муниципального образования (местное сообщество) и органы местного самоуправления, действующие от имени местного сообщества.

Перечисленными характерными чертами муниципального управления как вида управленческой деятельности обусловлены его особенности, отличающие его от производственного (корпоративного) менеджмента, а также от менеджмента в сфере государственного управления. Они связаны с самим характером муниципальной деятельности, ориентированной на удовлетворение потребностей населения в различных услугах, обустройство территории, создание условий для воспроизводства и развития самого человека. В этом смысле муниципальное управление можно рассматривать как вид социального менеджмента.

Первая особенность муниципального управления состоит в том, что если муниципалитет – организация, преследующая социальные (некоммерческие) цели, то критерием эффективности его деятельности не может быть максимум доходов бюджета или максимум прибыли. В хозяйственном обществе заработная плата – это расходы: чем она выше, тем при прочих равных условиях будет ниже прибыль и эффективность работы предприятия. В муниципальном образовании рост доходов населения – одна из важнейших задач управления.

Вторая особенность – роль человека как участника процесса. Население в муниципальном управлении выступает одновременно в трех ролях: как цель, объект и субъект управления. Такого нет ни в одном другом виде управленческой деятельности.

С этим связана третья особенность муниципального управления – опора в системе на использование людей как главного местного ресурса, т.е. опора на желания, потребности, энергию, волю, интеллект, труд, а зачастую и денежные средства отдельных граждан. Поэтому принятие и реализация управленческих решений на муниципальном уровне происходят иначе, чем на уровне производства или государства.

Четвертая особенность муниципального управления состоит в том, что оно основано на ценностях, ресурсах, задачах и возможностях, связанных с местом проживания человека. Смена места жительства на порядок сложнее смены места

работы, поэтому он чувствует себя «привязанным» к месту проживания и в силу этого объективно заинтересован в его обустройстве, получении качественных муниципальных услуг. В этом смысле местное сообщество в определенной степени можно сравнить с кооперативом или акционерным обществом, участники которого объединились в целях реализации общих интересов. Иногда говорят о местном сообществе как о «социальной корпорации» жителей.

Наконец, пятая особенность муниципального управления – множество одновременно решаемых проблем, каждая из которых носит локальный, частный характер. Из этого логически следует и стремление муниципальной власти решать каждую из них на локальном уровне. При тотальном дефиците финансовых и прочих ресурсов выбор приоритетов развития представляется для муниципальной власти особенно сложной задачей. В отличие от государственного управления, где важность стратегических проблем признавалась всегда, в муниципальном управлении легко отдать приоритет тактике действий перед стратегией, «латанию дыр» перед перспективой. Поэтому обеспечение стратегического подхода в муниципальном управлении приобретает особую важность.

Процесс муниципального управления, как и всякий управленческий процесс, включает изучение и анализ исходной ситуации, планирование, координацию, разработку, принятие и реализацию управленческих решений, контроль их осуществления. Он тесно связан с организацией деятельности самой муниципальной власти.

Общие принципами принятия и реализации управленческих решений в системе муниципального управления являются:

- необходимость изучения мнения различных слоев местного сообщества при подготовке управленческих решений, затрагивающих их интересы;
- коллегиальный характер принятия наиболее важных решений, установленный законодательством и уставом муниципального образования;
- необходимость отработки системы взаимоотношений между отдельными органами местного самоуправления (глава муниципального образования – представительный орган – администрация) в процессе принятия управленческих решений;
- наличие, кроме обычных форм контроля, исполнения принятых управленческих решений, дополнительного вида контроля – общественного, подконтрольность муниципальной власти местному сообществу.

Соблюдение данных принципов, бесспорно, усложняет процесс муниципального управления, однако обеспечивает принятие более качественных решений и более эффективный контроль их исполнения. И наоборот, нарушение рассмотренных принципов приводит к сбоям в системе муниципального управления, порождая конфликты между ветвями муниципальной власти, недовольство граждан, и в конечном итоге обходится дороже, чем их соблюдение.

Сущность технологии муниципального управления раскрывают непосредственно его функции и методы.

Под функциями муниципального управления понимаются основные направления деятельности органов местного самоуправления. Они обусловлены природой местного самоуправления, его принципами, отличаются по объему,

составу решаемых задач, а также теми целями, к достижению и выполнению которых стремится деятельность органов местного самоуправления. С учетом роли местного самоуправления в организации и осуществлении власти народа, решаемых задач и полномочий местного самоуправления, можно выделить следующие основные функции:

- обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения;
- управление муниципальной собственностью и финансовыми средствами;
- обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования;
- удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований;
- охрана общественного порядка и окружающей среды;
- защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных государством.

Основная литература

Горный, М. Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / М. Б. Горный. – Москва: Издательство Юрайт, 2018. – 361 с. – (Серия: Бакалавр и магистр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-04851-3.

Местное самоуправление: учебник для академического бакалавриата / под ред. Н. С. Бондаря. – Москва: Издательство Юрайт, 2017. – 386 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-03681-7.

Система местного самоуправления: учебное пособие для академического бакалавриата / под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина. – Москва: Издательство Юрайт, 2018. – 98 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-02532-3.

Дополнительная литература

Актуальные проблемы реформы местного самоуправления и развития муниципального права в России [Электронный ресурс]: учебное пособие / С. А. Глозов [и др.]. – Электрон. Текстовые данные. – Москва: Международный юридический институт, 2013. – 304 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/34395>.

Муниципальное право России [Электронный ресурс]: курс лекций / Ю. В. Герасименко [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Омск: Омская академия МВД России, 2013. – 228 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/36012>.

Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А. С. Прудников [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – 423 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/20971>.

Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / С. В. Арбузов [и др.]. – Электрон. текстовые

данные. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 791 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/8099>.

Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Д. С. Велиева [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Саратов: Научная книга, 2012. – 288 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/6306>.

3.5 Правовая основа и территориальная организация местного самоуправления

Основные вопросы

1. Муниципальное образование – территориальная основа местного самоуправления, его основные признаки.
2. Права муниципальных образований на участие в установлении их территории.
3. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения.
4. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО).

В целях обеспечения самостоятельности населения в решении вопросов местного значения Конституция РФ и Федеральное законодательство определяют территориальные основы местного самоуправления.

Территориальные основы местного самоуправления – это совокупность норм права, регулирующих порядок формирования и состав территории муниципального образования, установления и изменения его границ.

Местное самоуправление обладает территориальным верховенством в пределах границ муниципального образования. Этот принцип находит свое выражение в положениях Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹.

Согласно ст. 131, п. 1 Конституции РФ, местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и других территориях. Конкретизация конституционного положения происходит на основе закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», где закреплено, что местное самоуправление осуществляется в пределах территорий муниципальных образований – городских, сельских поселений, нескольких населений, объединенных общественных территорий, сельских округов. При этом законодатель исходит из того, что местное самоуправление должно осуществляться на всей населенной территории муниципального образования.

Муниципальное образование – это городское, сельское поселение, нескольких поселений, объединенных общей территорией, часть поселений либо иная населенная территория, предусмотренная действующим законодательством, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

К числу территориальных основ местного самоуправления Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» относит следующие виды земель, составляющих территорию муниципального образования:

- городских, сельских поселений;
- общего пользования;
- рекреационные зоны – зоны отдыха и туризма;
- необходимые для размещения населения;
- промышленные земли.

Выделяют следующие принципы территориальной организации муниципальных образований в РФ:

- поселенческий – муниципальные образования, создаваемые в городских, сельских поселениях или на их части;
- территориально-поселенческий – муниципальные образования, создаваемые нескольких поселениях, объединенных общей территорией;
- территориальный – муниципальное образование, создаваемое на иной территории;
- специального назначения – муниципальное образование, созданное на территории с особым режимом жизнедеятельности.

Виды муниципальных образований, созданных по поселенческому, территориально-поселенческому и территориальному принципам:

- городские муниципальные образования;
- сельские муниципальные образования;
- смешанные муниципальные образования, созданные на территории, объединяющей городское и сельское поселение в одном или нескольких районах;
- муниципальное образование на части города;
- муниципальные образования, созданные в местах проживания кочевых народов; поселений, имеющих временное значение и непостоянный состав;
- закрытые административно-территориальные образования;
- наукограды;
- общины малых народов;
- иные поселения.

Объем компетенции, прав и обязанностей местного самоуправления определяется действующим законодательством, обычным правом (сложившейся традицией) и инициативой органов местного самоуправления.

Установление территорий муниципальных образований и их границ – вопрос чрезвычайно важный как с точки зрения исполнения полномочий власти местного самоуправления, так и с точки зрения ведения хозяйственной деятельности. Установление административных границ связано с необходимостью осуществления политического управления и обеспечивает единство и эффективность управления в государстве. В контексте рассматриваемых нами вопросов более подробно следует остановиться на установлении территорий муниципальных образований, исходя из критериев обеспечения жизнедеятельности муниципальных образований.

Должны существовать объективные критерии для определения территории муниципального образования и они существуют. Территория муниципального образования должна быть такой, чтобы проживающее в ее границах население было объединено общими интересами в тех вопросах, решение которых отнесено к ведению местного самоуправления. Это влечет локализацию территорий

муниципальных образований и приоритет поселенческого принципа. С другой стороны, на территории муниципального образования должна существовать необходимая для решения местных вопросов социальная и коммунальная инфраструктура, что может потребовать объединения нескольких поселений в единое муниципальное образование. Исходя из выполнения этих условий, территории муниципальных образований должны определяться различно в каждом конкретном случае.

Существует мнение, что в результате проявления «группового эгоизма» всегда будет существовать стремление к увеличению территории с целью увеличения объема ресурсов. Но ведь дополнительная территория – это еще и необходимость ее содержания и развития, то есть и дополнительные расходы.

При установлении территорий муниципальных образований нельзя не учитывать традиционный способ хозяйствования населения, например, скотоводство и связанный с ним кочевой образ жизни, или хуторское хозяйство. Это также условия, подлежащие обязательному учету.

Таким образом, при установлении территорий муниципальных образований окончательное решение должно приниматься внешней по отношению к местному самоуправлению властью – государственной, но поскольку затрагиваются коренные интересы муниципальных образований, постольку процедура установления территорий муниципальных образований должна обеспечивать обязательный учет мнения населения, особенно в случае изменения существующих границ.

Из этого следует право муниципальных образований на учет мнения населения при установлении и изменении границ муниципальных образований, в том числе при образовании, объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований, которое может быть реализовано в нескольких формах: посредством опроса населения, проведения местного референдума, проведения схода или принятия решения представительным органом местного самоуправления. Муниципальные образования должны быть также наделены правом добровольного объединения, а поселения и другие территории правом выхода из объединенного муниципального образования в случае принятия ими решения о самостоятельном осуществлении местного самоуправления.

Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018 г.):

1. В городах федерального значения в соответствии с уставами указанных субъектов Российской Федерации местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях.

2. В городах федерального значения установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляются законами городов федерального значения с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий.

3. Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяются законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского

хозяйства. Установленные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации – городов федерального значения.

Предусмотренные федеральными законами полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения в том случае, если соответствующие вопросы определены как вопросы местного значения законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения.

В соответствии с законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства и установленного перечня вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения местная администрация в таких муниципальных образованиях может не формироваться.

Законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения могут быть предусмотрены особенности осуществления отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации – городов федерального значения, переданных органам местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, в случае, если осуществление данных полномочий не потребует расходов за счет средств бюджетов городов федерального значения и (или) местных бюджетов, а также материальных средств.

4. Состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяется законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения в соответствии с пунктами 1–4 части 1 статьи 50 настоящего Федерального закона и перечнем вопросов местного значения, установленным для этих муниципальных образований законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения.

Представляется, что на сегодняшний день вариант осуществления местного самоуправления в городах федерального значения путем образования внутригородских муниципальных образований наиболее эффективен по следующим причинам. Во-первых, исключаются подмена, пересечение, дублирование функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Во-вторых, в масштабе крупного мегаполиса единый орган местного самоуправления просто физически не сможет решать все задачи на местах, т.е. сама идея местной власти, самостоятельности населения в решении местных вопросов оказывается дискредитированной.

Основная литература

Горный, М. Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / М. Б. Горный. – Москва:

Издательство Юрайт, 2018. – 361 с. – (Серия: Бакалавр и магистр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-04851-3.

Местное самоуправление: учебник для академического бакалавриата / под ред. Н. С. Бондаря. – Москва: Издательство Юрайт, 2017. – 386 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-03681-7.

Система местного самоуправления: учебное пособие для академического бакалавриата / под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина. – Москва: Издательство Юрайт, 2018. – 98 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-02532-3.

Дополнительная литература

Актуальные проблемы реформы местного самоуправления и развития муниципального права в России [Электронный ресурс]: учебное пособие/ С. А. Глотов [и др.]. – Электрон. Текстовые данные. – Москва: Международный юридический институт, 2013. – 304 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/34395>.

Муниципальное право России [Электронный ресурс]: курс лекций / Ю. В. Герасименко [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Омск: Омская академия МВД России, 2013. – 228 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/36012>.

Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»/ А. С. Прудников [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – 423 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/20971>.

Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / С. В. Арбузов [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 791 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/8099>.

Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Д. С. Велиева [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Саратов: Научная книга, 2012. – 288 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/6306>.

3.6 Основные системы местного самоуправления за рубежом

Основные вопросы

1. Организационно-правовые формы местного самоуправления в зарубежных странах.
2. Англосаксонская модель местного самоуправления.
3. Иберийская система местного самоуправления.
4. Континентальная модель самоуправления.

При характеристике организации муниципального управления в зарубежных странах следует учитывать, что специфика муниципальных организационных форм, сочетание и взаимодействие местного самоуправления и государственного управления определяется историческими, географическими, демографическими

особенностями какой-либо страны, политическим режимом, а также правовой системой.

Наиболее типичные примеры организационно-правовых форм местного самоуправления дают такие государства как Великобритания, США, Франция и ФРГ.

В ряде европейских стран представителями государства выступают мэры (бургомистры) муниципалитетов. В Бельгии бургомистр назначается королем из числа членов коммунального совета, являясь одновременно представителем короля и главным магистратом коммуны.

В Голландии бургомистр, являющийся председателем исполнительного органа муниципалитета, назначается королевским указом по рекомендации королевского комиссара по делам данной провинции после консультации с муниципальным советом. Он наделен некоторыми государственными полномочиями. На нем, в частности, лежит ответственность за работу полиции и пожарных служб.

В целом, первичной ячейкой местного самоуправления в зарубежных странах выступают, как правило, городские и сельские коммуны, которые могут именоваться по-разному. В Дании, к примеру, они именуются муниципалитетами. Муниципалитеты (коммуны, общины) могут значительно отличаться друг от друга размерами территории, численностью населения. В некоторых странах создаются небольшие самоуправляющиеся территориальные ячейки, которые не имеют статуса муниципалитетов. К примеру, в Испании, насчитывается более 3670 местных общин, размер которых меньше размера коммуны. Они носят названия: хутор, приход, посад и т.п.

Законодательство зарубежных стран о местном самоуправлении не исключает возможность объединения коммун и создания межобщинных объединений. Так, в Испании существует такая форма объединения коммун, как синдикаты коммун. Синдикаты коммун – это добровольные ассоциации коммун, направленные на совместное осуществление определенных работ, относящихся к компетенции заинтересованных коммун. Размеры территории муниципалитетов, численность их населения, структура управления – важные факторы, влияющие на характер и содержание реформ местного самоуправления, которые осуществлялись в зарубежных странах после второй мировой войны и проводятся сегодня в ряде стран. Одной из тенденций этих реформ является укрупнение муниципалитетов, в частности, в Великобритании, Германии, Скандинавских странах. Происшедшее после второй мировой войны расширение общественных задач, а также требование населения влиять на решение этих задач на местном уровне оказались мотивом для децентрализации большого количества общественных задач, передачи их на решение муниципалитетов. Так, в Дании перед реформой местного самоуправления в 1970 г. было 1297 сельских и 88 городских муниципалитетов. В ходе реформы они были преобразованы в 275 крупных муниципалитетов. Целью реформы являлось создание «жизнеспособных» муниципалитетов с территорией и налоговой базой, которые позволяли органам местного самоуправления эффективно решать местные вопросы.

Муниципальный зарубежный опыт свидетельствует, что вопросы изменения границ муниципалитетов, их упразднения, слияния должны решаться

законодательным путем, с учетом мнения заинтересованных муниципалитетов, населения.

При всем разнообразии систем местного самоуправления в развивающихся странах для них характерны следующие общие черты:

1. Системы местного самоуправления основываются на принципах выборности местных органов, сочетания представительных местных учреждений с традиционными формами непосредственной демократии и различными самодеятельными организациями населения.

2. Весомая роль в местном управлении назначенных сверху представителей центральной власти, т.е. так называемого «прямого государственного управления на местах».

3. Заметное развитие функций, связанных с решением экономических и социальных задач, особенно в сфере просвещения, здравоохранения, коммунального хозяйства и благоустройства, общественных работ.

Используя источники из основной и дополнительной литературы (см. ниже), охарактеризуйте англосаксонскую, иберийскую и континентальную модели управления. Определите общие и отличительные черты в этих системах.

Основная литература

Алексеев, И. А. Муниципальное право Российской Федерации [Электронный ресурс]: учеб. пособие / И. А. Алексеев, Б. Б. Адамоков, Д. С. Белявский [и др.]. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: ИНФРА-М, 2018. – 254 с. – (Высшее образование: Бакалавриат). – Режим доступа: www.dx.doi.org/10.12737/21308.

Иванова, М. А. Муниципальное право России: учебник / М. А. Иванова; М-во образования и науки Рос. Федерации, Федер. гос. бюджет. образоват. учреждение высш. образования «Оренбург. гос. ун-т». – Оренбург: ОГУ, 2016. – 364 с.; 22,75 печ. л. – Библиогр.: с. 258-271. – Прил.: с. 272-364. – ISBN 978-5-7410-1406-6.

Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник / под ред. К. К. Гасанова, Е. Н. Хазова, Л. Т. Чихлалзе. – 8-е изд., перераб. и доп. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 399 с. – (Серия «Dura lex, sed lex»). – ISBN 978-5-238-02832-3. – Режим доступа: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=447056>.

Муниципальное право России: учебник для бакалавриата / отв. ред. Г. Н. Чеботарев. – 3е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРАМ, 2017. – 416 с.

Дополнительная литература

Актуальные проблемы реформы местного самоуправления и развития муниципального права в России [Электронный ресурс]: учебное пособие / С. А. Глозов [и др.]. – Электрон. Текстовые данные. – Москва: Международный юридический институт, 2013. – 304 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/34395>.

Горный, М. Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / М. Б. Горный. – Москва: Издательство Юрайт, 2018. – 361 с. – (Серия: Бакалавр и магистр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-04851-3.

Местное самоуправление: учебник для академического бакалавриата / под ред. Н. С. Бондаря. – Москва: Издательство Юрайт, 2017. – 386 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-03681-7.

Муниципальное право России [Электронный ресурс]: курс лекций / Ю. В. Герасименко [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Омск: Омская академия МВД России, 2013. – 228 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/36012>.

Муниципальное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»/ А. С. Прудников [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – 423 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/20971>.

Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / С. В. Арбузов [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 791 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/8099>.

Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Д. С. Велиева [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Саратов: Научная книга, 2012. – 288 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/6306>.

Система местного самоуправления: учебное пособие для академического бакалавриата / под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина. – Москва: Издательство Юрайт, 2018. – 98 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-02532-3.

Приложение А **(обязательное)**

Ситуационные задачи

Задача 1

Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к изменению границ муниципальных районов, влекущее отнесение территории входящего в состав одного из них поселения к территории другого муниципального района. Осуществляется по инициативе органов местного самоуправления поселения.

Задача 2

Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к изменению границ городского округа, муниципального района и поселения, влекущее отнесение территории населенного пункта входящего в состав поселения к территории городского округа. Осуществляется по инициативе органов местного самоуправления городского округа.

Задача 3

Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к изменению границ поселений, влекущее отнесение территории населенного пункта входящего в состав поселения к территории другого поселения. Осуществляется по инициативе населения одного из поселений.

Задача 4

Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к объединению двух поселений. Осуществляется по инициативе органов государственной власти субъекта РФ.

Задача 5

Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к объединению двух муниципальных районов. Осуществляется по инициативе органов государственной власти субъекта РФ.

Задача 6

Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к разделению поселения и образованию двух поселений. Осуществляется по инициативе населения.

Задача 7

Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к разделению муниципального района и образованию двух муниципальных районов. Осуществляется по инициативе органов местного самоуправления разделяемого муниципального района.

Задача 8

Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к изменению статуса городского поселения и наделение его статусом городского округа. Осуществляется по инициативе населения.

Задача 9

Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к изменению статуса городского поселения и лишению его статуса городского округа. Осуществляется по инициативе органов государственной власти субъекта РФ.

Задача 10

Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к изменению статуса городского округа и преобразование его в городской округ с внутригородским делением (городской округ, в котором образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования). Осуществляется по инициативе органов государственной власти субъекта РФ.

Критерии оценивания:

— оценка «отлично» выставляется студенту, если он показывает достаточно полные знания соответствующего раздела; относительно грамотно излагает материал, не допуская стилистических и логических ошибок, довольно аргументировано строит устную речь, делает выводы, отвечает на дополнительные вопросы;

— оценка «хорошо» выставляется студенту, если он показывает достаточно полные знания соответствующего раздела, но не достаточно логично аргументирует точку зрения; относительно грамотно излагает материал, частично допуская стилистические и логические ошибки, грамотно строит устную речь, делает выводы, отвечает на дополнительные вопросы;

— оценка «удовлетворительно» выставляется студенту, если он не полностью усвоил теоретический материал раздела, не достаточно логично аргументирует точку зрения; допускает ошибки при изложении материала, в том числе стилистические и логические ошибки, делает выводы при помощи наводящих вопросов преподавателя, частично отвечает на дополнительные вопросы;

— оценка «неудовлетворительно» выставляется студенту, если он не усвоил теоретический материал раздела, нелогично аргументирует точку зрения; допускает ошибки при изложении материала, в том числе стилистические и логические ошибки, не делает правильные выводы даже при помощи наводящих вопросов преподавателя, затрудняется ответить на дополнительные вопросы.

Приложение Б **(обязательное)**

Вопросы для самопроверки знаний

Варианты вопросов для самопроверки знаний приведены в источниках:

Горный, М. Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / М. Б. Горный. – Москва: Издательство Юрайт, 2018. – 361 с. – (Серия: Бакалавр и магистр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-04851-3.

Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Д. С. Велиева [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Саратов: Научная книга, 2012. – 288 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/6306>.

Система местного самоуправления: учебное пособие для академического бакалавриата / под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина. – Москва: Издательство Юрайт, 2018. – 98 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-02532-3.

Раздел 1 Место и роль местного самоуправления в социально-политической системе общества и государства

1. Местное самоуправление как основа конституционного строя и форма народовластия.
2. Местное самоуправление как подсистема социально-политической системы Российской Федерации.
3. Местное самоуправление как подсистема социально-политической системы общества.
4. Муниципальное управление как один из видов управления общественным хозяйством.
5. Цели и задачи местного самоуправления и муниципального управления.
6. Теории местного самоуправления.
7. Организационное обособление местного самоуправления.
8. Местное самоуправление как социально-экономический институт.
9. Универсальные европейские стандарты местного самоуправления в российской правовой системе.
10. Пути развития территориального общественного самоуправления.
11. Территориальная активность населения в системе местного самоуправления.
12. Местное самоуправление РФ: основы конституционной концепции и тенденции развития в контексте национальной муниципально-правовой традиции.

Раздел 3 Советский этап развития местного управления и самоуправления

1. Основные теории местного самоуправления.
2. История местного самоуправления России.
3. Организация местной власти в советский период.

4. Становление и развитие местного самоуправления в советский период России.
5. Исторические предпосылки формирования местного самоуправления в России.
6. Местное самоуправление в СССР.
7. Историческое развитие местного самоуправления в России как элемент системы разделения властей в XX вв.
8. Становление земского самоуправления в советской России: законодательство и практика.
9. История становления и развития местного самоуправления в России в 70-80 -е гг. XX в.
10. Советская модель местного самоуправления.

Критерии оценивания:

— оценка «отлично» выставляется студенту, если он показывает достаточно полные знания соответствующего раздела; относительно грамотно излагает материал, не допуская стилистических и логических ошибок, довольно аргументировано строит устную речь, делает выводы, отвечает на дополнительные вопросы;

— оценка «хорошо» выставляется студенту, если он показывает достаточно полные знания соответствующего раздела, но не достаточно логично аргументирует точку зрения; относительно грамотно излагает материал, частично допуская стилистические и логические ошибки, грамотно строит устную речь, делает выводы, отвечает на дополнительные вопросы;

— оценка «удовлетворительно» выставляется студенту, если он не полностью усвоил теоретический материал раздела, не достаточно логично аргументирует точку зрения; допускает ошибки при изложении материала, в том числе стилистические и логические ошибки, делает выводы при помощи наводящих вопросов преподавателя, частично отвечает на дополнительные вопросы;

— оценка «неудовлетворительно» выставляется студенту, если он не усвоил теоретический материал раздела, нелогично аргументирует точку зрения; допускает ошибки при изложении материала, в том числе стилистические и логические ошибки, не делает правильные выводы даже при помощи наводящих вопросов преподавателя, затрудняется ответить на дополнительные вопросы.

Приложение В (обязательное)

Вопросы для коллоквиума

Варианты вопросов для коллоквиума приведены в источниках:

Горный, М. Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / М. Б. Горный. – Москва: Издательство Юрайт, 2018. – 361 с. – (Серия: Бакалавр и магистр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-04851-3.

Муниципальное право [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Д. С. Велиева [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – Саратов: Научная книга, 2012. – 288 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/6306>.

Система местного самоуправления: учебное пособие для академического бакалавриата / под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина. – Москва: Издательство Юрайт, 2018. – 98 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-02532-3.

Раздел 4 Местное самоуправление в Российской Федерации: современное состояние

1. Функционирование системы местного самоуправления на базе модели Д. Истона.
2. Современная концепция местного самоуправления в России.
3. Местное самоуправление как форма публичной власти.
4. Определение понятия «местное самоуправление».
5. Муниципальное управление как вид управленческой деятельности по обеспечению реализации компетенции муниципальных образований.

Раздел 5 Правовая основа и территориальная организация местного самоуправления

1. Муниципальное образование – территориальная основа местного самоуправления, его основные признаки.
2. Факторы, определяющие особенности муниципальных образований.
3. Принципы определения оптимальной территории муниципального образования.
4. Права муниципальных образований на участие в установлении их территории.
5. Муниципальное образование как социально-экономическая система.
6. Основные типы муниципальных образований в России.
7. Классификация муниципальных образований.
8. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО).
9. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах.

10. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях.

11. Особенности организации местного самоуправления, обусловленные проживанием на территории муниципального образования коренных малочисленных народов Российской Федерации, историческими и иными местными традициями.

12. Особенности организации местного самоуправления, обусловленные правовым статусом муниципальных образований различного вида.

Раздел 6 Основные системы местного самоуправления за рубежом

1. Европейская хартия местного самоуправления.

2. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления.

3. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

4. Законность в организации и деятельности местного самоуправления.

5. Гласность деятельности местного самоуправления.

6. Типология муниципальных образований.

7. Население муниципального образования.

8. Территория муниципального образования.

9. Инфраструктура муниципального образования.

10. Город и пригородная зона. Зарубежные модели организации муниципальной власти: США, ФРГ и др.

Критерии оценивания:

— оценка «отлично» выставляется студенту, если он показывает достаточно полные знания соответствующего раздела; относительно грамотно излагает материал, не допуская стилистических и логических ошибок, довольно аргументировано строит устную речь, делает выводы, отвечает на дополнительные вопросы;

— оценка «хорошо» выставляется студенту, если он показывает достаточно полные знания соответствующего раздела, но не достаточно логично аргументирует точку зрения; относительно грамотно излагает материал, частично допуская стилистические и логические ошибки, грамотно строит устную речь, делает выводы, отвечает на дополнительные вопросы;

— оценка «удовлетворительно» выставляется студенту, если он не полностью усвоил теоретический материал раздела, не достаточно логично аргументирует точку зрения; допускает ошибки при изложении материала, в том числе стилистические и логические ошибки, делает выводы при помощи наводящих вопросов преподавателя, частично отвечает на дополнительные вопросы;

— оценка «неудовлетворительно» выставляется студенту, если он не усвоил теоретический материал раздела, нелогично аргументирует точку зрения; допускает ошибки при изложении материала, в том числе стилистические и логические ошибки, не делает правильные выводы даже при помощи наводящих вопросов преподавателя, затрудняется ответить на дополнительные вопросы.

Приложение Г **(обязательное)**

Вопросы к дифференцированному зачету

1. Понятие, сущность и назначение местного самоуправления.
2. Местное самоуправление и его основные социально-политические характеристики.
3. Территориальные основы местного самоуправления.
4. Местное самоуправление в конституционной системе российской государственности.
5. Конституционные начала соотношения местного самоуправления, государственной власти и социальной государственности.
6. Муниципальные институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления.
7. Экономическая основа местного самоуправления.
8. Органы и должностные лица местного самоуправления.
9. Общие вопросы компетенции в сфере местного самоуправления.
10. История местной власти в России.
11. Общенациональная муниципальная политика России в переходный период 1988–2003 гг.
12. Особенности муниципальной политики регионов.
13. Муниципальная политика на уровне городов России.
14. Муниципальная автономия.
15. Баланс отношений и устойчивость муниципальных территориальных политических систем.
16. Европейская хартия местного самоуправления.
17. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления.
18. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина.
19. Законность в организации и деятельности местного самоуправления.
20. Гласность деятельности местного самоуправления.
21. Типология муниципальных образований.
22. Население муниципального образования.
23. Территория муниципального образования.
24. Инфраструктура муниципального образования.
25. Город и пригородная зона. Зарубежные модели организации муниципальной власти: США, ФРГ и др.
26. Функционирование системы местного самоуправления на базе модели Истона.
27. Современная концепция местного самоуправления в России.
28. Местное самоуправление как форма публичной власти.
29. Определение понятия «местное самоуправление».
30. Муниципальное управление как вид управленческой деятельности по обеспечению реализации компетенции муниципальных образований.

Критерии оценивания:

— оценка «отлично» выставляется студенту, если он показывает достаточно полные знания соответствующего раздела; относительно грамотно излагает материал, не допуская стилистических и логических ошибок, довольно аргументировано строит устную речь, делает выводы, отвечает на дополнительные вопросы;

— оценка «хорошо» выставляется студенту, если он показывает достаточно полные знания соответствующего раздела, но не достаточно логично аргументирует точку зрения; относительно грамотно излагает материал, частично допуская стилистические и логические ошибки, грамотно строит устную речь, делает выводы, отвечает на дополнительные вопросы;

— оценка «удовлетворительно» выставляется студенту, если он не полностью усвоил теоретический материал раздела, не достаточно логично аргументирует точку зрения; допускает ошибки при изложении материала, в том числе стилистические и логические ошибки, делает выводы при помощи наводящих вопросов преподавателя, частично отвечает на дополнительные вопросы;

— оценка «неудовлетворительно» выставляется студенту, если он не усвоил теоретический материал раздела, нелогично аргументирует точку зрения; допускает ошибки при изложении материала, в том числе стилистические и логические ошибки, не делает правильные выводы даже при помощи наводящих вопросов преподавателя, затрудняется ответить на дополнительные вопросы.

Приложение Д **(рекомендуемое)**

Перечень тем для эссе

1. О назначении местного самоуправления.
2. Местное самоуправление и его основные социально-политические характеристики.
3. Территориальные основы местного самоуправления.
4. Местное самоуправление в конституционной системе российской государственности.
5. Конституционные начала соотношения местного самоуправления, государственной власти и социальной государственности.
6. Муниципальные институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления.
7. Экономическая основа местного самоуправления.
8. Органы и должностные лица местного самоуправления.
9. Общие вопросы компетенции в сфере местного самоуправления.
10. История местной власти в России.
11. Общенациональная муниципальная политика России в переходный период 1988–2003 гг.
12. Особенности муниципальной политики регионов.
13. Муниципальная политика на уровне городов России.
14. Муниципальная автономия.
15. Баланс отношений и устойчивость муниципальных территориальных политических систем.

Критерии оценивания:

- оценка «отлично» выставляется студенту, если он показывает достаточно полные знания соответствующего раздела; относительно грамотно излагает материал, не допуская стилистических и логических ошибок, довольно аргументировано строит устную речь, делает выводы, отвечает на дополнительные вопросы;
- оценка «хорошо» выставляется студенту, если он показывает достаточно полные знания соответствующего раздела, но не достаточно логично аргументирует точку зрения; относительно грамотно излагает материал, частично допуская стилистические и логические ошибки, грамотно строит устную речь, делает выводы, отвечает на дополнительные вопросы;
- оценка «удовлетворительно» выставляется студенту, если он не полностью усвоил теоретический материал раздела, не достаточно логично аргументирует точку зрения; допускает ошибки при изложении материала, в том числе стилистические и логические ошибки, делает выводы при помощи наводящих вопросов преподавателя, частично отвечает на дополнительные вопросы;
- оценка «неудовлетворительно» выставляется студенту, если он не усвоил теоретический материал раздела, нелогично аргументирует точку зрения;

допускает ошибки при изложении материала, в том числе стилистические и логические ошибки, не делает правильные выводы даже при помощи наводящих вопросов преподавателя, затрудняется ответить на дополнительные вопросы.