Тема 10

Государственное устройство РФ. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в России, его сущностные признаки

План

Введение

1. Местное самоуправление как основа конституционного строя
2. Местное самоуправление - форма народовластия
3. Основные задачи местного самоуправления
4. Сущность современной концепции местного самоуправления
5. Конституционно-правовые основы местного самоуправления
6. Муниципальное образование как социально-экономическая система
7. Три главных признака местного самоуправления

Введение

Федерация - одна из разновидностей государственного устройства (другой его вид - унитарное государство). Государственное устройство является в свою очередь элементом формы государства (наряду с формой правления и политическим режимом). Государственное устройство характеризует строение государства, его структуру (в национально-территориальном аспекте). Федеративное устройство Российского государства - это его национально-территориальная организация, структура. Федеративное устройство характеризует состав, правовое положение составных частей - субъектов федерации, их взаимоотношения с государством в целом. По своему устройству Российская Федерация - суверенное, целостное, федеративное государство, состоящее из равноправных субъектов. Их несколько видов: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. Федеративное устройство Российского государства, его состав закреплены Конституцией РФ. Федеративное устройство России базируется на принципах, закрепленных Конституцией РФ (ст. 5, ч. 3) в числе основ конституционного строя.

1. Первым Конституция РФ называет государственную целостность, которая лежит в основе устройства Российской Федерации. Государственная целостность означает, что Российская Федерация - цельное, единое и нераздельное, хотя и федеративное, государство, включающее другие государства и государственные образования. Они не имеют права выхода из состава Федерации, что соответствует международным стандартам и мировому опыту федеративного строительства. Целостность - естественная черта независимых государств. Современная Российская Федерация - государственное по своей природе объединение всех субъектов федерации, а не аморфный, слабый их союз, не конфедерация. Российское государство возникло и развивалось как единое централизованное, имеет многовековую историю. В течение длительного периода оно было многонациональным. Автономные образования в составе Российской Федерации (тогда РСФСР) в основном создавались центральной властью, высшими органами государства. РФ возникла не как договорная федерация, не в результате объединения своих субъектов. Напротив, они были образованы ею самой в составе единого государства. В преамбуле нынешней Конституции РФ подчеркивается, что многонациональный народ Российской Федерации сохраняет исторически сложившееся государственное единство. Российская Федерация имеет все признаки государства, выступает субъектом международного права. Она имеет общую, единую территорию, охватывающую территории всех субъектов, осуществляет, будучи суверенным государством, территориальное верховенство, обеспечивает свою неприкосновенность. В Российской Федерации единая правовая система, в ней гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение людей, товаров, услуг и финансовых средств; она сама устанавливает правовые основы единого рынка. В Конституции РФ предусмотрены гарантии государственной целостности РФ. Большую роль здесь играет Президент РФ, на которого возложена обязанность принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности.

2. Единство системы государственной власти тесно связано с государственной целостностью и ею обусловлено. Целостная, хотя и федеративная, государственная организация предполагает единую систему власти. Она проявляется в суверенитете РФ, наличии общефедеральных органов государственной власти, чьи полномочия распространяются на всю ее территорию, верховенстве федеральных Конституции и законов. Структура государственной власти многосложна. Субъекты федерации пользуются значительной самостоятельностью в осуществлении государственной власти. Вне пределов компетенции Российской Федерации эти субъекты обладают всей полнотой государственной власти. Однако они должны признавать конституционное разграничение компетенции между ними и федерацией в целом, верховенство федеральных конституций и законов и исполнять их. Система государственных органов субъектов федерации устанавливается ими самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, в согласии с федеральным законом. Это направлено на обеспечение единства системы органов Российского государства в целом. Особенно большое значение для единства системы государственной власти имеет то, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов федерации образуют единую систему исполнительной власти во всей стране в пределах ведения Российской Федерации и полномочий РФ по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов. Для реализации компетенции Российской Федерации (а значит, единого государственного руководства в этих пределах на территории всей страны) федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Серьезная гарантия единства системы государственной власти, прав федерации состоит в том, что Президент и Правительство РФ обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории страны.

3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти се субъектов - еще один принцип федеративного устройства России. Конституция РФ определяет: перечень вопросов ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), которые полномочны решать только федеральные органы государственной власти, обладая для этого соответствующими правами и обязанностями; предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, ч. 1 Конституции РФ). Причем правовые акты последних должны соответствовать федеральным законам по этим вопросам. Иными словами, полномочия РФ и субъектов РФ тоже разграничены (по вопросам, не входящим в первую группу) федеральными законами уже в рамках предметов совместного ведения; Конституция РФ закрепляет полноту власти субъектов федерации по вопросам, находящимся вне ведения РФ (т.е. первой группы предметов ведения) и вне пределов полномочий федерации по второй группе вопросов - предметам совместного ведения. Таким образом. Оставшейся компетенцией обладают субъекты федерации. Этот "остаток" федеральной Конституцией не ограничивается и не конкретизируется в полной мере. В пределах своей компетенции и федерация и субъекты федерации принимают правовые акты, решают вопросы государственной и общественной жизни. По предметам ведения Российской Федерации (первая группа вопросов) принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей ее территории. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (вторая группа вопросов) издаются федеральные законы, в соответствии с которыми субъекты федерации принимают уже свои законы и иные нормативные акты. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, регулирующим первые две группы вопросов. В случае же противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Однако при противоречии между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта федерации, принятым по вопросам, находящимся вне ведения Российской Федерации и ее совместного с субъектами ведения, действует нормативный правовой акт субъекта федерации. Таким образом, предметы ведения, полномочия самой федерации и ее субъектов строго разграничены, и эти границы не должны ими нарушаться. Споры о компетенции между государственными органами Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов разрешаются Конституционным Судом РФ. Он же разрешает дела о конституционности федеральных законов, нормативных актов Президента, Правительства РФ, палат Федерального Собрания, а также нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и ее совместному с субъектами ведению. Последнее означает, что нормативные акты субъектов, изданные вне этих двух групп вопросов, не рассматриваются с точки зрения их соответствия Конституции РФ Конституционным Судом РФ, так как они вне пределов компетенции федерации. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти осуществляется не только Конституцией, но и Федеративным договором (который посвящен именно этому) и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Эти договоры не должны противоречить Конституции РФ, а в случае их несоответствия ей, действуют конституционные нормы.

4. В числе принципов федеративного устройства России - принципы равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации. Значение их подчеркнуто в преамбуле Конституции РФ. Россия является многонациональным государством, и ее федеративное устройство это отражает. Мировой опыт федерального строительства свидетельствует, что в некоторых случаях федеративная форма государственного устройства может быть обусловлена многонациональным составом населения и служит государственно-правовой формой, помогающей разрешать национальный вопрос (например, бывшие СССР, Чехословакия). Однако многие федерации построены не по национальному принципу (например, США, Швейцария, Германия). Российская федерация (а также бывший СССР) рассматривались как государственно-правовые формы разрешения национального вопроса, как федерации, построенные по национально-территориальному принципу. Многочисленные национальные государства и национально-государственные образования в Российской Федерации рассматривались как разнообразные формы национальной государственности, как формы осуществления права наций на самоопределение, воплощения суверенитета наций. В настоящее время РФ включает субъекты федерации, образованные по национальному (национально-территориальному) принципу (республики, автономная область, автономные округа) и по территориальному (края, области, города Москва и Санкт-Петербург). При этом население республик, автономных образований имеет многонациональный характер; в краях, областях, двух крупнейших российских городах также живут представители многих наций и народностей (хотя в них, в основном, сосредоточено русское население). В современном федеративном устройстве России получает развитие территориальный (региональный) принцип. Указанные два принципа организации субъектов федерации (национально-территориальный и территориальный) - также существенные характеристики федеративного устройства России. Равноправие народов проявляется в равных правах на национальное развитие, развитие национальной культуры, языка, на пользование им. Государство гарантирует всем народам нашей страны право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Оно гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, независимо от расы, национальности, языка. Каждый человек имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка обучения, воспитания, творчества. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории остается русский язык, но республики вправе устанавливать свои государственные языки. Они употребляются наряду с русским языком в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик. Для осуществления принципа равноправия применительно к малочисленным народам, большое значение имеет то, что согласно Конституции Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ. Что касается права наций на самоопределение, то оно закреплено в современном международном праве, в официальных актах Российской Федерации. Самоопределение наций может осуществляться в различных национально-государственных и национально-культурных формах. Способами реализации права наций на самоопределение могут быть: создание суверенного, независимого государства, свободное присоединение к независимому государству, объединение с другим государством, установление любого другого политического статуса. Таким образом, суверенитет нации может проявляться в создании разных форм государственности, но не всегда - суверенного государства; она может изменить форму своего государственного существования, жить в многонациональном государстве. Право наций на самоопределение не предполагает, что во всех случаях оно произойдет в виде независимого государства. Современное международное право, признавая право наций на самоопределение, требует, однако, соблюдения территориальной целостности независимых государств. Зарубежные конституции так же, как и Конституция Российской Федерации, не предусматривают право на отделение, выход из состава федераций, обеспечивая их территориальную целостность, не допуская расчленения независимых государств. Федеративное устройство России отражает ее многонациональный состав. Она имеет в своем составе много национальных государств и национально-государственных образований, в том числе 21 республику, автономную область, 10 автономных округов. Некоторые автономные образования создавались как форма национальной государственности не только одной нации (а, например, двух и более). Формами самоопределения многих народов, народностей выступают республики, автономные образования в составе Российской Федерации - се субъекты, организованные на основе национально-территориального принципа. Все народы, народности, этнические группы могут осуществлять право на самоопределение в области культуры, образования, развивая национальную культуру, свои языки, организуя обучение на них. Народы, народности, проживающие в России, в том числе самый большой по численности - русский народ, исторически самоопределились в одном крупном многонациональном федеративном государстве - Российской Федерации. Не случайно в преамбуле Основного Закона РФ, закрепляющего статус России как цельного федеративного государства (его многонациональный характер, устройство, состав), подчеркивается, что Конституция принимается исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов. Таким образом. Российская Федерация - это государственная форма самоопределения всего многонационального народа России и, вместе с тем, всех входящих в него народов, народностей.

5. Равноправие субъектов Российской Федерации - принцип федеративного устройства, впервые получивший закрепление в нынешней Конституции РФ. Она специально подчеркивает его важное проявление - равноправие всех субъектов между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Это равноправие прежде всего проявляется: в равенстве их прав и обязанностей как субъектов федерации; в конституционно установленных равных пределах компетенции субъектов всех видов, в одинаковой степени ограниченной компетенцией самой Российской Федерации; в равном представительстве всех субъектов в Совете Федерации. Нынешняя Конституция РФ, закрепив принцип равноправия субъектов, внесла и некоторые другие новшества, утверждающие его. В Федеративном договоре и в тексте прежнего Основного Закона имелись различия в компетенции субъектов, в частности, там предоставлялись большие права республикам; теперь это устранено. В то же время имеются различия в государственной организации субъектов федерации. Среди них есть республики, обладающие признаками государства и государственно-территориальные образования, не имеющие, например, своих конституций, гражданства, высших органов государства, что, однако, не влияет на их равное положение в федерации. Естественны и фактические различия между субъектами в экономическом потенциале, численности населения, размерах территории, географическом положении и т.д.

Принцип федерализма жизненно важен для интеграции Российского государства, отличающегося не только своими масштабами, но и многообразием регионов: экономическим, национальным, историческим, социально-политическим, идеологическим. Уже в процессе перехода от прежней жестко централизованной экономики к рыночным хозяйственным отношениям быстро выявилась необходимость многих специфических форм и методов такого перехода. Федерализм призван стать твердой гарантией исторически сложившегося государственного единства России на основе общероссийского согласия. В многонациональной России федерализм способствует, с одной стороны, реализации общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, росту национального самосознания, а с другой стороны, сочетанию их интересов с интересами всего общества. Особо следует подчеркнуть роль принципа федерализма в решении проблем, связанных с закреплением и осуществлением прав человека и гражданина. Федерализм в его современном прогрессивном прочтении не противостоит ни идеям самоопределения народов и развития национальной государственности, ни интересам регионов, их стремлениям к повышению своей самостоятельности. Если федерализм основан на демократических принципах, на устоях правового государства, если он действительно гуманистичен, то тогда наиболее полно проявляются его достоинства: общий крупный рынок, свободное движение капиталов, товаров и услуг свобода передвижения людей; более благоприятные условия для взаимообмена достижениями науки, образования, культуры. Важно, однако, постоянно помнить, что достоинства федерализма проявляются не автоматически. Судьбы российского федерализма находятся в руках нынешнего и будущих поколений. Очень важно, чтобы стабильность, устойчивость принципов, провозглашенных в Конституции 1993 года, сочетались с динамизмом их реализации, гибкостью и подвижностью применяемых форм и методов. С одной стороны, необходимо, чтобы были установлены и действовали надежные гарантии, препятствующие возрождению унитаристских, авторитарных начал в деятельности центра; субъекты Федерации должны чувствовать себя в безопасности от опасных переходов в системе управления. С другой стороны, федерализм должен иметь достаточный потенциал в противостоянии сепаратизму и безудержному регионализму. Как свидетельствует весь мировой опыт и особенно наша собственная история, ослабление федерации и ее распад не только несут с собой экономические и политические тяготы, но и прямо ведут к лишениям больших групп населения, нарушениям их жизненно важных прав и свобод. Федерализм, свободный от таких изъянов, способен выдержать испытания временем, а главное, улучшить жизнь людей.

1.Местное самоуправление как основа конституционного строя

Местное самоуправление согласно Европейской Хартии о местном самоуправлении составляет одну из основ любого демократического строя. «Принцип местного самоуправления, — гласит статья 2 Хартии, — должен быть признан в законодательстве страны, и, по возможности, в конституции страны»[[1]](#footnote-1).

Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации», основываясь на положениях Европейской Хартии о местном самоуправлении, закрепляют общие принципы местного самоуправления, присущие всей системе местного самоуправления в Российской Федерации. В рамках данных принципов осуществляется регулирование особенностей организации местного самоуправления в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях, правовое регулирование местного самоуправления в субъектах Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Конституция Российской Федерации, определяя российское государство как демократическое, закрепляет важнейшие устои его демократизма, находящие выражение прежде всего в народовластии, разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную, идеологическом и политическом многообразии, а также местном самоуправлении. Конституция Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление в статьях 3, 12, 130—133 и др. Основываясь на конституционных положениях, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. в статье 2 констатирует: «Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации».

Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с другими конституционными принципами определяет систему демократического управления в нашей стране[[2]](#footnote-2).

Признание местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных (нежели в условиях централизации и концентрации власти) основ взаимоотношений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации, закрепляя местное самоуправление в качестве одного из элементов конституционного строя, гарантирует организационную обособленность местного самоуправления, его органов в системе управления обществом и государством. В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, они не могут рассматриваться как структурное подразделение государственной системы управления.

В силу этого государственные органы уже не выступают, как раньше, в качестве вышестоящей инстанции, целиком и полностью руководящей деятельностью местных органов власти, заслушивающей отчеты и имеющей право отмены их решений.

Признавая и гарантируя местное самоуправление, Конституция Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Таким образом, закрепление местного самоуправления в качестве основы конституционного строя, одного из главных принципов организации и осуществления управления страной, предполагает выделение особой сферы местных вопросов, в которой органы местного самоуправления действуют самостоятельно и ответственны, прежде всего, перед своим населением. Конституция Российской Федерации не дает исчерпывающего перечня вопросов, относящихся к ведению местного самоуправления. Основываясь на положениях Конституции Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. определяет предметы ведения местного самоуправления, а также разграничивает полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской федерации в области местного самоуправления.

В соответствии со статьей 16 Конституции Российской Федерации положения статей 3 и 12 главы 1 Конституции Российской Федерации, гарантирующие местное самоуправление, не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией. Никакие другие нормы Конституции не могут противоречить ее положениям о местном самоуправлении, закрепленным в главе 1 Конституции Российской Федерации.

2. Местное самоуправление - форма народовластия

Согласно статье 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть: а) непосредственно (то есть путем референдума, выборов); б) через органы государственной власти; в) через органы местного самоуправления.

Таким образом, местное самоуправление — это одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти.

Определение местного самоуправления, характеризующее его как форму народовластия, содержится в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации» от 28 августа 1995 г. Статья 2 данного Закона гласит: «Местное самоуправление в Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций»[[3]](#footnote-3).

Это определение позволяет выделить основные черты, характеризующие местное самоуправление, его место в системе народовластия.

Прежде всего, надо отметить, что местное самоуправление имеет особый субъект, которым является население, граждане. Учитывая, что согласно статьям 1 и 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление осуществляется на территории муниципальных образований (городов, поселков, станиц и др.), особым субъектом местного самоуправления является население муниципального образования. Определение муниципального образования дается в статье 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой «муниципальное образование — городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления». Население муниципального образования осуществляет местное самоуправление непосредственно (референдум, выборы, сходы и др.) и через органы местного самоуправления.

Муниципальные образования самостоятельно устанавливают общеобязательные правила по предметам своего ведения, принимают планы и программы развития муниципального образования. При этом решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, а также решения органов и должностных лиц местного самоуправления обязательны для их исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм. Неисполнение или ненадлежащее исполнение данных решений влечет ответственность в соответствии с законом.

Во-вторых, местное самоуправление занимает особое место в демократическом механизме управления обществом и государством.

Как уже отмечалось, местное самоуправление, его органы не являются составной частью государственного механизма управления. Вместе с тем местное самоуправление и государственная власть в Российской Федерации тесно взаимосвязаны — у них единый источник: власть народа. Значительная часть деятельности местного самоуправления представляет собой решение вопросов, на которое государство влияет многими способами (правовыми, финансовыми и др.). Кроме того, органы местного самоуправления в соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации могут наделяться отдельными государственными полномочиями, участвовать в осуществлении государственных функций. Государственные органы вправе в этом случае осуществлять контроль за их реализацией. Однако Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» запрещает осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами (ст. 14), а также образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами (ст. 17)[[4]](#footnote-4).

Местное самоуправление это, конечно, не «государство в государстве». Но вместе с тем местное самоуправление не может быть отнесено исключительно к институтам гражданского общества, ибо местное самоуправление — это не просто форма самоорганизации населения для решения местных вопросов. Это и форма осуществления публичной власти, власти народа. Муниципальная власть и власть государственная — это формы публичной власти, власти народа.

В-третьих, местное самоуправление имеет особый объект управления: вопросы местного значения. Перечень этих вопросов дан в статье 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. К ним относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Перечень вопросов местного значения, который содержится в статье 6 Федерального закона, не является исчерпывающим, Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Одно из ключевых понятий, характеризующих сущность местного самоуправления как форму организации и осуществления власти — самостоятельность.

Самостоятельность местного самоуправления гарантируется государством (ст. 12 Конституции Российской Федерации). Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. Это находит свое отражение, в частности, в организационной обособленности местного самоуправления, его органов в системе управления обществом, государством.

Важным проявлением самостоятельности местного самоуправления и вместе с тем его гарантией является признаваемое государством право на финансово-экономические ресурсы, необходимые для осуществления функций местного самоуправления. Самостоятельное решение населением вопросов местного значения предполагает наличие системы эффективно функционирующих демократических институтов, позволяющих выражать интересы и волю местного населения, а также свободы инициатив и выбора решений органами местного самоуправления на основании своих полномочий, но в рамках действующих законов.

Важнейшим признаком местного самоуправления, отражающим его специфику как формы осуществления власти, является собственная ответственность муниципальных образований.

Муниципальная деятельность должна осуществляться, исходя из интересов населения. Обеспечивается это различными формами контроля со стороны населения за органами и должностными лицами местного самоуправления и их ответственностью перед населением, формы контроля, а также порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением определяются уставами муниципальных образований. Ответственность перед населением наступает в результате утраты доверия населения.

Таким образом, местное самоуправление является основным способом волеизъявления народа, важнейшей формой народовластия.

1. Основные задачи 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 и на иных территориях. Закон предусматривает ограничение прав граждан на местное самоуправление на отдельных территориях в целях обеспечения обороноспособности страны, безопасности государства и защиты конституционного строя. Численность поселения не может служить препятствием в осуществлении права граждан на местное самоуправление.

Местное самоуправление представляет собой многостороннюю деятельность местного сообщества по решению собственных и других стоящих перед ним задач на основе принципов самоорганизации, самофинансирования, самоответственности с целью улучшения качества жизни населения соответствующей территории и увеличения ее вклада в развитие всего общества. Основными элементами улучшения этого качества являются: повышение уровня жизни; изменение образа жизни в лучшую сторону; улучшение здоровья населения и увеличение продолжительности жизни людей.

Система местных органов самоуправления всегда тесно связана с административно-территориальным делением государства. Оно не может противопоставляться центральной власти, суверенитет которой распространяется на всю территорию государства.

Главная цель создания системы местного самоуправления — улучшение качества жизни местного сообщества и увеличение его вклада в развитие всей страны. Повышение эффективности функционирования всех предприятий и объектов — основа увеличения бюджетных и внебюджетных доходов местного сообщества.

Местное самоуправление нацелено на решение вопросов местного значения. Отдельные местности имеют свои особенные нужды, которые лучше всего удовлетворяются местным самоуправлением. Однако это не означает, что органы территориального самоуправления могут игнорировать задачи, имеющие общерегиональное или федеральное значение, но их решение следует осуществлять только в соответствии с законом и при обязательной передаче органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов. Местные интересы находятся в тесной связи с общими. Самоуправление должно согласовываться с деятельностью центральных органов.

Так как местное самоуправление базируется на основе принципов самоответственности, то этот термин следует понимать как управление населением соответствующей территории своими делами и под свою ответственность. К предметам ведения местного самоуправления отнесен широкий круг вопросов, в том числе: владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местные финансы, формирование, утверждение и использование местного бюджета; организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования, учреждений здравоохранения, энерго-, газо-, тепло-, водоснабжения и канализация. Муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность.

Методы, применяемые в местном самоуправлении:

* экономические;
* организационно-распорядительные;
* социально-психологические.

Наибольший эффект может быть достигнут только при их сочетании, так как они тесно взаимосвязаны.

Местное самоуправление обладает определенными признаками, среди которых можно отметить следующие:

* наличие у муниципального образования собственности и автономного бюджета;
* существование и реальное функционирование местных представительных органов;
* отсутствие непосредственной (вертикальной) подчиненности местного органа власти вышестоящему;
* соблюдение принципа невмешательства центральной власти в решение вопросов, относящихся к ведению местного самоуправления;
* реальная возможность участия всего населения соответствующей территории в процессе выработки и принятия решений по всем основным вопросам местного значения;
* выборность всего состава местных органов власти на широкой демократической основе, регулярная сменяемость и отчетность перед избирателями, осуществление контроля над аппаратом управления;
* свобода и ответственность местных органов самоуправления в рамках своей компетенции при имеющихся ресурсах;
* гарантия социальной защиты населения, образующего местное сообщество, особенно при проведении крупномасштабных преобразований.

Положительные стороны местного самоуправления заключаются в следующем:

1.Местное сообщество получает полную свободу решения всех социальных, экономических, политических и других вопросов местного значения исходя из интересов населения соответствующего муниципального образования и особенностей его развития.

2.Местное сообщество приобретает реальное право самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, определять целесообразность, направления, условия и сроки ее приватизации и муниципализации на местах.

3.Расширяется бюджетная самостоятельность, которая гарантируется федеральным законом. Органы местного самоуправления формируют, утверждают и исполняют местный бюджет.

4.Местное самоуправление предусматривает гарантии и обеспечение минимальных государственных социальных стандартов по основным показателям уровня качества жизни.

5.Создаются благоприятные условия для развития народовластия.

Население, образующее местное сообщество, приобретает полную свободу в выборе и использовании разнообразных форм непосредственной демократии (местных сходов, собраний, конференций, референдумов жителей и т. д.). Население получает закрепленное федеральным законом и уставом местного сообщества право на проявление правотворческой инициативы по всем вопросам местного значения. Это способствует развитию собственной правовой базы муниципальных образований в сочетаний в соответствии с федеральной правовой базой. Проекты местных нормативно-правовых актов, внесенные населением в органы самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения — обнародованию для всеобщего сведения.

Местное самоуправление — это противовес всесилию и злоупотреблению центральных государственных структур. Реальное участие в местном самоуправлении предоставляет населению возможность для получения политического образования. Общие задачи, совместная деятельность людей3 их общая ответственность положительно влияют на развитие демократии.

Противники развития местного самоуправления в России утверждают, что в конечном счете оно приведет к дезинтеграции, расколу общества и ущемлению национальных интересов. Однако такие мнения противоречат опыту существования местного самоуправления в странах с развитой рыночной экономикой, где не наблюдается таких негативных последствий.

Местное самоуправление допустимо лишь при определенных условиях:

1.Гарантируется соблюдение общегосударственных интересов.

2.Обеспечиваются территориальная целостность, суверенитет и безопасность государства.

3.Сохраняется единое экономическое пространство, не разграниченное таможенными, финансовыми и иными барьерами, что способствует свободному перемещению товаров и услуг на всей территории страны.

Появление таких негативных явлений, как преобладание в условиях местного самоуправления частных интересов над общими и интересов местного сообщества над общенациональными, ослабление межрегиональных социально-экономических связей, возникновение трудностей в разработке и практической реализации крупномасштабных и дорогостоящих проектов и программ в связи с ограниченностью средств отдельно существующих местных сообществ и многие другие, может быть исключено при правильной организации местного самоуправления.

К числу задач, решаемых с помощью местного самоуправления, относятся следующие:

1.Выявление социальных целей, приоритетов и потребностей проживающего на данной территории населения.

2.Определение потребности территории в трудовых, материальных и финансовых ресурсах.

3.Укрепление финансово-хозяйственной базы местных сообществ.

4.Создание необходимых условий для высокоэффективной деятельности всех расположенных на территории предприятий и организаций, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности.

5.Обеспечение многообразия форм участия населения в решении местных вопросов социально-экономического развития.

6.Формирование новых устойчивых источников доходов местных бюджетов.

7.Повышение инвестиционной привлекательности территории.

В настоящее время в России существует множество причин, доказывающих необходимость развития местного самоуправления. Среди основных причин можно выделить следующие:

1.Потребность в демократизации всех сфер жизни российского общества, общегосударственной и региональной децентрализации с перераспределением в разумных пределах власти и ресурсов между федеральной, промежуточными территориальными (региональными) структурами и административно-территориальными образованиями в пользу местных сообществ.

2.Ориентация местных сообществ на самопомощь, повышение деловой активности всего дееспособного населения соответствующих территорий.

3.Необходимость сбалансирования интересов и отношений федеральных, региональных, местных территориальных образований и соответствующих им органов власти, правильного распределения между ними полномочий и ответственности.

4.Потребность в улучшении качества жизни большей части населения всех территориальных образования.

Развитие местного самоуправления в городах России не только важная, но и очень сложная задача. Ее решение возможно только при наличии прочного научного фундамента. Сегодня, к сожалению, уровень научного обеспечения местного самоуправления очень низкий.

Несмотря на существенные различия, имеющиеся в самоуправлении различных типов и видов городов, есть много общих проблем, которые необходимо решать на единой научной базе.

1. Сущность современной концепции местного самоуправления.

Природа местного самоуправления

Каждая общественная формация характеризуется определенным сочетанием

управления и самоуправления.

Управление — это внешнее воздействие, «поступающее» в систему извне.

Самоуправление — это внутреннее воздействие, вырабатываемое самой системой. Любая сложная социально-экономическая система предполагает децентрализацию управленческих функций. Представители каждого иерархического уровня управления имеют свои обязанности, ресурсы и полномочия для их выполнения, несут определенную ответственность за принимаемые решения.

В структурах власти разграничение полномочий и ответственности между ее уровнями может осуществляться по-разному. В тоталитарном государстве подбор руководителей всех уровней (даже при формальной выборности, как это было в СССР), наделение их полномочиями и ресурсами осуществляются сверху вниз, а ответственность — снизу вверх. Местная власть в этом случае представляет собой нижний уровень государственной власти. В демократическом обществе источником власти признается народ, устанавливаются ответственность органов власти перед народом и контроль общества над властью, выборы осуществляются на альтернативной основе, разграничение полномочий и ресурсов по уровням управления регулируется законами, а местная власть функционирует на принципах самоуправления. Решающий голос в принятии решений по вопросам жизнедеятельности в границах данной территории принадлежит жителям этой территории и избираемым ими органам местного самоуправления.

В РФ как демократическом государстве признается самоуправление территориальных единиц разных уровней: субъектов Федерации в рамках федеративного государства, местное самоуправление в муниципальных образованиях, территориальное общественное самоуправление в частях муниципального образования. Местное самоуправление в этой системе есть уровень публичной власти, наиболее приближенный к населению и обладающий значительной автономией и самостоятельностью в решении вопросов местной жизни.

Суть местного самоуправления состоит в признании права гражданина быть источником местной власти, самому принимать решения по повседневным вопросам своей жизни и самому отвечать за их последствия.

В современном обществе утвердился взгляд на местное самоуправление как одну из необходимых основ любого демократического строя, как важнейший принцип организации власти в государстве, как непременное условие формирования и развития гражданского общества.

Основные теории местного самоуправления

Рассмотрим различные взгляды на природу местного самоуправления и соответствующие теории. Представителями общественной теории местного самоуправления (теории свободной общины) считаются Р. Гнейст, Э. Майер, О. Лабанд, О. Ресслер и др. По их мнению, к трем конституционным властям (законодательной, исполнительной и судебной) необходимо присоединить четвертую — общинную власть. Община должна иметь право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование, причем государство не создает общину, а лишь признает ее. Носитель власти в общине — народ. Отсюда следует, что круг общинных дел отличен от государственных, государственное вмешательство в ее внутренние дела недопустимо, должностные лица местного самоуправления не являются государственными чиновниками. Изложенная теория обладает тем недостатком, что на деле местное самоуправление не только признается, но и регулируется государством, полное невмешательство государства в дела местного самоуправления невозможно.

Разновидность общественной теории самоуправления — хозяйственная теория. По мнению ее сторонников (Р. Моль, А. Васильчиков), функции самоуправления строго хозяйственные. Этим оправдываются самостоятельность общины (коммуны) и отсутствие государственного надзора за ее деятельностью. Однако властные функции общины на практике не могут быть только хозяйственными.

Юридическая теория исходит из того, что, органы местного самоуправления выполняют часть функций государственного управления, но являются органами не государства, а общины. Все самоуправляющиеся единицы рассматриваются, согласно этой теории, как субъекты предоставленных им в полное обладание государственных прав. Поэтому необходимо наличие выборных органов местного самоуправления в противоположность органам, назначаемым правительством.

В дореволюционной России существовала политическая теория самоуправления. Согласно ей, должностные лица местного самоуправления не принадлежат к профессиональному чиновничеству, так как исполняют свои обязанности не по назначению от правительства, а по выбору местного населения. Самоуправление выражается, прежде всего, в самостоятельности граждан, не поступивших на государственную службу и потому свободных в своем волеизъявлении.

Государственная теория (Л. Штейн, Н. Лазаревский, А. Градовский) в противоположность рассмотренным выше исходит из того, что местное самоуправление— часть государства, и поэтому невозможно точное разграничение общинных и государственных дел. Согласно этой теории, общинные дела — часть государственных дел, переданных для исполнения на места. Источником общинной власти служит государство. Всякое управление есть дело государственное, поэтому местное сообщество не обособлено от государства, а служит государственным интересам и целям. Практика организации местной власти в советский период основывалась именно на этой теории.

Следует заметить, что между государственными и местными делами все же есть принципиальное различие.

«Государство имеет дело с гражданами.

Местное самоуправление имеет дело с жителями».

Это образное выражение принадлежит видному российскому юристу М. Краснову и имеет глубокий смысл. Действительно, обеспечение гражданских и социальных прав и свобод человека, зафиксированных в Конституции РФ, — функция государства, тогда как устройство жизни в конкретном поселении — вопрос местного значения.

Большинство современных ученых занимают позицию двойственной, государственно-общественной природы местного самоуправления. Соответствующая теория предполагает выполнение общиной как местных дел, не требующих вмешательства и контроля со стороны государства, так и определенного круга дел государственного значения. В последнем случае органы местного самоуправления выступают агентами государства на местном уровне и действуют под контролем государства.

Наряду с различием местных и государственных дел, следует подчеркнуть принципиальное отличие местного самоуправления от самоуправления в общественных организациях. Оно состоит в том, что местное самоуправление имеет форму публичной власти. Член самоуправляемой общественной организации, не желающий подчиняться ее уставным положениям и требованиям, может просто выйти или быть исключенным из ее состава. Жителя данного поселения исключить невозможно и некуда, поэтому он должен быть принужден к выполнению общих правил и порядков, установленных общиной. Для возможности такого принуждения органы местного самоуправления должны иметь властные полномочия, полученные от избравшего их населения.

Определение и основные признаки местного самоуправления

Общепризнанные установки и ценности международной демократии, составляющие теоретическую базу местного самоуправления, получили отражение в Европейской Хартии местного самоуправления — документе, принятом Советом Европы 15 октября 1985 г. В Европейской Хартии дается следующее определение местного самоуправления: «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».

Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону».

Что касается российского законодательства. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», принятый в 1995 г. (в дальнейшем — Федеральный закон 1995 г.), гласит: «Местное самоуправление в Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных радиций». В новой редакции того же закона от 2003 г., вступающей в силу

с 1 января 2006 г. (в дальнейшем — Федеральный закон 2003 г.), говорится: «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». Сопоставление приведенных формулировок показывает, что в Федеральном законе 1995 г. акцент сделан на местное самоуправление как на деятельность населения, а в Федеральном законе 2003 г. — как на форму осуществления народом своей власти. Представляется, что важным является и то, и другое.

Отличие формулировок российских законов от Европейской Хартии местного самоуправления в том, что в Хартии особо выделяется деятельность органов местного самоуправления с возможностью обращений к собраниям граждан и другим формам прямой демократии, тогда как российское законодательство упоминает прежде всего само население и уж затем — органы местного самоуправления. В то же время Европейская Хартия говорит не только о праве, но и о реальной способности органов местного самоуправления решать местные вопросы. Именно реальная способность, прежде всего экономическая и финансовая, служит главным уязвимым местом в российском местном самоуправлении. Вступление России в Совет Европы и ратификация в 1998 г. Европейской Хартии требуют учета всех ее отправных положений. Европейской Хартией установлено, что принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и по возможности в конституции страны.

Конституцией же РФ (ст. 3) определено, что единственным источником власти в стране является ее народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Конституционные основы местного самоуправления в РФ рассматриваются в разделе 1.3.

Основные признаки местного самоуправления, отличающие его от государственной власти, наиболее точно указаны Л. Велиховым. К таким признакам он относит:

• различие в характере власти. Местное самоуправление — власть подзаконная, действующая в порядке и пределах, указанных ей верховной властью;

• разграничение сфер компетенции... Речь идет об отграниченности круга дел, предоставленных местному самоуправлению;

• самостоятельные источники средств. Нельзя говорить о местном самоуправлении как об особом субъекте прав, если ему не предоставлены те или иные определенные и отграниченные средства к осуществлению своих задач;

• территориально-ограниченный выборный принцип.

Все эти принципы в тех или иных формулировках закреплены в Европейской Хартии местного самоуправления и в Конституции РФ. Таким образом, местное самоуправление — это такой способ децентрализации власти, при котором ее нижний уровень, наиболее приближенный к населению, обладает значительной автономией и самостоятельностью в решении вопросов местной жизни, избирается жителями и несет ответственность перед ними. Местные интересы, роль и функции местного самоуправления в обществе. Признание местного самоуправления особой формой власти и особым общественным институтом означает признание того, что, наряду с личным интересом каждого человека и государственным интересом, существуют также коллективный интерес местной общины, местного сообщества, т. е. муниципальный интерес. Последний состоит в обеспечении благоприятных условий совместного проживания людей на данной территории. Сам термин «муниципалитет» происходит от латинских слов munis — тяжесть, тягота, бремя и capio, recipio — беру, принимаю. Иными словами, самоуправление — бремя общественных дел. В этом смысле муниципалитет служит своеобразной корпорацией жителей, объединившихся для реализации общих интересов и совместного решения общих задач. Ведь население и образуемые им органы могут сами гораздо лучше решать задачи повышения уровня и качества своей жизни, чем государственные органы при централизованном управлении местными делами. Из признания местного самоуправления следует признание важности местных интересов в реализации государственной политики. Ориентация на учет местных интересов предопределяет роль и функции местного самоуправления в современном обществе. Для оценки этой роли и функций напомним, что политологи разделяют общество на три основных сектора, каждому из которых отведены своя роль и свои функции. Первый сектор — власть (функция власти, политическая функция); второй сектор — бизнес (хозяйственная функция); третий сектор — гражданское общество (общественная функция, самоорганизация граждан для решения значимых социальных и иных задач, требующих совместных усилий). Если под этим углом зрения взглянуть на местное самоуправление, то можно сделать вывод, что в современном обществе оно выполняет все три перечисленные функции (рис. 1.1.1).

Основные структуры общества

Как одна из форм власти, ее нижний уровень, местная власть проводит в жизнь политику государства на местах, принимая обязательные для исполнения решения по вопросам местного значения, обеспечивая общественную безопасность и охрану общественного порядка, управляя муниципальной собственностью, выполняя другие властные функции. Местное самоуправление обеспечивает самоорганизацию граждан, их непосредственное участие в управлении местными делами и в этом смысле является одной из структур гражданского общества. Как организатор местного хозяйства местное самоуправление выполняет экономические функции по жизнеобеспечению территории и оказывает жителям ряд важнейших общественных услуг. Таким набором функций не обладает ни одна другая структура общества. Так, государство выполняет функции власти и частично хозяйственные функции, но самоорганизация граждан — не его дело. Общественные и другие некоммерческие (в зарубежной литературе используются термины «негосударственные», «неправительственные») организации выполняют функцию самоорганизации граждан и многие из них занимаются хозяйственной деятельностью, но у них нет властных полномочий. Только местное самоуправление одновременно выполняет все три функции. Оно решает такие задачи, до которых у государства «не доходят руки», привлекает для решения этих задач «невидимые» с государственного уровня местные ресурсы. Оно освобождает органы государственной власти от «мелких» дел, позволяя им концентрироваться на решении стратегических проблем. В свою очередь, местное самоуправление представляет собой многогранное и многоаспектное явление, сложную систему с развитыми внутренними и внешними связями. Основные компоненты системы местного самоуправления в современной России представлены на рис. 1.1.2 и раскрываются в последующих разделах данной главы.

1. Конституционно-правовые основы местного самоуправления

Под правовой основой местного самоуправления понимается совокупность юридических норм, закрепляющих и регулирующих местное самоуправление, из которых в последние годы сложилась новая отрасль российского права - муниципальное право. Именно оно вместе с конституционным правом является той фундаментальной основой, на которой возводится ныне муниципальное здание.

Понятие "муниципальное право" является новым для российского правоведения. Само слово "муниципалитет", будучи латинским по своему происхождению и переводимое на русский язык как "самоуправляющаяся община", применяется в наших условиях к городским и сельским поселениям, т. е. к такому уровню общественной жизни, на котором осуществляется местное самоуправление. Поэтому термины <муниципальный> и <местный> являются идентичными и в равной мере используются применительно к явлениям и структурам, связанным с местным самоуправлением.

Именно такой подход характерен для Конституции РФ, которая использует оба эти термина применительно к раскрытию общественных отношений, складывающихся на местном уровне. Например, "местное самоуправление", "органы местного самоуправления", "местный бюджет", "местные налоги и сборы", "вопросы местного значения" (ст. 3, 12, 32, 33, гл. 8), "муниципальная собственность", "муниципальные жилищные фонды", "муниципальные учреждения здравоохранения", "муниципальные образовательные учреждения" (ст. 8, 9, 40, 41, 43).

Сам термин "муниципальное право" впервые в российском законодательстве употребляется в ст. 7 Федерального закона от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Следовательно, используя термин "муниципальное право", мы равным образом можем употреблять термин "местное право" или "право местного самоуправления", понимая под этим, во-первых, новую отрасль российского права, во-вторых, научную юридическую дисциплину.

Под муниципальным правом понимается комплексная отрасль российского права, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие на местном уровне жизни общества, т. е. на уровне местного самоуправления. Поэтому справедливой является точка зрения о том, что муниципальное право - это право местного самоуправления.

Чтобы уяснить понятие муниципального права, необходимо выявить предмет отрасли муниципального права, т. е. те общественные отношения, которые регулируются муниципально-правовыми нормами. Такие отношения можно подразделить на следующие группы:

1) отношения, связанные с участием местного самоуправления в осуществлении народовластия;

2) отношения, связанные с определением правовых, территориальных, экономических, финансовых основ местного самоуправления;

3) отношения, связанные с организацией местного самоуправления, организационно-правовой структурой местной власти;

4) отношения, возникающие в ходе осуществления гражданами Российской Федерации права на местное самоуправление в форме прямого волеизъявления и через выборные и другие органы местного самоуправления;

5) отношения, возникающие при осуществлении предметов ведения и полномочий местного самоуправления, с одной стороны, собственных полномочий по решению вопросов местного значения, с другой - отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления;

6) отношения, связанные с реализацией гарантий на осуществление местного самоуправления, в том числе с судебной защитой местного самоуправления;

7) отношения, вытекающие из ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.

Особенности предмета правового регулирования связаны с комплексным характером муниципального права, которое не относится к основным отраслям российского права, а является производной от других отраслей. Поэтому муниципальное право принято определять как комплексную отрасль права. Его комплексный характер проявляется в том, что многие общественные отношения, возникающие на местном уровне, регулируются нормами других отраслей права, а именно: конституционного, административного, гражданского, финансового, земельного и других отраслей. В этом особенность муниципально-правовых норм, поскольку они одновременно относятся к нормам основных отраслей права и являются нормами муниципального права.

Муниципальное право воздействует на общественные отношения, возникающие на местном уровне, различными способами и приемами, которые в своей совокупности принято называть методами правового регулирования. В их числе: предписания, дозволения, запреты. С учетом всего сказанного можно дать более развернутое определение муниципального права.

Российское муниципальное право - это комплексная отрасль российского права, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих местное самоуправление как самостоятельный институт гражданского общества, важнейшую форму народовластия, правовые, территориальные, экономические, финансовые основы местного самоуправления, организацию и формы осуществления местного самоуправления, предметы ведения и полномочия местного самоуправления, гарантии его осуществления, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

Муниципально-правовые нормы - это такие нормы права, которые закрепляют и регулируют общественные отношения, возникающие на местном уровне, т. е. в процессе организации и функционирования местного самоуправления. Наряду с общими чертами, присущими всем правовым нормам, муниципально-правовые нормы имеют свои особенности и специфические черты.

Во-первых, они складываются, с одной стороны, из норм, установленных государством и его органами в результате их правотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях, с другой стороны - из общеобязательных правил поведения, установленных органами местного самоуправления, которые не входят в систему государственных органов, в результате их нормотворческой деятельности на местном (внегосударственном) уровне.

Во-вторых, специфика муниципально-правовых норм заключается в том, что многие из них относятся к двум отраслям права - к комплексной отрасли муниципального права и к основной отрасли - конституционному, административному, финансовому и т. д. праву.

При этом следует иметь в виду, что с развитием и укреплением правовой базы местного самоуправления, что связано с принятием федеральных и региональных законов, специально регулирующих различные сферы общественных отношений, возникающих на местном уровне, муниципально-правовые нормы приобретают все более самостоятельное значение и являются приоритетными по отношению к нормам, содержащимся в других законах. Например, ст. 7 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" прямо закрепляет положение о том, что федеральные законы, законы субъектов РФ, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции РФ и названному Федеральному закону. В случае такого противоречия применяются положения Конституции РФ и указанного Федерального закона.

Для более глубокого уяснения особенностей муниципально-правовых норм их принято классифицировать по различным основаниям (критериям).

По объекту правового регулирования, т. е. по тем общественным отношениям, которые регулируются этими нормами, они делятся на нормы, закрепляющие местное самоуправление как важнейшую форму народовластия; основы местного самоуправления; формы его организации и осуществления; предметы ведения и полномочия местного самоуправления; гарантии местного самоуправления; ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

По характеру содержащихся в них предписаний - на управомочивающие; обязывающие; запрещающие; отсылочные.

По степени определенности содержащихся в них предписаний - на императивные и диспозитивные.

По действию во времени и пространстве - на нормы, действующие постоянно, и нормы, действующие определенное время; на нормы, действующие на всей территории Российской Федерации или на территории ее субъектов, либо в пределах территории отдельного муниципального образования.

По юридической силе - на нормы, содержащиеся в Конституции РФ, федеральных конституционных законах и федеральных законах, конституциях, уставах, законах субъектов РФ, других нормативных правовых актах; нормы уставов муниципальных образований, содержащиеся в нормативных актах органов и должностных лиц местного самоуправления.

Нормы муниципального права подразделяются также на: нормы общего регулирования (общерегулятивные) и нормы конкретного, подробного регулирования; на материально-правовые и процессуальные.

Совокупность близких по объекту и характеру правового регулирования норм образует муниципально-правовой институт. К числу институтов муниципального права относятся следующие:

* местное самоуправление как самостоятельный институт гражданского общества, важнейшая форма народовластия;
* основы местного самоуправления, в рамках которого можно выделить пединституты - правовые, территориальные, экономические, финансовые основы местного самоуправления;
* формы местного самоуправления, в рамках которого можно выделить пединституты - формы прямого волеизъявления граждан (местный референдум, муниципальные выборы, собрания (сходы) граждан и др.), органы местного самоуправления, которые подразделяются на представительные органы, глав муниципальных образований, другие органы и должностные лица, образуемые в соответствии с уставом муниципального образования;
* предметы ведения и полномочия местного самоуправления, которые подразделяются на собственные полномочия, т. е. вопросы местного значения, и на отдельные государственные полномочия, которыми наделяются органы местного самоуправления;
* гарантии местного самоуправления;
* ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

Названные муниципально-правовые институты являются одновременно структурными элементами системы российского муниципального права. Построение системы муниципального права обусловлено основами местного самоуправления, закрепленными в Конституции РФ, и структурой Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", который является основополагающим для муниципального права как отрасли российского права. Конечно, нельзя представлять эту систему как завершенную конструкцию. По мере укрепления правовой базы местного самоуправления и практики его развития эти элементы будут совершенствоваться и уточняться как новыми жизненными реалиями, так и научными достижениями.

На сегодняшний день система муниципального права включает в себя следующие основные структурные элементы:

1) местное самоуправление - самостоятельный институт гражданского общества, важнейшая форма народовластия;

2) основы местного самоуправления;

3) формы местного самоуправления;

4) предметы ведения и полномочия местного самоуправления;

5) гарантии местного самоуправления;

6) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

Регулируемые муниципально-правовыми нормами общественные отношения, возникающие на местном уровне в процессе организации и функционирования местного самоуправления, образуют муниципально-правовые отношения. Субъекты таких отношений разнообразны. Это - муниципальные образования; граждане; население муниципальных образований; органы местного самоуправления; депутаты, члены выборных органов местного самоуправления; должностные лица местного самоуправления, муниципальные служащие; органы территориального общественного самоуправления; собрания (сходы) граждан; федеральные и региональные государственные органы; суды; общественные объединения, предприятия, учреждения, организации.

Источниками муниципального права являются правовые акты, в которых содержатся муниципально-правовые нормы, т. е. та форма, в которой они получают свою жизнеспособность.

Существует три уровня источников муниципального права - федеральный, региональный, местный.

На федеральном уровне главным источником муниципального права является Конституция РФ, в которой впервые в российском конституционном строительстве закрепляется местное самоуправление как самостоятельный институт гражданского общества, относящийся к основам конституционного строя, устанавливается принципиальное положение о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, фиксируются исходные начала и принципы местного самоуправления, гарантии его прав.

Важнейшим источником являются федеральные законы, которые условно можно подразделить на две разновидности:

1) федеральные законы, специально регулирующие вопросы организации и функционирования местного самоуправления. В их числе федеральные законы от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", от 26 ноября 1996 г. "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления", от 25 сентября 1997 г. "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации", от 8 января 1998 г. "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации";

2) федеральные законы, составляющие законодательную основу других отраслей права (административного, жилищного, налогового и т. д.), но в которых в той или иной мере затрагиваются вопросы местного самоуправления. Например, федеральные законы от 19 сентября 1997 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" с изменения и дополнениями от 30 марта 1999 г., от 8 января 1998 г. "О несостоятельности (банкротстве)", от 12 февраля 1998 г. "О гражданской обороне", от 28 марта 1998 г. "О воинской обязанности и военной службе", Градостроительный кодекс РФ от 7 мая 1998 г., Налоговый кодекс РФ, часть первая, от 31 июля 1998 г., Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. и др. К этой же разновидности относятся федеральные законы, которые наделяют органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации с одновременной передачей материальных и финансовых средств.

Проведенный нами анализ показал, что ныне насчитывается более 300 федеральных законов, законов РСФСР и Российской Федерации, в которых содержатся муниципально-правовые нормы.

Кроме того, к источникам муниципального права относятся более 1600 федеральных подзаконных актов, содержащих муниципально-правовые нормы. В их числе: свыше 500 указов Президента РФ; более 1100 постановлений Правительства РФ; нормативные правовые акты других федеральных органов исполнительной власти, количество которых установить не представляется возможным ввиду отсутствия необходимого общефедерального учета.

К источникам муниципального права относятся также постановления палат Федерального Собрания РФ и постановления Конституционного Суда РФ. К источникам федерального уровня относится множество законов, принятых до Конституции РФ 1993 г., которые применяются в части, не противоречащей ей.

На региональном уровне источниками муниципального права являются нормативные правовые акты субъектов РФ. Это их конституции и уставы, законы о местном самоуправлении, о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований, о местном референдуме, о статусе депутата, выборного должностного лица, о муниципальной службе, о материальной и финансовой основах местного самоуправления, о полномочиях органов местного самоуправления, о собраниях (сходах) граждан, о территориальном общественном самоуправлении, об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

В источники муниципального права на этом уровне входят также акты глав субъектов РФ, постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, акты правительств, других органов исполнительной власти субъектов РФ. К источникам муниципального права относятся также решения конституционных, уставных судов субъектов РФ.

На местном уровне источниками муниципального права являются уставы муниципальных образований, нормативные правовые акты, принятые местным референдумом, органами, главами и другими должностными лицами местного самоуправления.

Кроме того, к источникам муниципального права относятся общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, которые в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью российской правовой системы. Поэтому Европейскую Хартию местного самоуправления от 15 октября 1985г., ратифицированную Федеральным законом от 11 апреля 1998 г., необходимо рассматривать в качестве важнейшего источника российского муниципального права.

К источникам муниципального права следует отнести и договоры, заключаемые между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Особое положение муниципального права в системе права России связано с тем, что оно определяется как комплексная отрасль права. При раскрытии понятия "комплексная отрасль российского права" следует иметь в виду, что многие нормы и институты муниципального права имеют самостоятельное значение, собственную законодательную базу и поэтому не связаны напрямую с нормами других отраслей права. Речь идет о таких институтах и пединститутах муниципального права, как местное самоуправление - важнейшая форма народовластия, территориальная основа местного самоуправления, формы осуществления местного самоуправления, гарантии его осуществления, хотя бесспорно, что истоки этих норм, как и норм многих других отраслей, находятся в отрасли российского конституционного права.

Поэтому можно сделать вывод, что значительная часть муниципально-правовых институтов складывается из собственных правовых норм, не относящихся к другим отраслям права. При этом большое число таких норм содержится в законодательстве субъектов РФ, удельный вес которого в российском муниципальном праве становится преобладающим по сравнению с нормами, содержащимися в федеральном законодательстве. Ввиду значительного удельного веса правового регулирования многих вопросов организации и функционирования местного самоуправления в законах и других нормативных правовых актах субъектов РФ, можно говорить о наличии не только российского федерального муниципального права, но и о региональном муниципальном праве, т. е. о муниципальном праве соответствующих республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. И в этом смысле муниципальное право по мере дальнейшего развития федеральной и региональной законодательной базы местного самоуправления все больше будет приобретать черты самостоятельной основной отрасли российского права.

Вместе с тем на сегодняшний день еще значительное количество муниципально-правовых норм проистекают из других отраслей. Особенно это характерно для такого института муниципального права, как предметы ведения и полномочия местного самоуправления. Именно здесь наблюдается большое число норм административного, гражданского, финансового, земельного, жилищного и других отраслей права и законодательства, из которых в итоге и складывается названный институт, занимающий существенное место в системе муниципального права.

Таким образом, комплексный характер отрасли муниципального права обусловлен, с одной стороны, значительным количеством самостоятельных муниципально-правовых норм, содержащихся в федеральном и региональном законодательствах, специально посвященных правовому регулированию вопросов организации и функционирования местного самоуправления, с другой - все еще большим числом муниципально-правовых норм, являющихся производными от норм, содержащихся в других отраслях федерального права и законодательства.

Такова двойственная природа муниципального права, которая и обусловливает особенности его места и роли в правовой системе Российской Федерации.

Муниципальное право является новой комплексной отраслью российского права, находящейся в процессе своего становления. Его развитие связано с процессом укрепления и совершенствования законодательной базы местного самоуправления с тем, чтобы все общественные отношения, возникающие на этом уровне, закреплялись муниципально-правовыми нормами, что должно привести в итоге к становлению муниципального права как самостоятельной основной отрасли российского права. Между тем состояние муниципального законодательства, особенно на федеральном уровне, где действуют только четыре федеральных закона, специально регулирующие эти вопросы ("Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации", "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления", "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации", "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации"), не отвечает назревшим объективным потребностям, возникающим на местном уровне.

Противоречивость и незавершенность правовой основы местного самоуправления, пробелы правового регулирования, отсутствие необходимых основополагающих федеральных законов и в то же время множественность нормативных правовых актов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, их несистематизированность, отсутствие четкого механизма их реализации - все это порождает зачастую правовую неопределенность, коллизии, доходящие иногда до конфликтных ситуаций.

Для устранения негативных явлений, существующих в муниципальном праве, и в целях систематизации и кодификации муниципально-правовых норм и повышения уровня законодательного регулирования общественных отношений, существующих на местном уровне, было бы целесообразно начать разработку Муниципального кодекса РФ.

Муниципально-правовые нормы, институты, правоотношения являются предметом изучения одноименной научной дисциплины, которая так же, как одноименная отрасль, находится в процессе становления и развития. Наука муниципального права является составной частью юридической науки и имеет своим содержанием изучение отрасли муниципального права, т. е. муниципально-правовых норм, институтов, отношений. Под наукой муниципального права понимается система научных идей, концепций, знаний об общественных отношениях, возникающих на местном уровне в связи с организацией и функционированием местного самоуправления.

Наука использует различные методы научного познания: исторический, системный, сравнительный, статистический, социологический и др.

Источниками науки муниципального права являются труды отечественных и зарубежных ученых, законы и другие нормативные правовые акты, практика реализации муниципально-правовых норм, деятельность органов местного самоуправления. Важным источником этой науки является опыт становления и развития земского и городского самоуправления, имевшийся в дореволюционной России, а также наука советского строительства, основным содержанием которой было изучение организации и деятельности местных советских органов государственной власти.

Наука муниципального права тесно связана с теорией и историей государства и права, с конституционным, административным, финансовым, жилищным, земельным и другими научными дисциплинами юридической науки, поскольку предметом их изучения являются различные аспекты местного самоуправления, а также другими науками, которые своими способами и методами изучают местную сферу общественной жизни.

Между тем они не охватывают всего многообразия проблем, возникающих в сфере местного самоуправления. В целях обеспечения комплексного подхода к их исследованию предлагается расширить рамки и предмет складывающейся научной дисциплины "Муниципальное право", превратив ее в новое междисциплинарное научное направление - "муниципальное строительство и право", изучением которого призваны заниматься представители различных наук, в том числе правоведы, историки, политологи, экономисты, социологи, философы. Именно такой подход позволит, с нашей точки зрения, выявить многовариантный и многоаспектный характер местного самоуправления как социального явления и института гражданского общества (предмет изучения социологов, философов), взаимодействующего с государственными структурами (предмет изучения государствоведами и политологами), другими элементами гражданского общества - общественными объединениями, средствами массовой информации, трудовыми коллективами, предпринимателями и товаропроизводителями, семьей и т. д. (предмет изучения социологов, философов, политологов, экономистов), имеющего свои традиции и исторические корни (предмет изучения историков), свою территориальную и финансово-экономическую основу (предмет изучения экономистов, демографов), свое собственное конституционное закрепление и правовое регулирование (предмет изучения правоведов).

Содержательная сторона муниципального строительства и права значительно шире и объемнее предмета и институтов муниципального права и выходит за рамки только правовых исследований.

Примерный круг вопросов и предметов исследования муниципального строительства и права как новой научной дисциплины представляется в следующем виде:

* история, этапы становления, развития, реформирования местного самоуправления;
* традиции, национальная культура и другие местные особенности;
* зарубежный опыт, сравнительный анализ организации и деятельности местных органов власти и самоуправления;
* концепции и теории местного управления и самоуправления; идеология местного самоуправления;
* основополагающие (базисные) понятия, термины, категории;
* территориальные основы муниципального образования, их виды и уровни, сельское и городское самоуправление;
* демографический фактор (население, его плотность, возрастные и другие особенности);
* правовой статус местного самоуправления (конституционное закрепление и правовое регулирование на федеральном, региональном и местном уровнях; общее и особенное; разночтения, несоответствия, коллизии);
* местное самоуправление как самостоятельный институт гражданского общества, взаимоотношения с другими элементами (общественные объединения, партии, средства массовой информации, трудовые коллективы и т. д.); принципы, задачи, функции местного самоуправления;
* место и роль местного самоуправления в государственной структуре, взаимодействие государственной и муниципальной власти; функции государства в сфере местного самоуправления; государственная политика в области местного самоуправления; государственная поддержка местного самоуправления; государственные органы по вопросам местного самоуправления;
* финансовая основа, пути укрепления местных бюджетов; взаимоотношения федерального, регионального и местного бюджетов;
* экономическая основа - муниципальная собственность; формирование, виды, использование; муниципальные предприятия и учреждения; взаимоотношения с другими предприятиями и учреждениями, находящимися на территории муниципальных образований;
* институты непосредственной демократии в муниципальных образованиях; местные референдумы; муниципальные выборы; собрания (сходы) граждан;
* муниципальная власть: понятия и виды; территориальное общественное самоуправление; другие виды местного самоуправления (корпоративное, трудовых коллективов, ученическое, студенческое и др.); ее место в системе публичной власти;
* органы местного самоуправления: понятие, виды, формирование; выборный представительный орган: порядок избрания, структура, заседания, комиссии и комитеты; регламенты; полномочия; ответственность;
* глава муниципального образования - порядок избрания; статус; полномочия; администрация - ее структурные подразделения; ответственность; местное самоуправление в системе управления;
* муниципальные кадры: депутаты; муниципальная служба и муниципальные служащие;
* законность в деятельности органов местного самоуправления.

На наш взгляд, муниципальное строительство и право должны стать предметом не только прикладных и специальных исследований, которых множество появилось в последние годы, но и органичной частью фундаментальных научных исследований, и прежде всего таких общих гуманитарных, специально-экономических и общепрофессиональных юридических дисциплин, включенных в государственный общеобразовательный стандарт высшего профессионального образования в соответствии с приказом Министерства образования РФ от 2 марта 2000 г., как отечественная история, политология, социология, философия, экономика, теория государства и права, история отечественного государства и права, конституционное (государственное) право России, муниципальное право.

Автор исходит из того, что данное предложение рождено не на пустом месте. Уже несколько лет издается множество работ по различным аспектам местного самоуправления. Поэтому считаем, что и по этой причине внесенное предложение отражает складывающиеся реалии и имеет объективные основания. В целях обеспечения проведения научно-исследовательских работ в этой области и концентрации научной мысли предлагается учредить институт Муниципального строительства и права, возложив на него также подготовку профессиональных кадров для органов местного самоуправления с выдачей диплома о высшем образовании по специальности "Муниципальное строительство и право". Такой институт мог бы обеспечивать повышение квалификации муниципальных и государственных служащих, занимающихся вопросами местного самоуправления, также систематически проводить учебу депутатского корпуса местных представительных органов. Кроме того, представляется целесообразным в ведущих вузах страны образовать специальные кафедры либо ввести курс муниципального строительства и права с тем, чтобы привлечь особое внимание студентов к проблемам местной жизни, путям и формам их решения.

6.Муниципальное образование, как социально-экономическая система

Общие свойства и классификация систем

Эффективное управление невозможно без исследования объекта управления, которым в данном курсе служит муниципальное образование. Изучение объекта управления требует системного подхода, позволяющего сформировать целостное представление об объекте на базе информации о составляющих его элементах. При рассмотрении муниципального образования как системы необходимо опираться на общую теорию и методы системного анализа. Под системой понимается комплекс взаимосвязанных составных частей, образующих определенную целостность. Целостность системы — ее способность проявлять себя во взаимодействии с внешним миром, внешней средой как единое целое. Целостность системы обусловлена тем, что система как целое обладает такими свойствами, которых нет у составляющих ее частей. При этом внутренние связи частей системы в каком-то отношении сильнее, существеннее, важнее, чем внешние. По интенсивности взаимодействия с внешней средой (коммуникативности) выделяют открытые и закрытые системы, хотя абсолютно закрытых систем не существует. Можно вообразить замкнутую систему, но невозможно проверить ее реакцию на внешние воздействия, т. е. доказать ее реальность. Поэтому правильнее говорить о более открытых и менее открытых системах. Муниципальное образование — это система с интенсивными внешними связями. Что касается внутренних связей, формирующих целостность системы, они значительно сильнее в муниципальном образовании, состоящем из одного городского или сельского населенного пункта, чем в случае, когда в состав муниципального образования входят несколько населенных пунктов. Что касается городского или сельского поселения, состоящего из нескольких населенных пунктов, то расстояния между последними чаще всего составляют несколько километров (иногда — свыше 10), в муниципальном районе — десятки, а иногда сотни километров.

В дальнейшем, говоря о муниципальном образовании как о системе, мы будем иметь в виду муниципальное образование в составе одного населенного пункта. се, что существует в мире, системно. Системность есть всеобщее свойство материи, человеческой деятельности и мышления. Всякая система в отсутствие внешних возмущающих воздействий (или при постоянных воздействиях) способна сохранять свое состояние сколь угодно долго, т. е. находиться в состоянии равновесия. Однако этого недостаточно. Система должна обладать способностью возвращаться в состояние равновесия после того, как была выведена из него под влиянием неблагоприятных внешних воздействий либо ошибок в управлении.

Это свойство систем называется устойчивостью. Без него никакая система не могла бы существовать длительное время. К поселению это требование относится в полной мере. Простейшая часть системы называется элементом. Ответ на вопрос, что считать элементом, зависит от цели анализа. Членимость любой системы в принципе бесконечна, поэтому правильнее сказать, что элемент — это предел членения системы с точки зрения решения конкретной задачи и поставленной цели.

Система может быть разделена на элементы не сразу, а последовательным разбиением на подсистемы. Подсистемой называется совокупность взаимосвязанных элементов системы. Сложная система может объединять подсистемы разных уровней. Подсистема любой системы сама является системой по отношению к входящим в нее элементам и подсистемам. В свою очередь, всякая система является подсистемой системы более высокого порядка. Например, город является подсистемой региона и государства, которые по отношению к нему являются системами более высокого порядка, а городской микрорайон — это подсистема города.

Структура системы — это совокупность ее подсистем и элементов и связей между ними. Структура сложной системы может быть неочевидной, и для ее построения требуется специальный анализ. При исследовании какого-либо элемента или подсистемы они описываются не сами по себе как таковые, а с учетом их места в системе. Этот подход обязателен при исследовании муниципального образования. Системы могут быть созданы природой и человеком или с участием человека. Для систем, созданных человеком или с его участием, характерно целеполагание. Система создается человеком для достижения определенной цели. Каждая подсистема такой системы реализует свою цель, служащую подцелью по отношению к цели всей системы. В многоуровневой системе может быть построено «дерево целей», используемое как элемент системного анализа. Если оно построено правильно, каждая подсистема или элемент, достигая своей цели, вносит необходимый вклад в достижение общей (генеральной) цели системы.

Цель системы определяет ее структуру и функции. Системы, созданные человеком, могут быть машинными или автоматическими (способными действовать в течение какого-то периода времени без участия человека), человеко-машинными основанными на постоянном взаимодействии человека и машины) и социальными (основанными на взаимодействии между людьми). Особо сложные системы, включающие в себя множество природных и созданных человеком подсистем, называются социально-экономическими. При этом одна социально-экономическая система может быть подсистемой другой социально-экономической системы. Как отмечалось, город как социально-экономическая система является подсистемой региона и государства. В этих системах город выполняет множество различных функций: административную, производственную, транспортную, образовательную, культурную, научную и др.

Характеристика города как системы

Рассмотрим некоторые свойства систем применительно к городу.

Состояние — мгновенная (статическая) характеристика системы, ее параметры, множество свойств, которыми она обладает в данный момент времени. Без знания состояния города в данный момент принятие обоснованного решения по какому-либо вопросу невозможно.

Поведение — способность и закономерности перехода системы из одного состояния в другое, изменения ее параметров. Если состояние города — это его статическая характеристика, то поведение — динамическая. Анализ ситуации в городе всегда должен производиться в динамике.

Коммуникативность — характеристика степени тесноты связей (коммуникаций) системы с внешней средой. Как уже отмечалось, для города она весьма велика. Речь идет о производственных, транспортных, культурных, научных, информационных и прочих связях, которые необходимо учитывать в управлении городом. Устойчивость ~ важное условие нормальной жизнедеятельности города. В то же время город не может быть и не должен быть чисто равновесной системой. Для города важны внешние воздействия, благоприятно влияющие на его изменение и устойчивое развитие. В то же время город должен быть устойчивым к неблагоприятным воздействиям, т. е. обладать определенным запасом устойчивости. С устойчивостью системы связано такое ее свойство, как адаптивность — способность приспосабливаться к изменяющимся условиям функционирования. Самоорганизация — свойство социальных и социально-экономических систем. Люди ставят перед собой частные цели и имеют интересы, далеко не всегда совпадающие с целью системы как единого целого. Для достижения общих целей системы люди должны договориться между собой, в известной мере ограничить вои частные интересы во имя системных (общих) интересов, что и является самоорганизацией. Самоорганизация города как системы, построенной на принципах местного самоуправления, проявляется в формах прямого волеизъявления населения (например на референдуме, решения которого обязательны для всех), а также в деятельности органов местного самоуправления, наделенных необходимыми полномочиями от имени населения. Следующим свойством социальных и социально-экономических систем является их слабая структурированность. Это означает, что состав подсистем и элементов, а также взаимосвязи между ними характеризуются некоторой долей неопределенности. Поведение такой системы не может быть описано с помощью строгих математических формул, однако современные методы системного анализа и имитационного моделирования позволяют осуществлять вероятностное прогнозирование поведения этих систем.

Структура города как системы

Для управления муниципальным образованием как системой необходимо провести ее структуризацию и рассмотреть основные подсистемы. Характер структуризации любой социально-экономической системы зависит от цели исследования и может осуществляться с разной степенью детализации. В этом смысле он носит субъективный характер. Так, рассмотренная ниже предметная структуризация города отражает основные материально-вещественные компоненты этой системы, их балансовые пропорции и внутрисистемные связи. Территориальная структуризация города на жилые, промышленные и иные зоны, микрорайоны, кварталы и т. д. позволяет осуществлять рациональную планировку и застройку городской территории. Функциональная структуризация (по функциям или по целям), позволяющая построить «дерево целей» системы управления городом.

В материально-вещественной структуре города (рис. 2.1.2) можно выделить следующие главные подсистемы.

1. Территория.

2. Население.

3. Градообразующая сфера.

4. Градообслуживающая сфера, или городское хозяйство.

5. Социальная сфера.

Под градообразующими понимаются предприятия и организации, продукция или услуги которых в основном поставляются за пределы города. Чаще всего это крупные предприятия. Благодаря градообразующим предприятиям реализуется принцип территориального разделения труда в системе государства и региона. Состав градообразующей сферы города во многом предопределяет лицо, облик города, профессиональную и квалификационную структуру трудоспособного населения. Специфика отрасли или отраслей градообразующей сферы предопределяет стиль жизни в городе. В градообразующей сфере население получает работу, формируется налоговая база города, население может получать отдельные коммунальные (тепло, вода) и социальные (здравоохранение, культура и др.) услуги. Градообразующие предприятия, как правило, не являются объектами муниципальной собственности. Градообслуживающая и социальная сферы формируют в совокупности городскую инфраструктуру. Градостроительный кодекс РФ подразделяет городскую инфраструктуру на инженерную (здания, сооружения), транспортную (коммуникации) и социальную. Для предприятий, организаций и объектов городского хозяйства и социальной сферы характерно то, что основная часть их продукции и услуг реализуется внутри города. Спрос на их продукцию и услуги зависит от численности населения города, возрастного, профессионального и квалификационного состава населения, который, в свою очередь, определяется развитием градообразующей сферы. Предприятия градообслуживающей сферы обеспечивают содержание жилищного фонда, предоставляют населению жилищные, коммунальные, транспортные, бытовые, торговые и другие услуги. Одновременно они оказывают коммунальные и транспортные услуги предприятиям социальной сферы, частично градообразующим предприятиям и также создают рабочие места. Предприятия и организации градообслуживающей сферы могут представлять практически все формы собственности. Большинство этих предприятий являются малыми и средними, однако в их совокупности градообслуживающая сфера является достаточно крупным работодателем. Учреждения и организации социальной сферы предоставляют населению медицинские, образовательные, культурные, досуговые, физкультурно-спортивные и другие услуги, создают рабочие места. Значительная часть объектов социальной сферы города полностью или частично содержится за счет средств местного бюджета, хотя отдельные учреждения могут быть частными и самоокупаемыми (стоматологические клиники, плавательные бассейны, организация ряда зрелищных мероприятий и др.) и государственными (крупные объекты межмуниципального, регионального и межрегионального значения). С развитием рыночных отношений доля частного сектора в оказании социальных услуг населению возрастает.

Таким образом, если первопричиной возникновения города явилось создание градообразующего предприятия, то при расчете численности трудоспособного населения города необходимо учитывать потребности не только этого предприятия, но и городского хозяйства и социальной сферы. С учетом неработающего населения соотношение численности населения города к численности работников градообразующих предприятий (градообразующий коэффициент) может составлять 4-5 и более, в зависимости от конкретных условий. Этот коэффициент важен при проектировании города.

Внешние связи города как системы

Градообразующие предприятия и объекты городской инфраструктуры нуждаются в различных ресурсах из внешней среды. Однако встречное предложение товаров и услуг во внешнюю среду, за которые можно приобрести ресурсы для всех сфер города, обеспечивает в основном градообразующая сфера. Отсюда следует, что экономическое положение градообразующих предприятий оказывает решающее влияние на все стороны жизни города. Как отмечалось, всякая система является более или менее открытой и связана с внешней средой. Под внешней средой понимается множество систем, подсистем и элементов, которые не входят в данную систему, но изменение состояния которых вызывает изменения в поведении данной системы. Город как открытая система имеет многочисленные связи с окружающей внешней средой, из которой он получает необходимые материальные ресурсы (от промышленного сырья и материалов до продовольствия), энергию, информацию и в которую отдает произведенную продукцию, услуги, энергию, информацию. Сумма поступающих в город извне ресурсов в денежном выражении может быть не равна (меньше либо больше) сумме продукции (услуг), отдаваемых градообразующими предприятиями во внешнюю среду.

Важнейшими элементами внешней среды города являются государство, регион и окружающая территория (пригородная зона). Если рассматривать город как подсистему в системах государства или региона, то его внешние связи оказываются внутренними связями этих систем. Состояние и развитие внешней среды оказывает большое влияние на жизнь города. В свою очередь, развитие города может и положительно, и отрицательно сказаться на состоянии государства, региона и окружающих территорий. Наиболее сильно город влияет на пригородную зону. Например, быстрый рост города вызывает миграцию населения из окружающих поселений, что может лишить предприятия, расположенные в этих поселениях, трудовых ресурсов.

Исследование экономических и социально-политических процессов во внешней среде служит необходимым условием для анализа ситуации в муниципальном образовании.

1. Европейская хартия местного самоуправления. [↑](#footnote-ref-1)
2. Кутафин О.Е., Фадеев В.И./Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М., 2000. 428 с. [↑](#footnote-ref-2)
3. Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 25 августа 1995 года №154-ФЗ. Правовая система Гарант. [↑](#footnote-ref-3)
4. Постатейный комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"/Под. ред. Ю.А. Тихомирова. М, 2006. с. 32. [↑](#footnote-ref-4)