

# Понятие и сущность местного самоуправления

*Старший преподаватель  
кафедры  
конституционного и  
муниципального права  
Дорофеев А.В.*

# Понятие и сущность местного самоуправления

- I. Понятие местного самоуправления, система местного самоуправления.
- II. Конституционно-правовые принципы местного самоуправления. Основные положения Европейской хартии местного самоуправления
- III. Понятие и общая характеристика функций местного самоуправления.
- IV. Взаимоотношения органов местного самоуправления и органов государственной власти.
- V. Гарантии местного самоуправления

- Конституция РФ.
- Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.).
- Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».



**1. Понятие местного самоуправления, система местного самоуправления.**

## Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.)

- Под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения.

### **Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

- 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.

### **Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

- Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

# Сущность местного самоуправления

*Сущность местного самоуправления видится в:*

- децентрализации государственного управления, выраженной в привлечении к управленческому процессу непосредственно граждан и органы местного самоуправления,
- согласовании государственных интересов с интересами территорий, на которых проживают граждане,
- обеспечении комплексного социально - экономического развития территорий с целью создания всех условий, необходимых для нормальной жизнедеятельности человека.

## Признаки местного самоуправления:

- ✓ гарантировано Конституцией РФ;
- ✓ форма осуществления народом своей власти;
- ✓ осуществляется в порядке и в пределах, установленных Конституцией РФ, и законодательством РФ;
- ✓ осуществляется самостоятельно;
- ✓ направлено на решение населением вопросов местного непосредственно или опосредованно;
- ✓ учет интересов населения;
- ✓ учет исторических и иных местных традиций.

**Система местного самоуправления** – совокупность организационно-правовых форм и институтов, посредством которых обеспечивается решение вопросов местного значения.

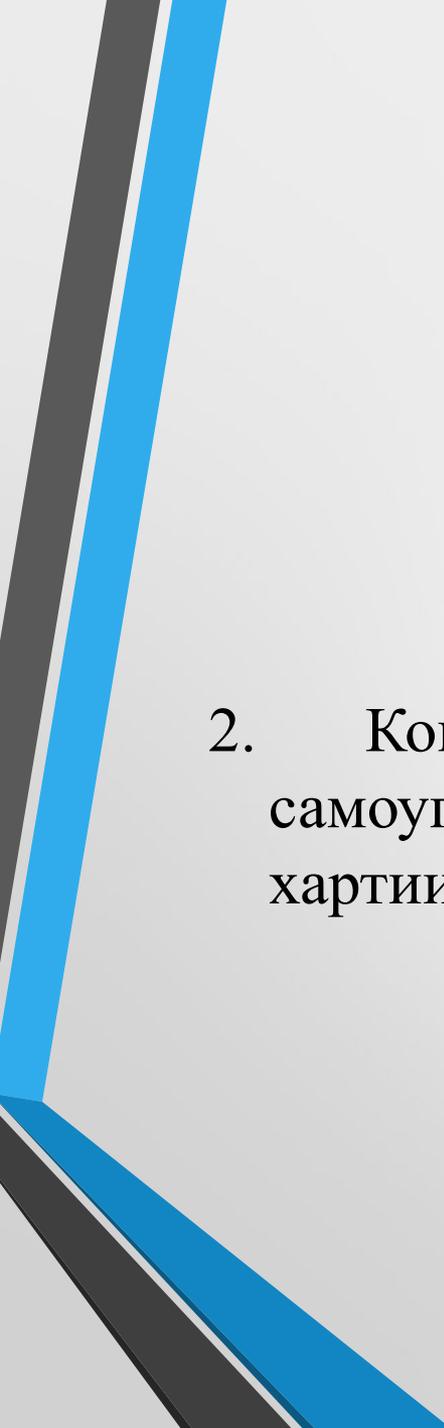
- Элементами системы местного самоуправления являются:
- 1) формы непосредственного решения вопросов местного значения населением (т.е. непосредственное осуществление местного самоуправления населением), к ним относятся: муниципальные выборы; местный референдум; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.
- 2) формы непосредственного участия населения в решении вопросов регионального и местного значения (т.е. участие населения в осуществлении государственной власти и местного самоуправления), к ним относятся: правотворческая инициатива граждан; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления.
- 3) органы и должностные лица местного самоуправления, муниципальные служащие. В системе местного самоуправления действуют также органы и должностные лица, не имеющие статуса органов и должностных лиц органов местного самоуправления, и не входящие в структуру последних (избирательные комиссии муниципального образования, сельские старосты, уполномоченные по правам ребенка, общественные советы и др.).

В муниципальном праве традиционно система местного самоуправления рассматривается через уровни публичной власти. Выделяют три уровня системы местного самоуправления.

**Первый уровень** – это уровень муниципальных образований. Каждое муниципальное образование имеет собственную систему местного самоуправления. Муниципальное образование самостоятельно определяет организационную и правовую формы.

**Второй уровень** – уровень субъектов Российской Федерации. Согласно Конституции Российской Федерации и Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», субъекты Российской Федерации вправе регулировать отдельные вопросы организационной формы местного самоуправления.

**Третий уровень** – уровень Российской Федерации. Государство осуществляет общее регулирование организационных форм местного самоуправления. Муниципальные образования осуществляют постоянное взаимодействие с органами государственной власти Российской Федерации в рамках общегосударственных и международных связей.



2. Конституционно-правовые принципы местного самоуправления. Основные положения Европейской хартии местного самоуправления.

Для принципов муниципального права характерно следующее:

- они представляют собой отправные начала, руководящие положения, которые составляют главное содержание муниципального права, обладая императивностью и общезначимостью, направляют и синхронизируют весь механизм правового регулирования общественных отношений, возникающих на местном уровне;
- они образуют основу законодательства, определяют перспективу правотворческой и иной юридической практики, оказывают решающее воздействие на формирование массового и профессионального правосознания;
- становятся показателем достигнутой в государстве и муниципальном образовании степени урегулированности и порядка в общественных отношениях, то есть служат критерием законности и стабильности правопорядка;
- способствуют сохранению преемственности и развитию институтов муниципального права.

- *Принцип законности правового регулирования и осуществления местного самоуправления* (ст. 15 Конституции РФ);
  
- *Принцип организационного обособления органов местного самоуправления в системе управления обществом и государством* (ст. 12, 131 Конституции РФ);
  
- *Принцип самостоятельности осуществления местного самоуправления в пределах закрепленных за данным видом муниципального образования полномочий.* Этот принцип призван гарантировать реализацию закрепленных в Конституции РФ основ самоуправления и соответствующих прав граждан на самоуправление:
  - а) самостоятельность местного самоуправления в пределах предоставленных ему полномочий (ст. 12);
  - б) самостоятельное решение населением вопросов местного значения путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные органы местного самоуправления (ст. 130);
  - г) самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления (ст. 131);

*Принцип приоритета форм прямой и представительной демократии в системе местного самоуправления (ст. 130 Конституции РФ).*

- *Принцип финансовой самостоятельности муниципальных образований.*
- *Принцип выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований.*
- *Принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.*
- *Принцип многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления.*
- *Принцип легитимизации федеральными органами правового регулирования местного самоуправления субъектами РФ.*
- *Принцип открытость.*

*Принцип населенности.*

- *Европейская хартия местного самоуправления 1985 г.*
- Цель Хартии — обеспечение и защита прав местных органов самоуправления как наиболее близких к гражданам и дающих им возможность участвовать в принятии решений, касающихся условий их повседневной жизни.

1

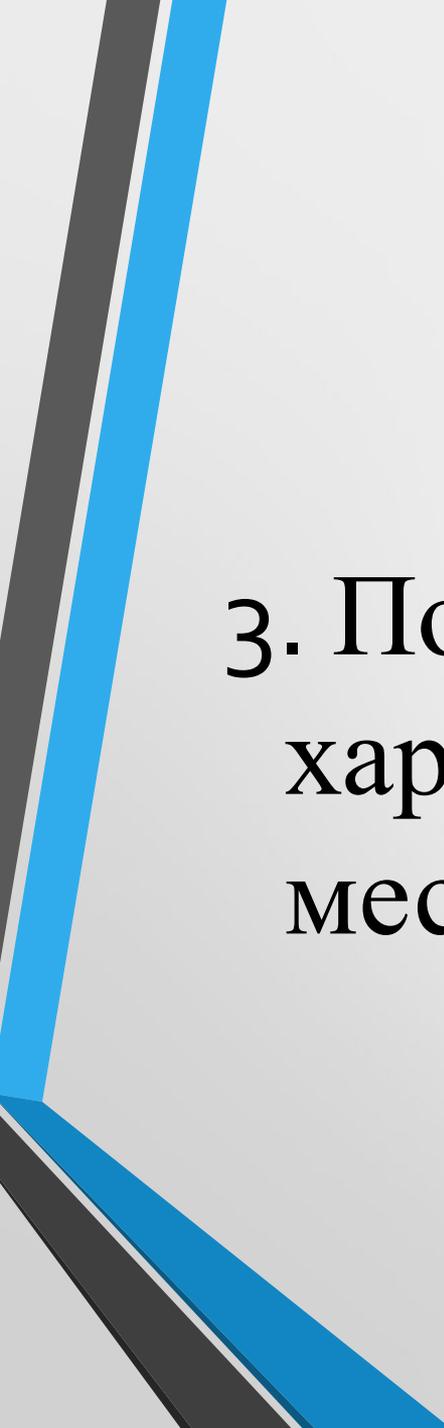
основные принципы местного самоуправления;  
определяется, что оно должно основываться на конституционной и юридической базе;  
предусмотрено право органов местного самоуправления на собственные территориальные границы и определение своих административных структур;  
ограничивается административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления и обеспечивается выделение им достаточных финансовых средств.

2

положения, касающиеся объема принятых на себя сторонами (государствами, подписавшими Хартию) обязательств. Исходя из необходимости обеспечить равновесие между основными принципами и гибкостью в отношении юридических и организационных особенностей каждого государства-участника, в Хартии предусмотрена возможность для участников не считать себя связанными отдельными положениями Хартии.

3

обычные для конвенций Совета Европы положения технического характера.



### 3. Понятие и общая характеристика функций местного самоуправления.

**Функции местного самоуправления** – это объективно обусловленные и закрепленные в нормативных актах основные направления деятельности местного самоуправления.

Функции местного самоуправления прямо обусловлены сущностью местного самоуправления, целями и задачами, к достижению которых оно направлено.

## **Политическая**

Местное самоуправление призвано обеспечивать реализацию права граждан самостоятельно и (или) через органы местного самоуправления решать вопросы местного самоуправления. Участие населения реализуется через формы непосредственного решения вопросов местного значения населением, формы непосредственного участия населения в решении вопросов регионального и местного значения.

## **Экономическая**

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы. Социальное предназначение местного самоуправления заключается в эффективности формирования и использования муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов.

## **Создания благоприятной среды жизнедеятельности населения**

Местное самоуправление призвано обеспечить удовлетворение потребностей населения в социальной, коммунально-бытовой, транспортной, экологической и других сферах жизни населения.

## **Охрана общественного порядка**

Согласно статье 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка. В этих целях предусмотрено создание муниципальной милиции. С целью охраны общественного порядка органы местного самоуправления должны создавать условия для деятельности народных дружин.



**5. Взаимоотношения органов местного самоуправления и органов государственной власти.**

## Государственная политика в отношении местного самоуправления предполагает несколько направлений.

- ❑ **Во-первых**, государство осуществляет законодательное регулирование местного самоуправления. Муниципальная власть действует в рамках законодательного поля, формируемого государством.
- ❑ **Во-вторых**, государство должно участвовать в создании финансово-экономических условий становления и эффективного функционирования местного самоуправления.
- ❑ **В-третьих**, государство должно совершенствовать систему судебной защиты интересов местного самоуправления, гарантировать определенную степень самостоятельности муниципальных структур.
- ❑ **В-четвертых**, государство должно осуществлять общий контроль и надзор за законностью деятельности субъектов местного самоуправления (прокурорский надзор, регистрация уставов муниципальных образований, финансовый контроль, контроль за реализацией отдельных государственных полномочий и др.), а также устанавливать виды и формы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.
- ❑ **В-пятых**, государство должно участвовать в повышении уровня политико-правовой культуры в обществе, разъяснять суть проводимых муниципальных реформ, заинтересовывать граждан в участии в местном самоуправлении.

# Формы взаимодействия

- **Субординационные** - упорядочение сверху вниз, от вышестоящего уровня власти к нижестоящему.
- **Реординационные** - упорядочение снизу вверх, от нижестоящего уровня власти к вышестоящему.
- **Координационные** - упорядочение на одном уровне между двумя или более равностоящими субъектами.

**Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случае:**

- 1) если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы;
- 2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;
- 3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.



## **6. Гарантии местного самоуправления.**

- *Общие гарантии* основываются на экономической и политической основе общественного строя, его духовных и иных ценностях, системе управления в области публичных отношений,
- экономические гарантии,
- политические гарантии,
- организационные гарантии,
- духовные гарантии местного самоуправления.

К числу *экономических гарантий* можно отнести следующие:

- а) признание и равную защиту государством муниципальной собственности наряду с иными формами собственности;
- б) возможность включения в муниципальную собственность имущества, необходимого для обеспечения жизнедеятельности населения;
- в) самостоятельное решение населением вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;
- г) передачу необходимых материальных и финансовых средств при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- д) самостоятельность утверждения и исполнения местных бюджетов;
- е) установление местных налогов и др.

*К политическим гарантиям относятся:*

- а) самостоятельность местного самоуправления как публично властной структуры;
- б) принцип разграничения полномочий между федеральным центром, субъектами Российской Федерацией и муниципальными образованиями;
- в) демократические принципы формирования органов местного самоуправления.

### *Организационные гарантии:*

- а) принцип самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления;
- б) обязательность учета мнения населения при изменении границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, преобразовании муниципальных образований.

### *Духовные гарантии:*

- а) система нравственных и интеллектуальных ценностей в российском обществе;
- б) правосознание и правовая культура населения;
- в) учет национальных, исторических, культурных особенностей, традиций и обычаев конкретных территорий, где функционирует местное самоуправление, и т.д.

- Юридические гарантии, которые представляют собой закрепление конкретных прав местного самоуправления в нормативно-правовых актах, в том числе в Конституции России, федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации.

*Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется.*

- а) правом на судебную защиту;
- б) правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;
- в) запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией России и федеральными законами.

В целом из конституционных положений вытекает, что к объекту *судебной защиты местного самоуправления* относится следующая совокупность прав, к которым в первую очередь следует отнести следующие:

- самостоятельность местного самоуправления в пределах собственных полномочий;
- право граждан осуществлять местное самоуправление путем прямого волеизъявления и через органы местного самоуправления;
- право граждан участвовать в референдуме, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления;
- право граждан самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления;
- право граждан на участие в решении вопроса об изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление;
- право граждан самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью;
- право органов местного самоуправления на самостоятельное распоряжение муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, осуществление охраны общественного порядка, решение иных вопросов местного значения;
- право местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;
- право органов местного самоуправления на наделение государственными полномочиями, но исключительно законом и с передачей материальных и финансовых средств.



**Спасибо за Внимание!**