

Казахский национальный университет им. аль-Фараби
Юридический факультет
6В04205 Юриспруденция
(МР 3219) Муниципальное право
Осенний семестр 2022-2023г.
Тезисы лекций

Тема 1. Понятие, предмет и метод муниципального права.

Ключевые слова: муниципальное право; предмет муниципального права; методы муниципального права; муниципально-правовые нормы; муниципально-правовые отношения; источники муниципального права; наука муниципального права.

Вопросы:

1. Раскрыть предмет и методы муниципального права как отрасли права и дать ее четкое определение.
2. Обозначить специфику муниципального права как комплексной отрасли права.
3. Раскрыть специфику и виды муниципально-правовых норм, дать их определение.
4. Дать определение муниципально-правовых отношений, раскрыть их специфику и виды.
5. Показать систему и источники муниципального права как отрасли права.
6. Дать определение и раскрыть специфику муниципального права как науки учебной дисциплины.

Основное содержание:

Конституция РК, как Конституции других государств, используют понятия «местное самоуправление», «органы местного самоуправления», как синонимы понятий «муниципальные органы», «муниципальное право»; следовательно, муниципальное право можно определить как право местного самоуправления. Муниципальное право является самостоятельной отраслью права, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в системе местного самоуправления.

Слово «муниципалитет», происходит от латинского «municipium». В республиканскую эпоху римской истории так назывались города, пользовавшиеся правами самоуправления. Профессор Л.А. Велихов в 1928 году в работе «Основы городского хозяйства», так объясняет значение термина «муниципалитет»: «munis» по латински означает тяжесть, тягота,

бремя, а «саріо» «ресіріо» - беру, принимаю. Соответственно, «городское управление, берущее на себя по уполномочию города и с разрешения правительства, бремя общественной власти, выполнения общественных задач и распоряжения хозяйственными средствами, называется муниципалитетом».

Предметом муниципального права как отрасли права являются следующие общественные отношения:

1. возникающие в процессе осуществления местного самоуправления гражданами путем прямого волеизъявления. К формам прямого волеизъявления относятся: местный референдум, собрания, сходы граждан, выборы органов и должностных лиц местного самоуправления, гражданская правотворческая инициатива, отзыв депутата и выборных должностных лиц местного самоуправления, индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления, митинги, шествия, демонстрации, пикетирование и др.;

2. возникающие в связи с осуществлением деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению задач местного значения и осуществлению отдельных государственных функций;

3. возникающие в связи с наличием и эксплуатацией финансовоэкономической основы местного самоуправления;

4. возникающие в связи с установлением территориальной основы местного самоуправления;

5. отношения гарантий местного самоуправления;

6. отношения ответственности в системе местного самоуправления;

7. отношения муниципальной службы в системе местного самоуправления;

8. взаимоотношения органов местного самоуправления и органов государственной власти и управления, особенно местного государственного управления.

Методы правового регулирования муниципального права:

1. метод установления конкретных правомочий и обязанностей участников отношений, например, в ходе организации и проведения муниципальных выборов, деятельности органов местного самоуправления;

2. метод властеотношений, выражающийся в наделении органов местного самоуправления в соответствии с законом отдельными государственными полномочиями, например в Российской Федерации в области обороны государства и соответственно возложении на другие стороны обязанностей подчиняться их велениям;

3. классические способы воздействия на участников общественных отношений:

Предписание – характерно для императивного (властного) регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления. Местное самоуправление – форма народовластия, следовательно,

законодательство должно определять обязательность решений органов и должностных лиц местного самоуправления;

Дозволение – предоставляет субъектам правоотношений право на самостоятельный выбор своего поведения, признает равенство сторон и лежит в основе диспозитивного регулирования. Дозволение применяется при регулировании общественных отношений, связанных с реализацией органами местного самоуправления права собственника в отношении имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Запреты, используются в муниципальном праве, прежде всего с целью обеспечения самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

При правовом регулировании деятельности органов местного самоуправления используются два способа: позитивный (разрешительный) и негативный (запретительный).

Позитивный способ предполагает, что Конституция и другие нормативно-правовые акты устанавливают, что органы местного самоуправления могут делать в решении вопросов местного значения.

Негативный способ исходит из признания за данными органами право осуществлять деятельность, прямо не закрепленную законом.

Субъектами отношений возникающих в процессе осуществления местного самоуправления, выступают:

1. население данной территории (городских и сельских местных сообществ). Население – это основной субъект местного самоуправления, так как посредством различных организационных форм (референдум, выборы, собрания, сходы граждан) решает важнейшие вопросы местного значения: управляет муниципальной собственностью, определяет структуру органов местного самоуправления и т.д.

2. граждане РК. Участие гражданина в местном самоуправлении, обуславливается фактом его постоянного проживания на соответствующей территории. А в зарубежных странах, как правило, членом коммуны является любой человек, имеющий в ней постоянное место жительства, а так же владеющий и управляющий в коммуне недвижимым имуществом, или являющийся на этой территории предпринимателем (например, в Финляндии). Выборные и другие органы местного самоуправления в городах, сельских поселениях, аулах, районах – собрание представителей, Кенесы местного самоуправления, Жамияты, главы местного самоуправления и др.

3. органы государственной власти, предприятия, учреждения, организации различных форм собственности, общественные объединения, которые взаимодействуют с органами местного самоуправления.

Муниципальное право как отрасль права имеет свои особенности, связанные с тем, что оно не относится к числу основных отраслей права. Его место в системе национального права определяется тем, что муниципальное право – это вторичное, производное образование, возникающие в результате развития местного самоуправления и законодательства о нем. Такие

образования в науке именуется комплексными отраслями права. Комплексный характер муниципального права, проявляется в том, что оно регулирует отношения, связанные с реализацией задач и функций местного самоуправления во всех сферах местной жизни: экономической, финансовой, социально-культурной, охраны общественного порядка и др. Множество норм муниципального права возникли на основе норм основных отраслей права: конституционного, административного, гражданского, земельного, экологического, финансового и др., но сам факт базирования муниципального права на местном самоуправлении, как самостоятельном институте власти, дает основание отнести муниципальное право к самостоятельной отрасли права, носящей комплексный характер.

Следовательно, муниципальное право – это комплексная отрасль национального права, представляющая собой совокупность правовых норм, в которых закреплены территориальные, финансово-экономические, правовые основы местного самоуправления, государственные гарантии и организационно-правовые формы его осуществления уполномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а так же отдельные государственные полномочия, которыми они могут наделяться.

Наука муниципального права – это система научных идей и знаний об общественных отношениях, связанных с организацией местного самоуправления, формами и методами деятельности органов по решению вопросов местного самоуправления, реализации отдельных государственных полномочий.

Тема 2. История становления и развития местного самоуправления в РК.

Цель лекции – дать четкое понятие местного самоуправления, проанализировав точки зрения различных ученых – представителей разных школ.

Задачи лекции:

1. Дать анализ теоретических исследований представителей разных юридических школ, пытавшихся дать определение местного самоуправления, и попытаться дать его четкое определение.
2. Раскрыть конституционное и законодательное закрепление местносамоуправления в РК и других странах.
3. Раскрыть теорию местного самоуправления, т.е. дать анализ теории «свободной общины», «общественной теории местного самоуправления», «государственной теории местного самоуправления» и других теорий, разрабатываемых в настоящее время в зарубежной юридической литературе.

Ключевые слова:

- местное самоуправление;

- Конституция;
- Европейская Хартия местного самоуправления;
- «теория свободной общины»;
- «общественная теория»;
- «государственная теория»;
- «политическая теория».

Основное содержание:

Одним из специфических институтов непосредственной демократии является местное самоуправление. В современном виде местное управление в развитых демократических государствах сложилось в основном в результате муниципальных реформ XIX века. Его становление было связано с процессами перехода от феодальной организации к современному индустриальному обществу. Оплотом нарождавшейся буржуазии являлись города, одним из основных требований которых было предоставление им самостоятельности в управлении местными делами, обеспечение свободы общинного самоуправления от надзора и вмешательства со стороны центральных властей. С середины XIX века подобного рода управление на местах стало именоваться местным самоуправлением, что отражало определенные реалии того времени. Неслучайно английский исследователь Д. Эшфорд считает концепцию местного самоуправления прежде всего «продуктом либерально – демократического государства XIX века».

В тот период времени считалось, что местные представительные органы являются «как бы четвертой властью, связанной законом и судебным контролем, но не подчиненной правительству и его органам в центре и на местах». Позже в результате развития и укрепления центральной власти, усиления правового регулирования местных органов, местное самоуправление постепенно превращалось в «разновидность исполнительной деятельности, осуществляемой в рамках общей государственной политики».

С того времени было разработано много теорий и концепций, несколько моделей местного самоуправления, но остается неизменной мысль о том, что местное самоуправление – это своеобразная форма непосредственной демократии, в которой четко видна связь прямого народовластия с представительной системой и здесь наиболее быстро и явно возможен контроль за работой органов местного самоуправления.

Каждый ученый (как западный, так и отечественный), разрабатывал теорию самоуправления, стараясь дать определение этого явления, выделить его принципы, признаки, функцию, систему.

В начале XX века проблемам самоуправления посвятил свои труды известный немецкий ученый Нейкамп. «По мнению Нейкампа, самоуправление есть независимое от министерского, подчиненное лишь законам страны, не получающее инструкций ни от какой высшей власти управление делами местности».

Другой немецкий ученый, «профессор Г. Еллинек, считал общим признаком самоуправления то, что оно является публичным управлением» посредством лиц, не находящихся в постоянном профессиональном служебном отношении к тому публичному союзу, управление которым они ведают», следовательно управление осуществляется не профессиональными чиновниками, а почетными гражданами».

Русские дореволюционные ученые подчеркивали прежде всего тот факт, что эти лица должны проживать в той местности, где они работают, так как для них «местные условия, местные интересы стоят во всем на первом плане».

Кроме вышеназванных, «в начале XX века наибольшим распространением пользовалась теория, согласно которой органы самоуправления хотя и исполняют функции государственного управления, но являются органами не государства, а общин как особых от государства публично – правовых юридических лиц (Лабанд, Эрнест, Мейер)».

В настоящее время в национальной, юридической и политической литературе часто можно встретить попытки дать определение местного самоуправления. В.И. Фадеев полагает, что «местное самоуправление – это система организации и деятельности граждан, обеспечивающие самостоятельное (под свою ответственность) решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории».

С.А. Авакьян подчеркивает следующее: «абсолютно недостаточно сказать, что местное самоуправление – это самостоятельное и под свою ответственность разрешение населением и избранными им органами дел (вопросов местного значения)». В этом подходе отражено объектнопредметное содержание местного самоуправления, предположение его автономности в системе управления. Однако, этого недостаточно, поскольку в принципе любой уровень управления имеет свой предмет (объект) и является самостоятельным в деятельности, за что и несет ответственность.

Кардинальное значение, по мнению Авакьяна, для понимания природы местного самоуправления должны иметь такие факторы, как наличие или отсутствие государственно-властных начал в местном самоуправлении: его положение в общей системе управления, существующей в данном государстве и обществе; набор функций местного самоуправления; его материально- финансовая база.

М.И. Пискотин дает более краткое определение местного самоуправления,

ограничиваясь тем, что «местное самоуправление – это самоуправление граждан, населения, сел, городов, поселков. Ими управляет не кто-то сверху, а они сами управляют своими местными делами».

Все точки зрения по определению понятия местного самоуправления имеют право на существование. Но главным при разработке понятия

местного самоуправления является определение элементов, входящих в его содержание:

1. Основу местного самоуправления составляют: человек, производство и свободная деятельность по его созданию;
2. объединение граждан по интересам для совместной деятельности;
3. муниципальная, общинная собственность, или собственность трудовых коллективов;
4. достаточная финансовая база, формируемая преимущественно из собственных источников, доходов и, частично, из государственных дотаций;
5. совместные действия граждан и государственных органов в формировании и организации деятельности органов местного самоуправления;
6. участие граждан в решении вопросов местного и общественного значения;
7. вхождение местного самоуправления в единую систему управления государством и обществом;
8. взаимодействие местного самоуправления с государством;
9. функции и полномочия местного самоуправления;
10. действия самоуправления на основе законов и подзаконных актов;

11. зависимость местного самоуправления от общества и государства.
Местное самоуправление должно строиться на основе сочетания экономического, территориального и демографического факторов.

Краеугольный камень – это человек, местное производство и собственность.

Для разработки правильного понятия местного самоуправления, его правовых основ необходимо знание положений Европейской Хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 года. В ст.2 Хартии устанавливается, что принцип местного

самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности в Конституции страны. В соответствии со ст. 3 Хартии под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения, что осуществляется местными советами и собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного и равного прямого всеобщего голосования. А советы и собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами.

В соответствии со ст. 2 Европейской Хартии местного самоуправления большинство стран, участниц СНГ, включило положение о местном самоуправлении в свои конституции.

Конституция РФ от 12 декабря 1993 года, в главе 8 «Местное

самоуправление» закрепляет конституционные основы местного самоуправления. Местное самоуправление Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Развивая эти конституционные положения в РФ 12 августа 1995 года, Государственная Дума приняла закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», где дается понятие местного самоуправления, как признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Кроме этого по данным Министерства по делам национальностей и религиозной политики РФ 25 из 89 субъектов РФ сформировали свою нормативную базу местного самоуправления до вступления в силу федерального закона от 12 августа 1995 года.

Это были примеры из законодательной практики бывших союзных республик СССР. Раньше когда Казахстан входил в состав Союза СССР, 15 февраля 1995 года, был принят Закон КазССР «О местном самоуправлении и местных советах народных депутатов КазССР», который давал понятие местного самоуправления в КазССР – это самостоятельная организация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов, касающихся данной территории и ее населения, на основе законов и собственной материально-финансовой базы. Вообще в этом законе раздел о территориальном общественном самоуправлении был самым разработанным, в нем, кроме определения была закреплена система местного самоуправления, его компетенции и т.п.

В Конституции РК 1993 года, о местном самоуправлении вообще не говорилось. В ст. 90 ч. 2 закреплялось: «решение вопросов местного значения осуществляется местными представительными и исполнительными органами». В Законе РК от 10 декабря 1993 года «О местных представительных и исполнительных органах РК», термин «местное самоуправление» даже не упоминался. Закреплялась лишь возможность (ст. 53-54 Закона) для рассмотрения наиболее важных вопросов, затрагивающих интересы населения соответствующей территории, проводить собрание представителей граждан поселка, аула (села), аульного (сельского) округа, достигших 18-летнего возраста, и регламентировалась компетенция собрания.

Конституция РК 1995 года содержит в отличие от Конституции 1993 года статью 89, посвященную местному самоуправлению. «Впервые в Конституции представлены нормы о местном самоуправлении.

Гарантируется их самостоятельность в пределах их полномочий. Тем самым заложены предпосылки для становления и развития системы местного управления и самоуправления, государственного управления с элементами децентрализации на местах и политическим контролем со стороны местного населения в лице своих представительных органов». Конституция закрепляет, что в РК признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ч.2 ст. 89). Для уточнения этого понятия Толковый словарь Конституции РК разъясняет, что «местное самоуправление – признанный Конституцией 1995 года (ст. 89) демократический институт самостоятельного решения населением вопросов местного значения».

Статья 89 Конституции является единственной правовой основой местного самоуправления в нашей республике.

Учитывая положения Европейской Хартии местного самоуправления, опыта Российской Федерации, других суверенных государств – участников СНГ, предложений и мнений ведущих ученых - государствоведов Казахстана и других стран, можно предложить следующее определение: местное самоуправление – это система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное решение вопросов местного значения, исходя из интересов жителей сельских и городских местных сообществ, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения.

Тема 3. Принципы, функции и модели местного самоуправления

Цель лекции: сформировать у слушателя четкое представление, какие основные начала и идеи заложены в местном самоуправлении, какова его сущность и функции, в каких формах они осуществляются.

Задачи лекции:

1. Дать определение принципов местного самоуправления и раскрыть, какие принципы должны быть закреплены в Законе «О местном самоуправлении».

2. Дать определение функций местного самоуправления и раскрыть, какие функции оно должно осуществлять и как это должно быть закреплено законодательно.

3. Раскрыть, какие в мировой практике существуют модели местного самоуправления:

А) англо-саксонская;

Б) континентальная (французская); В) советская.

Ключевые слова:

- принципы самоуправления;
- функции самоуправления;

- модели самоуправления;
- англо-саксонская модель;
- континентальная (французская) модель;
- советская модель.

Основное содержание:

Принципы местного самоуправления – это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами.

На наш взгляд, необходимо дополнить проект Закона «О местном самоуправлении» следующей статьей «Принципы местного самоуправления», где следует заключить следующие принципы:

1. самостоятельности решения населением вопросов местного значения;
2. обеспечение широкого участия граждан в осуществлении местного самоуправления;
3. экономической и самостоятельной самостоятельности;
4. многообразия моделей местного самоуправления;
5. организационного обособления местного самоуправления в системе управления обществом и государством;
6. гарантированности местного самоуправления.

Кроме этих принципов необходимо закрепить в этой статье принципы, ранее имевшиеся в Законе «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов КазССР»:

7. выборности органов местного самоуправления, их подотчетности и подконтрольности населению;
8. законности;
9. защиты прав, свобод и законных интересов граждан;
10. гласности и учета общественного мнения.

Закрепление этих принципов позволит создать стройную теорию местного самоуправления. Этой же цели послужит закрепление функций местного самоуправления. Такой статьи опять таки нет в проекте Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении». А она, думается, должна быть. В принципе, здесь ничего нового придумывать не надо. Можно взять за основу ст. 4 Закона КазССР «О местном самоуправлении и Советах народных депутатов», посвященную основным функциям местного самоуправления.

Под функциями местного самоуправления понимаются основные направления муниципальной деятельности. Они обусловлены природой местного самоуправления, его принципами, а так же теми целями и задачами, к достижению которых стремится местное самоуправление.

Думается, необходимо в статье о функциях местного самоуправления закрепить следующие из них, уже ранее (в Законе 1991 года) имевшиеся:

1. соблюдение законов, охрану правопорядка, прав, свобод и законных интересов граждан;
2. организацию жилищного, коммунально-бытового, транспортного, торгового и иного хозяйственного обслуживания населения;
3. организацию социально-культурного обслуживания населения;
4. воспитание культуры межнациональных отношений, сохранение и развитие национальных культур;
5. эффективное использование муниципальной собственности;
6. охрану природы, рациональное использование земли, других природных ресурсов;
7. развитие малого бизнеса с использованием разных форм собственности;
8. поддержку и развитие всех форм гражданской инициативы населения, направленных на улучшение условий жизни и повышение благосостояния граждан.

Кроме этих функций, на наш взгляд, надо закрепить еще две:

1. функция обеспечения участия населения в решении местных дел.

«Местное самоуправление способствует приближению власти к народу, созданию гибкого механизма местного управления с меньшей бюрократией, нежели при централизованной системе управления».

2. защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РК и текущим законодательством. В законе должно быть закреплено, что органы местного самоуправления вправе обращаться за защитой своих прав в суд.

В литературе, посвященной местному управлению, различаются три его основные модели (системы), в целом соответствующие основным правовым системам, семьям современности: англосаксонская (английская), континентальная (французская) и «советская». Выделение указанных моделей базируется, прежде всего, на тех принципах, которые лежат в основе отношений местных органов как между собой, так и с вышестоящими властями.

Англосаксонская модель местного самоуправления (США, Великобритания, Канада, Австралия и др.) предполагает, что местные представительные органы действуют автономно в пределах предоставленных им полномочий и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует. При этом отсутствуют также уполномоченные центрального правительства, опекающие местные органы самоуправления.

В большинстве стран мира (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближайший Восток) получила распоряжение континентальная (французская) модель местного самоуправления. Для нее характерно сочетание местного самоуправления с местным управлением. При этом на местные органы управления возлагаются определенные функции в отношении местного самоуправления. Исторически первая такая функция – это административная опека. Решения органов местного самоуправления не могут вступить в силу, пока не получат одобрения местного администратора, назначенного или уполномоченного сверху (префекта, губернатора и т.п.). Сегодня преобладает функция административного надзора, который ограничивается проверкой только законности решений органов местного самоуправления.

Кроме этого модель характеризуется определенным подчинением нижестоящих звеньев вышестоящим в некоторых вопросах.

От вышеназванных моделей принципиально отличаются так называемая «советская» модель. К настоящему времени она, правда, представляет не столько практический, сколько научный интерес. Сейчас она продолжает сохраняться в той или иной форме лишь в нескольких странах, продолжающих считать себя социалистическими (Китай, Куба, КНДР, Вьетнам). Большинство бывших стран социализма отказались от «советской» модели, закрепив в своем законодательстве континентальную (французскую) модель или близкие к ней.

Тема 4. Система местного самоуправления

Цель лекции: сформировать у студентов четкое представление о том, что такое система местного самоуправления и какие элементы в нее входят.

Задачи лекции:

1. Дать четкое определение системы местного самоуправления и раскрыть, как она закреплена конституционно и законодательно, обозначить ее элементы.
2. Дать понятие местного референдума, его принципов, задач, вопросов, выносимых на него, его механизма.
3. Дать понятие выборов в органы местного самоуправления, их принципов и механизма.
4. Дать определение органов местного самоуправления, принципов их организации и деятельности.
5. Раскрыть другие элементы системы местного самоуправления:
 - отзыв депутата представительного органа местного самоуправления;

- народная законодательная инициатива;
- местный опрос населения и др.

Ключевые слова:

- система местного самоуправления;
- местный референдум;
- органы местного самоуправления;
- органы территориального общественного самоуправления;
- отзыв депутата представительного органа местного самоуправления;
- местный опрос

населения; Основное содержание:

Система местного самоуправления

Под системой местного самоуправления следует понимать совокупность органов местного самоуправления, территориального общественного самоуправления, форм прямого волеизъявления граждан, других организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления, через которые население муниципального образования, реализует признаваемую и гарантируемую Конституцией власть, решает исходя из своих собственных интересов, исторических и иных местных традиций вопросы местного значения. Рассмотрим элементы системы:

Местный референдум.

Конституция РК местный референдум не предусматривает, а Конституция РФ ставит его на первое место среди всех остальных форм осуществления местного самоуправления.

Впервые термин «местный референдум», как элемент системы местного самоуправления, получил законодательное закрепление в Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» в ст.

2. Термин «референдум» с латинского языка – «то, что должно быть сообщено».

Референдум – прямое волеизъявление граждан, осуществляемое путем голосования по различным важнейшим вопросам общественной жизни. Референдумы по масштабу бывают всенародные и местные.

В законодательстве РФ используются различные определения понятия

«местный референдум». Статья 2 Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» определяет местный референдум как «голосование граждан РФ, постоянно или преимущественно проживающих в границах одного или нескольких муниципальных образований, по важным вопросам местного значения,

которое проводится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, Конституциями, уставами, законами субъектов РФ, а так же уставами муниципальных образований». Следовательно, рамки местного референдума определяются локальностью территории, решением только вопросов местного значения и участием в них граждан, проживающих на данной территории.

В Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ст. 2) местный референдум определен как голосование граждан по вопросам местного значения. Законы о местном референдуме, принятые в субъектах РФ закрепляют различные понятия «местного референдума». Например, Закон Читинской области «О местном референдуме в Читинской области» от 29.02.1996 года, закрепляет, что местный референдум

– это голосование жителей, проживающих в границах территорий муниципальных образований, по наиболее важным вопросам местного значения.

В Законе Иркутской области «О местных референдумах в Иркутской области» от 17.12.1996 года, под местным референдумом понимается

народное голосование, проводимое по наиболее важным вопросам местного значения. Эта формулировка носит спорный характер: - во-

первых, не ясно, что такое народное голосование;

- во-вторых, не указан масштаб территории, в пределах которой должен проводиться местный референдум.

Понятие местного референдума обладает отличительными признаками:

1. непосредственное осуществление гражданами муниципальных образований власти, источником которой в соответствии с Конституцией является народ всей страны. Власть реализуется в данном случае путем прямого волеизъявления посредством голосования.

2. в референдуме принимают участие только граждане, которые проживают на территории, где проводится местный референдум.

3. локальность территории, где проводится местный референдум.

4. сфера влияния референдума ограничена вопросами местного значения.

Следовательно, местный референдум – это осуществляемое в пределах муниципального образования, посредством голосования, прямое волеизъявление граждан, проживающих в границах муниципального образования, направленное на решение вопросов местного значения, отнесенных к компетенции местного самоуправления, которое проводится в соответствии с Конституцией, законами и уставами муниципальных образований.

В проекте Закона «О местном референдуме в РК» (министерства юстиции) дается следующее определение: местный референдум – принятие

решения населением административно-территориальной единицы посредством голосования по наиболее важным вопросам местного значения.

В соответствии с законодательством РФ местные референдумы делятся на обязательные и консультативные. Под обязательным следует понимать местный референдум, результатом которого является решение, обязательное к исполнению всеми субъектами муниципально-правовых отношений.

Закон Ивановской области «О местном референдуме в Ивановской области», в ст.3 закрепляет, что результаты, полученные при проведении консультативного референдума, не носят обязательного характера и учитываются органами и должностными лицами местного самоуправления при принятии соответствующих нормативно-правовых актов.

Конституция РФ предусматривает такую форму осуществления местного самоуправления, как учет мнения населения. В соответствии со ст. 131 Конституции «изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий». Этот учет мнения и есть консультативный референдум.

Принципы проведения местного референдума:

1. Право граждан на участие в местном референдуме является неприкосновенным правилом его проведения. В местном референдуме имеют право участвовать граждане, проживающие на территории муниципального образования, обладающие избирательным правом, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии и т.д.

Не имеют права участвовать в местном референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

2. Непосредственное участие граждан в референдуме.
3. Добровольность участия граждан в местном референдуме.
4. Свободное волеизъявление.
5. Тайное голосование.
6. Гласность.
7. Законность.

В соответствии с Проектом закона «О местном самоуправлении в РК» (Министерство юстиции) предметом референдума может быть любой вопрос, относящийся к ведению местного самоуправления и не находящийся в ведении государственных органов.

Решение о проведении местного референдума принимается Кенесом (представительным органом местного самоуправления) по инициативе не менее 1/3 населения местного сообщества, по собственной инициативе или по

представлению Торе (лицо, осуществляющее организацию исполнения принятых Кенесом решений).

Расходы, связанные с подготовкой и проведением местного референдума, производятся за счет средств местного сообщества. Запрещается финансирование подготовки и проведения местного референдума иностранными государствами, международными и иностранными организациями, иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Решение о проведении местного референдума принимается Кенесом не позднее 30 календарных дней со дня внесения предложения об этом. В решении о проведении устанавливается:

- а) дата проведения референдума;
- б) формулировка выносимого вопроса;

в) иные вопросы, связанные с проведением референдума. Решение о проведении местного референдума, проекты решений по выносимым на рассмотрение местного вопросам подлежат опубликованию в СМИ.

Для изучения мнения населения при подготовке программ, планов застройки, проектов решений по вопросам местного значения используется такая форма непосредственной демократии, как опросы граждан, проживающих в границах муниципальных образований. Эта форма волеизъявления граждан закреплена в нормах отдельных законов о местном самоуправлении субъектов РФ и в уставах местных сообществ.

Закон «О местном самоуправлении в Иркутской области», устанавливает в ст. 50, что местный опрос – это голосование граждан, проживающих на территории муниципального образования (части территории) по вопросам представляющим общественный интерес, в целях выявления мнения населения. Местный опрос проводится по важнейшим вопросам общественно-политического, социально-культурного развития муниципального образования. Например, Закон г. Москвы от 25 июня 1997 года «О консультативном опросе граждан в районе г. Москвы», закрепляет, что на опрос может быть вынесен любой вопрос, непосредственно затрагивающий интересы граждан по месту их проживания, относящийся к сфере:

- экологической безопасности;
- бытового, торгового, медицинского, общеобразовательного, культурного и иного обслуживания

населения;

- благоустройства, озеленения территории;
- использования дворовых и внутридворовых территорий; -осуще

На опрос не могут выноситься вопросы, нарушающие личные права граждан, а так же затрагивающие интересы граждан, проживающих вне территории опроса.

Опросы бывают сплошные и выборочные.

Сплошной опрос (анкетирование) означает, что все население или не менее 50% граждан должны быть опрошены по тому или иному вопросу.

Выборочный опрос (анкетирование) предполагает изучение мнения небольшой группы респондентов.

Законодательство и Уставы муниципальных образований предусматривают различный подход к осуществлению опроса. В

Иркутской области установлено, что местный опрос осуществляется в формах выборочного социологического опроса (анкетирование, интервьюирование) в порядке, определенном актами местного

самоуправления, либо народного голосования, проводимого по процедуре местного референдума, т.е. законодатель предусмотрел и выборный и

сплошной опрос граждан.

В ряде субъектов РФ сохранилась и такая важная форма как народное обсуждение. Народное обсуждение осуществляется путем, сбора, обобщения и учета, поступивших от населения в органы местного самоуправления предложений и замечаний по проектам решений, опубликованных в СМИ, с целью выявления мнения населения. На народное обсуждение выносятся вопросы местного значения. Правом вынесения вопросов на народное обсуждение обладают органы и должностные лица местного самоуправления в соответствии с законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований. Результаты народного обсуждения, равно как и опросов, могут быть доведены до жителей через средства массовой информации или иным способом.

Отзыв депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Этот институт непосредственной демократии повышает ответственность каждого из них перед избирателями за порученное дело. Федеральный закон «Об общественных принципах организации местного самоуправления» в ст. 18 предусматривает возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Этот принцип отражен и в законодательстве субъектов РФ. Нормы об отзыве депутатов и должностных лиц местного самоуправления закреплены в законах о местном самоуправлении субъектов РФ. В 15 субъектах РФ приняты специальные законы о порядке отзыва. В 2-х областях этот вопрос урегулирован в избирательных кодексах.

Основанием отзыва, как правило, является невыполнение своих депутатских обязанностей, нарушение законодательства, устава муниципального образования, совершения действий недостойных звания депутата, игнорирование законных интересов граждан.

В соответствии с законодательством, инициативные группы организуют сбор подписей. Законы предусматривают различное количество подписей избирателей. Эта норма колеблется от 1 до 20% от общего числа избирателей. В Красноярском крае группа избирателей, краевое избирательное объединение вправе внести предложение в соответствующий представительный орган о проведении голосования об отзыве депутата при условии, что такое предложение поддержат не менее 1% избирателей соответствующего избирательного округа. В Уставе г. Тынды Амурской области эта норма соответствует 20% избирателей округа. Устав г. Свердловска снижает эту норму до 200 подписей избирателей.

За последние годы в РФ граждане муниципальных образований выступили с инициативой отозвать избранных глав муниципальных администраций 6 городов, 3 районов, 15 поселков и сельсоветов.

Тема 5. Основы деятельности местного самоуправления

Цель лекции – сформировать у студентов четкое понимание, что такое основы местного самоуправления, какие элементы они включают, как они закреплены конституционно и законодательно и каковы перспективы и проблемы их развития.

Задачи лекции:

1. Дать четкое понятие основ местного самоуправления.
2. Дать понятие и раскрыть специфику, правового закрепления территориальной основы.
3. Дать понятие и раскрыть специфику демографической основы.
4. Дать понятие, раскрыть специфику и правовое регулирование экономической и финансовой основ местного самоуправления.
5. Дать понятие, раскрыть специфику становления и развития правовой основы местного самоуправления.

Ключевые слова:

- основы местного самоуправления;
- демографическая основа;
- территориальная основа;
- экономическая основа; - финансовая основа;
- правовая основа.

Основное содержание:

Основы местного самоуправления можно определить как совокупность правовых норм, содержащихся в Конституции РК, в текущем законодательстве и закрепляющих наиболее принципиальные, важные, общие для всех муниципальных образований территориальные, правовые,

финансово-экономические основы деятельности населения по решению задач местного значения.

Основы местного самоуправления представляют собой важнейшие образующие элементы, которые находятся в тесном взаимодействии, развитии и составляют фундамент местного самоуправления. Ими являются человек (сообщество граждан), территория, экономика и право.

Демографическая основа представляет собой совокупность норм, устанавливающих один из характерных признаков местного самоуправления

– наличие населения на данной территории.

Демография – это наука о закономерностях воспроизводства населения в общественно-исторической обусловленности этого процесса. Местное самоуправление действует только при наличии граждан в пределах той или иной территории. Обязательность наличия граждан вытекает из Конституции РК. Статья 89 устанавливает, что местное самоуправление осуществляется населением, гражданами. Граждане осуществляют местное самоуправление с применением различных форм представительной и непосредственной демократии. Сообщество граждан является первичным признаком возможного наличия местного самоуправления.

Территориальная основа местного самоуправления представляет собой совокупность норм, регулирующих территориальное устройство муниципального образования, определяющих состав земель муниципального образования, его границы и порядок их установления и изменения. Это положение вытекает из установления, что осуществление власти в обществе и государстве связано с территориальным устройством. При этом каждый уровень власти реализует свои властные функции в границах определенной территории. Подразделение территории государства на отдельные муниципальные образования, осуществляется для обеспечения наиболее эффективного управления в обществе. Местное самоуправление есть одна из форм осуществления власти на местах, в пределах территорий отнесенных для этих целей государством.

Конституция РК в статье 89 установила, что местное самоуправление осуществляется в городских и сельских местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения. Проект закона «О местном самоуправлении в РК» (Министерства юстиции) в ст.1 п.4 закрепляет, что местное самоуправление осуществляется в пределах аула (села), поселка, аульного (сельского) округа, района, города районного значения. На территории одной административно-территориальной единицы может быть образовано одно местное сообщество.

Конституция РФ в ст. 131 установила, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях. Перечень наименования территорий не является исчерпывающим. Это означает, что другие нормативные акты, могут предусматривать более широкий перечень территориальных единиц, в которых возможно местное самоуправление. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» в ст.12 ч.1, называет в качестве территорий, где может строится местное самоуправление – города, поселки, станицы, уезды, сельские округа (волости, сельсоветы). На этом перечень не заканчивается, он остается открытым, субъекты РФ вправе установить и др. виды территорий, в пределах которых может быть местное самоуправление. В законодательстве субъектов РФ используются различные подходы к определению территориальных пределов местного самоуправления. Например, Закон «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» устанавливает в ст.8, что местное самоуправление осуществляется в границах ныне существующих районов, городов, станичных, поселковых, сельских и хуторских округов, а также станиц, поселков, сел и хуторов.

В законодательстве субъектов РФ с учетом местных и национальных особенностей используются и такие названия территориальных единиц как аулы, аймаки, сомоны, улусы. В РФ образовано свыше 13 тысяч муниципальных образований, в том числе 581 городских, 762 поселковых, 44 станичных, 1570 уездных, 10213 сельских и волостных.

В РФ согласно законодательства местное самоуправление может осуществляться населением на части поселения (территории микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и т.д.). Здесь организуется территориальное общественное самоуправление.

В соответствии с законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» статья 12 в целях обеспечения конституционного строя, обороны и безопасности государства на отдельных территориях допускается ограничение прав на осуществление местного самоуправления.

К числу таких отдельных территорий относятся территории закрытых административно-территориальных образований.

Экономическая основа местного самоуправления. Местное самоуправление должно иметь право на достаточную для осуществления своих функций и полномочий достаточную экономическую и финансовую базу. Признание и гарантированность государством местного самоуправления предполагает, что государство берет на себя определенные обязательства по созданию необходимых экономических, финансовых условий и предпосылок для развития местного самоуправления.

В соответствии с Европейской Хартией местного самоуправления

1. органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание

собственными достаточными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций;

2. финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией и законом полномочиям.

Экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество находящиеся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а так же в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования. (закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»).

Конституция РФ (ст.8) закрепляет положение о том, что муниципальная собственность признается и подлежит равной защите наряду с другими формами собственности.

Под муниципальной собственностью понимается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а так же другим муниципальным образованиям (ст.125 ГК России) от имени муниципального образования право собственника осуществляют органы местного самоуправления. Имущество, находящиеся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и другими учреждениями. Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского или другого муниципального образования.

Финансовую основу местного самоуправления составляет бюджет муниципального образования. Финансовые ресурсы муниципального образования являются составной частью экономической основы местного самоуправления.

Под финансовыми ресурсами муниципального образования следует понимать совокупность финансовых средств, состоящих из средств местных бюджетов, внебюджетных фондов, финансовых ресурсов муниципальных предприятий, ссуд, займов, средств от продажи муниципальной собственности, ценных бумаг и т.д.

В соответствии с законом «О местном самоуправлении и местных советах народных депутатов» от 15 февраля 1991 года, финансовую основу местного самоуправления составляли:

1. Финансовые ресурсы местного СНД, состоявшие из бюджетных и внебюджетных средств;

2. Финансовые ресурсы территориальных обществ самоуправления (образовывались за счет добровольных взносов организаций,

граждан, доходов от созданных его органами предприятий и провозимых грузов.

На районном уровне местный бюджет пополняют следующие доходы:

1. Налог на прибыль и доходы предприятий, учреждений, организаций, относящихся к коммунальной собственности района;
2. Налог на прибыль предприятий и организаций потребительской кооперации;
3. Налог на прибыль коллективных хозяйств, сельскохозяйственного профиля (колхозы, совхозы);
4. Государственная пошлина, районные налоги и сборы;
5. Дотации и субсидии из бюджета вышестоящего Совета;
6. Дополнительные доходы и сэкономленные финансовые ресурсы, полученные за счет осуществления организованных Советом мероприятий по решению экономических и социальных проблем;

Кроме бюджетных поступлений, активно использовались внебюджетные фонды, которые находились на специальных счетах.

Внебюджетные фонды наполнялись:

- За счет штрафов, взимающихся за получение организациями необоснованной прибыли (доходов) в связи с завышением цен на продукцию, работы, услуги;
- Штрафов за загрязнение окружающей среды и нерациональное использование природных ресурсов и другие нарушения природоохранного законодательства, санитарных норм и правил;
- 50% от суммы объема выявленных проверками скрытых и заниженных доходов предприятий и организаций, расположенных на территории района;
- Доходов от реализации бесхозного и конфискованного имущества;
- Добровольных взносов и пожертвований граждан, организаций;
- Доходов от районных займов, районных денежно-вещевых лотерей и аукционов;
- иных внебюджетных средств.

Правовая основа местного самоуправления – представляет собой взаимосвязанную систему нормативных правовых актов и правовых норм, регулирующих вопросы организации и деятельности местного самоуправления и его предназначения, как института, в общей системе управления.

Формирование основ местного самоуправления в РК началось в последние годы существования СССР: 9 апреля 1990 года, был принят закон СССР «Об общих началах и принципах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Этот закон:

1. Определил местное самоуправление как часть социалистического самоуправления народа, призванное обеспечивать реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории, охраны окружающей среды;

2. Установил систему местного самоуправления, которая включала в себя местные СНД, органы территориального общественного самоуправления, формы непосредственной демократии;

3. Закреплял положение о том, что местное самоуправление осуществляется в пределах границ административно-территориальных единиц, а экономическую основу местного самоуправления составляет коммунальная собственность.

Закон КазССР «О местных советах народных депутатов и местном самоуправлении в КазССР» от 15.02.1991 года:

1. Давал определение местного самоуправления;

2. Закреплял его принципы, функции, систему, органы;

3. Устанавливал перечень территорий, на которых может осуществляться местное самоуправление;

4. Закреплял положение о том, что СНД – это органы местного самоуправления, и им отводится главенствующая роль в системе местного самоуправления.

Более в РК законов о местном самоуправлении не было принято. Были разработаны проекты закона в 1997, 2000, 2005 годах.

1. Правовую основу местного самоуправления в РК составляет:

2. Конституция Республики Казахстан;

3. Закон «О местном самоуправлении в Республике Казахстан»;

4. другие нормативно-правовые акты, содержащие муниципально-правовые нормы;

5. Уставы местных сообществ.

Тема 6. Полномочия местного самоуправления

Цель лекции: сформировать у слушателя четкое представление о том, что такое полномочия (компетенция) местного самоуправления, какова их структура и элементы, и как разграничивается компетенция в системе местного самоуправления, а также с местными представительными и исполнительными органами.

Задачи лекции:

1. Дать четкое понятие полномочий (компетенции) местного самоуправления, раскрыть их структуру и элементы.
2. Раскрыть, как разграничивается компетенция в системе местного самоуправления, также с местными представительными и исполнительными органами.
3. Раскрыть компетенцию муниципального образования в целом.
4. Раскрыть компетенцию, осуществляемую гражданами, проживающими в пределах муниципального образования.
5. Раскрыть компетенцию органов местного самоуправления.
6. Раскрыть компетенцию выборных должностных лиц местного самоуправления.

Ключевые слова:

- местное самоуправление;
- компетенция местного самоуправления;
- полномочия местного самоуправления;
- органы местного самоуправления;
- выборные должностные лица местного самоуправления.

Основное содержание:

Полномочия (компетенция) местного самоуправления – это установленные нормами Конституции, законов, подзаконных актов совокупность прав, обязанностей, предметов ведения граждан муниципального образования, органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления для осуществления задач и функций местного самоуправления.

Составные элементы компетенции:

1. права и обязанности, с помощью которых реализуются функции и задачи местного самоуправления. Они делятся на три группы:
 - установленные законами;
 - делегированные государством;
 - добровольные, т.е. собственные.
2. предметы ведения, т.е. сферы деятельности.

Компетенция в системе местного самоуправления делится на:

- компетенцию местного самоуправления муниципального образования в целом;
- выделенную из нее компетенцию, осуществляемую гражданами;
- компетенцию органов местного самоуправления;
- компетенцию должностных лиц местного самоуправления.

Под компетенцией муниципального образования следует понимать компетенцию местного самоуправления как института управления в целом. То есть это совокупность предметов ведения местного самоуправления, а именно вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

К вопросам местного значения относятся:

1. принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;
2. владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью;
3. местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;
4. комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
5. содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;
6. организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;
7. организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения;
8. охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
9. регулирование планирования и застройки территорий муниципальных образований;
10. создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;
11. контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
12. регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр;
13. организация, содержание и развитие муниципальных энерго-; газо-; тепло-; водо – снабжения и канализации;
14. организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;
15. муниципальное дорожное строительство;
16. благоустройство и озеленение территорий муниципального образования;

17. организация утилизации и переработки бытовых отходов;
18. создание условий для обеспечения населения, муниципальных учреждений услугами торговли, общественного питания, бытового обслуживания;
19. создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;
20. обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения и др.

К компетенции органов местного самоуправления относятся:

1. полномочия органов местного самоуправления в области плановофинансовой деятельности;
2. полномочия органов местного самоуправления в области управления муниципальной собственностью, взаимоотношений с предприятиями, учреждениями, органами на территории местного самоуправления;
3. полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений и охраны природы;
4. полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений и охраны природы;
5. полномочия органов местного самоуправления в области строительства, жилищного хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания населения, транспорта и связи;
6. полномочия органов местного самоуправления в социальнокультурной области;
7. полномочия органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка, прав и свобод граждан.

Тема 7. Гарантии местного самоуправления

Цель лекции – показать, какие существуют виды гарантий в системе местного самоуправления, как они закреплены конституционно и законодательно.

Задачи лекции:

1. Дать определение экономических гарантий местного самоуправления, показать их специфику и раскрыть, как они закреплены конституционно и законодательно.
2. Дать определение организационных гарантий местного самоуправления, раскрыть их специфику, конституционное и законодательное закрепление.

3. Дать определение правовых гарантий местного самоуправления, раскрыть их специфику, конституционное и законодательное закрепление.

Ключевые слова:

- местное самоуправление;
- экономические гарантии; - организационные гарантии;
- правовые гарантии.

Основное содержание:

Гарантии местного самоуправления закреплены в Конституции РК, законодательных актах, в уставах муниципальных образований и в иных нормативно-правовых актах органов местного самоуправления. Статья 89 п.4 Конституции РК 1995 года закрепляет, что гарантируется

самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом.

Гарантии местного самоуправления можно разделить на экономические, организационные и правовые.

Экономические гарантии заложены в становлении и развитии экономической и финансовой основ местного самоуправления, создании муниципальной собственности, формировании достаточной налогооблагаемой базы за счет развития местного производства и внедрения новых, современных технологий.

Организационные гарантии создают условия для осуществления гражданами местного самоуправления с использованием формы непосредственной и представительной демократии.

Граждане должны иметь гарантии на местный референдум, на выборы органов и должностных лиц местного самоуправления, на отзыв депутата и выборного должностного лица, на правотворческую гражданскую инициативу, на проведение собраний и сходов, на обращение в органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления для реализации функций наделены соответствующей компетенцией, гарантирующее выполнение задач местного значения.

Правовые гарантии местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, обеспечивающих деятельность всей системы местного самоуправления. Они устанавливаются Конституцией, законами, уставами муниципальных образований. Цель этих правовых актов состоит в том, чтобы обеспечить нормальную, полноценную деятельность местного самоуправления и его органов в решении задач местного значения, а также защиту прав местного самоуправления.

Гарантии местного самоуправления измеряются силой нормативноправовых актов, принимаемых в системе местного самоуправления, обязательностью их выполнения и ответственность за их невыполнение и ненадлежащие выполнение.

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями, органами местного самоуправления и гражданами.

Одной из правовых гарантий является обязательность рассмотрения органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями обращений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и принятия по ним решений.

Не менее важной в условиях становления правового государства является гарантия судебной защиты местного самоуправления.

Тема 8. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Цель лекции: раскрыть, что понимается под ответственность в муниципальном праве, каковы ее виды и как они закреплены законодательно и конституционно.

Задачи лекции:

1. Дать четкое определение ответственности в муниципальном праве.
2. Раскрыть специфику ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц перед населением.
3. Раскрыть специфику ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством.
4. Раскрыть специфику ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.

Ключевые слова:

- местное самоуправление;
- ответственность перед населением;
- ответственность перед государством;

- ответственность перед юридическими и физическими лицами.

Основное содержание:

Ответственность в муниципальном праве представляет собой наступление неблагоприятных последствий, которые применяются к субъектам муниципальных правоотношений, не исполняющим или ненадлежащим образом исполняющим свои обязанности по отношению к другим участникам правоотношений.

Перед населением органы местного самоуправления несут ответственность в результате утраты доверия. В случае если представительный орган местного самоуправления утратил доверие, то его депутаты должны быть отозваны. Инициативой отзыва могут обладать граждане, проживающие в границах соответствующего избирательного округа. Вопрос об отзыве депутатов и об упразднении представительного органа не могут быть вынесены на местный референдум.

Мерой ответственности перед населением выборных должностных лиц местного самоуправления и должностного лица местного самоуправления является также отзыв.

Органы местного самоуправления несут ответственность перед государством, которая наступает в случае нарушения ими Конституции, законов, устава муниципального образования.

Для органа местного самоуправления существует в данном случае один вид ответственности – прекращение его деятельности. Должностное лицо местного самоуправления может быть привлечено к уголовной, административной, дисциплинарной ответственности в зависимости от совершенного деяния. Отраслевые законы предусматривают составы должностных преступлений и меру их пресечения.

В Российской Федерации во избежание необоснованных претензий в адрес органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, устанавливает, что для определения вины органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления законодательный орган субъекта РФ может обратиться в соответствующий суд за заключением о признании несоответствия их деятельности Конституции, законам, уставу муниципального образования. Заключение суда о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции, законам, уставу муниципального образования является основанием для рассмотрения законодательным органом государственной власти субъекта РФ вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в результате их неправомерных действий и бездействия, причиняющий имущественный или иной ущерб субъектам правоотношений.

Должностное лицо местного самоуправления несет уголовную, административную или дисциплинарную ответственность.

Органы местного самоуправления являются юридическими лицами, что значит, что они самостоятельно выступают в гражданском обороте и несут ответственность за совершаемые ими действия. Ущерб, нанесенный органами местного самоуправления юридическим и физическим лицам, возмещается за счет местного бюджета или иного имущества, входящего в состав муниципальной собственности.

Тема 9. Становление и развитие местного самоуправления в зарубежных странах

Цель лекции: раскрыть специфику становления и развития института местного самоуправления в зарубежных странах, выявить общие черты, тенденции, перспективы.

Задачи лекции:

1. Раскрыть специфику становления и развития местного самоуправления в Великобритании
2. Раскрыть специфику становления и развития местного самоуправления во Франции.
3. Раскрыть специфику становления и развития местного самоуправления в Германии.
4. Раскрыть специфику становления и развития местного самоуправления в Японии
5. Раскрыть специфику становления и развития местного самоуправления в России.

Ключевые слова:

- местное самоуправление;
- графства;
- округа;
- общины;
- приходы;
- корпорация Лондонского Сити;

- коммуны;
- департаменты;
- регионы;
- «южногерманский совет»;
- неправельный магистрат;
- бургомистр;
- «северогерманский совет»;
- префектуры; - города;
- волости.

Основное содержание:

Типы местного самоуправления

1. Местное самоуправление в Великобритании.
2. Местное самоуправление во Франции.
3. Местное самоуправление в Германии.
4. Местное самоуправление в Японии.
5. Местное самоуправление в КНР.

Основы правовых муниципальных систем большинства европейских стран, а также США, Японии и ряда других государств были заложены в ходемунципальных реформ XIX века, хотя традиции, городского

самоуправления уходят корнями в глубину веков к первичным ячейкамобщества: демократии античного мира, городским и сельским общинам средневекового сословного государства. Муниципальные реформы XIX

веков основывались на фундаменте, который закладывался для них уже всредние века.

Средневековые города с их административным, финансовым и судебным правлением, купленным или отвоеванным у феодальных властей, в условиях сословного городского самоуправления несли зародыш буржуазногомуниципализма. (Барабашев Г.В.).

Конституционное движение, толчок которому в европейских странах дала Великая французская революция, привело не только к появлению новых форм организации власти в сфере высшего государственного управления, но и с неизбежностью поставило задачу преобразования местного управления по новому типу, свободной от сильной бюрократической опеки центра. Требование последовательного проведения начал местного самоуправления являло собой логический вывод из основных принципов конституционного, правового государства, которое приходит на смену (-----), демократическому государству эпохи абсолютизма. Поэтому естественно, что местное самоуправление, предлагающее известную автономию,

обособленность в системе государственной власти, становится лозунгом политических движений и правовых реформ XIX века.

Существуют различные типы местного самоуправления, что предопределяет особенности развития муниципального права в различных странах мира.

В Великобритании – родине классических муниципальных форм – сложился тип местного самоуправления, получивший название англосаксонского. Подобная муниципальная система действует в США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии и др. Эта система выросла из местных общин и приходов, а также из городов, управление которыми постепенно включалось в государственную вертикаль управления. Начиная с Вильгельма I Завоевателя (XI век) самоуправляющимся англосаксонским общинам была предоставлена широкая автономия не только в исполнении предписаний королевской власти, но и в собственном

правотворчестве. Территориальным органам на местах вверялись все стороны управленческой деятельности, вплоть до осуществления судебно-полицейской функции. В процессе эволюции государственного устройства произошло отделение управленческой функции от правоохранительной и правоприменительной деятельности, но в целом, государственно-правовая природа муниципального управления не менялась. Муниципалитеты никогда не отрывались от государственной формы организации власти на Британских островах. И если верховная власть всегда была прежде всего властью законодательной, то местная территориальная власть была и есть властью исполнительной. Именно поэтому в законодательстве Англии не применяется термин «самоуправление» для муниципалитетов.

Правовая база муниципального управления в Великобритании была создана частными и местными статутами, которые принимал Парламент, определяя полномочия муниципальных органов. С 1689 по 1832 года

Парламентом было принято более 200 таких актов, создавших основу для принятия в 1834 году Закона «о попечительстве бедных», который считался актом, положившим начало современной системе местного управления и самоуправления. Этот акт предусматривал создание управленческой системы, постоянно работающей с оплачиваемым

аппаратом. Муниципалитеты получили право назначать чиновников, производить различные мероприятия по ликвидации нищеты. В 1835 году Актом о муниципальных корпорациях был в основном установлен правовой статус 178 городов Англии и Уэльса.

Своеобразным итогом многолетней парламентской деятельности по правовому обеспечению муниципальной деятельности явились: Закон «о местном управлении» 1972 года (Англии и Уэльса) и Закон «о местном управлении» 1973 года (Шотландия), носящие инкорпоративный характер.

В 1985 году, Парламент Великобритании принял Закон «о местном

управлении», который внес изменения в местное управление Лондона и Англии в целом.

Характерные черты современной системы муниципального управления Великобритании:

1. Относительная самостоятельность системы муниципального управления по отношению к центральной государственной власти.

2. Ее независимость от правительства в решении многих вопросов местной жизни.

3. Отсутствие на местах полномочных представителей Правительства, опекающих местные выборные органы, однако Правительство оказывает влияние на то, каким образом органы местного самоуправления осуществляют свои задачи.

4. Компетенция муниципальных органов производна от парламентской и муниципалитеты имеют государственную природу. В связи с этим Парламент и Центральное Правительство довольно часто возлагают на муниципалитеты задачи государственного регулирования в пределах соответствующих территорий.

5. Принцип, согласно которому муниципальные органы могут лишь то, что им прямо разрешено законом.

В настоящее время местное управление и самоуправление Англии представлено 32 советами Лондона, корпорацией Лондонского Сити, 39 Советами графств, 36 городскими округами, 296 окружными Советами, 10250 приходами. Население советов графств колеблется от 130 560

человек до 1546 человек. Из 296 окружных Советов, 71 имеет население менее 75 00 человек. Следовательно, вся Англия делится на графства (39) и городские округа (36), но в свою очередь графства делятся на округа, а округа на общины и приходы.

На территории графств, городских округов, округов, формируются представительные органы (советы), которые обладают правом юридического лица. Они функционируют 4 года и обновляются первые 3 года ежегодно на 1/3.

Советы графств правомочны курировать работу:

- полиции, пожарной охраны, землепользования, мелких акционерных компаний, дорожных (местных) социальных служб, образовательных и культурных учреждений, организаций по трудоустройству молодежи, развитию продовольственных, медицинских услуг.

Советы округов и городских округов компетентны в вопросах:

- налогообложения, городского и сельского землепользования, развития предпринимательства и жилищного строительства, местных дорог, организации досуга и отдыха.

Приходы и общины занимаются вопросами распределения земельных участков, развития промыслов, туризма, обустройства пешеходных дорог, автомобильных стоянок, наблюдения за состоянием и предоставлением ритуальных услуг.

Характерными особенностями обладает местное самоуправление в Лондоне. Столица, за исключением административно-финансового центра, разделена на 32 района, которые возглавляются Советами. Лондонский

центр-Сити – обладает особым статусом с правами юридического лица. Управляющими органами лондонского центра являются 3 палаты. В состав основной палаты (общий Совет) входят лорд-мэр, советники, шерифы и другие лица. Анализ их полномочий дает основания для вывода об

усилении роли административных (управленческих приоритетов) по ряду вопросов над самоуправлением. Об этом свидетельствует контролирующая роль столичных министерств над органами самоуправления.

Классическими принципами в организации муниципального исполнительного управления, является его отраслевая и функциональная специализация. Соответствующие департаменты создаются для управления отдельными отраслями или группами отраслей муниципального хозяйства. Муниципалитеты графств и городов-графств имеют по 16 департаментов.

Каждый графский совет состоит из председателя и 70-90 муниципальных советников. В округах и средних городах численный состав Советов составляет 8-10 человек. Председатель совета избирается ежегодно советом из числа советников. Каждый из советников избирается от определенного избирательного округа.

На Британских островах, за исключением муниципального управления Сити, упразднена должность мэра как главы муниципального образования, как независимого должностного лица. Представительские функции

осуществляет председатель муниципального совета, он же организует работу представительного органа, его постоянных комиссий, контролирует их деятельность муниципальный исполнительный аппарат, поддерживает связь с главой муниципального управления и его командой, которые являются наемными работниками муниципального совета,

составляют основу муниципальной службы, деятельность которой вместе с функционированием муниципального совета, называется местным менеджментом. В этом менеджменте участвуют и муниципальные советники, и их комиссии и общественность, и наемные управленцы со своим начальником.

С целью согласования интересов местного управления с целями деятельности Центральной власти в Великобритании имеются ассоциации

графских, окружных и низовых (приходских) звеньев муниципальной системы. Они, как правило, действуют самостоятельно, поддерживают связи с министерствами правительства. Так, в Шотландии действует единая организация муниципальных властей, с помощью которой министр по

делам с Шотландией распределяет государственные субсидии, выделенные Парламентом местному управлению этого района.

Многие из этих ассоциаций активно участвуют в работе Всемирного Союза местных властей (AULA). Это авторитетная неправительственная, международная организация, основной задачей которой является создание благоприятных условий межмуниципального сотрудничества, оказание взаимной помощи в развитии муниципальных структур тем местным органам, которые только встают на ноги, лоббирование и защита интересов совместного самоуправления в собственных государствах и на международном уровне.[1]

Французская модель местного управления

Основные принципы организации самоуправления во Франции были заложены еще в конце 18 – начале 19 веков. Они существенно отличаются от начал в Великобритании. Французское местное управление, положившее начало целой системе управления в Западноевропейских

странах, всегда характеризовалось жесткой иерархией и подчиненностью центральной власти. Это проявилось в развитии системы административного контроля центральной власти над местными органами, бюрократической субординации в отношении центра и мест.

Ключевую роль в системе местного управления играл префект, являвшийся представителем правительственной власти и определивший все направления местной деятельности. Появление этого ключевого

института в административном механизме управления было в какой-то мере обусловлено Революцией 1789 года принципа единой и неделимой нации. Региональное разнообразие было упразднено, были созданы

департаменты, во главе которых были поставлены представители Центральной власти, наделенные широкими полномочиями в управлении подконтрольной им территории. Эта высокоцентрализованная система просуществовала во Франции почти 200 лет.

Франция имеет 4 уровня управления:

Коммунальное, департаментское, региональное и национальное.

Основой местного управления являются коммуны, которых 36 394, причем 22731 из них имеют менее 500 человек населения. Из общего числа коммун 35 в 15 департаментах имеют число жителей 16 человек.

Парадоксально то, что из названных 35 коммун 12 имеют менее 9 жителей, а по закону они должны избирать совет численностью 9 человек. Страна разделена на 96 департаментов; эти департаменты разделены на 325 округов и 4016 кантонов. Существуют еще 5 заморских департаментов, а также 22 региона собственно во Франции и 4 заморских региона. В

настоящее время округа и кантоны не имеют выборных органов.

Франция постоянно делала попытки реформировать местное управление. Преобразования осуществлялись в нескольких направлениях:

1. создание региональных единиц, занимающих промежуточное положение между департаментом и государственным управлением;
2. мероприятия на уровне коммун (структурная реорганизация);
3. реформы административного характера. Они касались разных аспектов местного управления.

Проведенная в 1982 году децентрализация расширила полномочия местных коллективов, обеспечила им большую самостоятельность в решении своих дел. Реформой 1982 года был изменен статус префектов. Они потеряли исполнительную власть в департаменте, руководство регионами и административную опеку за коммунами и департаментами. Закон от 2 марта 1982 года изменил название должности представителя государственной власти в департаментах и регионах, вместо префектов и суперпрефектов они стали именоваться «комиссарами республик» и «помощниками комиссара республики». В соответствии с государственным декретом от 1 мая 1982 года комиссар республики в департаменте – «это хранитель власти» государства в департаменте.

Делегат Правительства, он непосредственно представляет Премьер-Министра и каждого из министров. Под его властью находятся гражданские службы государства при соблюдении положения декрета. Ему поручено при соблюдении национальных интересов наблюдение за исполнением законов и за соблюдением общественного порядка. Комиссар республики руководит службами государства в департаменте. Законом от 2 марта 1982 года, ему были предоставлены значительные права по вмешательству в экономическую и социальную жизнь департамента.

Реформа 1982 года улучшила положение территориальных коллективов. Им были предоставлены большая самостоятельность и полномочия, что вызвало дополнительное вовлечение населения в решение местных вопросов. Так, у коммун, департаментов и регионов появились большие возможности вмешиваться в экономическую деятельность на своих уровнях, например, оказывать помощь испытывающим трудности предприятиям.

Децентрализация расширила возможности местных властей в более

полном удовлетворении социальных потребностей населения, развитии новых услуг.

Наиболее часто коммуны реализуют следующие виды помощи:

- гарантии займов;
- перекупка здания для сдачи его в найм предприятию;
- субсидии и ссуды;
- процентные скидки;
- помощь на профессиональное обучение.

В то же время наличие на местном уровне специально уполномоченного Правительства позволяет государству сохранить достаточно сильные позиции. Необходимо отметить, что в основе правового регулирования компетенции органов местного управления во Франции лежит принцип: муниципальным органам разрешены все действия, которые прямо не запрещены законом и не относятся к компетенции других органов.

В целях реализации политики децентрализации власти в 1983 году, были приняты Закон «о разделении компетенции между коммунами, департаментами, регионами и государством» и Закон «о разделении источников финансирования». Эти акты затем были дополнены другими законами, затрагивающими вопросы организационного строения регионов, местного управленческого аппарата, проведения местных выборов,

межрегионального сотрудничества и участия граждан в деятельности местных органов власти. Основой местного самоуправления во Франции являются коммуны.

Каждая коммуна имеет свой Совет, в который входит от 9 до 49 членов. Каждый совет избирает из своего состава мэра, а также от 2 до 13 постоянных депутатов в зависимости от численности избирателей. Мэр и депутаты образуют орган – муниципалитет и работают в его составе до окончания срока полномочий. Мэр осуществляет свои полномочия под контролем муниципального совета и административным контролем представителя государства в департаменте, выступая одновременно и в качестве государственного служащего и главы местного самоуправления.

Департаменты во Франции имеют двойное назначение:

1. это органы «деконцентрации» власти (деконцентрация – это перенос полномочий по принятию решений на нижестоящие уровни централизованного государственного управления);
2. это децентрализованные единицы системы государственного управления; (децентрализация – это расширение функций и компетенции органов местного самоуправления и соответственно ограничение полномочий центральных органов государственного управления).

Составной частью децентрализованной системы управления являются регионы, советы которых выполняют определенные функции центральных

органов власти и содействуют координации деятельности центральных и местных органов власти по реализации совместной политики развития подконтрольной территории [2].

Местное самоуправление в Германии

Система местного управления в ФРГ строится в соответствии с административно-территориальным делением, сходным в большинстве земель. Страна состоит из 16 земель. В состав земель входят округа,

районы, города в ранге районов и общины. Все 16 федеративных земель имеют собственные, избираемые населением Парламенты, свои

Правительства и располагают законодательными компетенциями во всех областях, в которых законодателем прямо не назван федеральный Парламент.

Самоуправление, согласно современной германской доктрине, означает, что государственные задачи решаются юридическими лицами публичного права. Иначе говоря, государство делегирует часть своих функций органам самоуправления. Федерация и земли, таким образом, являются не

единственными субъектами государственного управления: общины и районы выполняют возложенные на них функции, либо как институты

самоуправления, либо от имени государства по распоряжению как органов в рамках делегированных им функций.

В ФРГ нет федерального закона о местных органах власти, основополагающие начала и принципы самоуправления изложены в статье 28 Основного Закона.

Статус общин в ФРГ характеризуют следующие положения: 1. община выполняет на своей территории под свою ответственность все административные функции за исключением тех случаев, когда законом выполнение этих функций поручено другим структурам управления;

2. община регулирует сферу своей деятельности посредством устава, который не должен противоречить закону;

3. община имеет право самостоятельно решать задачи на местном уровне под свою ответственность, но в соответствии с законами.

Вопросы организации общин и объединений общин решаются в федеральных землях по-разному. Численность населения, проживающая на территории общины, не превышает 30 тысяч жителей. Именно община в традиционном понимании и есть территория местного самоуправления.

Коммунальное управление в ФРГ имеет 4 типа муниципальной администрации:

1. «южногерманский совет» (Баден-Вюртенберг, Бавария) – бургомистр является главой администрации и одновременно представителем общинного совета, избирается непосредственно населением;

2. «неправильный магистрат» (Шлезвиг-Гольштейн, Гессен, Бремен) – функционируют два коллегиальных органа: представительный в лице собрания депутатов общины и исполнительно-распорядительный в лице магистрата.

3. «бургомистр» (Рейнланд-Пфальц, Саар) – глава исполнительно-распорядительного органа бургомистр избирается советом и одновременно представляет на его сессиях;

4. «северогерманский совет» (Северная Рейн-Вестфалия) – глава местной администрации, избранный населением общины – директор – исполняет свои функции под контролем совета и комитета управления.

С учетом указанных типов муниципальной администрации и характера ее взаимоотношений с представительным органом выделяют 4 разновидности коммунальной модели ФРГ:

1. «(Обер) бургомистр-совет»;
2. «Совет-магистрат»;
3. «Совет – общинный директор – комитет по управлению»;
4. «Собрание жителей общины».

«Бургомистр-совет» данная разновидность модели предполагает более сильные позиции бургомистра. Почему?

а) он возглавляет муниципальный совет;

б) он представляет интересы общины (если число жителей более 2 тысяч человек, он является штатным чиновником, в ином случае свои обязанности он выполняет на общественных началах);

в) бургомистр самостоятельно формирует состав администрации, распоряжается финансовыми ресурсами общины, правомочен приостанавливать исполнение решений совета и выполнять иные действия в интересах управления общиной.

Следует отметить, что законодательство Германии не содержит исчерпывающего перечня прав и обязанностей муниципальных органов. Но все задачи муниципального управления классифицируются на:

1. добровольные (по усмотрению общины и ее органов могут строиться, реставрироваться объекты социального назначения – театры, музеи, спортплощадки и т.д.).

2. обязательные (например, пожарная, санитарная, экологическая безопасность);

3. порученные (полицейские функции, дорожная безопасность, строительный надзор).

Вторая коммунальная модель – «Совет-магистрат» представляет собой одну из традиционных разновидностей модели самоуправления. В целом, она мало отличается от предыдущей, так как и здесь сохраняются сильные позиции бургомистра за счет: а) избирательного механизма; б) наличия

квалифицированного аппарата и внештатных советников. Совет избирается на 4 года, бургомистр – на 6 и он имеет влияние на Совет. В аппарате бургомистра работают штатные и внештатные советники, которые и

создают «профессиональный перевес» в пользу бургомистра. Ситуация напоминает взаимоотношения Совета и исполкома в советский период.

«Совет – общинный директор – комитет по управлению» относительно новая разновидность модели муниципального управления. Создаваемый комитет по управлению фактически выполняет контрольные функции за деятельностью общинного директора. Комитет, кроме

контрольных функций, правомочен участвовать в решении основных вопросов общины. Наличие специального контрольного и управляющего органа несколькими причинами:

1. определенными историческими традициями, культурой населения общины;

2. включенностью общины в единую систему публичного управления и сложностью территориального управления (в ФРГ подавляющее число жителей проживает в городах, на долю сельских общин приходится 10% населения);

3. наличием тенденции к объединению отдельных муниципальных образований, вследствие чего растет объем управленческих задач.

«Собрание жителей общины» по своей сути является представительным органом местного самоуправления. Учитывая, что община на своей территории является исключительным и самостоятельным субъектом публичного управления, Конституция ФРГ (ст.28) гарантирует регулировать все дела местного сообщества в рамках закона под свою ответственность.

Собрание жителей общины избирает для исполнительно-распорядительных функций исполнительный орган. Главное должностное лицо муниципального исполнительного органа – бургомистр. Он возглавляет не только исполнительный орган, но и председательствует на заседаниях общинного Совета и решает самостоятельно вопросы текущей жизни общества.

Различные модификации коммунального управления в ФРГ создают благоприятные условия их адаптации к интересам и особенностям отдельных регионов.

Особенности государственного и административно-территориального устройства ФРГ повлияли на коммунальную модель двухуровневого местного самоуправления.

Первый уровень – сельская община или город, не имеющий районного деления.

Второй уровень – объединения общин – округ. Именно административно-территориальное устройство ФРГ допускает возможность быть субъектами муниципального права так называемые города-республики [3].

Местное самоуправление в Японии («дзити»)

Основы местного самоуправления Японии заложены в Конституции 1946 года в главе VIII. Более подробно их деятельность регулируется Законом «о местной автономии» 1947 года, Законом «о местных коммунальных служащих», Законом «о местных налогах».

Структура органов местного самоуправления Японии имеет два уровня:

- префектуральный; - городской.

Каждый уровень местного самоуправления имеют представительный и исполнительные органы:

- префектуральное собрание	—
префектуральное управление;	- муниципальное собрание
муниципальное управление.	—

Местные представительные органы (собрания) обладают функциями местного законодательного собрания. Соответствующие нормативно-правовые акты собраний издаются в строгом соответствии с общенациональными законами и постановлениями Правительства.

Закон «о местной автономии» 1947 года, делит местные органы на две группы: общей компетенции и специальные. Первые в свою очередь подразделяются на административно-территориальные единицы высшего уровня и низшего уровня. К ним относятся Токийский столичный округ, остров Хоккайдо, который управляется как отдельная префектура, две столичные префектуры Киото и Осаки и 43 обычные префектуры.

Токийский столичный округ подразделяется на 23 городских района и ряд городов, поселков и деревень. Остров Хоккайдо, столичные и обычные префектуры делятся на низшие единицы: города, поселки и деревни.

Города с поселками свыше 1 миллиона человек включают районы.

Административно-территориальные единицы низшего уровня включают в свои границы не только собственно места проживания населения, но и окружающие их пахотные земли, леса и др. Например, города Саппоро и Киото входят не только сами города, но и обширные безлюдные горные

массивы вокруг.

Районы крупных городов не имеют статуса единиц местного самоуправления, там не создаются местные собрания, а главы их исполнительных органов назначаются мэром города.

К муниципальному уровню относятся города, поселки, деревни. Все единицы местного самоуправления муниципального уровня имеют одинаковый правовой статус, несмотря на различия в их размерах.

Вопросы, входящие в компетенцию собраний, рассматриваются на сессиях созываемых не более 4 раз в год. Пленарные заседания открыты для общественности, но могут проводиться и закрытые заседания, если за такое решение проголосует более 2/3 депутатов.

На весенней сессии депутаты утверждают муниципальный бюджет, подготовленный исполнительным органом (такая сессия длится 20-28 дней), на осенней сессии заслушивают отчет мэра по итогам минувшего финансового года. Депутатам собрания помимо жалования ежегодно выплачивается по 260 тысяч иен на «исследовательскую работу» и 120 тысяч иен на «ознакомительные поездки» в другие префектуры и города страны.

В компетенцию органов местного самоуправления входят: - поддержание общественного порядка на своей территории;

- обеспечение безопасности, здоровья и благополучия населения и других лиц, временно находящихся на данной территории; - устройство и управление парками, площадями и дорогами;

- ведение коммунального хозяйства;

- устройство и управление школами и больницами.

Однако самостоятельность в решении этих вопросов ограничена целым рядом мер. Так, различные ведомства учреждают различные периферийные филиалы, которые не подчиняются муниципалитетам.

Полиция и школьное образование контролируется государственной комиссией общественной безопасности и министерством просвещения. Налоговое законодательство построено так, что местные органы за счет собственных средств могут покрывать только часть муниципальных

расходов, остальное покрывают государственные дотации. Кроме этого жизненно важные отрасли коммунального хозяйства (электро- и газоснабжение) находятся в руках частных компаний.

Но несмотря на это, избираемые населением местные собрания контролируют деятельность исполнительных органов, а Парламент не может без одобрения местного собрания любой из административных единиц издавать законы, относящиеся к этой единице.

Также Закон «о местной автономии» предусматривает возможность для избирателей непосредственно участвовать в управлении соответствующей административно-территориальной единицей:

1. избиратели имеют право требовать от главы соответствующего муниципалитета обратиться в местное собрание с просьбой принять или отвергнуть решение, если оно не касается налогов и финансов. Такое требование должно быть поддержано не менее 1/15 избирателей данного муниципалитета, и мэр должен в течении 20 дней созвать собрание;

2. если должностные лица исполнительной власти выполняют свои обязанности недостаточно активно, избиратели в таком же порядке могут потребовать от губернатора или мэра обеспечить более полное выполнение ими обязанностей;

3. не менее 1/3 избирателей могут войти в комиссию по контролю за выборами с предложением о роспуске собрания. Комиссия должна вынести этот вопрос на голосование. Если требование одобрено абсолютным большинством голосов избирателей, собраниераспускается.

4. в таком же порядке может быть отозван мэр и др. должностные лица. Как и роспуск собрания, этот вопрос может быть решен только по истечении 1 года с момента начала их деятельности.

5. Важной гарантией автономии местной власти, выступает выделение местной службы в качестве особого, самостоятельного вида публичной службы, регулируемой Законом «о местной публичной службе». В префектурах создаются комиссии по делам персонала, которые активно участвуют в формировании резерва кадрового состава для муниципалитетов [4].

1-4 Таранов А.А. Муниципальное право. Алматы, 1998, 2008.