

Социальная деятельность муниципального образования в России.

1. Понятие и признаки местного самоуправления.

Современные авторы подходят к анализу содержания местного самоуправления с нескольких различных позиций, что обусловлено многоаспектностью данного явления. В целом местное самоуправление может рассматриваться как основа конституционного строя, право населения на управление или форма народовластия.

Первая трактовка исходит из положения Европейской хартии местного самоуправления о том, что принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и закреплён в Конституции государства, а также ст. 12 Конституции РФ, которой признаётся и гарантируется местное самоуправление в РФ, соответствующие положения содержатся в ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Второй подход также обусловлен Хартией, рассматривающей местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения. Согласно ст. 130 Конституции РФ именно местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Подход к рассмотрению местного самоуправления как формы народовластия обусловлен ст. 3 и ст. 130 Конституции РФ. Федеральным законом № 131-ФЗ дано определение местного самоуправления, понимаемого как «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учётом исторических и иных местных традиций» (ст.1).

Местное самоуправление – это организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Наряду с понятием местного самоуправления применяется и понятие «муниципальное управление».

Определение, сформулированное законодателем, позволяет выделить основные признаки местного самоуправления, т.е. критерии, применение которых позволит отличать его от других видов территориального управления:

1. Наличие и функционирование местных представительных органов (городские советы, думы, собрания), обладающих правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, обязательные для исполнения на территории муниципального образования.

2. Выборность местных органов власти, регулярная сменяемость их состава, осуществление общественного контроля над аппаратом управления.

3. Возможность участия всего населения соответствующей территории в процессах выработки и принятия решений по всем основным вопросам жизнедеятельности местного сообщества.

4. Возможность организационной и экономической обособленности территориального образования. Речь идет о самостоятельности в пределах полномочий, которые определяются нормативными актами, когда органы местного самоуправления обязаны действовать в русле единой общегосударственной политики.

5. Ответственность органов МС за принимаемые решения (перед населением, государством, хозяйственными структурами). Анализ современного состояния местного самоуправления в РФ позволяет сделать вывод о том, что местное самоуправление находится на начальной стадии своего развития. Сам процесс осуществляется медленно, противоречиво, иногда с отклонениями от ранее разработанных планов, положений и нормативных актов.

2. Понятие правовых основ местного самоуправления.

Неотъемлемым условием функционирования местного самоуправления является наличие достаточной правовой основы, под которой понимается совокупность нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы осуществления местного самоуправления.

Правовая основа местного самоуправления в России формировалась постепенно, с начала 90-х годов XX века.

На сегодняшний день этот процесс продолжается и обусловлен рядом факторов, в том числе проводимой реформой. В целом в состав правовых основ местного самоуправления в РФ входят следующие элементы: принципы и нормы международного права, международные договоры, подписанные РФ, Конституция РФ, федеральное законодательство, конституции и уставы субъектов РФ, региональное законодательство, муниципальные правовые акты (уставы муниципальных образований, решения, принятые населением и др.).

Федеральным законодательством определены основные общие положения и принципы организации местного самоуправления на территории Российской Федерации.

Субъекты РФ принимают региональные нормативно-правовые акты, конкретизируя федеральное законодательство с учетом собственных особенностей (культурных, исторических, географических, экономических и пр.).

В муниципальных правовых актах содержатся положения, касающиеся вопросов организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании.

Конституция Российской Федерации содержит ряд положений, касающихся организации и осуществления местного самоуправления в РФ. В частности: право народа осуществлять власть через органы местного самоуправления (ст. 3); местное самоуправление признается и гарантируется в РФ, оно самостоятельно в пределах своих полномочий и не входит в структуру органов государственной власти (ст. 12); гарантируется право граждан избирать

и быть избранными в органы местного самоуправления и участвовать в референдуме (ст. 32). Непосредственно посвящена местному самоуправлению глава 12 Конституции РФ, в ней закреплены гарантии местного самоуправления на самостоятельное решение вопросов местного значения, формирование экономической базы, защиту прав в судебном порядке, отражены вопросы территориальной организации местного самоуправления, форм участия населения в осуществлении местного самоуправления и др. Конституционное закрепление статуса местного самоуправления в РФ порождает необходимость создания со стороны государства соответствующих условий, позволяющих реализовать эти гарантии. Нормы Конституции РФ развиваются и конкретизируются в федеральных нормативно-правовых актах. Основные положения, касающиеся организации и осуществления местного самоуправления в РФ, содержатся в рамочных федеральных законах (например, «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 года).

В Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплены основы территориальной организации местного самоуправления (гл. 2), перечень вопросов местного значения для муниципальных образований разных типов и полномочия органов местного самоуправления по решению этих вопросов, а также права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (гл. 3), кроме того, законом предусмотрена возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (гл. 4).

В законе № 131-ФЗ закреплены организационные основы осуществления местного самоуправления. Так, население может в разных формах участвовать в осуществлении местного самоуправления (гл. 5) как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. Структура органов местного самоуправления, порядок их формирования, вопросы, относящиеся к исключительной компетенции органов местного самоуправления, закреплены в главе 6 закона. Глава 7 посвящена рассмотрению системы муниципальных

правовых актов, восьмая – экономическим основам местного самоуправления. В главе 9 закреплено право органов местного самоуправления на создание организаций межмуниципального сотрудничества. В частности, может быть создано общероссийское объединение муниципальных образований, межмуниципальные хозяйственные общества и др., кроме того, в соответствии со статьей 66 в каждом субъекте РФ должен функционировать Совет муниципальных образований. Вопросы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, а также организации контроля и надзора за их деятельностью отражены в главе 10.

Отдельная глава посвящена организации местного самоуправления в городах федерального значения и в закрытых административно-территориальных образованиях.

Организация работы органов местного самоуправления в различных сферах регулируется специализированными федеральными законами, к которым относятся, например, закон «Об образовании», «О муниципальной службе в Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», «О пожарной безопасности» и т.д.

Составной частью правовой базы местного самоуправления являются подзаконные нормативно-правовые акты: указы Президента РФ (например, об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления, о мерах по развитию федеративных отношений и местного самоуправления и др.), постановления Правительства РФ (например, о порядке финансового обеспечения различных мероприятий), постановления Конституционного Суда РФ и др. Субъекты РФ формируют региональную нормативно-правовую базу по вопросам организации и функционирования местного самоуправления, не противоречащую положениям федерального законодательства.

Региональное законодательство и муниципальные правовые акты на территории конкретного субъекта РФ формируются региональное

законодательство по вопросам организации местного самоуправления в соответствии с п. 1 ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ, в котором определены полномочия субъектов РФ в области местного самоуправления, в частности правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ.

Общие положения организации местного самоуправления на территории субъекта РФ обязательно закрепляются в Конституции или Уставе (основном законе) субъекта РФ. Эти положения развиваются и конкретизируются в законах субъектов РФ о местном самоуправлении. Субъекты РФ принимают законы по вопросам установления границ, статуса, названий муниципальных образований, наименований органов местного самоуправления, проведения местных референдумов и муниципальных выборов, передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, прохождения муниципальной службы и др.

Региональное законодательство в области организации местного самоуправления включает конституции, законы субъектов РФ, указы и распоряжения руководителей субъектов РФ, постановления органов исполнительной и законодательной власти субъектов РФ, ведомственные нормативно-правовые акты. Действие регионального законодательства распространяется на территорию всего субъекта РФ. С целью организации и осуществления местного самоуправления в муниципальных образованиях принимаются муниципальные правовые акты. Пунктом 1 статьи 7 131-ФЗ определены субъекты принятия муниципальных правовых актов – население муниципального образования, а также органы и должностные лица местного самоуправления. В отличие от федеральных и региональных органов власти, органы местного самоуправления не вправе принимать законы.

Основной правовой акт местного самоуправления – Устав муниципального образования, который в соответствии со ст. 44 131-ФЗ должен содержать следующие положения: наименование муниципального образования; перечень вопросов местного значения; формы, порядок и гарантии участия населения в

решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления; структуру и порядок формирования органов местного самоуправления; наименования и полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления; характеристику системы муниципальных правовых актов; виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; порядок формирования, утверждения, исполнения и контроля за исполнением местного бюджета; порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования. Устав муниципального образования обладает высшей юридической силой в системе муниципальных правовых актов наряду с муниципальными правовыми актами, принимаемыми населением муниципального образования (решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан).

Муниципальные правовые акты, принимаемые органами и должностными лицами муниципального образования, не должны противоречить уставу и решениям, принятым населением муниципального образования.

В систему муниципальных правовых актов также входят правовые акты, принимаемые представительным органом муниципального образования (решения); главой муниципального образования (постановления, распоряжения); председателем представительного органа (постановления, распоряжения); главой местной администрации (постановления, распоряжения); должностными лицами местного самоуправления (распоряжения, приказы). Вопросы, по которым органы и должностные лица местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты, отражены в ст. 43 131-ФЗ.

Принятые муниципальные правовые акты обязательны к исполнению на территории муниципального образования (п. 3 ст. 7 131-ФЗ). Муниципальные правовые акты не должны противоречить федеральному и региональному законодательству.

В субъектах РФ формируются региональные регистры принятых муниципальных правовых актов, включающие все правовые акты муниципальных образований, расположенных на территории субъекта РФ, в том

числе решения, принятые населением на местном референдуме (сходе граждан). Регистры муниципальных правовых актов субъектов РФ составляют федеральный регистр муниципальных правовых актов. Формирование правовых основ местного самоуправления является неременным условием организации, функционирования и развития местного самоуправления в РФ. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» значительно расширил полномочия муниципальных образований в сфере правового регулирования местного самоуправления.

3. Понятие муниципальной социальной политики.

Органы местного самоуправления осуществляют муниципальное управление, которое отличается как от управления производством, так и от государственного управления.

Муниципальное управление своей целью имеет удовлетворение потребностей населения в различных услугах, развитие территории муниципального образования, создание условий для повышения уровня и качества жизни населения, воспроизводства и самореализации граждан.

Органы местного самоуправления осуществляют управление различными сферами (экономика, строительство, жилищно-коммунальная сфера), в том числе и социальной, предполагающее, в частности, разработку и реализацию муниципальной социальной политики.

Муниципальная социальная политика рассматривается как система целей, задач и механизмов их реализации, направленных на обеспечение населения социальными услугами, на содержание и развитие социальной сферы муниципального образования.

Разработка муниципальной социальной политики осуществляется в контексте социальной политики государства, дополняя и конкретизируя отдельные направления, исходя из социально-экономических особенностей муниципального образования, местных традиций и др.

Основными целями социальной политики муниципального образования являются повышение уровня и качества жизни населения муниципального образования, обеспечение равного доступа к социальным благам, создание условий для самореализации граждан, проживающих на территории муниципального образования. В числе задач муниципальной социальной политики можно выделить организацию предоставления социальных услуг населению (социальной помощи, мер социальной поддержки, консультационных услуг различной направленности и т.п.).

В целях исключения дублирования функций органов управления разного уровня, оптимизации расходования бюджетных средств, максимального

приближения органов управления к населению в практике организации функционирования государственных и муниципальных органов управления применяется принцип разграничения полномочий. Этот принцип применяется и в социальной сфере.

К предметам ведения и полномочиям федерального уровня относится установление основ государственной социальной политики, правовое регулирование отношений в социальной сфере, разработка федеральных программ социального развития страны, разработка и утверждение государственных минимальных социальных стандартов федерального уровня и др.

К предметам ведения и полномочиям субъектов РФ относятся: разработка основ региональной социальной политики с учетом исторических и культурных традиций территории; установление региональных социальных стандартов и норм, учитывающих государственные минимальные социальные стандарты; развитие социальной инфраструктуры; организация кадрового обеспечения социальной сферы, обеспечение соблюдения законодательства РФ и др.

На муниципальном уровне осуществляется конкретизация методов, способов и механизмов достижения целей, определенных на федеральном и региональном уровнях исходя из особенностей конкретной территории. На основе региональных норм и нормативов органами местного самоуправления могут разрабатываться местные социальные стандарты, нормы и нормативы, учитывающие специфику муниципального образования.

Анализ содержания вопросов местного значения позволяет выделить следующие основные направления деятельности органов местного самоуправления в социальной сфере: обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями; организация предоставления общедоступного и бесплатного общего образования по основным общеобразовательным программам; организация предоставления дополнительного образования детям, организация отдыха детей во время каникул; организация оказания первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-

поликлинических и больничных учреждениях, скорой медицинской помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов; организация библиотечного обслуживания населения; создание условий для организации досуга, отдыха, организация обустройства мест массового отдыха населения; создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе; сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия; обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий; создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения; организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном образовании и др.

Кроме того, органы местного самоуправления осуществляют деятельность по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; организации охраны общественного порядка силами муниципальной милиции; обеспечению первичных мер пожарной безопасности; организации мероприятий по охране окружающей среды; организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения; организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; организации благоустройства и озеленения территории муниципального образования, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных зон и др. В целом всю деятельность органов местного самоуправления можно отнести к социальной в широком смысле, так как она направлена на создание условий для комфортной жизнедеятельности населения муниципального образования.

Одним из механизмов реализации муниципальной социальной политики является разработка и реализация муниципальных целевых программ, позволяющих сосредоточить муниципальные ресурсы на решении наиболее остро стоящих социальных проблем, а также на развитие муниципального

образования в целом или в отдельных отраслях (образование, здравоохранение, физкультура и спорт, молодежная политика и т.п.).

Муниципальная целевая программа представляет собой комплекс мероприятий, согласованных по целям, срокам, материально-техническому обеспечению, исполнителям, направленных на достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования. Порядок разработки и принятия муниципальных целевых программ утверждается органами местного самоуправления.

Муниципальные целевые программы могут быть ведомственными, среднесрочными, долгосрочными и др. Тематика муниципальных целевых программ напрямую обусловлена вопросами местного значения.

Как правило, в муниципальных образованиях реализуются программы, направленные на улучшение демографической ситуации, развитие муниципальной системы здравоохранения, образования, поддержку молодых специалистов, молодых семей, молодежи муниципального образования в целом, на повышение уровня культуры и доступа к культурному наследию, развитие физкультуры и спорта, развитие инфраструктуры муниципального образования и др. Финансирование мероприятий в рамках программ осуществляется за счет средств муниципального бюджета, субсидий из регионального бюджета, внебюджетных источников. Муниципальные целевые программы могут разрабатываться в контексте программ федерального и регионального уровней.

Контрольные вопросы.

Задания выполняются письменно. Ответы следует записать в тетрадь.

1. Что представляет собой местное самоуправление?
2. Какие признаки являются отличительными для местного самоуправления?
3. Что такое «правовые основы местного самоуправления»?
4. Каков состав федеральной правовой базы по вопросам осуществления местного самоуправления?
5. Охарактеризуйте региональную правовую базу по вопросам местного самоуправления.
6. Кто является субъектом нормотворческой деятельности на муниципальном уровне?
7. Какой муниципальный правовой акт является основным документом муниципального образования и почему?
8. Что такое муниципальная социальная политика?
9. Каковы сходства и различия государственной и муниципальной социальной политики?
10. В чем суть и предназначение принципа разграничения полномочий между уровнями управления?
11. Каковы основные направления деятельности органов местного самоуправления в социальной сфере?
12. Для чего разрабатываются муниципальные целевые программы?