# 3. Понятие и сущность местного самоуправления. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления в РФ.

**Лекция 3: «Основы местного самоуправления»**

**3.1. Структурные элементы основ местного самоуправления**

**Основы местного самоуправления**представляют собой совокупность отношений, складывающихся в результате организации и осуществления местного самоуправления. По сути дела это основы (отношения), присущие местной публичной власти, т.е. властеотношения.

Среди них можно выделить следующие группы отношений:

-  возникающие в результате деятельности жителей, как социальной общности - **социальная основа;**

-  возникающие по поводу статуса и деятельности органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, то есть организационные - **организационная основа;**

-  возникающие в связи с установлением территориального устройства, как одной из основ местного самоуправления и признаков публичной власти **- территориальная основа;**

-  возникающие в связи с формированием **экономической основы**и экономической деятельностью органов местного самоуправления;

-  возникающие в связи с формированием **финансовой основы**и финансовой деятельности органов местного самоуправления;

-  возникающие по поводу формирования нормативной базы местного самоуправления - **правовая основа;**

-  возникающие по поводу формирования теории о местном самоуправлении **- теоретические основы и т.д.**

Все эти и закрепленные в законодательстве основы местного самоуправления находятся в тесном взаимодействии и взаимозависимости.

При этом следует заметить, что первоосновой местного самоуправления является человек, социальная общность. Социальная общность состоит из индивидов, из конкретных людей, являющихся субъектами отношений в системе местного самоуправления. Следовательно, социальная основа местного самоуправления является первичной по отношению к другим основам местного самоуправления. Объединяясь в сообщества, люди стали обозначать территории этих сообществ. У каждой общины, союза общин была своя территория, в пределах которой люди жили, создавали производство, охотились, занимались промыслом. Территория, ее границы находились в зависимости от роста численности людей. Большая численность населения диктовала необходимость расширения территории.

Это было связано с развитием производства, строительством жилья, исчезновением животных, которые составляли основной источник питания людей. Сферу действия нужно было расширять.

Территориальная основа является важнейшим признаком публичной власти, в том числе и муниципальной. Она обозначает локальный характер местного самоуправления и непосредственно связана с масштабом применения норм, принимаемых при осуществлении деятельности субъектами местного самоуправления.

Развитие социальной, организационной и территориальной основ связано с развитием экономики, включающей производство, собственность, а позднее и финансовые ресурсы. Без производства человек не мог выжить. Оно давало не только продукты питания и товары производственного назначения, но и составляло налогооблагаемую базу, с помощью которой формируются финансовые ресурсы. Производство давало также людям рабочие места.

Экономическая и финансовая основы составляют фундамент муниципальной власти. От состояния экономической и финансовой основ зависит состояние самой публичной власти, ее реальная способность решать задачи местного значения, а также создавать условия для достойной жизни человека.

Как уже отмечалось, основы местного самоуправления находятся в тесной связи между собой. Помимо этого, следует заметить, что они имеют непосредственную связь с компетенцией местного самоуправления, с ее реализацией.

С одной стороны, основы местного самоуправления выступают в качестве фундамента, на котором строится компетенция, с другой, они являются механизмом, с помощью которого реализуется компетенция. Да это и понятно. Муниципальная власть реализуется, как было ранее замечено, путем управления. Для управления характерно наличие субъекта и объекта управления. Но чтобы управлять, субъект управления должен обладать соответствующей компетенцией, объем которой зависит от многих факторов: от численности населения, от объема муниципальной собственности, от состояния финансовых ресурсов. А это и есть основы местного самоуправления.

Само понятие основ местного самоуправления — новое в юридической литературе. Оно включает в себя несколько взаимосвязанных структурных элементов.

В Европейской Хартии местного самоуправления закрепляются конституционные и законодательные основы местного самоуправления, территориальные границы и финансовые ресурсы органов местного самоуправления.

В Декларации о принципах местного самоуправления в государствах — участниках Содружества говорится об экономических основах местного самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет правовые, территориальные, экономические, финансовые основы местного самоуправления.

Можно выделить следующие структурные элементы, которые в своей совокупности *составляют понятие основ местного самоуправления:*

-  конституционно-правовые основы,

-  территориальные основы;

-  организационные основы;

-  финансово-экономические основы.

**3.2. Правовая основа местного самоуправления**

**Правовую основу**местного самоуправления составляют: — Европейская хартия о местном самоуправлении, — Конституция Российской Федерации,

-  Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,

-  другие федеральные законы;

-  конституции, уставы субъектов Российской Федерации, — законы субъектов Российской Федерации,

-  уставы муниципальных образований,

-  другие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления.

Одной из наиболее глубоких и стабильных основ местного самоуправления является Конституция Российской Федерации. Именно в Конституции впервые закреплены исходные начала организации и деятельности местного самоуправления, определены его место и роль в государственно-правовой структуре российского общества.

Конституцией РФ утверждены местное самоуправление как одна из форм осуществления народовластия, признание и гарантированность местного самоуправления, обособленность органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, определение форм местного самоуправления, обязательный учет исторических и иных местных традиций, государственная гарантия и судебная защита местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации Федеральный закон относит установление и обеспечение федеральных гарантий местного самоуправления: государственных минимальных социальных стандартов; федеральных программ развития местного самоуправления; порядка судебной защиты прав местного самоуправления; порядка судебной защиты прав местного самоуправления и т.д.

Органы государственной власти субъектов РФ осуществляют правовое регулирование местного самоуправления: принимают, например, законы субъектов Федерации о местном самоуправлении, о муниципальных выборах, о местном референдуме, о муниципальной службе.

Устав муниципального образования:

1)  обладает признаками учредительного документа. Именно в уставе определяется (учреждается) сама система местного самоуправления, структура его органов. Единственное требование — обязательное наличие выборного органа;

2)  принимается   самим   населением   муниципального   образования или его представительным органом при непосредственном участии населения (в форме обсуждения проекта устава);

3)  по предмету своего регулирования является актом всеобъемлющего характера. Он призван закрепить и урегулировать отношения не в одной какой-либо сфере общественной жизни, а во всех основных областях жизнедеятельности местного сообщества и его членов;

4)  служит основой дальнейшего местного нормотворчества и обладает высшей юридической силой по отношению ко всем другим актам данного муниципального образования.

Устав является источником права и рассматривается как разновидность актов кодификационного значения. Действующим законодательством предусмотрены различные случаи принятия уставов как одной из форм нормативно-правовых актов, призванных: урегулировать организацию и порядок деятельности в определенной сфере государственного управления (Устав железных дорог, например). Устав как особый вид нормативно-правовых актов характеризуется тем, что призван закрепить организацию, устройство той или иной социальной системы, установить правовые основы ее функционирования, т.е. закрепить правовой статус.

**Характеристика устава как акта местного нормотворчества:**

1)  устав муниципального образования обладает признаками учредительного документа. Именно в уставе определяется (учреждается) сама система местного самоуправления, структура его органов. Причем это решается на основе полной самостоятельности, независимости от государственных органов. Единственное требование, предъявляемое законодательством, — обязательное наличие выборного органа;

2)  устав муниципального образования принимается самим населением муниципального образования или его представительным органом при непосредственном участии населения (в форме обсуждения проекта устава);

3)  по предмету своего регулирования устав муниципального образования является актом всеобъемлющего характера. Он призван закрепить и урегулировать отношения не в одной какой-либо сфере общественной жизни, а во всех основных областях жизнедеятельности местного сообщества и его членов;

4)  служит основой дальнейшего местного нормотворчества и обладает высшей юридической силой по отношению ко всем другим актам данного муниципального образования. В этом плане можно рассматривать и системообразующие функции устава.

Устав муниципального образования как раз и призван закрепить, установить организацию, устройство этих системных компонентов в их единстве и взаимосвязи. К системным компонентам относятся: население муниципального образования, территория со всеми ее природно-географическими, хозяйственно-экономическими и другими характеристиками, структура и организация власти и управления.

Такой подход вытекает и из требований действующего законодательства о местном самоуправлении, в том числе из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления». В нем определяется перечень вопросов, которые в обязательном порядке должны быть закреплены в уставе:

-  границы и состав территории муниципального образования;

-  вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования;

-  формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;

-  структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

-  наименование и полномочия выборных, других органов и должностных лиц местного самоуправления;

-  срок полномочий депутатов представительных органов, членов других выборных органов и должностных лиц местного самоуправления;

-  основания и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;

-  порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления;

-  статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;

-  гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;

-  условия и порядок организации муниципальной службы;

-  экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;

-  вопросы  организации  местного  самоуправления,  обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества, с учетом исторических и иных местных традиций.

Между тем указанный перечень, являясь обязательным, не является закрытым. В уставе муниципального образования могут быть прописаны другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

Принятый устав подлежит официальному опубликованию, только после этого он вступает в силу. Но условием вступления в силу является, кроме того, его государственная регистрация в порядке, установленном законом субъекта Федерации. Смысл государственной регистрации заключается в том, чтобы проверить, соответствует ли устав законодательству России и субъекта Федерации, а также соблюдена ли процедура его принятия.

Как правило, регистрация устава муниципального образования проводится управлением юстиции субъекта Федерации. В некоторых субъектах Федерации уставы регистрируют законодательные (представительные) органы власти субъекта Федерации (в Самарской, Томской областях и др.). Основанием для отказа в государственной регистрации может быть только противоречие устава Конституции РФ, федеральным законам и законам субъекта Федерации. Отказ в государственной регистрации может быть обжалован гражданами в судебном порядке.

**3.3. Территориальные основы местного самоуправления**

**Территориальные основы местного самоуправления —**институт муниципального права, представляющий собой совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: формирование и состав территории муниципального образования, границы территории муниципального образования, порядок их установления и изменения.

**Вопросы организации власти в государстве**неразрывно связаны с его территориальным устройством, ибо функционирование местных органов власти осуществляется в границах определенных территориальных единиц, на которые делится территория государства.

Такое подразделение территории государства именуется административно-территориальным делением: оно выступает неотъемлемой частью государственного устройства.

В Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 131) установлено, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. В Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» детализируется это конституционное положение и уточняется, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Федерации (ст. 10).

***Муниципальное образование*** - это территориальная единица, на которой осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и сформированные населением муниципального образования органы местного самоуправления.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено три типа муниципальных образований (с закреплением за каждым из них присущих ему полномочий).

Первый тип - городские и сельские поселения. Поселения наделяются полномочиями по решению вопросов местного значения, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения этих населенных пунктов.

***Сельское поселение*** - это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

***Городское поселение*** - это город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Второй тип - муниципальные районы, объединяющие территории нескольких поселений. Муниципальные районы осуществляют на всей своей территории полномочия по вопросам местного значения, которые эффективнее реализуются на больших территориях, чем территория поселения, и в основном имеют межмуниципальный характер. При этом поселения, как отмечено выше, наделены собственным кругом полномочий, которые указываются в самостоятельно принимаемых ими уставах.

***Муниципальный район*** - это несколько поселений или поселений и межселенных территорий (территорий, находящихся вне границ поселений), объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

Третий тип - городские округа. Городские округа создаются, как правило, на базе городов республиканского, краевого, областного значения. Городские округа осуществляют полномочия как поселений, так и муниципальных районов.

***Городской округ*** - это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

Муниципальным образованием является также внутригородская территория города федерального значения - часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

В 2005 г. в субъектах Российской Федерации были определены границы 24274 муниципальных образований, из них 20112 сельских поселений, 1823 городских поселений, 1819 муниципальных районов и 520 городских округов.

В статье 11 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» указаны требования к установлению и изменению границ муниципальных образований. Это следующие требования:

1)  территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями. Территории с низкой плотностью сельского населения (за исключением исторически сложившихся земель населенных пунктов, прилегающих к ним земель общего пользования, территорий традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационных земель, земель для развития поселения) могут не включаться в состав территорий поселений;

2)  территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов;

3)  территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения;

4)  в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения;

5)  в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями);

6)  в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения - более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения - менее 3000 человек каждый);

7)  сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения;

8)  в соответствии с законами субъекта Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения региона и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек;

9)  на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделяться статусом поселения, и данный населенный пункт может не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте;

10)  административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района;

11)  границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района - с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях;

12)  территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения;

13)  территория поселения не может входить в состав территории другого поселения;

14)  территория городского округа не входит в состав территории муниципального района;

15)  границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными и региональными законами;

16)  территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными и региональными законами, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающих муниципальных районов вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными и региональными законами.

К территориям с низкой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в России. К территориям с высокой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза выше средней плотности сельского населения в России. Перечень субъектов Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой или же высокой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Федерации. Эти перечни могут изменяться не чаще одного раза в пять лет.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 707-р утверждены Перечень субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой плотностью населения, а также Перечень субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с высокой плотностью населения.

Согласно ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. В соответствии со ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» изменение границ муниципального образования осуществляется региональным законом по инициативе населения, органов местного самоуправления, федеральных и региональных органов государственной власти.

Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним региональным законом для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Региональный закон об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования по вопросу изменения границ муниципального образования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования по вопросу изменения границ муниципального образования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

Изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

В Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» закреплена гарантия недопущения инициирования процедуры изменения границ поселений по инициативе органов публичной власти в случае снижения числа жителей таких поселений. В части 5 ст. 12 этого Федерального закона установлено, что уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50% минимальной численности населения (т.е. сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения - более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения - менее 3000 человек каждый) после установления законами субъектов Федерации границ поселений не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, федеральными и региональными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

Преобразование муниципальных образований - это объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Согласно ст. 13 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» преобразование муниципальных образований осуществляется региональными законами по инициативе населения, органов местного самоуправления, федеральных и региональных органов государственной власти в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним региональным законом для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Региональный закон о преобразовании муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования по вопросу преобразования муниципального образования либо на сходах граждан.

Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования по вопросу преобразования муниципального образования либо на сходах граждан.

Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования по вопросу преобразования муниципального образования, проводимого раздельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

**3.4. Организационные и социальные основы местного самоуправления**

**Организационная и социальная основы**местного самоуправления тесно связаны между собой. Их соотношение вызывает дискуссии в юридической литературе. Рассмотрим вопрос о природе и понятии этих двух типов общественных отношений местного самоуправления.

Социальная основа включает в себя жителей муниципального образования, образующих социально-территориальную (поселенческую) общность, а также функции социального характера.

Законодательство Российской Федерации и ее субъектов закрепляет социальную природу местного самоуправления. Это проявляется в том, что местное самоуправление осуществляется обязательно в населенных пунктах, то есть там, где проживают люди. Кроме того, социальный характер выражен в целой системе прав граждан на местное самоуправление. Каждый житель в отдельности и сообщество в целом обладают правом участия:

-  в выборах органов и должностных лиц местного самоуправления;

-  в местных референдумах;

-  в собраниях (сходах);

-  в проведении отзыва депутатов и других выборных должностных лиц;

-  в митингах; демонстрациях, шествиях и пикетировании;

-  в осуществлении народной правотворческой инициативы и т.д.

Реализуя эти права, тем самым, жители становятся участниками процесса управления, которое имеет социальный характер. Социальная общность, являясь субъектом отношений, сознательно организует все процессы, связанные с осуществлением управления. Действия жителей направлены на установление, изменение и прекращение определенной группы прав и обязанностей, образуемых ими других субъектов местного самоуправления, а также субъектов не формируемых ими, но вступающих с ними в различные отношения.

Социальная основа местного самоуправления тесно связана с организационной основой, так как организационная основа производна от социальной. Это означает, что социальная основа является первичной по отношению к организационной. Они соотносятся как система (социальная основа) и ее элемент (организационная основа).

Социальная основа состоит из более широкого круга общественных отношений, нежели организационная.

**Социальную основу местного самоуправления**можно определить как совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, складывающихся по поводу реализации социальных функций местного самоуправления.

Как видно, организационная основа является составной частью социальной основы. Местное сообщество, состоящее из социальных групп, индивидуумов, не только непосредственно решает задачи местного значения, но еще и создает организационную основу местного самоуправления, через которую осуществляется опосредованное социальное управление.

Таким образом, можно сделать вывод, что социальная основа местного самоуправления является корневой системой местного самоуправления, от которой произрастают другие основы местного самоуправления.

Социальная основа тесно связана и с территориальной основой. Это две взаимозависимых группы отношений, складывающихся в местном самоуправлении. Весьма важный вывод о взаимосвязи этих двух основ делает B.C. Барулин. Он считает, что территория является естественной предпосылкой в любой существующей и функционирующей социальной общности, ибо общностей вне конкретных территорий вообще нет и не может быть. Пожалуй, это абсолютно точное утверждение, как с точки зрения объективного, так и субъективного права.

В литературе имеются разные утверждения относительно структуры организационной основы.

Разночтения в определении элементов, составляющих организационную основу местного самоуправления, по-видимому, связаны со значением терминов «организационный», «орган», «организация».

Так, в Словаре русского языка С.И. Ожегова термин «организационный» определяется как относящийся к организации.

В Советском энциклопедическом словаре «организационное» бюро ЦК ВКП(б) определяется как исполнительный орган. Из этого следует, что термин «организационный» произведен от терминов «орган», «организация».

В свою очередь, термин «орган» определяется как учреждение, выполняющее определенные задачи, как государственное, общественное, местное учреждение, как орудие, средство.

Термин «учреждение» употребляется в двух значениях: как организация (орган) и как действие по созданию организации (органа). «Учреждение» во втором значении является одной из стадий создания организации (органа). Так, жители муниципального образования, выбирая в ходе выборов представительный орган местного самоуправления, тем самым учреждают его. В результате выборный орган становится представительным учреждением.

Как можно видеть, термин «учреждение», понимаемый как действие жителей, имеет совершенно иное значение по сравнению с термином «учреждение», понимаемым как орган (организация).

Это позволяет сделать вывод о том, что жители муниципального образования как социально-территориальная (поселенческая) общность не являются органами и не могут быть включены в качестве составного элемента организационной основы. Они лишь создают эту основу.

В состав организационной основы целесообразно включение выборных должностных лиц местного самоуправления, которые непосредственно организуют работу представительных и исполнительных органов местного самоуправления и связаны с выполнением организационно-распорядительных Или административно-хозяйственных обязанностей.

Как уже было замечено, в состав социальной основы входят не только жители как социально-территориальная (поселенческая) общность, но и функции социального характера, которые занимают значительное место в системе местного самоуправления. Если рассматривать соотношение терминов «функции» и «органы», с точки зрения их первичности, то можно утвердительно сказать, что термин «функции» является первичным по отношению к термину «орган» (организация, учреждение). Объясняется это следующим.

Вначале появился человек, затем сформировались направления его деятельности, т.е. функции. Объединение людей в племена, общины, союзы общин потребовало увеличения объема и числа функций. То есть формируется целая система направлений деятельности. В целях упорядочения выполнения этих функций возникла необходимость создания аппарата управления, то есть органов (организаций).

В общине, например, важнейшие направления деятельности осуществлялись собраниями ее членов, в то же время большая их часть реализовывалась в оперативном порядке выборными должностными лицами, которые имели своих помощников, т.е. аппарат управления. Из этого следует, что институт должностного лица, а также органа власти, как организующих элементов, возникает с определенной целью, для реализации уже сложившихся в естественных условиях функций. То есть органы создавались на основе сложившихся функций и для реализации этих функций. Без человека, без функций нет необходимости в создании органа, и тем более, организационной структуры.

**Организационная основа местного самоуправления**представляет собой совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, касающихся структуры органов местного самоуправления, порядка, форм и принципов их деятельности, а также выборных должностных лиц местного самоуправления.