**ДИПЛОМНАЯ РАБОТА**

**"Местное самоуправление в Российской Федерации на современном этапе"**

**Введение**

Местное самоуправление как форма народовластия населения является важной основой конституционного строя России. Местное самоуправление признано одной из фундаментальных составляющих российской системы народовластия и отражает возрастающую роль местной власти в удовлетворении потребностей населения муниципальных образований.

В Российской Федерации процесс становления и развития местного самоуправления идет сложно и противоречиво. На его пути стоит целый комплекс проблем (экономических, правовых, социальных и др.). Цель местного самоуправления заключается в том, чтобы приблизить власть к населению. Такая власть способна более эффективно и действенно решать вопросы местного значения.

В ходе административно-правовой реформы начался новый этап развития местного самоуправления, который направлен на обеспечение политической и экономической самостоятельности муниципальных органов власти и повышение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за подготавливаемые и принимаемые решения. Отправной точкой реформы стало принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Закон о местном самоуправлении 2003 г.).

Закон о местном самоуправлении 2003 г. в отличие от аналогичного закона о местном самоуправлении 1995 г. закрепил важную норму: местное самоуправление осуществляется не только на уровне районов, но и в городских, сельских поселениях и на других территориях.

В результате проведенной реформы вместо 11 436 муниципальных образований, существовавших в Российской Федерации в соответствии с Законом 2003 г., было образовано 24 510 муниципальных образований.

Новый Закон детально регламентирует систему органов местного самоуправления. Обязательным является наличие не только исполнительных, но и представительных органов, а также главы муниципального образования во вновь образованных муниципальных образованиях. Не допускается совмещать должности главы представительного органа и главы местной администрации. Таким образом, в системе органов местного самоуправления предполагается реализовывать конституционный принцип разделения властей на представительную и исполнительную. Также закон регламентирует административную и финансовую самостоятельность муниципальных образований, и возможность участия населения в вопросах местного значения. Таким образом, реформа местного самоуправления означает создание необходимых условий для приближения власти к населению, формирование гибкой системы управления, хорошо приспособленной к местным условиям и особенностям и развитие инициативы и самостоятельности граждан.

Несмотря на наличие в новом законе целого ряда удачных идей, весь закон (как и сама предложенная концепция реформирования местного самоуправления) подвергался и продолжает подвергаться серьезной критике. Сомнения, прежде всего, вызывает наделение правами муниципальных образований сельских и городских поселений, ранее не являвшихся таковыми. По мнению критиков, в существующей экономической ситуации малочисленные муниципальные образования (в первую очередь сельские) не могут быть самостоятельны ни финансово, ни организационно и в своих действиях будут полностью зависимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных районов. Тем более, что внесенные уже по ходу проводимой реформы изменения в бюджетное и налоговое законодательство, не решили данной проблемы.

Серьезные претензии высказывались также по поводу заметного увеличения возможности государственных органов и должностных лиц вмешиваться в деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления и даже прямо подменять их. Существует мнение, что многие положения нового Закона существенно ограничивают самостоятельность местного самоуправления, гарантированную Конституцией РФ. Неоднозначно оцениваются также вводимые законом механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Практика реализации переходных положений закона выявила еще ряд проблем. Одной из наиболее серьезных из них является кадровая. В результате реформы к 355 тыс. ныне работающих в РФ муниципальных служащих должно добавиться еще как минимум 150 тыс. Между тем, работа на муниципальной службе требует от служащего определенного уровня знаний и навыков. Во многих сельских поселениях страны такие кадры имеются не в достаточном количестве, подготовка же новых будет длиться достаточно долго. Весьма схожие проблемы возникли и с депутатским корпусом: из избранных 56 тыс. депутатов муниципальных собраний далеко не все в достаточной мере разбираются в вопросах муниципального, гражданского, бюджетного и налогового законодательства, что является необходимым условием полноценного функционирования представительных органов муниципальных образований.

Финансовые, организационные и правовые проблемы оказались столь велики, что поставили под вопрос возможность начала функционирования новой модели местного самоуправления с 1 января 2006 г. (первоначальный срок вступления в действие Закона). В этих условиях федеральными органами власти было принято сложное и неоднозначное решение о переносе срока введения Закона в действие. Данная поправка была поддержана Президентом РФ и приобрела статус Федерального закона №129-ФЗ в редакции 2005 года.

В результате этих изменений вступление в силу нового Закона о местном самоуправлении было отложено с 1 января 2006 г. до 1 января 2009 г. Промежуток между этими датами должен стать переходным периодом. В переходный период органы государственной власти субъектов РФ должны разработать законы, определяющие объем полномочий, передаваемых в муниципалитеты на переходный период. Объем этих полномочий может меняться (но не чаще чем раз в год) путем принятия новых законов субъекта РФ, регулирующих тот же вопрос, не позднее, чем за три месяца до начала очередного финансового года. При этом в переходный период по решению органов государственной власти субъекта допускается передача вопросов местного значения вновь образованных поселений органам местного самоуправления муниципальных районов. По мнению авторов указанных поправок, это позволит обеспечить более плавный переход к новой модели с учетом особенностей каждого региона.

Таким образом, ответственность за реализацию муниципальной реформы перекладывается с федеральной власти на региональную. По ходу реализации подготовительных мер к началу функционирования новой модели местного самоуправления в России в Закон о местном самоуправлении 2003 г. и ранее вносился ряд изменений и дополнений. Некоторые из них носили лишь уточняющий характер, другие же достаточно серьезно меняли саму заложенную в Закон концепцию.

Наличие данных проблем в организации местного самоуправления обусловило выбор темы, а также цель и основные задачи.

**Объект** исследования **–** современная модель местного самоуправления в Российской Федерации.

**Предмет** исследования **–** организационно-правовые формы местного самоуправления в Российской Федерации.

**Цель** настоящей работы состоит в том, чтобы, опираясь на законы и научные источники, раскрыть понятие и сущность российского местного самоуправления на современном этапе, выявить его характерные черты и особенности.

В соответствии с указанной целью автором поставлены следующие **задачи**:

1. Обоснование исторических предпосылок формирования модели местного самоуправления в России.
2. Выявление организационно-правовых форм местного самоуправления в России и в зарубежных государствах.
3. Анализ нормативно-правовой базы местного самоуправления.
4. Раскрытие и обоснование путей формирования современной модели местного самоуправления после 2003 года.
5. Выявление проблем местного самоуправления и перспектив его развития в Российской Федерации.
6. Анализ деятельности органов местного самоуправления на примере городского поселения Игрим.

**Гипотеза –** местное самоуправление в Российской Федерации имеет исторические предпосылки и зарубежные примеры и может в современных условиях (законодательная база, инициативность граждан, наличие необходимых специалистов) развиваться и существовать.

В проведенном исследовании автором рассматриваются:

* основные модели местного самоуправления в России и за рубежом и показано, что они берут свое начало от общинного устройства древнерусского государства, постоянно видоизменяясь и приобретая новые характерные черты;
* выделены характерные черты современной модели местного самоуправления Российской Федерации;
* действующая система органов местного самоуправления на примере муниципального образования Игрим.

**1. История развития местного самоуправления в России**

**1.1 Реформирование местного самоуправления от древнерусского государства до современности**

Становление и развитие местного самоуправления в России обусловливает необходимость теоретического осмысления данных процессов в правовом аспекте, используя анализ исторического прошлого, зарубежного опыта и современных тенденций.[[1]](#footnote-1) Создается российская система местного самоуправления, о которой можно говорить, как о модели организации местного самоуправления. Автор данного исследования считает, что понятие реальной перспективы развития модели организации местного самоуправления в России возможно только через обращение к историческому (см. приложение №) и зарубежному опыту организации местного самоуправления.

Существование ранней модели самоуправления, которая складывалась на территориально-хозяйственной общности и наличии родственных связей, было характерно еще для древнерусского государства. Местное самоуправление проявлялось в форме производственных и территориальных общин. Форма осуществления местного самоуправления была сначала родовая, а затем непосредственная представительная демократия, которая проявлялась в вечевом управлении. Компетенция общин осуществлялась через Вече и избираемые им органы. В древнерусском государстве местное самоуправление имело все необходимые признаки: экономическую и юридическую самостоятельность, осуществление на уровне старших городов и местных Вече.

С приходом татаро-монгол вечевая власть была существенно подорвана на два с лишним века. К XVI веку образовались новые формы народовластия – крестьянская община и казачье самоуправление.

Присущее славянским племенам общинное управление являло собой истинную модель местного самоуправления – имело экономическую основу и народовластие.

Судебник 1550 года усилил государственную власть и привел к возникновению крепостного права, а Иван IV отделил местное самоуправление от государства.

XVII век положил начало бюрократизации местного самоуправления. Существовали две формы местного самоуправления: губернские и земские учреждения и воеводская система управления. Городские реформы Петра I несли в себе элементы зарождения земской модели местного самоуправления, однако, при сохранении сильного государственного вмешательства Екатерина II провозгласила принцип сословности и самостоятельности в местном самоуправлении, издала несколько актов, которые и определили систему местного самоуправления вплоть до введения Александром II земских учреждений.

Наиболее значимыми в историко-правовом аспекте были две реформы местного самоуправления: земская 1864 года и городская 1870 года.

Система земств основывалась на всесословности, но критерием выдвинут был имущественный ценз. Земство имело хозяйственную самостоятельность. Не являясь государственной структурой, земства наделялись правом издавать для населения постановления, облагать его разного рода сборами. Однако, создав земское самоуправление, правительство ограничило его самостоятельность, издавая различные законы и разъяснения, усиливающие зависимость земств от бюрократии. Временное правительство сделало ставку на земства и заявило о намерении провести выборы земств всеобщим прямым, равным тайным голосованием, положив, таким образом, в их основу демократический принцип. Им был принят «Закон о земской реформе». Однако Октябрьская революция принесла с собой ликвидацию земства и становление новой модели местного самоуправления – советской.

После Февральской революции 1917 года, Временное правительство расширило полномочия земских органов власти, стремилось сделать их своими опорными пунктами на местном уровне, но в это время в крупных промышленных центрах стали создаваться более энергичные органы – городские Советы, которые наделялись более широкими властными полномочиями[[2]](#footnote-2).

Ликвидировано земское самоуправление было очень быстро. Заменой земствам должны были стать новые органы самоуправления, которыми и явились Советы. Окончательно и законодательно переход всей власти к Советам подтвердил II съезд Советов. Ликвидация земских органов самоуправления проводилась на основе циркуляра Наркомата внутренних дел от 6 февраля 1918 года, в соответствии, с которым подлежали роспуску городские и земские органы самоуправления, которые, в свою очередь, выступали против Советской власти. Остальные же органы самоуправления входили в аппарат местных Советов. Это проводилось для того, чтобы не было двух однородных органов, заведующих одной и той же работой. Таким образом, власть перешла в руки городских Советов, которые распространили свои полномочия на территорию соответствующих губерний и уездов.

В обращении «К населению» Ленин писал: «Товарищи трудящиеся! Помните, что вы сами теперь управляете государством. Никто теперь вам не поможет, если вы сами не объединитесь и не возьмете все дела государства в свои руки. Ваши Советы – отныне органы государственной власти, полномочные, решающие органы».[[3]](#footnote-3)

В основу организации власти на местах был заложен принцип единства системы Советов, как органов государственной власти, где местные Советы и их исполкомы выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь при этом структурной частью единого централизованного аппарата управления. Таким образом, образовалась единая государственная советская система управления.

В первые годы советской власти еще сохранялось административно-территориальное деление страны на губернии, уезды, волости. Высшим органом местной власти являлись съезды Советов (областной, губернский, уездный, волостной), а также городские и сельские Советы. Они являлись свободными неформальными собраниями без ясно выраженных функций. Задачи местных Советов состояли в реализации постановлений высших органов власти; решение вопросов, касающихся местного значения; координации деятельности Советов в пределах данной территории; проведении мероприятий по хозяйственному, культурному развитию территорий.

Прямыми были выборы в сельские и городские Советы. Эти Советы избирались непосредственно населением. Сельский Совет состоял из председателя и секретаря, и избирался жителями села, и редко, но мог назначаться волостным исполкомом. Городские же Советы формировались на производственной основе, то есть путем выборов на заводах, фабриках, либо через профсоюзы из одного депутата от одной тысячи человек населения, что составляло не менее пятидесяти и не более тысячи членов. Если брать крупные города, то в них создавались районные Советы. Выборы в областные органы являли собой многоступенчатую систему. Данная система была построена следующим образом. Представители сельских Советов выбирались на волостной съезд Советов, а их представители – на уездные съезды Советов. Уездные съезды и городские Советы посылали своих представителей на губернские съезды Советов. Губернские и областные съезды выбирали делегатов на Всероссийский съезд Советов. Тем самым можно констатировать тот факт, что съезды Советов формировались на основе многоступенчатых выборов.

Текущую работу выполняли исполнительные комитеты (исполкомы), являвшиеся исполнительно-распорядительными органами. Исполкомы являлись высшими органами власти, которые удерживали в своих руках управление всеми сторонами жизни общества. Исполкомы, в свою очередь, подразделялись на отделы и управления. Исходя из необходимости, могли создаваться подотделы, комитеты, комиссии.

На начавшийся процесс формирования демократических форм управления наложили свой отпечаток годы гражданской войны. В данных условиях сформировалась жесткая централизованная административно-полицейская система управления, которая позволила большевикам выжить в военных условиях. После гражданской войны постепенно стало восстанавливаться право трудящихся на участие в управлении. Допущение в период НЭПа частной собственности и вызванный этим процесс усложнения форм хозяйственной деятельности требовал изменения местных органов власти[[4]](#footnote-4).

В 1925 году принимается Положение «О городском Совете», по которому городской Совет является высшим органом власти на территории города в пределах своей компетенции. Таким образом, предоставление местной власти в этот период относительной самостоятельности в решении вопросов местной жизни одновременно с допущением частного капитала решило задачу наиболее быстрого восстановления страны после гражданской войны.

К началу 30-х годов становится ясно, что местная власть не соответствует центральной системе власти, а также восстановленной государственной собственности, и поэтому, в 1933 году принимается новое положение «О горсовете». В нем городские Советы приобретают роль органа пролетарской диктатуры, с проведением политики центра на местах. Именно этот период ознаменовал собой окончательное огосударствление местной власти. В этот период также происходит усиление общественных форм самоуправления домкомов, уличкомов и др. В годы Отечественной войны продолжали функционировать местные органы власти и управления наряду с высшими и центральными. В этот период в них происходили структурные изменения, которые были направлены на максимальную централизацию политического, хозяйственного и военного руководства.

В советском государстве периода смерти Сталина и после него каких-либо существенных изменений в организации управления не произошло.

Период правления Хрущева ознаменовав собой разделение Советов структурно на промышленные (городские) и сельские[[5]](#footnote-5). Централизованный контроль за колхозно-совхозной системой в этот период ослаб, происходила реорганизация управления. Данная реорганизация способствовала улучшению специализации и кооперации регионов, развитию местных предприятий.

Конституция 1977 года закрепила положение «О развитом социализме» в преамбуле и открыто утвердила власть партийно-бюрократического аппарата. Согласно данной Конституции, основу местной власти и управления составили Советы депутатов трудящихся. Формой работы Советов являлись сессии. В своей работе Советы опирались на постоянные и временные комиссии. Непосредственное управление осуществлялось исполнительными комитетами. Исполкомы через отделы и управления руководили отраслями и сферами местной жизни.

Таким образом, организационным принципом построения и функционирования местных органов являлся демократический централизм, в соответствии с которым вышестоящие Советы осуществляли руководство деятельностью нижестоящих Советов. Реальная власть на местах находилась в руках партийных органов, а их волю, как известно, выполняли Советы. Местные Советы находились в зависимости от исполнительных органов, поэтому можно сделать вывод о несовершенстве системы Советов.

Восьмидесятые годы ознаменовали собой период возрождения общественно-территориальных форм местного самоуправления. В этой связи, решающим, с точки зрения процесса реформирования местных органов власти, стало принятие закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 года. Данный закон определил основные направления деятельности местных органов власти, принципы их формирования и деятельности, как органов самоуправления. С понятием данного закона были сделаны первые шаги, а пути утверждения принципиально новых начал организации управления на местах в отличие от тех, которые были ранее. Попытка введения местного самоуправления, не реформируя прежнюю систему управления, не дала положительных результатов. По сути, местное самоуправление было декларировано, но не было обеспечено ни в организационном, ни в материальном, ни в правовом отношении. И только лишь Конституция Российской Федерации 1993 года признала местное самоуправление, выступив в качестве важнейшей правовой основы становления и развития новой модели местного самоуправления.

**1.2 Становление правовых основ организации местного самоуправления в Российской Федерации**

Основным моментом становления современной модели организации местного самоуправления стало принятие 12 декабря 1993 года новой Конституции Российской Федерации, которая признала необходимость существования местного самоуправления, его правовых гарантий на законодательном уровне.

Конституция Российской Федерации 1993 года определила концептуальные основы построения новой системы местного самоуправления, выделила местное самоуправление, как самостоятельную форму осуществления власти народа, признавая при этом и защищая экономическую основу местного самоуправления, муниципальную собственность наряду с другими формами собственности. В соответствии с Конституцией Российской Федерации структура органов местного самоуправления, учитывая местные особенности и традиции, возможно многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления. Это связано с много вариантностью распределения полномочий между создаваемыми для их осуществления органами местного самоуправления.

Указы Президента, разработанные на основе Конституции, Федеральный Закон от 28.08.1995 г. №151 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», представляли собой переход от советской системы местной власти к системе муниципального управления.

Муниципальная реформа в стране осуществлялась крайне сложно и противоречиво. Несомненными успехами в области формирования организационно-правовой базы местного самоуправления противостоит практически полная нерешённость вопросов экономического характера. Слабая развитость финансово-экономических основ местного самоуправления, вызванная ограниченностью местных налоговых источников, низкой рентабельностью объектов муниципальной собственности, преобладанием регулирующих доходных источников в структуре местных бюджетов, не позволяет российским муниципалитетам стать действенным инструментом, предназначенным для решения локальных проблем, занять доступное место в системе рыночных отношений.

Усугублял ситуацию низкий уровень кадрового обеспечения органов местного самоуправления. Значительная часть муниципальных служащих не обладала достаточным уровнем знаний, необходимыми навыками работы в системе муниципального управления.

Как реакция на эти негативные тенденции, 6 октября 2003 года была принята новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный закон подготовлен по инициативе Президента Российской Федерации В.В. Путина и окончательно вступил в действие с 1 января 2006 года. Его принятие ещё раз подтвердило, что путь социально-экономического и политического возрождения России лежит через развитие больших городов и малых поселений, формирование в них устойчивых самоуправленческих традиций.

Однако ещё на этапе разработки новый закон о местном самоуправлении был подвергнут достаточно серьёзной критике. Его критикуют учёные – за спорность отдельных положений, приводящих к возникновению многочисленных правовых коллизий. Главы муниципальных образований – за то, что закон заставляет их выбирать между политической и хозяйственной деятельностью, лишая возможности в одном лице сочетать функции представительной и исполнительной власти. Губернаторы и президенты республик – за то, что у них появляется дополнительная проблема в виде массы новых муниципальных образований.

Организационные формы местного самоуправления в России основываются на нескольких возможных сочетаниях трех традиционно устойчивых элементах системы местной власти и управления: представительного органа, исполнительного органа и высшего должностного лица. Данные организационные формы определяются:

* способами вступления в должность высшего должностного лица;
* распределением полномочий между различными органами местного самоуправления;
* порядком осуществления взаимодействий между органами местного самоуправления.

На базе основных организационных форм местного самоуправления возможно построение смешанных моделей, применительно к местным условиям, а также определение структуры организации местного самоуправления в условиях конкретного муниципального образования. Выбор конкретных моделей местного самоуправления напрямую зависит от условий, в которых оно осуществляется.

Анализ нормативных актов, касающихся местного самоуправления, принятых на федеральном уровне, свидетельствует о том, что отправной точкой формирования российской системы местного самоуправления стал 2003 год.

Проводя анализ истории местного самоуправления России, можно проследить, каким принципам должно соответствовать местное самоуправление и из чего необходимо исходить при построении оптимальной модели организации местного самоуправления в России.

Прежде всего, необходимо выделить существенные признаки местного самоуправления и содержание понятия «местное самоуправление».

В частности, основываясь на положениях Конституции Российской Федерации, некоторые отечественные учёные рассматривают местное самоуправление в качестве основополагающего принципа осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с принципом разделения властей определяет систему управления демократического правового государства. Признание местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя, конституционного принципа организации и осуществления власти в обществе и государстве предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных основ взаимоотношений федеральных государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Не менее распространённым в научной среде является мнение, согласно которому под местным самоуправлением подразумевается право граждан, населения определённой территории на самостоятельное решение местных проблем. Признавая и гарантируя это право, государство тем самым признаёт самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и берёт на себя обязанность создавать необходимые условия для осуществления, данного права.

Местное самоуправление представляют в качестве формы организации власти на местах, которая обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни с учётом исторических и иных местных традиций. Данная форма реализации власти означает, что население и формируемые им органы местного самоуправления берут на себя ответственность за управление муниципальными делами, максимально ограничивая степень участия государственных структур в решении вопросов местной жизни.

Помимо этого местное самоуправление рассматривается как способ осуществления народом принадлежащей ему власти, как образ жизни людей на высоком уровне развития гражданского общества и демократического государства, а также как показатель степени демократизации, зрелости общества характеризующий его способность к самоустройству, самоопределению, самодеятельности.

Многообразие позиций к трактовке содержания местного самоуправления обуславливает появление большого количества различных его определений.

Например, в Европейской Хартии местного самоуправления 1985 года местное самоуправление трактуется как «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах населения» (ст. 3.1).

Статья 130 Конституции РФ определяет местное самоуправление как самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Более развёрнутое определение местного самоуправления содержится в Федеральном законе от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Статья 1 данного закона гласит: «Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение население непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учётом исторических и иных местных традиций».[[6]](#footnote-6)

Из определенных выше определений местного самоуправления логически вытекает следующее:

* во-первых, местное самоуправление – это не самоцель, а лишь средство улучшения качества жизни населения, образующего местный коллектив;
* во-вторых, местное самоуправление направлено главным образом на решение вопросов местного значения. Однако такая ориентация не означает, что муниципальные органы могут игнорировать задачи, имеющие общерегиональное или федеральное значение. Но и их решение следует осуществлять только в соответствии с законом или при обязательной передаче органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов;
* в-третьих, местное самоуправление базируется на системе принципов, основополагающим из которых является самоответственность;
* в-четвёртых, местное самоуправление предполагает использование разнообразных форм прямого волеизъявления граждан: местный референдум, собрания, сходы, муниципальные выборы и др.;
* в-пятых, обязательным элементом местного самоуправления является наличие в муниципальных образованиях выборных органов местной власти.

Таким образом, местное самоуправление – организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Его суть состоит в признании права отдельного гражданина быть источником местной власти, самому принимать решения по повседневным вопросам своей жизни и самому отвечать за их последствия.

Российскими учёными выделены следующие основные признаки местного самоуправления[[7]](#footnote-7):

* возможность самостоятельного существования территориального образования, что выражается в организационной и экономической обособленности местного самоуправления, его органов в системе управления обществом, государством, в наделении местного коллектива статусом юридического лица. Местное самоуправление не находится в иерархических связях с какими-либо структурами, сообразует свою деятельность при принятии решений только с законом, гарантировано от любого вмешательства извне. Однако это не означает, что местное самоуправление находится вне системы государственно-властных отношений и абсолютно независимо от государства. Речь идёт о самостоятельности в пределах полномочий, которые определяются нормативными актами, принимаемыми органами государственной власти. К тому же органы местного самоуправления обязаны действовать в русле единой общегосударственной политики (экономической, социальной, экологической, политики в области культуры, образования, здравоохранения и др.), что само по себе является мощным фактором, препятствующим развитию сепаратистских тенденций на местном уровне;
* наличие и реальное функционирование местных представительных органов, обладающих правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, обязательные для исполнения на территории муниципального образования. Функционирование представительных органов местного самоуправления обеспечивает участие широких слоёв населения в делах местного характера, учит людей азам демократического общежития, формирует в них сознание причастности к процессу управления территориальным образованием;
* возможность участия всего населения соответствующей территории в процессах выработки и принятия решений по всем основным вопросам жизнедеятельности местного коллектива. Для реализации этого положения существенное значение имеет право населения муниципального образования на право творческую инициативу и на обращение в органы местного самоуправления. Народная правотворческая инициатива и обращение граждан в органы местного самоуправления позволяют населению территориального образования участвовать в определении задач и направлений деятельности органов местного самоуправления, в выработке проектов их решений, в контроле за деятельностью органов местного самоуправления. Общественное мнение имеет большое значение при подготовке целевых программ, разработке местного бюджета, при построении структуры органов местного самоуправления, при оценке деятельности депутатов и иных должностных лиц;
* выборность местных органов власти на широкой демократической основе, регулярная сменяемость их состава, осуществление общественного контроля над аппаратом управления. Наличие выборных органов местного самоуправления – важнейшее организационное условие его реальности и эффективности. Их деятельность способствует реализации самостоятельного статуса местного самоуправления, поскольку только избранные населением органы местного самоуправления и их должностные лица являются независимым при проведении муниципальной политики;
* ответственность органов местного самоуправления в рамках своей компетенции собственными ресурсами. Муниципальные органы несут ответственность за принимаемые решения – перед населением, перед государством, перед хозяйственными структурами. При этом все намечаемые и осуществляемые решения и действия органов местного самоуправления должны исходить из того, что муниципальные образования являются субъектами гражданско-правовых отношений, экономически самостоятельны и потому сами отвечают по своим обязательствам, принадлежащим им на праве собственности имуществом. Поэтому неразумные действия органов местного самоуправления при осуществлении ими своих функций могут дорого обойтись муниципальному образованию. Должностным лицам органов местного самоуправления необходимо всегда помнить об этом и тщательно анализировать возможные последствия принимаемых решении.

Следует отметить, что если организация управления на местном уровне не соответствует указанным признакам, то говорить о наличии местного самоуправления преждевременно.

**2. Понятие современной модели организации местного самоуправления и её организационно-правовые формы**

## 2.1 Зарубежные модели организации местного самоуправления

Реформа местного самоуправления происходит в России с начала 90-х годов, и споры об этом не прекращаются по настоящий момент.

Сейчас пришло время, когда необходимо определить, созвучны ли волнующие нас проблемы тем, которые обсуждались много лет тому назад и обсуждаются в зарубежных странах.

Принцип самоуправления – один из наиболее древних и универсальных среди тех, что применяются в управлении. Данный принцип отвечал потребностям человеческого общества, начиная с самых ранних стадий его развития (Древний Рим) и до определенного времени оставался единственным средством социальной организации. По мере развития общества нарастает его взаимное отчуждение с государством, а также усложняются задачи управления. Роль самоуправления и способы его институционального оформления начинают существенно меняться, попадая во все большую зависимость от форм и методов управления.

Основы правовых муниципальных систем многих европейских стран, а также США, Японии и ряда других государств были заложены в ходе муниципальных реформ XIX века[[8]](#footnote-8). Муниципальные реформы XIX века основывались на фундаменте, который закладывался для них уже в средние века. Средневековые города уже несли в себе «зародыш» буржуазного муниципализма.

В начале XX века получила свое признание теория, согласно которой органы самоуправления являются органами не государства, а общин, как особых от государства публично-правовых юридических лиц[[9]](#footnote-9).

На современном этапе развития мирового общества существуют различные типы и модели местного самоуправления.

Англосаксонская – получившая свое распространение в Великобритании, США, Канаде, Австралии и др. странах, где местные представительные органы формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий, а на местах отсутствует полномочный представитель Правительства, который бы опекал органы местного самоуправления.

Континентальная (французская**) –** модель в настоящее время распространена в странах франкоязычной Африки, Латинской Америки, Ближнего Востока, которая основана на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления и представляет собой классическую, иерархическую пирамиду, в которой нижестоящие звенья напрямую подчиняются вышестоящим.

Советская модель– в настоящее время является зарубежной и действует на Кубе и в КНР. Она имеет принципиальное отличие от основных зарубежных моделей. Для нее характерны следующие черты:

* правовую основу деятельности местных органов составляют Конституции и акты, издаваемые центральными законодательными органами;
* принцип жесткой централизации управления;
* принцип патернализма;
* функционирование органов местного самоуправления в системе органов государственной власти;
* отсутствие муниципальной собственности, местных бюджетов и т.п.

Местное самоуправление в США учреждается и регулируется в соответствии с их Конституциями и статутами. В отличие от европейских государств США не гарантируют местного самоуправления на национальном уровне, но самостоятельность местных органов высокая. Штаты учреждают местные органы, определяют полномочия и организационные структуры, а местные органы, в свою очередь, получают от Штатов право на принятие либо Устава (Хартии), либо права на местное законотворчество. В США сложились три основных модели местного самоуправления[[10]](#footnote-10):

* 1. Сильный мэр – Совет, действующий в большинстве самоуправляющихся городов США;
  2. Слабый мэр – Совет;
  3. Модель Совет – Управляющий, используется в 40% случаев в городах средних размеров.

Япония также является примером для рассмотрения модели местного самоуправления. Местное самоуправление в Японии осуществляется на двух уровнях: префектура и поселения. За каждым из уровней закреплена собственная компетенция; вмешательство со стороны каких-либо других уровней и государства не допускается, а если и допускается, то только через суд. Система органов местного самоуправления закреплена в законодательстве. Модель местного самоуправления в Японии основана на принципах[[11]](#footnote-11):

* формализация принципа разделения властей на всех уровнях;
* выборность высшего должностного лица (Мэр, Префект) и представительного органа;
* сосредоточение ответственности за проводимую политику и основных рычагов управления выборного должностного лица;
* установление единообразной структуры местного самоуправления;
* местные автономии;
* выборности всех должностных лиц местного самоуправления;
* право местных органов публичной власти по управлению своим имуществом;
* издание своих постановлений в пределах законов и др.

Изучение использования опыта местного самоуправления в Японии может быть применено в современной модели организации местного самоуправления в Российской Федерации. Применительно к России и с учетов евроазиатского расположения нашей страны, данный опыт является особенно ценным.

Рассматривая систему местного самоуправления в ФРГ, можно отметить, что гарантии местного самоуправления представлены в основном законе ФРГ. В Германии союзы общин пользуются правом местного самоуправления в рамках их законной компетенции на основании законов, которые обеспечивают жизнеспособность общин и союзов общин.

Государственное устройство государства построено от общин и союзов общин, районов и округов к землям и федерациям снизу вверх.

Существуют две основные формы организации местного самоуправления: южно-германская и северогерманская которые, в свою очередь, представлены «парламентской» и «президентской» моделью формирования органов руководства общины.

Приведенный обзор показывает, что российская традиция местного самоуправления может развиваться в русле европейской, где независимость местных сообществ от государственной власти строго регламентируется законом, а зарубежный муниципальный опыт может быть применен в России.

**2.2 Характерные черты, присущие современной модели местного самоуправления в Российской Федерации**

Европейская Хартия местного самоуправления выделяет четыре основных признака, без которых не может осуществляться местное самоуправление[[12]](#footnote-12):

* власть, действующая в пределах, установленных законом;
* наделение местного самоуправления правом самостоятельного распоряжения ресурсами;
* власть с четко обозначенными функциями в государстве;
* наличие выборных органов местного самоуправления.

А также обозначает черты, присущие различным моделям местного самоуправления.

Для выбора конкретных моделей местного самоуправления нужны определенные условия, в которых должно осуществляться местное самоуправление, зависящие от:

* экономической модели общества и отношений, возникающих в сфере собственности;
* демократических интересов в обществе и государстве;
* региональных, национальных, местных традиций и особенностей осуществления власти на местах.

Этот перечень далеко не полный, но, на мой взгляд, наиболее важный, так как учет этих условий определяет эффективность любой модели местного самоуправления.

Модель вообще – это некая система, устанавливающая положение о том, каким должен быть объект и состоящая из совокупности элементов, определяющих структуру объекта, задачи, цели, функции, права и обязанности, ответственность и др. Мы можем определить модель местного самоуправления как систему взаимосвязей между субъектами местного самоуправления, между органами местного самоуправления и органами государственной власти, структура которой складывается, исходя из местных традиций и особенностей, наличия демократических институтов, отношений, возникающих в сфере собственности, самостоятельности, обособленности от государства и др. не менее важных положений.

В настоящее время в России еще происходят процессы реформирования местного самоуправления. Учитывая этот процесс при функционировании современной модели местного самоуправления в Российской Федерации должны учитываться следующие признаки:

* на современном этапе развития российского государства  
  осуществляется переход от общегосударственной собственности к  
  многообразию форм собственности, включая и муниципальную,  
  требующий регулирования экономических процессов на местах и  
  наличия достаточных возможностей у местной власти в области  
  урегулирования в деятельности малого и среднего бизнеса в виде  
  собственных бюджетных земельных и иных ресурсов;
* в России производство представлено крупнымипредприятиями, где влияние их на жизнь городов очень велико, а влияние городов на крупные производства сведено к минимуму; процесс приватизации этих предприятий без участия местных властей привел к тяжелым последствиям;
* развитие регионов и отдельных территорий в России происходит неравномерно; различные условия для хозяйственной жизни, различный уровень развития доходной части местных бюджетов требует наличия механизмов выравнивания, а также индивидуального подхода к развитию каждой территории, на которой осуществляется местное самоуправление.

Таким образом, для современной России необходима система органов местного самоуправления самостоятельных в области экономики, и если это произойдет, то тогда они смогут оказать помощь государству в проведении экономических преобразований и выполнить возложенные на них социальные функции[[13]](#footnote-13). Основу современной модели местного самоуправления составляют органы местного самоуправления, которые не только самостоятельно обеспечивают деятельность большого диапазона хозяйственных и социальных служб, но и используется в качестве объекта и проводника социально-экономической политики федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации. Все это превращает местное самоуправление в интегрированную часть всего государственного механизма.

Важным показателем в определении значения местных органов власти служит тот фактор, что на этом уровне управления занята значительная часть работников муниципальных служб.

Органы местного самоуправления делятся на органы общей компетенции, то есть местные органы власти, наделенные полномочиями осуществлять множество функций и решать различные вопросы местного значения, и органы специальной компетенции (функциональные, отраслевые), создаваемые для выполнения какой-либо одной или более функции.

Одним из главных признаков новой модели местного самоуправления является ответственность представительных органов, глав местного самоуправления, в первую очередь, перед населением.

Принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением призван обеспечить:

1. Эффективность обеспечения местных задач, отнесенных к ведению муниципальных образований;
2. Учет и защиту интересов населения муниципальных образований в деятельности органов местного самоуправления;
3. Тесную связь с органами и должностными лицами местного самоуправления.

Основанием для наступления ответственности, в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является утрата доверия населения. Прядок и условия ответственности перед населением определяется Уставами муниципальных образований. Свое недоверие органам, должностным лицам местного самоуправления население может выразить с помощью форм прямого волеизъявления граждан, например референдум или отзыв должностного лица.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случае нарушения ими Конституции, Устава субъекта Российской Федерации, Федеральных законов, Законов субъекта Российской Федерации, Устава муниципального образования, а также за осуществление отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти, материальными и финансовыми средствами.

Самостоятельность решения населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью нашла свое закрепление в Конституции Российской Федерации.

Местного самоуправления осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Именно этими формами и реализуется самостоятельность в решении местных проблем[[14]](#footnote-14).

Эта черта предполагает обеспечение финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления, что включает сюда управление муниципальной собственностью, формирование и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, осуществление охраны общественного порядка, а так же решение иных вопросов.

Еще одним признаком самостоятельности местного самоуправления является законодательно закрепленная гарантия невмешательства органов государственной власти в вопросы местного значения.

Самостоятельность местного самоуправления характеризует и наличие соответствующей компетенции у муниципальных органов. В Уставах муниципальных образований определяется компетенция и сроки полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления. Эти полномочия направлены на решение конкретных вопросов жизнедеятельности муниципального сообщества.

Для обеспечения самостоятельности местного самоуправления и эффективного жизнеобеспечения населения, местные органы наделяются правом на материально-финансовые ресурсы. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет в качестве обязательных атрибутов муниципального образования муниципальной собственности и местный бюджет.

В Уставах муниципальных образований специально оговаривается, что эффективное управление муниципальной собственностью возлагается на органы местного самоуправления. Они вправе осуществлять с муниципальным имуществом любые сделки, регламентировать условия использования муниципальной собственности, осуществлять приватизацию муниципальной собственности.

Закон закрепляет за органами местного самоуправления право на создание предприятий, учреждений и организаций для осуществления хозяйственной деятельности.

Еще одной гарантией минимальной финансовой базы является то, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов федерации в соответствии с законом обеспечивают муниципальным образованием минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых бюджетов.

Органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации наделены правом самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, что еще раз подтверждает финансовую самостоятельность местного самоуправления.

Конституционное право управления муниципальной собственностью принадлежит органам местного самоуправления. Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления.

Деятельность органов местного самоуправления в области управления муниципальной собственностью сводится к следующим вопросам[[15]](#footnote-15):

* органы местного самоуправления имеют право самостоятельно формировать и утверждать перечень объектов муниципальной собственности;
* определять порядок и условия приватизации муниципальной собственности. На соответствующие органы местного самоуправления возложена разработка местных программ приватизации;
* осуществление органами местного самоуправления по управлению имуществом иных прав собственника муниципального имущества. Согласно закону местные органы вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическими и юридическими лицами, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке.

В настоящее время общемировой тенденцией стало участие органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий. Это объясняется тем, что многие вопросы более целесообразно исполнять на местах. В свою очередь такая постановка взаимоотношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти ведет к децентрализации управления и обеспечивает паритетное участие этих органов в решении региональных государственных задач. Хотя о полном равенстве между местными и государственными органами говорить нельзя, так как органы государственной власти осуществляют контроль за исполнением отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления.

Еще одной положительной стороной этой черты является гарантированное государством материально-финансовое обеспечение органов местного самоуправления, исполняющих отдельные государственные полномочия. Это предполагает закрепление за местным бюджетом необходимых источников доходов, передачу материальных и финансовых ресурсов.

Переход России к рыночным отношениям не мог не сказаться на деятельности отдельных органов местного самоуправления. Основной задачей этих органов стало пополнение доходов местных бюджетов и рациональное использование бюджетных ресурсов.

Функционирование современной модели организации местного самоуправления в экономической среде рыночного типа предполагает ряд следующих направлений:

1. Рациональное использование всех имеющихся ресурсов и в первую очередь земельные ресурсы;
2. Развитие местного самоуправления как один из способов привлечения иностранных инвестиций, а также инвестиционную деятельность самих местных властей;
3. Переподготовка кадров для новых рабочих мест;
4. Пересмотр роли и реформирование муниципальных предприятий;
5. Создание муниципальных банков для решения следующих задач:
   * уменьшение риска при хранении бюджетных средств
   * приращение бюджетных средств;
6. Участие органов местного самоуправления в кредитных отношениях:

* выпуск муниципальных займов и лотерей;
* выдача и получение кредита.

1. Сотрудничество органов местного самоуправления с предпринимательством в целях социально-экономического развития территорий муниципального образования, улучшения условий жизни населения, решения вопросов местного значения.

Специфической чертой модели местного самоуправления в Росси является вопрос о ее природе[[16]](#footnote-16). Для современной системы местного самоуправления характерны признаки, свидетельствующие как о государственной, так и об общественной природе. К признакам, свидетельствующим о близости органов местного самоуправления к государственным органам, относятся:

* + - население местного сообщества проживает на территории государства, население муниципального образования является гражданами государства;
    - статус местного сообщества устанавливается, гарантируется, защищается Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами и законами субъектов Федерации;
    - местные вопросы решаются населением в русле единой государственной политики;
    - полномочия органов местного самоуправления носят властный (государственный) характер и т.д.

К признакам, характеризующим общественную природу новой модели местного самоуправления можно отнести:

* + - самостоятельность населения в решении вопросов местного значения, определение структуры органов муниципального образования;
    - органы местного самоуправления не являются структурными единицами государственного аппарата;
    - наличие муниципальной собственности.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что современное самоуправление как специфическая форма власти имеет смешанную, комбинированную общественно-государственную природу.

Таким образом, для оптимальной модели местного самоуправления характерно многообразие черт. Приведенные черты являются основными и позволяют говорить о единой модели местного самоуправления в России, с разнообразными организационными формами в различных муниципальных образованиях. Поэтому новая оптимальная модель местного самоуправления может формироваться лишь в том случае, если будет обеспечена комплексная реализация этих признаков.

Несмотря на многообразие условий, влияющих на выбор модели местного самоуправления, в рамках политики, проводимой в этом вопросе государственными и муниципальными органами, не должен быть нарушен базовый принцип российской Конституции: «все формы организации власти на местах должны иметь автономный характер».

**2.3 Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации**

Под правовыми основами местного самоуправления понимается нормативная база, которую составляют международно-правовые акты, Конституция РФ, Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131‑ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другие федеральные законы, конституции, уставы, законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований и иные нормативные акты, регулирующие вопросы организации и деятельность местного самоуправления.

На первое место ставятся международно-правовые документы. Это соответствует ч. 4 ст. 15 Конституции РФ: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Среди международно-правовых документов, непосредственно направленных на регулирование местного самоуправления, в первую очередь можно выделить Европейскую хартию местного самоуправления (Стамбул, 15 октября 1985 г.). Данная Хартия определяет минимальные права местного самоуправления, которые должны быть гарантированы государствами, её подписавшими.

Под местным самоуправлением в Хартии понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путём свободного, тайного, прямого, равного и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчётными им исполнительными органами. Это положение ни в коей мере не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону.

Россия подписала Хартию 28 февраля 1996 г. и ратифицировала её 5 мая 1998 г. В случае противоречия любого положения российского законодательства Европейской хартии должны применяться нормы Хартии.

К международно-правовым документам, регламентирующим местное самоуправление, также относится Декларация о принципах местного самоуправления, принятая Межпарламентской ассамблеей государств – участников СНГ в 1994 г.

Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации закреплены в Конституции РФ. Здесь следует отметить, что в период 1992–1993 гг. разрабатывалось и существовало сразу несколько проектов конституций. Анализируя эти законопроекты, можно увидеть различные концепции местного самоуправления, основанные как на объективно разных подходах к местному самоуправлению, так и на различных субъективных факторах.

Принятие новой Конституции РФ 12 декабря 1993 г. положило начало новому периоду развития местного самоуправления в Российской Федерации. Термин «местное самоуправление» получил статус конституционного, он используется в ст. 3, 12, 15, 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46, 68, 72 и других Конституции РФ.

Конституция РФ закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя РФ, закрепляет общие принципы построения и функционирования муниципальной власти, единые для всех системы местного самоуправления в Российской Федерации, а также закрепляет государственные гарантии осуществления местного самоуправления.

В соответствии с п. «н» ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления относится к совместному ведению РФ и её субъектов. По предметам совместного ведения согласно ст. 76 Конституции РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Таким образом, в структуре законодательной основы местного самоуправления в Российской Федерации можно выделить два уровня: федеральное законодательство и законодательство субъектов[[17]](#footnote-17).

Базовым федеральным законом, регулирующим деятельность местного самоуправления в РФ, стал Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131‑ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Особенностью Закона является то, что каждый из видов муниципальных образований призван решать присущие только ему вопросы местного значения, т.е. вопросы местного значения поселения не совпадают с вопросами местного значения муниципального района и городского округа. Такое нововведение можно только приветствовать.

Важным является также то, что различные муниципальные образования будут иметь различные доходные источники, рассчитываемые исходя из потребностей. Закон о местном самоуправлении 2003 г. также предусматривает особенности осуществления местного самоуправления в городах федерального значения, закрытых административно-территориальных образованиях, городах-наукоградах, на приграничных территориях.

Среди других федеральных законов, посвящённых различным аспектам организации местного самоуправления, можно выделить Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. №138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (с послед. изм.), Федеральный закон от 8 января 1998 г. №8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (с послед. изм.).

Кроме того, следует иметь в виду, что полномочия органов местного самоуправления в различных сферах общественной жизни разбросаны во многих отраслевых законодательных актах, в том числе кодифицированного характера. Так, полномочия органов местного самоуправления в земельной сфере закреплены в Земельном кодексе РФ от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ (с послед. изм.), полномочия в сфере охраны атмосферного воздуха – в Федеральном законе от 4 мая 1999 г. №96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», в сфере гражданской обороны – в Федеральном законе от 12 февраля 1998 г. №28-ФЗ «О гражданской обороне» (с послед. изм.) и тд.

Кроме того, вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления в разных сферах урегулированы в различных актах федеральных министерств и ведомств.

Важное место в конституционной основе местного самоуправления занимают постановления Конституционного Суда РФ.

Решения Конституционного Суда РФ представляют собой особую разновидность актов судебной власти, выносимых Конституционным Судом, его палатами при рассмотрении и разрешении конституционных споров. В них получают официальное закрепление выводы Конституционного Суда по всем возникшим в ходе процесса материально-правовым и процессуально-правовым вопросам.

На уровне субъектов Федерации общие вопросы регулирования местного самоуправления обычно находят отражение в их конституциях и уставах. Так, в Конституции Республики Северная Осетия – Алания местному самоуправлению посвящена гл. 10 «Местное самоуправление», в Уставе (Основном Законе) Ханты-Мансийского автономного округа – Югра – гл. 9 «Местное самоуправление в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», Саратовской области – гл. 12 «Местное самоуправление в области». В конституциях (уставах) вопросы, касающиеся организации местного самоуправления, как правило, регулируются в самом общем виде. Например, ст. 56 Устава Ханты-Мансийского автономного округа – Югра гарантирует право на осуществление местного самоуправления, позволяющего населению самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения в соответствии с законодательством РФ и округа. Статьи 58–60 Устава закрепляют территориальные, организационные и финансовые основы местного самоуправления на территории округа, устанавливают предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления.

В основном рассматриваемый вопрос регулируется в законах субъектов РФ. На региональном уровне в первую очередь необходимо принять базовый закон о местном самоуправлении. Неоднозначность прочтения конституционной нормы приводит к появлению разных подходов к осуществлению правового регулирования местного самоуправления на региональном уровне. Это, в частности, отражается в формулировке названия закона о местном самоуправлении. В субъектах РФ встречаются законы:

* о местном самоуправлении (по этому пути идёт большинство субъектов РФ, например Красноярский, Приморский края, Камчатская, Новосибирская, Омская, Томская, Тюменская области, Республика Тыва и др.);
* об организации местного самоуправления (Республика Марий Эл, Чувашия, Приморский край, Волгоградская, Нижегородская, Оренбургская, Читинская, Ульяновская области, город Москва, Еврейская АО);
* об основах местного самоуправления (Алтайский край, Калининградская область);
* об общих принципах организации местного самоуправления (Республика Бурятия, Амурская, Липецкая, Сахалинская, Ярославская области).

В настоящее время законы, касающиеся вопросов организации местного самоуправления, приняты 86 регионах, вопросов муниципальной службы – в 64, вопросов регистрации уставов муниципальных образований – в 73, вопросов муниципальных выборов, статуса выборных лиц местного самоуправления и порядка их отзыва – в 79. Законы, касающиеся финансово-экономических основ местного самоуправления, приняты в 20 регионах, осуществления прав граждан на участие в местном самоуправлении – в 15[[18]](#footnote-18).

Вся законодательная база местного самоуправления, сформированная в субъектах РФ, к 1 январю 2009 года должна быть приведена в соответствие с Федеральным законом от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» до 1 января 2009 года.

**2.4 Организационные формы непосредственной демократии**

Как известно, демократия – это власть народа, осуществляемая по средствам народа и в интересах народа. В соответствии со статьёй 3 Конституции Российской Федерации, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы местного самоуправления.

В организации местного самоуправления наиболее ярко выражается идея приближения власти к народу. «Народ является источником власти в обществе, однако более непосредственно, чем в общине, он нигде не осуществляет свою власть»[[19]](#footnote-19). Поэтому местное самоуправление выступает одной из основ демократического управления обществом.

Эффективное осуществление задач местного самоуправления, его функций и полномочий предполагает оптимальное сочетание и взаимодействие на местном уровне прямой (непосредственной) и представительной демократии.

Формами прямого волеизъявления, посредством которых граждане осуществляют местное самоуправление, выступают референдум, выборы, собрания (сходы) и другие формы.

Местный референдумявляется высшим непосредственным выражением воли населения данной территории. Он определяет юридическую силу решений, принятых гражданами путем местного референдума. Референдум проводится по решению наиболее важных вопросов муниципального образования.

Высшим непосредственным выражением воли населения являются муниципальные выборыорганов местного самоуправления.

Посредством выборов граждане должны определить тех, кто наиболее подготовлен для осуществления функций самоуправления в качестве их представителей в местных органах власти.

К сожалению, политическая культура граждан России, в основном, остается на низком уровне, и они порой выбирают в местные и другие органы власти людей, неспособных защищать их интересы. Поэтому, участие населения в выборах не должно сводиться лишь к акту голосования за тех или иных кандидатов. Выборы должны обеспечивать не только подбор, наиболее подготовленных к работе в органах местного самоуправления кадров, но и возможности населения давать оценку деятельности органов местного самоуправления, определять пути и способы улучшения их работы. Жители муниципальных образований должны иметь возможность отзыва избранных ранее депутатов и должностных лиц, не оправдавших доверие избирателей. Механизм отзыва должен предусматриваться в Уставе муниципального образования.

Формами непосредственного решения населением вопросов местного значения и осуществления местного самоуправления являются собрания или сходы граждан – традиционная для России форма управления местными делами. Референдум, выборы, сходы относятся к формам прямой непосредственной демократии, посредством которой население выражает свою обязательную для исполнения волю, принимает решения, имеющие юридические последствия.

Одной из форм выражения непосредственного народовластия является территориальное общественное самоуправление.

Под территориальным общественным самоуправлением подразумевается право граждан, населения определённой территории на самостоятельное решение местных проблем. Признавая и гарантируя это право, государство тем самым признаёт самостоятельность ТОС в пределах его полномочий и берёт на себя обязанность создавать необходимые условия для осуществления, данного права.

Территориальное общественное самоуправление представляется в качестве формы организации граждан, которые самостоятельно решают вопросы местной жизни с учётом исторических и иных местных традиций и потребностей.

В целом, территориальное общественное самоуправление рассматривается как способ осуществления народом принадлежащей ему власти, как образ жизни людей на высоком уровне развития гражданского общества и демократического государства, а также как показатель степени демократизации, зрелости общества, характеризующий его способность к самоустройству, самоопределению, самодеятельности.

Также к формам непосредственной демократии относятся такие формы, которые служат выявлению общественного мнения, позволяют органам местного самоуправления принимать решения с учетом мнения и интересов большинства населения.

К данным формам относятся опрос общественного мнения, народная правотворческая инициатива, обсуждение населением вопросов местного значения, проектов решений органов местного самоуправления.С помощью форм непосредственной демократии выявляется мнение населения по вопросу, решаемому окончательно соответствующим органом муниципальной власти.

Организационные формы непосредственной демократии – это проявление гражданского общества, которое в России находится в стадии формирования. Гражданское общество – явление сложное и противоречивое. С одной стороны это сфера самопроявления свободных индивидов и их объединений, огражденная законами от прямого вмешательства и произвольной регламентации их деятельности со стороны государственной власти. С другой стороны гражданское общество развивается гораздо успешнее и эффективнее, когда для этого создаются определенные благоприятные условия. Эти условия в значительной мере создает само общество, через государство и вопреки нему.

**2.5 Современное состояние и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации**

Как показывает практика демократических государств, местный уровень власти – это самый короткий и прямой путь к решению насущных, жизненно важных для современного человека проблем. Эффективность власти люди оценивают по элементарным, понятным для каждого критериям – тепло в домах, освещенность улиц, качество дорог, транспортное обеспечение и т.п. Эти вопросы рациональнее решать с учетом мнения населения в местах непосредственного проживания граждан – в городах, поселках, селах, хуторах и пр. Именно поэтому одним из приоритетных направлений государственной политики России является развитие местного самоуправления, налаживание постоянного и всестороннего взаимодействия муниципальных органов и населения.

Формирование эффективной системы местной власти – всегда длительный и довольно сложный процесс. Поэтому нет ничего удивительного в том, что в Российской Федерации данный процесс до сих пор находится в стадии развития и включает множество нерешенных проблем, связанных с законодательным обеспечением деятельности органов местного самоуправления, острым дефицитом квалифицированных специалистов в области муниципального управления, отсутствием надежных материально-финансовых основ деятельности местных органов власти.

На это еще в 2002 г. в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации обратил внимание Президент России В.В. Путин, отметив: «В течение длительного времени федеральная власть практически не уделяла внимания проблемам местного самоуправления. В конечном итоге это непосредственно сказывается на уровне жизни населения в российских городах и селах.

Одним из источников сложившейся ситуации является низкое качество законодательной базы местного самоуправления. Федеральный закон о местном самоуправлении и соответствующие акты субъектов Федерации в малой степени согласованы как с реальным состоянием местного самоуправления, так и друг с другом.

**Кроме того, большой проблемой местного самоуправления остается недостаточность его собственной доходной базы.** Но именно с местных органов власти население спрашивает и за исполнение федеральных законов (таких как о ветеранах), и за работу ЖКХ, и за очень многое другое… очень важно, чтобы у местного самоуправления была возможность создавать собственные источники формирования бюджета. За счет развития малого бизнеса, эффективного использования земель, иной недвижимости. При этом государственная власть – учитывая расходные полномочия муниципалитетов – могла бы обеспечить им долгосрочные нормативы отчислений от регулирующих налогов»[[20]](#footnote-20).

Оценивая современное состояние местного самоуправления в Российской Федерации, большинство отечественных и зарубежных ученых и практиков отмечают крайне низкий уровень эффективности действующей в стране системы органов местной власти. Несмотря на признание муниципальной реформы в качестве приоритетного направления деятельности Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, переход к новой конституционной модели местного самоуправления в нашей стране явно затянулся. До сих пор существуют проблемы в сфере правового обеспечения деятельности в качестве основных причин, сдерживающих развитие местного самоуправления в Российской Федерации, Б.Р. Панкин, например, называет:

* недооценку, недопонимание, а нередко и ошибочное представление о самой сути местного самоуправления, его чрезвычайной важности в деле демократических преобразований всего российского общества. В значительной мере именно этим обстоятельством можно объяснить инертность, пассивность населения, образующего местные сообщества, в организации эффективного местного самоуправления в муниципальных образованиях России;
* низкий уровень научного и методического обеспечения местного самоуправления. Это проявляется, прежде всего, в отсутствии целостной теории местного самоуправления как системы научных знаний, акцентирующих внимание на проблемах территориальной самоорганизации населения. На сегодняшний день имеются теоретические наработки лишь по отдельным вопросам местного самоуправления. Явно недостаточным представляется и уровень методического обеспечения работ по организации местного самоуправления, формированию и применению регламентирующих и обеспечивающих функционирование местных органов власти документов. Практически нет рекомендаций по разработке и реализации местной социальной, экологической, экономической, кадровой, научно-инновационной политики. Отсутствие необходимых научных рекомендаций вносит в местное самоуправление значительный субъективизм и приводит к грубым ошибкам в процессе его осуществления;
* отсутствие у местных органов власти опыта самостоятельного хозяйствования в системе рыночных отношений. На сегодняшний день многие руководители на местах не владеют стимулирующими методами управления и в большинстве случаев придерживаются иждивенческой позиции, связывая перспективы подъема экономики своего муниципального образования в первую очередь с увеличением объемов бюджетного финансирования, а не с возможностью «зарабатывания» собственных средств. Не имея опыта создания муниципальных финансово-хозяйственных структур и в то же время худо-бедно существуя за счет государственных дотаций, многие муниципалитеты не признают значение формирования предпринимательской среды в качестве реального способа подъема экономики и решения местных проблем;
* отсутствие реальной ответственности государственных должностных лиц за превышение своих полномочий, а федеральных органов власти – за несоблюдение провозглашенных в некоторых государственных актах гарантий местного самоуправления в Российской Федерации, комплекс неподотчетности у некоторых руководителей местного ранга за свои ошибочные действия; явно недостаточное использование зарубежного и прошлого отечественного опыта муниципального строительства, а также передовых технологий организации местной власти, применяемых сегодня в некоторых регионах России.

По мнению Л.В. Гильченко, формированию эффективной системы местного самоуправления в нашей стране препятствуют такие факторы, как:

* отсутствие на федеральном уровне единой общегосударственной концепции реформирования местной власти на принципах самоуправления. Любая реформа в государстве должна иметь четко обозначенную цель, стратегию и тактику ее достижения, этапы реформирования, определение общественно-правовых механизмов и социальных групп, заинтересованных в проведении реформы и способных этими механизмами воспользоваться. В этом отношении статьи Конституции России, посвященные вопросам организации местного самоуправления, в лучшем случае могут рассматриваться как некая конечная цель, декларация «о намерениях» государственной власти и «правах» населения в этой области. Программа государственной поддержки местного самоуправления, несмотря на ее большую значимость, также является скорее предварительными обязательствами федеральных органов государственной власти, чем стратегией реформы. В связи с отсутствием единого нормативного документа, определяющего все элементы реформы, деятельность различных структур, занимающихся вопросами организации местного самоуправления в Российской Федерации, совершенно не скоординирована, фрагментарна и зачастую взаимопротиворечива;
* значительное сопротивление реформам отдельных категорий чиновников государственных органов исполнительной власти. Условно их можно объединить в две группы. К первой следует отнести государственных служащих среднего уровня ряда федеральных министерств и ведомств – прежде всего тех, в принципах работы которых в ходе реформы предполагаются кардинальные изменения. Наибольшее противодействие эта группа оказывает на этапе разработки нормативных документов, направленных на реализацию соответствующих федеральных законов через компетенцию их министерств и ведомств. Вторую группу образуют руководители органов государственной власти ряда субъектов Российской Федерации. В основе их сопротивления лежит не просто желание сохранить определенный объем властных полномочий, но, что гораздо существеннее, реальное обладание и распоряжение собственностью, т.е. самый сильный стимул сопротивления – экономический интерес. Этому способствует сегодняшняя практически полная утрата федеральным уровнем контроля как административного, так и экономического за распоряжением государственной собственностью и ресурсами в субъектах Федерации, не говоря уже о влиянии на политические процессы в регионах.

Н.А. Емельянов к данному списку относит еще и низкий уровень политической культуры населения, отмечая, что большинство российских избирателей пока еще недостаточно хорошо представляют себе систему властных отношений, сложившуюся в современной России. Поэтому, с одной стороны, они часто предъявляют завышенные требования к органам местного самоуправления, будучи искренне уверенными в том, что именно местная власть должна решать все их проблемы, а с другой – не разбираются в своих правах, не умеют, как правило, их защищать и не осознают своей контролирующей роли по отношению к местным органам власти».

Коротко проблемы действующей системы местного самоуправления можно сформулировать фразой: «недостаточно финансов, демократии и ответственности». При этом:

* + слабое развитие институтов местного самоуправления в целом (по состоянию на 1 января 2008 г. из более чем 155 тысяч административно-территориальных единиц юридически было оформлено чуть более 12 тысяч муниципальных образований);
  + превышение расходов местного самоуправления над доходной базой местных бюджетов;
  + чрезмерный объем нефинансируемых государственных полномочий, которыми наделено местное самоуправление, перегрузка местных бюджетов нефинансируемыми федеральными и региональными мандатами;
  + отсутствие эффективных механизмов общественного и государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Устранение и предотвращение указанных причин – важная задача проводимой в стране реформы местного самоуправления. Местную власть чаще всего ругают за то, что в решении простейших вопросов жизнеобеспечения, например, водоснабжение, ремонт канализации, получение необходимой справки и т.п. со стороны органов местного самоуправления проявляется пассивность. Однако во многом это происходит не по вине чиновников, а из-за сложной и неэффективной системы управления, в которой они вынуждены работать.

Предположим, что в сельсовете, не наделенном статусом муниципального образования, произошла «нештатная» ситуация и необходимо срочно предпринимать меры для решения проблемы. Но у главы сельской администрации для этого, как правило, нет возможностей. Он – муниципальный служащий, поэтому в принятии решений он связан мнением своего руководителя, который нередко находится от него не за один десяток километров. Более того, даже если глава сельской администрации проявит необходимую инициативу и самостоятельность, он упрется в другую проблему – отсутствие источников финансирования. У него нет собственного бюджета. Его заменяет смета доходов и расходов, в рамках которой невозможно маневрировать финансовыми средствами. Результат – проволочки в решении самых элементарных вопросов, недоверие населения к власти. Как отмечал Президент РФ В.В. Путин, выступая в 2004 г. на сессии конгресса муниципальных образований РФ[[21]](#footnote-21), еще десять лет назад Конституция Российской Федерации четко определила гарантии и основы местного самоуправления как самостоятельного института власти в стране. Нашим стратегическим ориентиром оставалась и остается сильная и дееспособная местная власть. Однако достичь эту цель на практике оказалось гораздо сложнее, чем ее заявить. Нужно было учиться работать принципиально в иных условиях, формировать новые, действенные механизмы, анализировать и быстро преобразовывать собственный опыт. И для этого потребовались согласие общества, консолидация власти, политическая воля. Да и многое стало понятным только тогда, когда приступили к практической работе.

Чтобы преодолеть препятствия, мешавшие развитию местного самоуправления, приближению его к населению, в стране в последние два года была проделана большая работа, Особенно важно то, что руководство государства приступило к разбору законодательных завалов, определилось с правами и обязательствами муниципалитетов, вплотную подошло к решению вопросов их собственности и финансовой обеспеченности. Тем самым были намечены пути к избавлению от длительного противостояния местной и региональной властей, хотя полностью решить эту проблему пока еще до конца не удалось.

Для того чтобы цели нового этапа муниципальной реформы были достигнуты, всем уровням власти в самое ближайшее время предстоит приложить серьезные усилия в направлении укрепления организационно-правовых и экономических основ местного самоуправления. Ведь даже самая идеальная нормативная база сама по себе еще не является гарантом создания в стране эффективной системы местного самоуправления. Для того чтобы конституционное право населения на осуществление местного самоуправления получило свое реальное воплощение, требуются предпосылки не только законодательного характера. Помимо этого необходимы:

1. Наличие осознанной воли в осуществлении права на местное самоуправление, т.е. активное участие в процессе организации местного самоуправления не только государства (через официальные решения его органов и реализацию их должностными лицами), но и населения (через широкое участие в процессе, заинтересованность в его результатах).
2. Наличие механизмов осуществления права на местное самоуправление, т.е. наличие организационных структур, создаваемых населением для решения местных вопросов, процедур прямого волеизъявления (референдумы, конференции, сходы) и реальной зависимости от населения создаваемых им органов (выборы, различные формы общественного контроля).
3. Наличие возможности осуществления права на местное самоуправление, т.е. наличие экономических основ для обеспечения реальной самостоятельности населения и создаваемых им органов.

Все три вышеобозначенные составляющие находятся в настоящее время в процессе формирования. Однако правовое и организационно оформление местного самоуправления протекает значительно быстрее. В вопросах формирования эффективной экономической базы местного самоуправления реальные результаты мизерны. Именно проблемы экономического характера являются основным фактором, сдерживающим развитие местного самоуправления в нашей стране. В связи с этим сегодня основные усилия парламента и правительства должны быть направлены на завершение формирования экономических основ местного самоуправления, являющихся гарантом обеспечения финансово-хозяйственной самостоятельности местных органов власти.

Очевидно, что до тех пор, пока в стране отсутствует прочная материально-финансовая база развития местного самоуправления и сохраняется экономическая зависимость органов местного самоуправления от федеральных и региональных органов государственной власти, процесс ее перехода к автономной модели местного самоуправления нельзя считать завершенным. Создание на местах организационно обособленных от государства властных структур, пусть даже на минимально возможном локальном уровне, – это лишь полдела. Власть должна быть обеспечена экономически. А это означает, что судьба всей муниципальной реформы, проводимой в стране, находится сегодня в прямой зависимости от результатов поиска эффективных механизмов укрепления экономической базы местного самоуправления.

Несмотря на имеющиеся позитивные сдвиги и тенденции в развитии местного самоуправления, потребуется еще немало усилий, чтобы окончательно урегулировать остающиеся противоречия. Реализация закона в жизни, на практике – это всегда задача, как минимум, не менее сложная, а может быть, и более сложная, чем его подготовка и принятие. В этой связи выделяется ряд очевидных приоритетов.

Первое. Чтобы закон эффективно заработал, необходимо в кратчайшие сроки и в полном объеме привести в соответствие с ним федеральное и региональное законодательства, уставы и иные нормативные акты муниципальных образований, немало сделать по информационной и экспертной поддержке этой сложной, многогранной и очень объемной работы.

Второе. Предстоит решить вопросы по границам и статусу муниципальных образований, структурам органов муниципального управления, завершить процесс административно-территориального деления субъектов РФ в соответствии с требованиями новой редакции Федерального закона о местном самоуправлении и выборным путем сформировать органы местного самоуправления, в том числе во вновь образованных муниципальных образованиях. При этом важно учитывать, что во многих субъектах РФ в процессе реализации ФЗ №131 значительно, порой на порядок, увеличится численность муниципальных образований (см. приложение)

Третье. Следующий важный этап – формирование эффективной структуры муниципальных органов в соответствии с перечнем полномочий, возлагаемых на каждый уровень местного самоуправления.

Четвертое. Весьма сложный и самый болезненный вопрос – о ресурсах пополнения местных бюджетов. Слишком долго длилось время так называемых повышенных обязательств при практически пустом кармане муниципальных образований, а главное – при невозможности наполнить этот карман самостоятельно.

Здесь уже предприняты первые шаги, которые должны изменить ситуацию, внесены поправки в Налоговый и Бюджетный кодексы. Главный смысл поправок в том, чтобы у муниципалитетов появились стимулы расширять собственную налоговую базу. Потенциальных возможностей для развития собственной базы на местах много. Это – малый и средний бизнес, сфера инноваций и услуг. Именно эти сегменты экономики могут стать решающими для развития внутреннего рынка и экономического роста в стране в целом.

Как говорил Президент РФ В.В. Путин, выступая с приветственным словом на конгрессе муниципальных образований России, «…финансовая устойчивость и эффективность работы муниципалитетов прямо связаны с активизацией хозяйственной жизни на местах. И здесь многое зависит от умения местных руководителей грамотно и рачительно хозяйствовать, от готовности снимать административные барьеры, открывать рынок не только для представителей своего региона, но и для всех, кто хочет реализовать свою деловую инициативу.

И, наконец, важно повысить роль и значение представительных органов, развивать принципы коллегиальности и контрольные механизмы с участием граждан. Без такой обратной связи с избирателями по-настоящему сильное, независимое и эффективное местное самоуправление, конечно, не состоится»[[22]](#footnote-22).

Следует также учитывать, что масштаб стоящих сейчас перед местным самоуправлением задач требует кардинального повышения квалификации муниципальных служащих. И потому необходимо создать адекватную потребностям дня систему подготовки и переподготовки кадров. Только квалифицированная и ответственная, обеспеченная ресурсами и прозрачная местная власть сможет достойно решать проблемы граждан. Эта власть существует за счет налогоплательщиков, и она должна быть подконтрольна гражданам.

Весьма актуальной задачей является повышение политической культуры населения муниципальных образований, приобщение людей к процессу управления местными делами.

Открытым остается вопрос и об укреплении экономических основ местного самоуправления. Несмотря на законодательно продекларированную самостоятельность органов местного самоуправления в решении внутренних проблем подведомственных им территорий, в стране продолжает сохраняться финансово-экономическая зависимость муниципальных органов от государства. Зародившаяся в недрах экономических противоречий переходного периода, она развилась на почве ущемления интересов муниципальных структур в процессе распределения полномочий, собственности и финансовых ресурсов между различными субъектами экономических отношений.

Новая редакция Федерального закона о местном самоуправлении, поправки, внесенные в Налоговый и Бюджетный кодексы РФ, призваны увеличить объемы собственных доходов муниципальных образований за счет отчислений от федеральных и региональных налогов, а также средств финансовой помощи, оказываемой органам местного самоуправления из вышестоящих бюджетов. Однако эти меры вряд ли смогут обеспечить местному самоуправлению надлежащий уровень экономической самостоятельности без встречной активности со стороны местных властей. Муниципальные служащие должны овладеть основами современного менеджмента и азами рыночного поведения. Муниципалитеты должны научиться собственными силами зарабатывать недостающие им средства.

Такие проявления муниципальной предпринимательской активности, как создание муниципальных предприятий в наиболее конкурентоспособных и прибыльных отраслях муниципальной экономики, сдача в аренду муниципального имущества, участие в создании предприятий с долевой собственностью, размещение муниципальных заказов, приватизация и продажа убыточных объектов муниципальной собственности, стимулирование малого бизнеса и инвестиционная деятельность органов местного самоуправления обладают наибольшей устойчивостью к воздействию различного рода внешних и внутренних факторов и, следовательно, являются наиболее перспективными с точки зрения повышения уровня экономической самостоятельности муниципальных образований.

Наличие обладающих экономической и правовой возможностью организационных структур местного самоуправления при активном участии и заинтересованности государства и населения может привести к созданию реального эффективного местного самоуправления, а значит, и обеспечению стабильного поступательного развития российского общества и российского государства.

**3. Местное самоуправление на примере муниципального образования городское поселение Игрим**

**3.1 Географические, климатические, экономические и социальные условия поселения Игрим**

Поселение Игрим находится в Березовском районе на северо-западе Ханты-Мансийского автономного округа – Югра. Большая часть территории района расположена на равнинной местности.

Климат поселения резко континентальный, характеризуется быстрой сменой погодных условий, особенно в переходные периоды – от осени к зиме и от весны к лету. Средняя температура в январе от –18 до –24 С. Период с отрицательной температурой воздуха продолжается 7 месяцев с октября по апрель. Период с устойчивым снежным покровом продолжается 180 – 200 дней. Самый теплый месяц – июль, средняя температура которого колеблется в пределах района от +15,70С до + 18,40С. В течение года преобладают ветры западного и юго-западного направлений.

Поселение Игрим располагает природным потенциалом: залежи минерально-сырьевых ресурсов; запасы рыбы, пушнины. Биологические ресурсы поселения уникальны и представлены огромным разнообразием фауны и флоры, которые занимают определенную нишу в экосистеме и играют немаловажную роль в жизнедеятельности населения.

В 2007 году основу экономического потенциала поселения составляет производство и распределение электроэнергии, газа и воды.

Следующие по значимости виды деятельности: строительство, транспорт, связь и т.д.

Особое место в экономике поселения занимает строительство. Главной задачей этого вида деятельности на перспективу является строительство жилья.

Учитывая особое расположение поселения Игрим на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: слабо развитую транспортную схему с ярко выраженной зависимостью от сезона, важным направлением в экономике района является обеспечение устойчивого функционирования предприятий транспорта и связи. Ведущее место на рынке транспортных услуг занимают водный и автомобильный транспорт.

Экономическое развитие района в значительной степени обеспечивают организации и учреждения различных форм собственности.

Потенциал экономического развития поселения Игрим в настоящее время и в среднесрочной перспективе будет определяться предприятиями, связанными с производством и распределением электроэнергии, воды, транспортировкой газа, переработкой рыбы, освоением Приполярного Урала, а также сопутствующими видами деятельности – строительством, транспортом, связью.

Таким образом, поселение Игрим обладает определенным потенциалом, позволяющим обеспечить устойчивое развитие экономики и муниципального образования в целом, при условии развитой транспортной системы и достаточного финансирования.

Поселение располагает образовательными учреждениями различных видов, обеспечивающих реальную возможность гражданам получить образование соответствующего уровня

В дошкольных образовательных учреждениях количество воспитанников постепенно увеличивается, в 2006–2007 учебном году было 392 ребенка, в 2007 2008 учебном году – 419.

В поселение действуют 2 общеобразовательные школы, которые участвуют в эксперименте:

* по единому государственному экзамену;
* по внедрению предпрофильной подготовки и профильного обучения;
* по осуществлению допрофессиональной и профессиональной подготовки старшеклассников.

Профессиональное образование в поселении осуществляет Игримский профессиональный колледж, в котором ежегодно обучается 450 студентов по профессиям начального профессионального образования и специальностям среднего профессионального образования.

В поселение создана лечебно-профилактическое учреждение «Игримская районная больница №2», которая удовлетворяет потребности населения в различных видах медицинской помощи.

На территории поселения насчитывается 5 спортивных сооружений, в том числе спортивные залы (включая школьные), площадки, поля, бассейн.

Спортзалы работают по 14 часов в сутки, но не удовлетворяют спросу на занятия физической подготовки.

В районе культивируются 16 видов спорта. К основным массовым видам спорта района можно отнести: волейбол, баскетбол, хоккей с шайбой, настольный теннис.

В целом, поселение Игрим находится в благоприятных условиях и это необходимо максимально использовать для достижения высокого качества жизни населения, скорейшего решения задач, поставленных Правительством автономного округа.

**3.2 Система органов местного самоуправления муниципального образования Городское поселение Игрим**

Городское поселение Игрим в соответствии с законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О статусе и границах муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» является муниципальным образованием Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, наделенным статусом городского поселения.

Официальное наименование муниципального образования – городское поселение Игрим. В границах поселения находятся населенные пункты: поселки Игрим, Ванзетур, деревни Анеева, Новинская.

Структуру органов местного самоуправления городского поселения составляют (см. приложение №):

* представительный орган муниципального образования – Совет городского поселения Игрим (12 человек);
* глава муниципального образования – Глава городского поселения Игрим;
* исполнительно-распорядительный орган муниципального образования – Администрация городского поселения Игрим.

Миссией работы органов местного самоуправления городского поселения Игрим является:

Обеспечение жизнедеятельности муниципального образования городское поселение Игрим, заключающееся в максимальном и эффективном выполнении разнообразных хозяйственных и социально-политических функций, направленных на удовлетворение потребностей населения и организаций, действующих на территории поселения. Работа определяется постановлениями, распоряжениями органов власти, запросами и жалобами населения, необходимостью обеспечения успешной работы в районе муниципальных служб.

Органы местного самоуправления городского поселения Игрим решают вопросы местного значения (см. приложение №) согласно Уставу городского поселения Игрим. Органы местного самоуправления поселения, заключают соглашения с органами местного самоуправления Березовского района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций.

Представительным органом муниципального образования является Совет депутатов городского поселения Игрим. Совет поселения избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 5 лет**.** Совет поселения состоит из 12 депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Совет поселения может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее 8 депутатов. Со дня начала работы Совета поселения нового созыва полномочия Совета поселения прежнего созыва прекращаются. Основной формой деятельности Совета поселения являются периодические заседания. Заседание правомочно, если на нем присутствует не менее 50 процентов от числа избранных депутатов. Заседания Совета поселения проводятся не реже одного раза в три месяца. Первое заседание нового состава проводится в срок, который не может превышать 30 дней со дня избрания представительного органа в правомочном составе. На первом заседании Совета поселения председательствует старейший по возрасту депутат.

В исключительной компетенции Совета поселения находятся:

* принятие устава городского поселения Игрим и внесение в него изменений и дополнений;
* утверждение бюджета городского поселения и отчета о его исполнении;
* установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
* принятие планов и программ развития поселения, утверждение отчетов об их исполнении;
* определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
* определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;
* определение порядка участия поселения в организациях межмуниципального сотрудничества;
* определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
* контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Совет поселения вправе принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения работ (в том числе дежурств) в целях решения вопросов местного значения.

Расходы на обеспечение деятельности Совета поселения предусматриваются в бюджете поселения отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации. Совет поселения самостоятельно распоряжается средствами бюджета поселения, предназначенными для обеспечения деятельности Совета поселения и депутатов.

Глава поселения является высшим должностным лицом поселения, наделенным полномочиями (см. приложение №) по решению вопросов местного значения. Глава поселения избирается на муниципальных выборах сроком на пять лет. Полномочия главы поселения начинаются со дня вступления его в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного главы поселения. Глава поселения осуществляет полномочия на постоянной основе.

Исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, наделенным уставом полномочиями по решению вопросов местного значения является администрация поселения. Администрация поселения обладает правами юридического лица и является муниципальным учреждением, образуемым для осуществления управленческих функций.

Материально-техническое и организационное обеспечение деятельности администрации поселения осуществляется в порядке определенном решением Совета поселения.

Избирательной комиссией муниципального образования является избирательная комиссия городского поселения Игрим.

Избирательная комиссия поселения организует подготовку и проведение:

* муниципальных выборов;
* местного референдума;
* голосования по отзыву депутата Совета поселения, главы поселения;
* голосования по вопросам изменения границ поселения, преобразования поселения.

Избирательная комиссия поселения осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Уставом (Основным законом) Ханты-Мансийского автономного округа-Югры, законами Ханты-Мансийского автономного округа-Югры, Уставом городского поселения Игрим.

**3.3 Анализ деятельности органов местного самоуправления городского поселения Игрим**

Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в октябре 2005 года были впервые избраны представительные органы местного самоуправления во вновь образованных поселениях, главы муниципальных образований, в том числе и в поселении Игрим. В установленные сроки принят и зарегистрирован устав муниципального образования, созданы исполнительно-распорядительные органы – администрация поселения.

Начиная с избрания и по настоящее время, органами местного самоуправления проводится работа по созданию нормативной правовой базы муниципального образования, разрабатываются нормативные правовые акты, принятие которых необходимо в соответствии со 131-м Федеральным законом, окружными законами и уставом муниципального образования Игрим.

Прежде всего, органами местного самоуправления поселения были приняты необходимые нормативные правовые акты по вопросам, касающимся его организационной деятельности, а также по вопросам обеспечения прав граждан в осуществлении местного самоуправления, такие как:

* «О порядке организации и проведения публичных слушаний»;
* «О порядке и сроках рассмотрения обращений граждан в органах местного самоуправления»;
* «О порядке назначения и проведения собрания граждан»;
* «О порядке назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов)»;
* «О порядке реализации правотворческой инициативы граждан»;
* «О порядке назначения и проведения опроса граждан»
* и другие.

В среднем, органами местного самоуправления городского поселения Игрим за период с октября 2005 года по настоящее время (июнь 2008 года) принято около 96% от необходимых нормативных правовых актов, разработка которых предусмотрена законодательством.

В период с мая 2006 года по июнь 2007 проведена работа по приведению устава муниципального образования городского поселения Игрим в соответствие с федеральным и окружным законодательством.

В городском поселении Игрим действуют следующие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления:

* муниципальные выборы;
* собрания граждан;
* публичные слушания;
* обращения граждан в органы местного самоуправления;
* опрос граждан.

В целях более оперативного и качественного решения задач в области обслуживания населения и исключения возникновения случаев социальной напряженности, льготной категории на 2007 и 2008 годы были заключены соглашения о взаимодействии между органами местного самоуправления и территориальными подразделениями федеральных и окружных структур, расположенных в Березовском районе:

* с государственным учреждением – Управлением Пенсионного фонда Российской Федерации в Березовском районе;
* с отделом работы со страхователями по Березовскому району государственного учреждения Регионального отделения Фонда социального страхования;
* с Ханты-Мансийским негосударственным пенсионным фондом в Березовском районе;
* с государственным учреждением Центром занятости населения поселка Березово.

В целях более эффективного и оперативного решения вопросов местного значения, входящих в совместное ведение органов местного самоуправления района и поселения, признавая необходимость постоянного взаимодействия по их решению, были заключены соглашения о взаимодействии по таким вопросам как:

* участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
* создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
* оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения;
* организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
* осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;
* развитие сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого предпринимательства;
* организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении.

Изучив работу органов местного самоуправления и учитывая географические, климатические, экономические и социальные условия, систему органов местного самоуправления муниципального образования Городское поселение Игрим можно выявить слабые, сильные стороны и возможности городского поселения Игрим:

Сильные стороны:

* поселение находится в экономически благоприятном регионе;
* созданы механизмы участия органов местного самоуправления в решении проблем функционирования социальных отраслей в рамках приоритетных национальных проектов;
* современная законодательная база в регионе, наличие множества программ, концепций, прогноз, практически по всей жизнедеятельности округа;
* наличие в штате администрации специалистов по всем выполняемым полномочиям;
* значительная роль исторических, культурных, сословных, национальных традиций;
* реализация региональных программ в сфере жилищно-коммунального комплекса, здравоохранения, образования и т.д.;
* достаточный контроль исполнения приказов и распоряжений.

Слабые стороны:

* недостаточные объемы статистической информации;
* проблема недостаточного финансирования;
* отдаленность территории от административных центров;
* изношенность инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства;
* отсутствие разнообразных каналов информирования населения о деятельности органов местного самоуправления;
* необходимость проводить все платежи через систему казначейства, приобретения через торги, конкурсы (время, бумаги, деньги);
* низкий профессиональный уровень кадров (из 100% сотрудников только у 57% имеют специальное образование в соответствии с занимаемой должностью);
* безынициативность населения;
* слабо развита транспортная схема.

Возможности:

* создание стимулов для проявления инициативы граждан;
* сотрудничество органов местного самоуправления с населением;
* привлечение граждан к социально значимой работе;
* развития предпринимательства;
* увеличение доходов местного бюджета за счет перераспределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы (например, оставить в часть налога на прибыль, для создания благоприятных условий развития бизнеса и т.д.).

Перспектива дальнейшего развития местного самоуправления в городском поселении Игрим во многом зависит не только от деятельности органов местного самоуправления, но и политической грамотности и инициативности граждан, основанием для этого служит статья 130 Конституции РФ, которая определяет местное самоуправление как самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Автором данной работы было проведено социологическое исследование жителей п. Игрим для того, чтобы выявить знают ли граждане о местном самоуправлении и готовы ли они участвовать в нём (приложение №).

Респондентам задавались 2 вопроса:

1. «Знаете ли вы о реформе местного самоуправления, которое осуществляется с 1 января 2006 года?»

2. «Готовы ли вы лично принимать участие в разрешении каких-либо общественных проблем в нашем посёлке?»

Было опрошено 180 человек с 18 до 77 лет. Из них знают о реформе 45%, не знают 28%, остальные 27% имеют смутное представление.

Из общего количества опрошенных 90% выразили готовность участвовать в разрешении общественных проблем. Из них 20% респондентов способны проявить инициативу, 35% предпочитают, чтобы их попросили об участии и организовали, 35% согласны работать при наличии стимулов (полная или частичная оплата, приз, публичная похвала и т.д.) и только 10% опрошенных категорически отказались от участия в местном самоуправление.

Эти данные позволяют сделать следующие выводы:

1. Население слабо информировано о деятельности органов местного самоуправления.
2. Население готово участвовать в местном самоуправление при условии хорошей организации со стороны органов местного самоуправления.

Анализ местной власти городского поселения Игрим позволяет сделать вывод о том, что наилучшее функционирование местного самоуправления поселения зависит не только от деятельности местных властей, правовых основ местного самоуправления, но и от общественной активности жителей. Правильное осознание особенностей городского поселения Игрим, местных органов власти и механизма ее взаимодействия с гражданами позволит органам местного самоуправления наиболее эффективно осуществлять свою деятельность.

**Заключение**

На современном этапе, в условиях демократизации и реформирования общественной жизни, действия новой Конституции в России созданы реальные возможности для развития современной модели организации местного самоуправления. Но их реализация осложняется неблагоприятной экономической ситуацией, не устоявшейся системой российского федерализма, ломкой культурных и гражданских традиций, резкого изменения политической ситуации и как следствие – отсутствием «ощущения» стабильности непосредственного участника формирования органов местного самоуправления – населения.

Современная модель организации местного самоуправления, представляется как система внешних взаимоотношений – между органами государственной власти и органами местного самоуправления и внутренних – между представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

Модель современной организации местного самоуправления имеет следующие организационные формы для ее осуществления:

1. Путем референдума, выборов и др. форм прямого волеизъявления граждан;
2. Через выборные и др. органы местного самоуправления;
3. Через территориальное общественное самоуправление;
4. Через созданные союзы и ассоциации органов местного самоуправления и органы территориального общественного самоуправления.

Новая современная модель при всем многообразии территориальных и организационных форм осуществления местного самоуправления представляет единую систему местного самоуправления и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

Принципиальным отличием современной модели от является ее одноуровневый характер: местное самоуправление не входит в систему государственной власти, и муниципальные образования не подчиняются друг другу. Этот принцип предопределяет отношения между муниципальными органами и органами государственной власти, и муниципальных образований между собой. Органам местного самоуправления предоставляется экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с предметом ведения этих органов. Уставами муниципальных образований определяются наименования местных органов, порядок их формирования, компетенция, сроки полномочий.

Современная модель организации местного самоуправления реализуется посредством следующих функций:

* решением вопросов административно-территориального деления;
* полномочий в области экономики и финансов;
* решение вопросов социального развития территории;
* развитие культуры и искусства.

Эффективность и целесообразность местного самоуправления для населения предполагает необходимость развития муниципальной демократии, более действенных условий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, поддержки инициатив и самодеятельности граждан.

Местное самоуправление проявляется в активности населения, осознания им ответственности за организацию своей жизнедеятельности. В этой связи важное значение имеет обеспечение подлинных гарантий прав и возможностей граждан на участие в самоуправлении, совершенствовании форм и методов организации местного самоуправления. Не менее важной проблемой является преодоление апатии и политической неграмотности граждан.

Реализация потенциала местного самоуправления содержит реальные возможности формирования новых отношений между демократическим государством и гражданским обществом, которые характеризуются политической и социальной устойчивостью.

Современная модель организации местного самоуправления, в отличие от централизованной системы управления способствует приближению власти к народу, созданию гибкого механизма с меньшей бюрократией. Она позволяет демократизировать аппарат управления, решать местные вопросы с наибольшей эффективностью.

В силу сложившегося в современной России типа органов местного самоуправления, их деятельность тесно связана с различными формами прямого волеизъявления граждан. Современная модель организации местного самоуправления предполагает оптимальное сочетание институтов прямой и представительной демократии, формальных и неформальных структур, работы на профессиональной и общественной основе.

Становление местного самоуправления в современной России является длительным и сложным процессом, который требует учета многих социальных, политических, экономических условий, степени готовности общественного сознания, темпов изменения менталитета российских граждан. Этим объясняется задержка с реализацией закрепленных Конституцией принципов местного самоуправления и соответствующих конституционных прав граждан.

Недостаточно разработанными в концепции современной модели организации местного самоуправления в России является определение сущности природы местного самоуправления, как формы власти. С одной стороны, это общественная форма власти, с другой – ее решения являются обязательными для всех структур, расположенных на его территории. Современное самоуправление, как специфическая форма власти, имеет смешанную общественно-государственную природу.

Требует совершенствования система отчетности представительных органов и особенно главы муниципального образования, избранных глав администраций, их замены в случае необходимости, определения пределов самостоятельности.

Взаимоотношения представительных и исполнительных органов местного самоуправления необходимо строить на принципах единства целей и задач в обеспечении жизнедеятельности населения муниципального образования, а не политической борьбы.

Серьезной проработки требует вопрос о регламентации процедур, связанных с использованием институтов прямой демократии. В муниципальных образованиях необходимо создание структур, позволяющих населению участвовать в управлении местными делами. Такими структурами могут стать постоянные комиссии для привлечения населения к решению этих дел.

Реформирование требует и структура управления городом. С появлением нового административно-территориального деления городов они должны стать более четкими и эффективными, для оперативного решения местных задач.

Так же требует реформирования и система взаимоотношений органов государственной власти с органами местного самоуправления. Зачастую органы государственной власти, особенно субъектов федерации, перекладывают на органы местного самоуправления задачи государственного характера, не подкрепляя их соответствующими финансовыми средствами.

Проведенный анализ современной модели организации местного самоуправления в России выявил необходимость более основательного стимулирования этого процесса, так как переход от разработки теории к практическому функционированию местного самоуправления сложен и длителен. Современное российское общество находится в середине пути становления местного самоуправления и, следовательно, исследования по данной теме необходимо продолжать.

**Библиографический список**

Нормативные акты

1. Европейская Хартия о местном самоуправлении. Май. 1990.
2. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9.04.1990 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. №16. 1990. М.С. 267.
3. Конституция Российской Федерации. М. 1993.
4. Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральной программе государственной поддержке местного самоуправления» // Сб. Законов Российской Федерации. – 2006. М.С. 213.
5. Указ Президента Российской Федерации «О некоторых мерах по указанию государственной поддержки местного самоуправления» от 9.10.1993 // САПП Российской Федерации. №41. 1993. С. 3944.
6. Указ Президента Российской Федерации «О поэтапной конституционной реформе в РФ» от 21.09.1993 // САПП Российской Федерации. №44. 1993. С. 4188.
7. Указ Президента Российской Федерации «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации / Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 2003. №42. С. 4287.
8. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» // Российская газета. 1993.
9. Федеральный закон «О референдуме в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №42.
10. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета 1995
11. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №10.
12. Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» Российская газета. 1996.

## Нормативные акты субъектов РФ

1. Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О статусе и границах муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» 2006.
2. Устав Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2005.

## Местные нормативные акты

1. Структура администрации муниципального образования городское поселение Игрим. 2006.
2. Положение об администрации муниципального образования городское поселение Игрим.
3. Устав городского поселения Игрим. 2008.

## 

## Статьи, монографии

* + - 1. Авакъян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Весник МГУ. Серия 11. Право. 2006. – №2. С. 33.
      2. Андреев С.С. Управление и самоуправление: природа соотношения // Самоуправление. 1995. №1. С. 136.
      3. Аникин Л.С. Местного самоуправления и власть в постсоветской России. // Философия и власти. Саратов. 1996. С. 86.
      4. Ашлей П.О. Местное и центральное управление. Сравнительный анализ учреждений Англии, Франции, Пруссии и США. СПб. 1910.
      5. Аяцков Д.Ф. Становление местного самоуправления в Российской Федерации в 90-х годах XX века // Под ред. В.А. Динеса. М. 1997. С. 140.
      6. Аяцков Д.Ф., Володин В.В., Джашитов А.Э. Местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов-на-Дону. 2004.
      7. Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. 1994. №5. С. 126.
      8. Бойтон Р., Десантис В. Формы местного самоуправления в США: анализ официальных и неофициальных функций мэров, городских управляющих и глав администраций. Серия рефератов. №12. М. 1996. С. 35.
      9. Васютин Ю.С. Местного самоуправления в зарубежных странах. М. 2002. С. 125.
      10. Ворониг А.Г. Местного самоуправления в Японии // Губерния. 1999. №1. С. 70.
      11. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право. 1996. №2. С. 142.
      12. Демократия и государство: Хрестоматия муниципального политика вып. 2. 1997. С. 106.
      13. Игнатов В.Г. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика: Учебное пособие. Екатеринбург. 1999. С. 224.
      14. Комкова Г.Н., Крохина Ю.А., Новоселов В.И. Государственная власть и местного самоуправления в Российской Федерации / под общ. ред. Новоселова В.И.М. 2004. С. 336.
      15. Мильшин Ю.Н. Муниципальное право России: Учебное пособие. М. 2007.
      16. Рудой И.В. Местное самоуправление: Учебное пособие. Ростов-на-Дону. 2006.

1. Элеменкин В.Г. Вопросы местного самоуправления в Российской Федерации. Астрахань. 1997. С.11. [↑](#footnote-ref-1)
2. Местное самоуправление в Российской Федерации. Саратов. 1994. С.21. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ленин В.И. Собр. Соч. Том 35. С.66. [↑](#footnote-ref-3)
4. Мизь А.Б. Краткий очерк истории власти и управления. Саратов 1996. С 32 [↑](#footnote-ref-4)
5. О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. Муниципальное право РФ. М. 1997. С.73 [↑](#footnote-ref-5)
6. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Сборник законодательства Российской Федерации М. 2003. С. 118. [↑](#footnote-ref-6)
7. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление: Учебник. – Ростов – на – Дону, 2006, С. 26-31. [↑](#footnote-ref-7)
8. Тихомиров Ю.А. Публичное право . М. 1995. С.116 [↑](#footnote-ref-8)
9. Основные теории местного самоуправления. Сб. обзоров ИНИОН РАН. МЛ 996. С.8 [↑](#footnote-ref-9)
10. Минькова Н. Местное самоуправление в США. / Губерния. - 1997. №2. С.54. [↑](#footnote-ref-10)
11. Воронин А.Г. Местное самоуправление в Японии / Губерния. - 1996. №1. С.70 [↑](#footnote-ref-11)
12. Европейская Хартия о местном самоуправлении. Май. 1990. [↑](#footnote-ref-12)
13. Аяиков Д.Ф. Становление местного самоуправления в Российской Федерации в 21 веке. [↑](#footnote-ref-13)
14. Юркова С., Широков А. Местное самоуправление. Рыночный облик. М. 2007. С.89. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ясюнас В. Местное самоуправление. Комментарии. М.2007. С.49 [↑](#footnote-ref-15)
16. Алексеев Ю.П. Основы местного самоуправления . М. РАГС, 2006. С.14 [↑](#footnote-ref-16)
17. Мильшин Ю.Н., Чанов С.Е. Муниципальное право. М. 2008. С. 84. [↑](#footnote-ref-17)
18. Мильшин Ю.Н., Чанов С.Е. Муниципальное право. М. 2008. С. 93. [↑](#footnote-ref-18)
19. А. Токвиль Демократия в Америке. М. 1992. С.65 [↑](#footnote-ref-19)
20. России надо быть сильной. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2006. 19 апреля. [↑](#footnote-ref-20)
21. Российская муниципальная практика. 2007. № 1. [↑](#footnote-ref-21)
22. Российская муниципальная практика. 2007. № 1. [↑](#footnote-ref-22)