**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Институт высшего и послевузовского образования**

**Кафедра государственного строительства и права**

**РЕФЕРАТ**

**по дисциплине «Конституционное (государственное) право России»**

**на тему:**

**Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации**

|  |  |
| --- | --- |
| **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_** **(отметка)** | **Выполнил** студент 3-го курса группы № 45факультета «Юриспруденция» по специализации «Правовое обеспечение государственной службы»**Меньшов А.Н.** |

**Москва 2006**

**СОДЕРЖАНИЕ**

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Страница** |
| **Введение** | **3** |
| **Местное самоуправление: понятие, конституционное закрепление**  | **5** |
| **Правовые, территориальные, организационные основы местного самоуправления** | **8** |
| **Финансовая основа местного самоуправления** | **11** |
| **Заключение**  | **18** |
| **Приложение**  | **20** |
| **Список использованной литературы** | **23** |

**ВВЕДЕНИЕ**

Местное самоуправление составляет одну из основ Конституционного строя РФ. Эти заглавные строки Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», почти год действующего на территории нашего государства и приближающего власть к народу, стали символом реформы всей структуры муниципальных образований.

Однако не стоит забывать, что основным моментом становления современной модели организации местного самоуправления стало принятие всенародным голосованием 12 декабря 1993 года действующей Конституции Российской Федерации, которая признала необходимость существования местного самоуправления, его правовых гарантий на законодательном уровне[[1]](#footnote-1).

С этого момента начался поворотный этап в становлении и развитии местного самоуправления в России.

Правда, впервые закрепленное в конституционной практике российского государства положение о том, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, относительно. Государство устанавливает юридические рамки такой самостоятельности, законодательно определяет пределы полномочий местного самоуправления, его место во взаимоотношениях государства – общества - личности.

Нельзя говорить и об абсолютной обособленности и тем более оторванности органов местного самоуправления от органов государственной власти. Органы местного самоуправления решают вопросы местного значения на основе и в соответствии с законами и иными нормативно-правовыми актами, принимаемыми федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Более того, согласно п. 2 ст. 132 Конституции, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В этом случае реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

За последние 10-12 лет проводилось неоднократное реформирование структуры местного самоуправления, менялась ее законодательная база. Выдержит ли новую радикальную перестройку, осуществляемую в связи со вступлением в силу 1 января 2006 года 131-го Федерального закона? Пойдет ли он на пользу системе власти на местах? Не будет ли противоречить конституционным основам местного самоуправления, закрепленным в главе 8[[2]](#footnote-2) главного закона страны?

Исследование этих и других факторов делают выбранную тему «Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации»актуальной для исследования в рамках изучения курса «Конституционное право РФ».

Цель настоящей работы состоит в том, чтобы, опираясь на законы, научные источники, оперативную информацию раскрыть понятие и сущность российского местного самоуправления, выявить его характерные черты и особенности. Значительное внимание уделить конституционным основам взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления, полномочиям местного самоуправления, роли местного самоуправления в осуществлении народовластия.

**Местное самоуправление: понятие,**

**конституционное закрепление**

В демократическом государстве, таком как Россия, разделение властей происходит не только по горизонтали - на законодательную, представительную и судебную ветви, но и по вертикали - на центральную и местную власть.

В федеративном государстве, которым является Российская Федерация, такое разделение еще более дифференцируется: выделяются три уровня власти - центральная (федеральная), региональная (субъектов федерации) и местная власть.

Наличие местных органов власти обусловливается тем, что центральная (и региональная) власть не в состоянии эффективно решать разноуровневые проблемы. Единообразный централизованный подход в управлении не может учесть всех особенностей большого количества местных сообществ, поэтому общепринятым в настоящее время является предоставление местным сообществам определенной автономии в решении «местных дел».

Согласно ст. 3 Европейской хартии о местном самоуправлении[[3]](#footnote-3) под ним понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Концептуальные основы построения существующей и развивающейся системы местного самоуправления в России, такие, как самостоятельная форма осуществления власти народа, экономическая основа местного самоуправления, муниципальная собственность наряду с другими формами собственности, заложены в Конституции Российской Федерации.

Местное самоуправление относится к основам конституционного строя, что означает невозможность его упразднения путем принятия поправок к Конституции РФ (гл. 8 «Местное самоуправление»). Положения главы 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ могут быть пересмотрены только Конституционным Собранием.

По своей природе местное самоуправление - явление гораздо более сложное, чем его формальный современный конституционно-правовой статус. В соответствии с Конституцией России местное самоуправление признается как политический институт в системе народовластия. Политическая составляющая - это лишь одно из проявлений внутренней природы местного самоуправления.

Местное самоуправление занимает «центральную позицию» между государством и обществом. Именно здесь этот общественно-политический институт играет ключевую роль в сохранении и укреплении государственности, по существу являясь механизмом согласования интересов общества и государства.

Важным моментом в организации местного самоуправления в России является закрепление в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прав граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления.

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 долгое время было представлено крупными предприятиями, оказывавшими значительное влияние на жизнедеятельность городов, тогда как влияние городов на крупные производства было и остается сведено к минимуму; более того, процесс приватизации этих предприятий без участия местных властей привел к тяжелым последствиям;

- в России осуществляется и по сей день не завершена экономическая реформа, чья особенность состоит в том, что процесс разгосударствления и децентрализация производства не сопровождается существенными изменениями в налоговой и финансовой сферах государства; здесь обязательной задачей является перераспределение налогов по уровням в зависимости от уровня налогооблагаемой базы. В этой связи происходит заинтересованность органов местного самоуправления в более полном использовании данного принципа и перехода от финансирования отраслей хозяйства к финансированию на местах;

- 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.

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.

Еще одним признаком самостоятельности местного самоуправления является законодательно закрепленная гарантия невмешательства органов государственной власти в вопросы местного значения, перечень которых определен главой 3 Федерального закона № 131.

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.

**Правовые, территориальные, организационные основы местного самоуправления**

Термин «основы местного самоуправления» является новым для российского государствоведения. Это понятие введено в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в связи с необходимостью установления основополагающих начал деятельности населения по осуществлению местного самоуправления. Основы местного самоуправления призваны обеспечить самостоятельность деятельности населения по управлению местными делами, независимость и невмешательство со стороны органов государственной власти, создать условия для эффективного решения вопросов, возникающих на местном уровне.

Основополагающие начала деятельности населения по осуществлению местного самоуправления закрепляются в Конституции РФ, федеральных законах, законах субъектов РФ, иных нормативных актах. Основы местного самоуправления определяются как совокупность правовых норм, содержащихся в Конституции РФ, федеральных законах и закрепляющих наиболее важные, общие для всех субъектов РФ, муниципальных образований территориальные, правовые, финансово-экономические основы деятельности населения по решению задач местного значения. Однако здесь следует обратить на следующие аспекты.

Во-первых, в данном определении предполагается, что принципы могут быть установлены только на федеральном уровне. Это вытекает из статьи 72 Конституции РФ, в соответствии с которой вопросы местного самоуправления относятся к совместному ведению федерации и субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, основы местного самоуправления могут определяться только законами.

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

Но главное место в системе законов занимает Конституция Российской Федерации, на основе которой принимаются федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, а такжеподзаконные акты всех уровней органов государственной власти и местного самоуправления.

Это означает, что нормативные правовые и иные акты, принимаемые Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, иными федеральными органами должны соответствовать Конституции Российской Федерации и действующим Федеральным законам.

Такое же соотношение закона и подзаконного акта должно соблюдаться и в субъектах Российской Федерации.

Кроме того, все законы и подзаконные акты субъектов Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, а также нормативным правовым актам, принимаемым Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Безусловно, что при этом акты Президента и Правительства не входят в противоречие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Соблюдение принципа соподчинения нормативных правовых актов, регулирующих отношения в системе местного самоуправления является одним из главных условий, обеспечивающих нормальное управление процессом становления и развития института местного самоуправления. Нормативные акты о местном самоуправлении должны составлять единый согласованный механизм, слаженно действующий в масштабе всего государства.

Теперь о территориальной основе местного самоуправления.

В п.1 ст.131 Конституции РФ говорится о том, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций, то есть вводится как основной поселенческий принцип территориальной организации самоуправления. Хотя он не исключает осуществления самоуправления в границах иных территорий.

131-й Федеральный закон ввел такие территориальные понятия для всей Российской Федерации, как городские, сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, внутригородские территории городов федерального значения. Для каждого из них определен свой круг вопросов местного значения.

Говоря о правовой основе местного самоуправления, следует отметить, что в соответствии со статьей 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно через органы государственной власти и органы местного самоуправления. То есть закрепляется две основные группы форм реализации народом своего суверенного полновластия: формы непосредственного народовластия и формы опосредованного народовластия через системы органов власти. В последнем случае речь идет о системе органов государственной власти и системе органов местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» уточняет положения Конституции РФ.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 3 названного Федерального закона граждане Российской Федерации осуществляют свое право на местное самоуправление в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

В отдельную группу форм ряд авторов выделяет территориальное общественное самоуправление. Хотя эти органы представляют собой фактически опосредованное участие населения, более правильным представляется подход, в соответствии с которым территориальное общественное самоуправление рассматривается как одна из форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении.

Совокупность организационных форм осуществления местного самоуправления в рамках муниципального образования образует систему местного самоуправления. Под системой местного самоуправления понимается совокупность форм прямого волеизъявления граждан, органов местного самоуправления, территориального общественного самоуправления, других организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления, через которые население муниципального образования реализует признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ власть, решает, исходя из своих собственных интересов, исторических и иных местных традиций вопросы местного значения.

**Финансовая основа местного самоуправления**

Финансово-экономической основой местного самоуправления служит муниципальная собственность как экономическая база местного самоуправления, а также местный бюджет и внебюджетные средства.

Муниципальная собственность не является разновидностью государственной, но эти две формы однотипны по своему содержанию и целевому назначению. Обе они являются публичными формами собственности.

Правовое регулирование муниципальной собственности в РФ осуществляется Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»[[4]](#footnote-4), Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», а также нормативными актами субъектов РФ.

Для развития современной России особое значение местного самоуправления связано с тем, что оно является одной из основ конституционного строя России, а органы местного самоуправления – органами публичной власти. В этой связи принятие 131-го Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» преследовало цель повышения эффективности местных органов власти, а также решение задачи более четкого разграничения полномочий между существующими уровнями власти. Гражданам должно быть понятно, за что отвечает президент и федеральная власть, за что региональная власть и за что отвечает местное самоуправление. На мой взгляд, замечательная цель.

Вместе с тем видно, что, несмотря на дополнительно принимаемые новые законы и пакеты нормативных актов в целях реализации главного для муниципалов закона, не позволяют говорить о качественном его исполнении. Главной причиной по-прежнему остается необеспеченность органов местного самоуправления финансово-бюджетными средствами для исполнения возложенных полномочий.

Так, основной целью деятельности органов местного самоуправления является решение вопросов по удовлетворению бытовых, социальных, образовательных, медицинских и иных жизненных потребностей населения муниципальных образований. Для этого в распоряжение муниципальных образований передаются финансовые и местные ресурсы, за счет которых местные органы публичной власти организуют предоставление населению соответствующих услуг и товаров. Однако уровень финансовой сбалансированности не позволяет сегодня определиться с качественным показателем услуг.

Реализация полномочий органов местного самоуправления также зависит от того, насколько эффектно используются имеющиеся в распоряжении ресурсы. Для этого органы местного самоуправления должны обеспечить комплексное развитие основных отраслей муниципального хозяйства, частного сектора производства и потребления, а также социальной сферы. Для выполнения приоритетных задач и направлений социально-экономического развития муниципальных образований необходимо формирование и исполнение соответствующих муниципальных планов и программ. На их основе должны осуществляться расходы из местных бюджетов и вся экономическая деятельность местных органов власти. Однако возникает вопрос: как это осуществить в рамках постоянно меняющегося федерального и регионального законодательства?

Надо признать, что у органов местного самоуправления не хватает финансовых ресурсов для формирования и реализации планов и программ социально-экономического развития муниципальных образований, осуществления капитальных вложений и бюджетных инвестиций в развитие экономики территорий. Более того, реализуемая со стороны центральной власти в последние годы политика централизации путем концентрации «наверх» финансовых потоков делает муниципалитеты все более зависимыми от вышестоящих уровней – регионального и, соответственно, федерального. «Управляемость» территорий осуществляется путем формирования финансовой зависимости органов местного самоуправления со стороны прежде всего вышестоящего уровня власти – в данном случае субъекта РФ, путем предоставления дотаций и субвенций, а также за счет оказания финансовой помощи. Таким образом, концентрируется само понятие «власти», ограничивая и делая зависимым, с моей точки зрения, волеизъявление населения по любым вопросам, в том числе и местного самоуправления.

Земельный налог и налог на имущество физических лиц, которые являются местными налогами, низкособираемы, социально значимы и пока не могут стать определяющими в структуре доходов местных бюджетов. Наиболее весомыми из всех налоговых доходов для местных бюджетов остаются отчисления от налога на доходы физических лиц, которых, тем не менее, недостаточно.

Очевидно, что в данном случае в большинстве муниципальных образований, особенно со слаборазвитой налоговой базой, местные бюджеты формируются в так называемом – «дотационном» режиме.

Дополнительной причиной ухудшения финансового положения муниципальных образований стало закрепление за ними вопросов местного значения без передачи соответствующих доходных источников. Так, принятый в конце 2005 года 199-й Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий» к вопросам местного значения отнес создание условий для развития малого предпринимательства, сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельхозпродукции.

Помимо этого, в ряде других федеральных законов к компетенции муниципальных образований в течение 2004-2005 годов были отнесены вопросы по организации и осуществлению мероприятий по гражданской обороне, мобилизационной подготовке муниципальных предприятий, содержанию и организации деятельности аварийно-спасательных служб, профилактике пожарной безопасности и другие. Однако предлагаемые методики формирования бюджета в большинстве случаев не учитывают данные обязательства муниципалитетов в полном объеме и финансирование таковых осуществляется не по фактическим затратам, а на основании нормативов бюджетной обеспеченности, чего, очевидно, недостаточно.

Сложившаяся ситуация говорит о том, что власти не должны произвольно расширять перечень вопросов местного значения, а делать это согласовывая предложения с органами местного самоуправления.

Более обоснованно в данном случае применение на практике механизма наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, с передачей субвенций местным бюджетам на их осуществление из соответствующих вышестоящих бюджетов.

Вышеупомянутым Федеральным законом № 199 уже предусмотрено, что органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств местных бюджетов дополнительные меры социальной поддержки для отдельных категорий граждан. Принятие такого рода положений не имеет целесообразности, поскольку их реализация нарушает концепцию четкого разграничения полномочий между уровнями публичной власти, а также создает дополнительные трудности по определению реальной потребности органов местного самоуправления в финансовом обеспечении собственных полномочий.

Социально-экономическое развитие муниципальных образований обеспечивается органами местного самоуправления за счет не только финансовых ресурсов, но и материальных средств. Положения 131-го ФЗ указывают на необходимость принятия специального Федерального закона, устанавливающего особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества.

Однако наивно полагать, что эффективность управления муниципальной собственностью и увеличение доходов от ее использования связаны лишь с наличием надлежащей нормативно-правовой базы и четким исполнением органами местного самоуправления соответствующего законодательства.

Повышение эффективности использования муниципального имущества можно обеспечить, в частности, за счет:

- осуществления текущего и перспективного планирования экономических результатов деятельности муниципальных предприятий, уточнения предметов и целей их деятельности;

- обеспечения полной инвентаризации и государственной регистрации объектов муниципальной собственности;

- четкого определения порядка и прав пользования объектами муниципальной собственности в муниципальных правовых актах;

- введения единого реестра договоров аренды и учета недвижимого муниципального имущества, находящегося в аренде, а также корректировки величины арендной платы с учетом рыночных цен.

В отличие от ранее действовавшего законодательства в 131-м Федеральном законе установлены исчерпывающие виды имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. В случае возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не относящееся ни к одной из указанных категорий, данное муниципальное имущество до 1 января 2009 года подлежит перепрофилированию либо отчуждению.

Однако закрытый перечень муниципального имущества ограничивает возможности муниципальных образований по разработке и реализации стратегических планов социально-экономического развития территорий, увеличению доли неналоговых доходов местных бюджетов, а также созданию эффективных условий для развития малого и среднего бизнеса.

Проблемы формирования муниципальной собственности в настоящее время возникают также в связи с тем, что перечни вопросов местного значения муниципальных образований не полностью идентичны перечню имущества, которое может находиться у них в собственности. Например, не предусмотрено муниципального имущества для решения такого вопроса, как создание условий для обеспечения жителей поселений услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

Значительно замедлило и затруднило процесс передачи имущества в собственность поселений и муниципальных районов несвоевременное и неполное законодательное регулирование порядка безвозмездного перераспределения имущества между муниципальными образованиями, что создает массу конфликтных ситуаций в переходный период действия 131-го ФЗ – до 2009 года.

Сегодня в законодательстве не предусмотрен правовой механизм создания совместной долевой собственности муниципальных образований, а также не приняты правила учреждения организаций на основе совместной долевой собственности муниципальных образований. Это затрудняет передачу в муниципальную собственность сетей и предприятий электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, обслуживающих территории нескольких муниципальных районов и поселений.

Кроме того, требует уточнения порядок разрешения споров между органами власти всех уровней о безвозмездной передаче имущества, в том числе согласительные процедуры между ними в целях урегулирования указанных вопросов.

В связи с необходимостью обязательной приватизации муниципального имущества возникает серьезная проблема сохранения за предприятиями малого и среднего бизнеса – особенно низкорентабельной социальной сферы зданий и помещений, арендуемых у муниципальных образований. Данные предприятия не располагают достаточными финансовыми ресурсами для участия на общих условиях в приватизации муниципального имущества, что может негативно отразиться на их производственной деятельности и обеспечении занятости работников и более того, вызвать обоснованное возмущение населения в связи с сокращением объема предоставляемых услуг или ростом цен на них.

Наибольшими проблемами муниципального хозяйствования является жилищно-коммунальное хозяйство, бремя содержания которого в полном объеме возложено на органы местного самоуправления. Основной задачей реформы ЖКХ является не поиск дополнительных средств на финансирование отрасли, а в создании стимулов у предприятий ЖКХ, поставщиков тепла и энергии по улучшению эффективности их финансово-хозяйственной деятельности в целях предоставления качественных услуг населению.

Однако проведение любой реформы невозможно до тех пор, пока сами граждане не начнут контролировать качество предоставляемых услуг и самостоятельно определять направления их финансирования и порядок оплаты. В связи с этим важно, чтобы функции заказчика ЖКУ были переданы от дирекций единого заказчика непосредственно представителям населения, которые получат право выбора поставщика соответствующих услуг. Помимо этого проведение реформы ЖКХ необходимо указывать с реформами в сфере электроэнергетики, газовой отрасли, с реформами других естественных монополий. Кроме того, модернизацию предприятий коммунального хозяйства и проведение жилищно-коммунальной реформы тормозит проблема погашения задолженностей муниципальных образований, в том числе в сфере ЖКХ. Поэтому данная реформа особо нуждается в детальной экономической проработке и надлежащем правовом обеспечении. В этой связи в не меньшей степени требуется на данном этапе реформы поддержка муниципалитетов областными дотациями, а не сокращение или перераспределение доходных источников местного бюджета.

Анализируя сказанное, нельзя также не отметить и те проблемы, которые возникают при формировании бюджета и по вине самих муниципальных образований. Например, льготы, предоставляемые по аренде земли. Здесь необходимо инвентаризировать тех льготников, которые имеют эти льготы и реально оценить целесообразность их предоставления, а также может быть, и передать функции контроля за правильностью использования земли, исчислением и оплатой соответствующего налога.

Не менее важна полнота учета налогоплательщиков. Для муниципальных образований очень важно своевременное формирование налога на имущество. Мы все знаем, что есть подстройки, есть здания, сооружения, собственники которых не платят налога на имущество. Почему? Потому что оно не зарегистрировано в установленном порядке. А мы даем разрешение на строительство. Например, строится дом, дверная ручка не прикручена – незавершенное строительство, налог на имущество не платится. В данном случае целесообразно законодательно установить срок обязательной регистрации прав собственности на недвижимое имущество и землю. А в случае нарушения таких сроков предоставлять право органам местного самоуправления совместно, возможно, с органами БТИ оценивать такое имущество и предоставлять сведения в ФНС для выставления счетов на оплату налогов.

Также необходимо законодательно урегулировать вопросы по налогообложению имущества в случае не соблюдения норм и правил, сроков строительства, так как значительные объемы недостроя или длительного строительства не обременяются налогом.

**Заключение**

Учитывая роль и место местного самоуправления в решении вопросов перехода России к устойчивому развитию и повышению конкурентоспособности страны, становление и развитие местного самоуправления должно стать одной из приоритетных задач государственного строительства. Процесс должен осуществляться в рамках специальной общегосударственной программы.

Условием развития местного самоуправления является наличие общей стратегии государственного строительства и представлений о роли и месте местного самоуправления в системах публичной власти и управления развитием.

Роль государства в становлении и развитии местного самоуправления в целом должна возрасти.

Усиление роли государства в отношении муниципальных образований должно осуществляться не в направлении непосредственного участия в решении вопросов местного значения, а в направлении усиления его роли в координации всех процессов государственного строительства, оказывающих влияние на развитие муниципальных образований.

Необходим переход от эпизодических мер государственной поддержки развития муниципальных образований к системной работе по управлению реформой в направлении создания необходимых условий развития местного самоуправления.

Необходимо переходить от политики государственной поддержки местного самоуправления (как политического института) к государственной политике в отношении муниципальных образований и поселений (как социально-экономических целостностей в соответствии с их типологией и государственной стратегией - демографической, экономической, региональной, геополитической и др.).

Наиболее «узким» местом государственного строительства остаются вопросы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Поэтому основная стратегическая задача – сделать все возможное, чтобы вступивший в силу 131-й ФЗ «заработал», чтобы оптимальная система распределения полномочий по уровням власти и механизмы ее коррекции и совершенствования в соответствии с реальными возможностями конкретных категорий муниципальных образований создавали стимулы социально-экономического развития.

Но сегодня приходится констатировать, что реформа местного самоуправления практически не принесла положительных результатов. И прежде всего это связано с многочисленными недоработками и пробелами в федеральном законодательстве, регулирующем эту сферу.

По неоптимистическим прогнозам организации «Всероссийский совет местного самоуправления»[[5]](#footnote-5), в 2007 году в России могут появиться первые муниципалитеты, объявившие дефолт. По данным Конгресса муниципальных образований, лишь 2% муниципалитетов в РФ обеспечены собственными доходами, а налоговая бюджетная обеспеченность в них за первое полугодие 2006 года снизилась на 5%. При этом суммарная кредиторская задолженность муниципалитетов  сейчас, по оценкам специалистов, составляет 36 млрд рублей.

Согласно проекту бюджета на 2007 год собственные налоговые доходы муниципалитетов вырастут не более чем на 11%, что не только не позволит местному самоуправлению взять на себя ряд переданных ему функций с регионального уровня, но и приведет к невозможности органов местного самоуправления решать уже находящиеся в ведении вопросы местного значения.

Речь о грозящем кризисе шла и на недавнем семинаре в Иркутске, где ряд ораторов заявил, что сегодняшнее относительное спокойствие в муниципалитетах - это не что иное, как затишье перед бурей. И если в ближайшее время проблемы действующего законодательства не будут разрешены, то через некоторое время произойдет кризис местного самоуправления.

Изменить ситуацию можно путем развития межбюджетных отношений на основе нормативного определения (в натуральных показателях) объемов финансирования государственных (конституционных) социальных гарантий, одновременно определив и включив стимулирующие механизмы.

Необходимо признать, что наша страна (а вместе с ней и местное самоуправление) еще пока находится в переходном периоде. Развитие местного самоуправления - процесс длительный. Поэтому и грядущие изменения в системе организации местной власти надо осуществлять с учетом этих обстоятельств.

**Приложение**

**Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в РФ»**

**Статья 50. Муниципальное имущество**

1. В собственности муниципальных образований может находиться:

1) указанное в частях 2 - 4 настоящей статьи имущество, предназначенное для решения установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения;

2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

1.1. В собственности муниципальных образований могут находиться объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в случае, если такие объекты необходимы для осуществления полномочий органов местного самоуправления, а также в иных случаях, установленных федеральным законом.

(часть первая.1 введена Федеральным законом от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

1.2. В собственности муниципальных образований также может находиться имущество, необходимое для осуществления полномочий, право осуществления которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами.

(часть первая.2 введена Федеральным законом от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

2. В собственности поселений могут находиться:

1) имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения;

2) автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;

3) жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями на условиях договора социального найма, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда;

4) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения в границах поселения;

5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

6) объекты, а также пожарное оборудование и снаряжение, предназначенные для обеспечения первичных мер по тушению пожаров;

7) имущество библиотек поселения;

(п. 7 в ред. Федерального закона от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

8) имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

9) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в соответствии с законодательством Российской Федерации;

(п. 9 в ред. Федерального закона от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

10) имущество, предназначенное для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта;

(п. 10 в ред. Федерального закона от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

11) имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения;

12) имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

13) имущество, включая земельные участки, предназначенные для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;

14) имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

15) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами;

16) пруды, обводненные карьеры на территории поселения;

(п. 16 в ред. Федерального закона от 03.06.2006 N 73-ФЗ)

17) леса, расположенные в границах населенных пунктов поселения;

18) имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;

(п. 18 введен Федеральным законом от 29.12.2004 N 199-ФЗ)

19) имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

(п. 19 введен Федеральным законом от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

20) имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья.

(п. 20 введен Федеральным законом от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

3. В собственности муниципальных районов могут находиться:

1) имущество, предназначенное для электро- и газоснабжения поселений в границах муниципального района;

2) автомобильные дороги общего пользования между населенными пунктами, мосты и иные транспортные инженерные сооружения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;

3) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения между поселениями на территории муниципального района;

4) имущество, предназначенное для организации и осуществления экологического контроля;

5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;

6) имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

7) имущество, предназначенное для обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также предоставления дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время;

8) имущество, предназначенное для оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

(в ред. Федерального закона от 18.07.2006 N 120-ФЗ)

9) имущество, предназначенное для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

10) архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов;

11) имущество, включая земельные участки, предназначенное для содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения и организации ритуальных услуг;

12) имущество межпоселенческих библиотек;

(п. 12 в ред. Федерального закона от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

13) имущество, необходимое для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

14) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами;

15) пруды, обводненные карьеры, расположенные на территориях двух и более поселений или на межселенной территории муниципального района;

(п. 15 в ред. Федерального закона от 03.06.2006 N 73-ФЗ)

16) имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района;

(п. 16 введен Федеральным законом от 29.12.2004 N 199-ФЗ)

17) имущество, предназначенное для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

(п. 17 введен Федеральным законом от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

18) имущество, предназначенное для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта;

(п. 18 введен Федеральным законом от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

19) имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

(п. 19 введен Федеральным законом от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

20) имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья;

(п. 20 введен Федеральным законом от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

21) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

(п. 21 введен Федеральным законом от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

4. В собственности городских округов могут находиться все виды имущества, перечисленные в частях 2 и 3 настоящей статьи.

5. В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений либо не относящееся к видам имущества, перечисленным в частях 2 и 3 настоящей статьи, указанное имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

6. Особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества устанавливаются федеральным законом.

**Список использованной литературы**

1. Алексеев Ю.П. Основы местного самоуправления. - М.: РАГС, 1997.
2. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник. – М., 2002.
3. Комментарий к Конституции Российской Федерации. - М.: БЕК, 1998.
4. Конституционное право. Учебник / Под ред. проф. В.В. Лазарева. - М.: Новый Юрист, 1998.
5. Конституция Российской Федерации.
6. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М.: Норма-Инфра, 1998.
7. Коммерсантъ. - № 177 (3508). – 22.09.2006 г.
8. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. - М., 1997.
9. Конституционное (государственное) право. Справочник. / Под ред. В.И. Лафитского. - М.: Юристъ, 1995.
10. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправлении в Российской Федерации» от 06.10.2004 г.
11. Федеральный закон № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий».
1. В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти // Глава 8, ст. 12 главы 1 Конституции РФ. [↑](#footnote-ref-1)
2. Глава 8.

Статья 130

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Статья 131

1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

2. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Статья 132

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Статья 133

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ратифицирована Федеральным Собранием (Федеральный закон от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - №  15, ст. 1695). Хартия вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 года. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Приложение к настоящей работе. – С. 20. [↑](#footnote-ref-4)
5. Коммерсантъ. - № 177 (3508). – 22.09.2006 г. [↑](#footnote-ref-5)