***ПЛАН.***

**Введение.**

1. **Местное самоуправление как основа конституционного строя.**
2. **Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения.**
3. **Местное самоуправление – форма народовластия.**

**Заключение.**

**Список литературы.**

**Введение.**

Каждое государство заинтересовано в таких способах формирования и деятельности местной власти, которые отвечали бы его политике и поддерживались населением. Именно местное самоуправление призвано обеспечить достижение этих целей.

Официальное и публичное признание местного самоуправления как института народовластия, независимого от государственной власти и отражающего процесс демократизации в гражданском обществе, произошло лишь в последние годы. В 1990 г. Верховный Совет СССР принял Закон "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР", в 1991 г. в РСФСР был утвержден Закон о местном самоуправлении, а в 1993 г. принципиальные положения о местном самоуправлении были закреплены в Конституции Российской Федерации. Однако процесс создания институтов местного управления протекал весьма болезненно. И не случайно подготовка Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" была столь длительной и противоречивой. Многократно обсуждались разные концепции, проводились парламентские слушания и семинары, изучался и учитывался многообразный местный и международный опыт. Закон действует довольно длительный период времени, накопился опыт его применения. Внесены и некоторые поправки. В субъектах Федерации принято немало своих законов и иных актов. Ведь в России насчитывается 1059 городов, 2066 поселков и 155 тысяч сельских населенных пунктов. Если в 20-х годах доля городского населения составляла 20%, то ныне - 73%, что создает дополнительные трудности для правового регулирования в данной сфере и приходится одновременно осуществлять его на уровне Федерации, ее субъектов и самих муниципальных образований, как считает Тихомиров Ю.А.[[1]](#footnote-1)

И поскольку институт местного самоуправления является явлением комплексным, то в своей работе мне хотелось бы рассмотреть его в трех основных, на мой взгляд, качествах: как основы конституционного строя, как права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения и как формы народовластия.

1. **Местное самоуправление как основа конституционного строя.**

Местное самоуправление согласно Европейской Хартии о местном самоуправлении составляет одну из основ любого демократического строя. «Принцип местного самоуправления, — гласит статья 2 Хартии, — должен быть признан в законодательстве страны, и, по возможности, в конституции страны»[[2]](#footnote-2).

Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации», основываясь на положениях Европейской Хартии о местном самоуправлении, закрепляют общие принципы местного самоуправления, присущие всей системе местного самоуправления в Российской Федерации. В рамках данных принципов осуществляется регулирование особенностей организации местного самоуправления в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях, правовое регулирование местного самоуправления в субъектах Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Конституция Российской Федерации, определяя российское государство как демократическое, закрепляет важнейшие устои его демократизма, находящие выражение прежде всего в народовластии, разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную, идеологическом и политическом многообразии, а также местном самоуправлении. Конституция Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление в статьях 3, 12, 130—133 и др. Основываясь на конституционных положениях, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. в статье 2 констатирует: «Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации».

Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с другими конституционными принципами определяет систему демократического управления в нашей стране[[3]](#footnote-3).

Признание местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных (нежели в условиях централизации и концентрации власти) основ взаимоотношений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации, закрепляя местное самоуправление в качестве одного из элементов конституционного строя, гарантирует организационную обособленность местного самоуправления, его органов в системе управления обществом и государством. В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, они не могут рассматриваться как структурное подразделение государственной системы управления.

В силу этого государственные органы уже не выступают, как раньше, в качестве вышестоящей инстанции, целиком и полностью руководящей деятельностью местных органов власти, заслушивающей отчеты и имеющей право отмены их решений.

Признавая и гарантируя местное самоуправление, Конституция Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Таким образом, закрепление местного самоуправления в качестве основы конституционного строя, одного из главных принципов организации и осуществления управления страной, предполагает выделение особой сферы местных вопросов, в которой органы местного самоуправления действуют самостоятельно и ответственны прежде всего перед своим населением. Конституция Российской Федерации не дает исчерпывающего перечня вопросов, относящихся к ведению местного самоуправления. Основываясь на положениях Конституции Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. определяет предметы ведения местного самоуправления, а также разграничивает полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской федерации в области местного самоуправления.

В соответствии со статьей 16 Конституции Российской Федерации положения статей 3 и 12 главы 1 Конституции Российской Федерации, гарантирующие местное самоуправление, не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией. Никакие другие нормы Конституции не могут противоречить ее положениям о местном самоуправлении, закрепленным в главе 1 Конституции Российской Федерации.

**2. Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения**

Статья 3 Европейской Хартии о местном самоуправлении определяет местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления регулировать и управлять в рамках закона и под свою ответственность важной частью публичных дел в интересах своего населения.

Таким образом, Европейская Хартия о местном самоуправлении, связывая местное самоуправление с правом органов местного самоуправления на самостоятельную и под свою ответственность деятельность, указывает прежде всего на роль местных органов в реализации местного самоуправления. Но вместе с тем Европейская Хартия устанавливает, что это право осуществляется не только выборными органами самоуправления, но и через формы прямого участия граждан в реализации функций местного самоуправления.

Российское законодательство признает основным субъектом права на самоуправление население городских и сельских поселений. Статья 130 Конституции Российской Федерации закрепляет, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью[[4]](#footnote-4). Вместе с тем Конституция Российской Федерации исходит из того, что право местного самоуправления осуществляется населением как через формы прямого волеизъявления, так и через выборные и другие органы местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г., развивая конституционные положения, закрепил: «Население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления».

Это право население может реализовать путем образования самостоятельного муниципального образования, на территории которого будет осуществляться местное самоуправление. При этом в соответствии со статьей 61 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. отсутствие муниципальной собственности на данной территории не может служить основанием для отказа в образовании нового муниципального образования. Конкретный порядок образования муниципальных образований, их объединения, преобразования или упразднения должен устанавливаться законом субъекта Российской Федерации.

Признаваемое Конституцией Российской Федерации, а также Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» право населения на осуществление местного самоуправления предполагает также и другие формы его реализации. К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относится прежде всего территориальное общественное самоуправление, под которым закон понимает самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (это может быть и территория поселения, не являющегося муниципальным образованием, и территории микрорайонов, кварталов, улиц, дворов) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения.

Право населения на местное самоуправление обеспечивается правом каждого гражданина Российской Федерации на осуществление местного самоуправления. Это право закрепляет статья 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. Согласно данной статье Закона граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям[[5]](#footnote-5).

Гражданам гарантируется право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, право равного доступа к муниципальной службе, право обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

Признавая право населения на осуществление местного самоуправления, государство признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и берет на себя обязанность создавать необходимые условия для осуществления данного права. Конкретные формы осуществления местного самоуправления, структура органов местного самоуправления определяются населением самостоятельно. Эти и другие вопросы организации и осуществления местного самоуправления регулируются в уставе муниципального образования, который разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и принимается населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления. Реализация данного принципа предполагает обеспечение финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы. Однако обеспечение реальной хозяйственной самостоятельности муниципальных образований сегодня сталкивается с большими трудностями: возрастает нагрузка и перекладывается ответственность на органы местного самоуправления в социально-культурной и коммунально-бытовой областях, так как передача муниципальным образованиям некогда ведомственных объектов этих сфер осуществляется без учета реальных возможностей организации управления на местах, без должного финансирования. Органам местного самоуправления не хватает средств на содержание этих объектов, их модернизацию и поддержку. У многих сел вообще отсутствует материальная база.

И в то же время актами, принимаемыми на государственном уровне, на органы местного самоуправления по существу перекладываются невыполнимые без соответствующего материально-финансового обеспечения функции решения тяжелых проблем, порожденных общей ситуацией в стране (вынужденные переселенцы, беженцы, военнослужащие, уволенные в запас, и т.д.).

Муниципальное законодательство, гарантируя самостоятельность местного самоуправления, запрещает органам государственной власти вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Государство признает и защищает равным образом наряду с другими формами собственности муниципальную собственность — экономическую основу реализации права населения на местное самоуправление.

Государство признает право населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления.

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

В соответствии со статьей 9 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление. Данный федеральный закон относит к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации принятие государственных программ развития местного самоуправления.

**3. Местное самоуправление — форма народовластия**

Согласно статье 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть: а) непосредственно (то есть путем референдума, выборов); б) через органы государственной власти; в) через органы местного самоуправления.

Таким образом, местное самоуправление — это одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти.

Определение местного самоуправления, характеризующее его как форму народовластия, содержится в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации» от 28 августа 1995 г. Статья 2 данного Закона гласит: *«Местное самоуправление в Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций»[[6]](#footnote-6).*

Это определение позволяет выделить основные черты, характеризующие местное самоуправление, его место в системе народовластия.

Прежде всего, надо отметить, что местное самоуправление имеет особый субъект, которым является население, граждане. Учитывая, что согласно статьям 1 и 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление осуществляется на территории муниципальных образований (городов, поселков, станиц и др.), особым субъектом местного самоуправления является население муниципального образования. Определение муниципального образования дается в статье 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой «муниципальное образование — городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления». Население муниципального образования осуществляет местное самоуправление непосредственно (референдум, выборы, сходы и др.) и через органы местного самоуправления.

Муниципальные образования самостоятельно устанавливают общеобязательные правила по предметам своего ведения, принимают планы и программы развития муниципального образования. При этом решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, а также решения органов и должностных лиц местного самоуправления обязательны для их исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм. Неисполнение или ненадлежащее исполнение данных решений влечет ответственность в соответствии с законом.

Во-вторых, местное самоуправление занимает особое место в демократическом механизме управления обществом и государством.

Как уже отмечалось, местное самоуправление, его органы не являются составной частью государственного механизма управления. Вместе с тем местное самоуправление и государственная власть в Российской Федерации тесно взаимосвязаны — у них единый источник: власть народа. Значительная часть деятельности местного самоуправления представляет собой решение вопросов, на которое государство влияет многими способами (правовыми, финансовыми и др.). Кроме того, органы местного самоуправления в соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации могут наделяться отдельными государственными полномочиями, участвовать в осуществлении государственных функций. Государственные органы вправе в этом случае осуществлять контроль за их реализацией. Однако Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» запрещает осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами (ст. 14), а также образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами (ст. 17)[[7]](#footnote-7).

Местное самоуправление это, конечно, не «государство в государстве». Но вместе с тем местное самоуправление не может быть отнесено исключительно к институтам гражданского общества, ибо местное самоуправление — это не просто форма самоорганизации населения для решения местных вопросов. Это и форма осуществления публичной власти, власти народа. Муниципальная власть и власть государственная — это формы публичной власти, власти народа.

В-третьих, местное самоуправление имеет особый объект управления: вопросы местного значения. Перечень этих вопросов дан в статье 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. К ним относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Перечень вопросов местного значения, который содержится в статье 6 Федерального закона, не является исчерпывающим, Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской федерации, а также вопросы, не исключенные изих ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Одно из ключевых понятий, характеризующих сущность местного самоуправления как форму организации и осуществления власти — самостоятельность.

Самостоятельность местного самоуправления гарантируется государством (ст. 12 Конституции Российской Федерации). Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. Это находит свое отражение, в частности, в организационной обособленности местного самоуправления, его органов в системе управления обществом, государством.

Важным проявлением самостоятельности местного самоуправления и вместе с тем его гарантией является признаваемое государством право на финансово-экономические ресурсы, необходимые для осуществления функций местного самоуправления. Самостоятельное решение населением вопросов местного значения предполагает наличие системы эффективно функционирующих демократических институтов, позволяющих выражать интересы и волю местного населения, а также свободы инициатив и выбора решений органами местного самоуправления на основании своих полномочий, но в рамках действующих законов.

Важнейшим признаком местного самоуправления, отражающим его специфику как формы осуществления власти, является собственная ответственность муниципальных образований.

Муниципальная деятельность должна осуществляться, исходя из интересов населения. Обеспечивается это различными формами контроля со стороны населения за органами и должностными лицами местного самоуправления и их ответственностью перед населением, формы контроля, а также порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением определяются уставами муниципальных образований. Ответственность перед населением наступает в результате утраты доверия населения.

Таким образом, местное самоуправление является основным способом волеизъявления народа, важнейшей формой народовластия.

**Заключение.**

Вышеизложенное свидетельствует о том, что местное самоуправление играет важную роль в нормальном развитии страны. Поэтому признание местного самоуправления как института демократического общества нашло свое отражение в Конституции Российской Федерации – высшем законодательном акте государства. Организация местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях дает возможность каждому гражданину непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения, причем участвовать совершенно независимо, не испытывая давления каких-либо вышестоящих государственных органов. И если говорить о праве народа принимать решения, непосредственно или же через представителей, как о характерной черте местного самоуправления, то, следовательно, источником последнего, как, впрочем, и любой власти в демократическом государстве, является народ, и местное самоуправление с этой точки зрения – форма народовластия.

Однако, на данном этапе развития местное самоуправление в России трудно назвать по-настоящему самостоятельным сильным институтом. И, безусловно, это связано прежде всего с финансированием его инфраструктуры. Закрепленный Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» механизм финансового обеспечения муниципальной деятельности в полной мере пока не действует: необходимо приведение налогового, бюджетного законодательства в соответствие с ним. Существуют и конституционные положения о финансировании осуществления отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться законом органы местного самоуправления и о компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст. 132 и 133).. И хотя Закон закрепил, что решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств, проблема сохраняется, ибо население обращается по этим вопросам, прежде всего, в органы местного самоуправления.

**Список литературы.**

1. **Конституция РФ. Правовая система Гарант.**
2. **Европейская хартия местного самоуправления. Правовая система Гарант.**
3. **Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 25 августа 1995 года №154-ФЗ. Правовая система Гарант.**
4. **Постатейный комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"/Под. ред. Ю.А. Тихомирова. М, 1996.**
5. **Кутафин О.Е., Фадеев В.И./Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М., 2000.**

1. Постатейный комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"/Под. ред. Ю.А. Тихомирова. М, 1996. с. 2. [↑](#footnote-ref-1)
2. Европейская хартия местного самоуправления. Правовая система Гарант. [↑](#footnote-ref-2)
3. Кутафин О.Е., Фадеев В.И./Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М., 2000. 428 с. [↑](#footnote-ref-3)
4. Конституция РФ. Правовая система Гарант. [↑](#footnote-ref-4)
5. Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 25 августа 1995 года №154-ФЗ. Правовая система Гарант. [↑](#footnote-ref-5)
6. Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 25 августа 1995 года №154-ФЗ. Правовая система Гарант. [↑](#footnote-ref-6)
7. Постатейный комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"/Под. ред. Ю.А. Тихомирова. М, 1996. с. 32. [↑](#footnote-ref-7)