# Введение

Местное самоуправление одна из двух форм организации публичной власти в административно-территориальных единицах государства. Второй формой при этом является местное управление.

Местное самоуправление неотъемлемо связано с демократией и федерализмом. Конституция Российской Федерации определяет во многом сущность и гарантии местного самоуправления, которое представляет собой наиболее приближенную к проблемам и потребностям граждан, местным, этнокультурным, социально - бытовым и иным условиям форму публичной власти. Местное самоуправление есть первичное звено федеративных отношений. И до этого уровня местного самоуправления необходимо довести принцип разграничения предметов ведения и полномочий, тем более что Конституция предусматривает возможность делегирования властных полномочий органам местного самоуправления (ст. 132), что и реализуется в новом варианте закона о местном самоуправлении (2003 г.).

Местное самоуправление, несмотря на свой «локальный» характер, является важнейшей сферой общественных отношений, от эффективности реформ которой зависит поддержка населением осуществляемых преобразований, а значит, и социальная результативность реформ в целом.

К числу актуальных вопросов совершенствования правовой регламентации организации и деятельности местного самоуправления относятся: установление в законодательном порядке единого принципа образования органов местного самоуправления только в соответствующих низовых административно-территориальных единицах, а органов территориального общественного самоуправления - в пределах любых территорий; предельно точного установления прав и обязанностей выборных органов местного самоуправления и местной администрации в решении общих вопросов местного значения.

Цель данного исследования: уяснить историко-политическую сущность понятия «местное самоуправление», выявить его принципы и функции.

**Понятие местного самоуправления в РФ**

Понятие местного самоуправления в отечественной науке муниципального права не имеет четкого однозначно принятого всеми учеными определения.

Ученые – муниципалисты строят свои рассуждения на основании ст. 3 Конституции РФ, в которой сказано, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, либо через органы государственной власти, либо через органы местного самоуправления, и ст. 12 Конституции РФ, в которой сказано, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Так, И.В. Выдрин и А.Н. Кокотов понимают под местным самоуправлением « процесс управления низовыми территориальными сообществами жителей, основанный на следующих принципах: разумное сочетание представительских институтов и институтов непосредственной демократии; представление всем субъектам территориальных сообществ жителей широких возможностей по заявлению, отстаиванию и проведению в жизнь собственных интересов; политико-правовая привязанность органов местного самоуправления к коренным запросам жителей»

В.А. Баранчиков пишет, что местное самоуправление, « это децентрализованная форма организации территориальной публичной власти, которая обеспечивает исполнение законов и других нормативно – правовых актов органов государственной власти в пределах территории разных видов поселений самим населением и образуемыми им самостоятельно органами местного самоуправления и избираемыми и назначенными должностными лицами»

Г.Н. Чеботарев считает, что «местное самоуправление – это одна из форм народовластия, позволяющая населению местных территориальных сообществ через выборные и иные органы местного самоуправления, а также непосредственно путем выборов, местных референдумов и иных форм прямого волеизъявления самостоятельно и под свою ответственность в рамках Конституции РФ, законодательства РФ и ее субъектов решать вопросы местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций».

По мнению В.И. Васильева, «местное самоуправление в первом приближении – это самостоятельное устройство своих дел территориальными сообществами, действующими в установленных пространственных границах. Это особый вид самоуправления, выступающий составной частью общей системы социального управления, т.е. системы организации общественной жизни в данной стране. В этом качестве местное самоуправление обладает рядом признаков, обозначающих его как многоаспектный политико – правовой институт, присущий любому демократическому государству».

По причине отсутствия единого научного определения местного самоуправления, а также громоздкости существующей в теории муниципального права определения для понимания его основных характеристик более удобно пользоваться легальными определениями, содержащимися в нормативно – правовых актах.

В ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 г. и ратифицированной Федеральным Собранием Российской Федерации 11 апреля 1998 г. говорить, что « под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действую в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

Согласно ч. 2 той же статьи Хартии, это право должно осуществляться советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. воспринявшая положения Европейской хартии местного самоуправления 1985г., хотя и не содержит определение местного самоуправления, но на конституционном уровне закрепила право населения на местное самоуправление и признала местное самоуправление одной из основ конституционного строя (ст. 3, 12, 18, 130 и др.).

Исходя из положений Европейской хартии 1985 г. и Конституции РФ 1993 г. в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. (утрачивающим юридическую силу полностью с 1 января 2009 г.) местное самоуправление определено так: «признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельным 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».

Одним из результатов проводимых с начала 1990-х гг. в России реформ (административной и муниципальной) стало принятие Государственной Думой РФ 16 сентября 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и его подписание Президентом РФ 6 октября 2003 г. Согласно этому закону местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституции Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций

Таким образом, нетрудно проследить эволюцию формирования понятия местного самоуправления, условно говоря, с 1985 г. по 2003 г.

В Европейской хартии местное самоуправление понималось через управленческую деятельность органов местного самоуправления, действующих в интересах населения на основе принципа легитимности публичной власти.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. местное самоуправление стало пониматься отечественным законодателем как право населения на деятельность по самоуправлению.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ местное самоуправление в Росии стало пониматься как форма народовластия, что на наш взгляд наиболее отвечает сути местного самоуправления.

Эволюция понятия «местное самоуправление» напрямую отразилась и в формировании подходов к пониманию сущности местного самоуправления.

В.И. Фадеев выделяет три основных подхода:

* местное самоуправление как основа конституционного строя;
* местное самоуправление как право населения на решение вопросов местного значения;
* местное самоуправление как форма народовластия.

По мнению Е.С. Шутриной местное самоуправление можно рассматривать как:

* основу конституционного строя;
* право населения на решение вопросов местного значения;
* деятельность населения по решению вопросов местного значения;
* одна из разновидностей социального управления.

В.И. Васильев придерживается более оригинального подхода и указывает, что местное самоуправление может рассматриваться как:

* одна из основ конституционного строя;
* форма народовластия;
* элемент правового статуса гражданина;
* способ оптимизации социального управления;
* институт организации и представления услуг гражданам.

Таким образом, наиболее традиционным в науке муниципального права считается рассмотрение понятия местного самоуправления как:

* основа конституционного строя;
* права население на самостоятельное решение вопросов местного значения;
* формы народовластия.

1. Местное самоуправление как основа конституционного строя Российской Федерации.

Наука конституционного (государственного) права под конституционным строем понимает систему социальных, экономических и политико-правовых отношений, устанавливаемых и охраняемых конституцией и другими конституционно-правовыми актами определенного государства. При этом необходимо иметь в виду, что «это…реально существующие устои жизни общества и государства».

Под основами конституционного строя следует понимать некие устои, отражающие «характер государства, общества и общественных отношений, власти, положения человека и гражданина, политического режима, собственности и форм хозяйствования».

В ст. 2 Европейской хартии местного самоуправления утверждается, что принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и по возможности в конституции государства.

В Федеральном законе № 131 от 6 октября 2003 г. прямо сказано, что местное самоуправление составляет одну из основных конституционного строя РФ, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ.

В Конституции РФ местное самоуправление как основополагающий принцип организации публичной власти в государстве нашел свое отражение в главе 1, котрая называется «Основы конституционного строя»

Согласно ч. 1 ст. 2 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ. Согласно ч. 2 той же статьи народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Но основной статьей главы 1 Конституции РФ о местном самоуправлении является ст. 12, в которой содержится чрезвычайно важное положение о том, что « 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».

Это означает, что в России на конституционном уровне закрепляется децентрализованная система управления. Принцип децентрализации управления необходимо понимать не в смысле полного отсутствия центрального управления, а сочетания центрального и местного управления исходя из принципа необходимого разделения полномочия между уровнями публичной власти и территориальной юрисдикции административных органов. Так, в условиях федеративного российского государства государственная власть представлена на уровне РФ и ее субъектов, а местная власть – на уровне муниципальных образований.

Как отмечают Г. Шоллер и Й. Шоллер, « децентрализация состоит в том, чтобы внутри территории государства возникали новые политические единицы, наделенные качеством государства или автономии. Если автономия ограничена пределами какой-либо местности, созданной в целях решения проблем местного сообщества, то в таком случае имеется ввиду местное самоуправления».

В этом же контексте К. Узакбаев пишет: «Политическую децентрализацию в государственном управлении условно можно рассматривать как процесс передачи полномочий или права принимать решения местным сообществам граждан или их выборным представительным органам».

Важно понимать, что органы местного самоуправления не являются структурными подразделениями органов государственной власти и не стоят с ними в отношениях соподчинения.

Самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов подразумевает и наличие у них собственной компетенции. В Конституции РФ содержится указание на некоторые вопросы местного значения (ст. 130 и 132). Гораздо более полный их перечень содержится в № 131 – ФЗ 2003 г.

В то же время органы местного самоуправления обязаны действовать в соответствии с законодательством РФ и в рамках государственной политики.

В федеральном государстве, каким является Россия, закрепление в федеральной конституции принципа местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя означает, что местное самоуправление должно быть также закреплено и в конституциях и уставах субъектов Федерации.

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

Согласно ст. 12 Конституции РФ и ч. 1 ст. 1 ФЗ № 131 население имеет право на самостоятельное решение вопросов местного значения на всей территории РФ и не может быть лишено этого права по решению органов государственной власти или по своей воле.

Российское законодательство признает основным субъектом местного самоуправления население, которое осуществляет решение вопросов местного значения как самостоятельно, путем проведения выборов, референдумов и иных форм непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления, так и через выборные и иные органы местного самоуправления.

Согласно ст. 3 ФЗ № 131 2003 г. граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Российским гражданам гарантируется право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, право равного доступа к муниципальной службе, право на обращение в органы местного самоуправления.

Необходимо добавить, что иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами РФ и федеральными законами. Например, иностранные граждане при наличии соответствующего международно-правового договора имеют право участвовать в муниципальных выборах.

Право населения на осуществление местного самоуправления гарантируется государством путем судебной защиты прав местного самоуправления, а также рядом законодательных запретов на ограничение прав местного самоуправления.

Право населения на осуществление местного самоуправления может быть ограничено федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Право на осуществление местного самоуправления не является правом человека и гражданина, такого субъективного права личности нет в главе 2 Конституции РФ. Соответственно речь идет о специфическом праве, принадлежащем всему населению муниципального образования, а не отдельным его представителям. Следовательно, нужно различать права граждан в сфере местного самоуправления и право населения на местное самоуправление: последнее реализуется через первые. Так, население осуществляет местное самоуправление посредством участия в муниципальных выборах и референдумах, обращаясь в органы местного самоуправления с заявлениями, жалобами и предложениями, исполняя обязанности по замещаемым должностям муниципальной службы и т.д.

Таким образом, право на местное самоуправление реализуется населением фактически через реализацию субъективных политических прав человека и гражданина в сфере местного самоуправления. Одновременно местное самоуправление является обязанностью населения, так как осуществление местного самоуправления населением является необходимым элементом конституционной организации власти в государстве. Население не может отказаться от своего права на осуществление местного самоуправления, например, в пользу органов государственной власти, так как в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ органы г7осударственной власти не могут присваивать себе полномочия органов местного самоуправления.

Также нужно отметить, что отказ гражданина от участия в муниципальных выборах не означает его отказ от права на осуществление местного самоуправления, поскольку это право принадлежит всему населению муниципального образования.

3. Местное самоуправление как форма народовластия.

Рассмотрение местного самоуправления в качестве формы народовластия невозможно без понимания того, что оно является правом населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, и это точно и полно характеризует современный этап развития института местного самоуправления во всем мире.

Согласно ст. 3 Конституции РФ единственным источником власти является многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления.

Напомню, что в ФЗ № 131 2003 г. говорится следующее: « Местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

На основании этого определения представляется возможным выделить основные черты, которые должны быть присущи российской модели местного самоуправления по мысли отечественного законодателя.

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев выделяют следующие основные черты, характеризующие местное самоуправление и его место в системе народовластия.

* Местное самоуправление имеет свой субъект. Субъектом местного самоуправления является население муниципальных образований. В каждом из видов муниципальных образований, предусмотренных законом, население осуществляет местное самоуправление самостоятельно и (или) через органы местного самоуправления.
* Местное самоуправление занимает особое место в демократическом механизме управления обществом и государством. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, и значит, не являются частью государственного аппарата. В тоже время и государственная власть и местное самоуправление в качестве единственного источника и носителя имеет народ.

Если представить себе разделение власти по вертикали, то местное самоуправление будет первым снизу уровнем, над которым находится государственная власть уровня Федерации. Это деление нужно считать достаточно условным в контексте рассматриваемой мной темы, так как и государственная власть, и местное самоуправление в идеале одним из конечных результатов своей деятельности должны иметь повышение уровня жизни населения и улучшения качества жизни.

На местное самоуправление возлагается решение ряда вопросов местного значения: перечисленных в ФЗ № 131 2003 г.; переданных органам местного самоуправления органами государственной власти; иных вопросов местного значения, не исключенных из их ведения и не отнесенных к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Можно сказать, что местное самоуправление решает вопросы местного значения, которые не входят в компетенцию государственной власти, но находятся под ее правовым, финансовым и иным влиянием. То есть местная власть занимается решением вопросов, которые являются «мелкими» для государства, но жизненно важными для местных сообществ.

* Местное самоуправление имеет свой объект управления. Под объектом управления местного самоуправления необходимо понимать вопросы местного значения, касающиеся обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.
* Местное самоуправление обладает самостоятельностью. Самостоятельность местного самоуправления гарантируется Конституцией РФ. Она проявляется прежде всего в самостоятельности: при формировании и управлением местными финансово – экономическими ресурсами, формировании органов местного самоуправления, решении вопросов местного значения.
* Местное самоуправление несет определенную ответственность. В контексте ответственности местного самоуправления необходимо говорить о двух ее видах: позитивной и негативной.

Под позитивной ответственностью необходимо понимать осознание населением того, что от принимаемых им решений на выборах, референдумах и т.д. может зависеть и эффективность деятельности органов местного самоуправления, и степень обеспечения жизнедеятельности местного сообщества.

Под негативной ответственностью необходимо понимать ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за свои действия, решения или бездействие, повлекшие за собой негативные последствия, перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.

* Местное самоуправление осуществляется с учетом интересов населения. Местное самоуправление как социальный институт не может действовать без учета или вопреки интересам населения. Это значит, что решения и действия органов местного самоуправления, их должностных лиц, территориального общественного самоуправления и т.д. должны прежде всего соответствовать интересам населения, которое, в свою очередь, вправе осуществлять контроль над деятельностью органов местного самоуправления.
* Местное самоуправление осуществляется с учетом исторических, культурных и иных местных традиций. Организация местного самоуправления в каждом муниципальном образовании по-своему уникальна. В значительной степени эта уникальность проявляется в местах компактного проживания национальных групп и общностей, коренных малочисленных народов. Особенности проявляются в наименовании муниципальных образований, в названии органов местного самоуправления и т.д.

**История.**

История самоуправления в России представляет собой одну из наиболее сложных и слабо изученных тем. Нельзя сказать, что она не привлекала внимание ученых и публицистов - о городском и земском самоуправлении до 1917 г. написано значительное количество работ. В их числе фундаментальные исследования кн. А.И. Васильчикова, историков И.И. Дитятина, А.А. Кизеветтера, Б.Б. Веселовского и М.М. Богословского, не утратившие научного значения до настоящего времени.

Большая часть книг и статей, написанных в предреволюционные годы, когда интерес к вопросам самоуправления был особенно высок, носит не столько научный, сколько публицистический характер. Злободневность этой темы для жизни России обусловила критическую направленность многих работ и некоторую предвзятость авторов в оценке современной им организации местного самоуправления, рассматриваемой с позиций программ различных политических партий.

Современные исследования, касающиеся истории развития самоуправления в России, немногочисленны и также не отличаются научной беспристрастностью. Характерное для последнего десятилетия стремление по-новому взглянуть на переломные моменты русской истории не могло не коснуться и такой актуальной темы, как история самоуправления.

Отрицание советскими историками самой возможности существования самоуправления в дооктябрьский период сменилось утверждением, что оно в России имеет глубокие исторические корни и было всегда. При этом нередко наблюдается осовременивание многих явлений и понятий древней и средневековой истории России.

Стремление некоторых авторов отыскать исторические корни земского самоуправления простирается настолько далеко, что они рассматривают деление территории государства на «земщину» и «опричнину» при Иване IV как «разобщение самоуправления и государства» в реформе 1864 г. видят продолжение земской реформы 1555 г., а в земствах - «юридические институты, известные с XVI в. со времени Ивана IV».

Таким образом, история самоуправления представляет одну из наиболее актуальных и сложных тем, требующих специального изучения. При этом большее внимание уделено городской общине, подвергавшейся реформированию чаще, чем сельская община.

Развитию местного самоуправления в дореволюционной России положило начало земская (1864) и городская (1870) реформы Александра II. Положением о земских учреждениях 1864 года создавались выборные губернские и уездные земские собрания, которые заведовали местными хозяйственными делами. Организация городского самоуправления определялась Городовым положением 1870 года, органами городского самоуправления были городские думы и управы. Наряду с губернскими, уездными, городскими органами самоуправления действовали государственные органы. При Александре III органы местного самоуправления были представлены под контроль правительственных чиновников. Муниципальная реформа 1917 года не была проведена в жизнь.

После Октябрьской революции 1917 года в основу организации власти был положен принцип единство системы советов как органов государственной власти снизу доверху, местное самоуправление отвергалось. К идее местного самоуправления вернулись в конце 1980-х годов в связи с реформой государственной власти в стране, а также под давлением движения МЖК. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» (1990), Закон РСФСР «О местном самоуправлении» (1991) сыграли большую роль в становлении местного самоуправления. Были разграничены полномочия между местными советами и администрациями, введены судебные и некоторые иные гарантии местного самоуправления. В 1993 году в период поэтапной конституционной реформы Президент РФ провёл реформу местного самоуправления. Деятельность местных советов была прекращена, распорядительные полномочия переданы местным администрациям, а выборы новых представительных органов местного самоуправления были отложены на 1994 год. Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 года, закрепила местное самоуправление и его самостоятельность, в том числе и при определении структуры органов местного самоуправления. В 1995 году принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В 1997 и 2000 годах к нему принимались существенные поправки о местном самоуправлении в городах федерального значения и об ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц. Новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в 2003 году, положил начало муниципальной реформе, которая должна закончиться к 2009 году, когда Федеральный закон полностью вступит в силу.

**Принципы местного самоуправления**

Местное самоуправление по своему содержанию представляет собой деятельность по управлению общественными делами, которая, как и любая деятельность, основывается на определенных принципах.

Под принципом необходимо понимать основное положение, предпосылку, первооснову чего-либо.

Как отмечает Г.Н. Чеботарев, «исследуя природу управленческих принципов, необходимо иметь ввиду, что они объективны по своей природе и содержанию, так как отражают закономерности, объективно существующие и имеющие особое значение для организации и функционирования системы управления».

Также добавим, что общие принципы управления, как правило, находят отражение и закрепление в нормативно-правовых актах, т.е. они приобретают характер норм позитивного права.

Принципы местного самоуправления нашли отражение в Европейской хартии местного самоуправления, Конституции РФ и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Нужно отметить, что особое значение в контексте рассмотрения принципов местного самоуправления имеет Европейская хартия местного самоуправления: ее содержание посвящено перечислению принципов организации и осуществления местного самоуправления, которые в последующем могут быть включены в национальное законодательство государств, учредивших местное самоуправление. Государства, утвердившие Хартию, обязаны включить в свое национальное законодательство о местном самоуправлении не менее 20 принципов, содержащихся в этом международном правовом акте.

Принципы, закрепленные во всех указанных нормативных правовых актах, необходимо считать общими, так как они охватывают все стороны организации местного самоуправления в Российской Федерации, и они едины для всех субъектов РФ.

Общие принципы организации местного самоуправления – это основополагающие начала, обусловленные природой местного самоуправления, нашедшие закрепление в позитивном праве, лежащие в основе организации населения и его еятельности по формированию органов местного самоуправления, способствующие функционированию органов местного самоуправления, обеспечению взаимоотношений государства и местного самоуправления.

На сегодняшний день учеными – муниципалистами сформулировано довольно большое количество как общих, так и частных принципах местного самоуправления. Их формулировка и количество отличаются в зависимости от взглядов исследования и его подхода к теории местного самоуправления.

В тоже время некоторые принципы являются общепризнанными и не называют возражений даже у принципиальных противников. К таковым необходимо отнести:

* верховенство Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов РФ;
* самостоятельность местного самоуправления;
* невключение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти;
* законность в организации и осуществлении местного самоуправления;
* соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
* гласность деятельности по осуществлению местного самоуправления;
* обязательность наличия выборных органов в системе органов местного самоуправления;
* ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением, государством, юридическими и физическими лицами;
* неподчиненность одного муниципального образования другому;
* обеспечение государством минимальной наполняемости местных бюджетов;
* государственная поддержка местного самоуправления;
* взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти по обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования.

Рассмотрим подробно каждый из основных принципов.

1. Верховенство Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов РФ. Данный принцип означает, что местное самоуправление на всей территории Российской Федерации должно основываться прежде всего на нормах федерального законодательного законодательства. При этом федеральные нормативные правовые акты и нормативные правовые акты субъектов РФ, регулирующие организацию местного самоуправления, должны соответствовать Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам.

Данный принцип относится к числу общедемократических принципов и имеет широкое распространение во многих областях общественного и государственного устройства.

2. Самостоятельность местного самоуправления. Институт местного самоуправления призван обеспечить самостоятельность населения в решении вопросов местного значения. Активное участие населения в решении вопросов местного значения самостоятельно и (или) через органы местного самоуправления находятся в рамках компетенции местного самоуправления, определенной федеральным законодательством.

Самостоятельное решение местным самоуправлением вопросов местного значения нельзя рассматривать как абсолютно автономную и неподконтрольную государству деятельность. Согласно российскому законодательству органы государственной власти вправе осуществлять контроль деятельности органов местного самоуправления. И если последние нарушают закон, органы государственной власти не только вправе, но и обязаны вмешаться.

Самостоятельность местного самоуправления в том смысле, в каком ее необходимо понимать, реализуется путем местного референдума, муниципальных выборов, других форм непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления, через участие представителей населения муниципального образования в деятельности представительных органов местного самоуправления.

Самостоятельность местного самоуправления можно наблюдать в финансово-экономической сфере. Каждое муниципальное образование имеет свой бюджет и собственность, которыми управляет самостоятельно, а органы местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством устанавливают местные налоги и сборы.

Важным условием и гарантией самостоятельности является запрет отмены правовых актов местного самоуправления без соответствующего решения суда.

Самостоятельность проявляется и в том, что муниципальное образование самостоятельно разрабатывает и принимает свой устав, может иметь свою символику, культурные и исторические традиции.

3. Невключение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Но, как отмечалось ранее, это не означает их абсолютное обособление в системе общественного управления от органов государственной власти.

Обособление органов местного самоуправления можно рассматривать в организационном и правовым отношении. В организационном отношении это означает, что они формируются без участия и вмешательства органов государственной власти и, действуя на законных основаниях, обладают полной автономией в пределах своей компетенции. Что касается правового обособления, то необходимо отметить следующее: органы местного самоуправления являются юридическими лицами, могут вступать в гражданско-правовые отношения ( например, иметь собственность и распоряжаться ею, приобретать от своего имени имущественные и неимущественные права, заключать договоры), быть истцом и ответчиком в суде, иметь расчетный счет в банке.

4. Законность в организации и осуществлении местного самоуправления. Это означает, что организация местного самоуправления на всей территории РФ и любого ее субъекта на территории конкретного муниципального образования должна основываться на предписаниях соответствующих нормативно-правовых актов (федеральных, региональных, местных).

Указанный принцип обязательно должен соблюдаться не только органами местного самоуправления, но и органами государственной власти.

В отношении представительных органов местного самоуправления необходимо добавить, что их деятельность должна быть не просто законной, а легитимной, а это подразумевает, что они формируются и действуют на основании нормативно-правовых актов, причем они формируются населением и поддерживаются им в своей деятельности.

Данный принцип вытекает из более объемного общедемократического принципа законности и прямо связан с принципом верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов РФ.

5. Соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Это следует понимать в двух аспектах.

Во-первых, в своей деятельности органы местного самоуправления обязаны соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, т.е. каждого законно проживающего на территории соответствующего муниципального образования. Граждане, проживающее в муниципальном образовании, имеют право обращаться устно и письменно, единолично или коллективно в органы местного самоуправления за защитой своих прав.

Во-вторых, права и свободы человека и гражданина должны соблюдаться и защищаться органами местного самоуправления на территории муниципального образования. Например, в тесном сотрудничестве с органами местного самоуправления работает милиция общественной безопасности. Кроме того, в муниципальных образованиях может создаваться за счет местных средств муниципальная милиция.

6. Гласность деятельности по осуществлению местного самоуправления. Деятельность населения и органов местного самоуправления по осуществлению местного самоуправления является открытой и гласной. Соблюдение этого принципа позволяет поставить деятельность органов местного самоуправления под контроль местного сообщества.

Что касается населения, то любая из перечисленных в Законе форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления (местный референдум, муниципальные выборы, территориальное общественное самоуправление, отзыв депутата и т.д.) подразумевает максимальную открытость.

В ФЗ № 131 2003 г. сказано, что к компетенции органов местного самоуправления относится учреждения печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации. Кроме того, органы и должностные лица местного самоуправления должны обеспечивать возможность получения гражданами полной и достоверной информации о своей деятельности. Должностные лица местного самоуправления обязаны давать ответы по существу на обращения граждан.

7. Обязательность наличия выборных органов в системе органов местного самоуправления. Указанный принцип является наиважнейшим и в значительной степени основополагающим.

Способ и порядок формирования органов довольно полно характеризует характер местного самоуправления. Так, в соответствии со ст. 34 ФЗ № 131 2003 г. в системе органов местного самоуправления обязательно должны быть представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования).

Именно представительный орган, формируемый населением муниципального образования на основе всеобщего и равного избирательного права, призван обеспечить муниципального образования. А если такого органа нет, то можно с уверенностью говорить об отсутствии местного самоуправления.

8. Ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением, государством, юридическими и физическими лицами. Это является важнейшим условием нормального функционирования местного самоуправления, непременным признаком демократичности местного самоуправления. Так как населению муниципального образования принадлежит вся полнота власти на его территории, и оно формирует тем или иным образом органы местного самоуправления, то они должны нести ответственность за свою деятельность прежде всего перед населением.

В тоже время органы местного самоуправления и их должностные лица, действуя в интересах населения, взаимодействуют с органами государственной власти и обязаны соблюдать законодательство РФ. В случае нарушения закона органы местного самоуправления несут прямую ответственность перед государством.

Органы местного самоуправления своей деятельностью существенным образом влияют на жизнь отдельных граждан, предприятий, организаций и учреждений, находящихся на территории муниципального образования. Соответственно, если органы местного самоуправления и их должностные лица своими действиями (бездействием) или решениями нарушают права и законные интересы физических и юридических лиц, то они должны понести ответственность.

Важное место в системе юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц играет суд.

9. Неподчиненность одного муниципального образования другому. Данный принцип частично характеризует административную и территориальную обособленность муниципальных образований друг от друга.

Муниципальные образования согласно российскому законодательству самостоятельны в пределах своей компетенции не только от государства, но и от других муниципальных образований. Так, нормативно-правовые акты одного муниципального образования не имеют юридической силы на территории другого муниципального образования.

Нужно сказать, что в современных условиях организации и осуществления местного самоуправления в РФ этот принцип необходимо несколько корректировать, поскольку такое муниципальное образование, как муниципальный район, предполагает наличие одной территории двух уровней местной власти – поселения (первый уровень) и район (второй уровень). Соответственно органы местного самоуправления поселений находятся в определенном подчинении органов местного самоуправления муниципального района.

10. Обеспечение государством минимальной наполняемости местных бюджетов. Финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления является одним из важнейших условий нормального функционирования этого демократического института. Ни в одной стране мира муниципальные образования в большинстве случаев не могут самостоятельно наполнить свои бюджеты не только полностью, но и в необходимой для обеспечения жизнедеятельности и развития поселения степени. По этой причине государство обязуется в определенный (необходимой) части обеспечить местные бюджеты за счет средств государственного бюджета. В этом, в частности, выражается государственная поддержка местного самоуправления.

Наполняемость местных бюджетов имеет очень важное значение. Дело в том, что для исполнения органами местного самоуправления возложенных на них полномочий им необходимы финансовые средства. Практикой местного самоуправления в этой связи сформулировано следующее правило: материально-технические ресурсы местного самоуправления должны соответствовать его полномочиям.

11. Государственная поддержка местного самоуправления. Без этого немыслимы ни функционирование, ни развитие местного самоуправления.

Местное самоуправление должно быть гарантировано прежде всего законодательно. Как отмечалось ранее, в РФ гарантируется судебная защита, право на муниципальную собственность и финансы и т.д. Государство гарантирует местному самоуправлению компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате исполнения решений, принятых органами государственной власти. Более того, в РФ существует запрет на ограничение права на местное самоуправление.

Поддержка местного самоуправления выражается в правовом обеспечении, создании нормативно-правовой базы местного самоуправления, защите местного самоуправления, финансовом обеспечении местного самоуправления, дотировании отдельных муниципальных образований. В частности, на федеральном и региональном уровнях могут приниматься программы развития и поддержки местного самоуправления.

Итак, можно выделить следующие виды государственной поддержки местного самоуправления: правовая, финансовая, кадровая, организационная.

12. Взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти по обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования. Основной целью деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц должно быть обеспечение жизнедеятельности муниципального образования, а также повышение уровня жизни его населения. Достижение этих целей невозможно без взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти.

Формы взаимодействия могут быть различными. Среди них можно выделить обязанность рассмотрения органами государственной власти обращений, направленных в их адрес органами местного самоуправлении и их должностными лицами. Кроме того, органы государственной власти и органы местного самоуправления взаимодействуют в области правотворчества, обмена значимой информацией, планирования, осуществления совместной деятельности и т.д.

Принцы местного самоуправления, как перечисленные мной выше, так и некоторые другие, способны характеризовать организацию и функционирование института местного самоуправления в РФ только в комплексе. Понимание каждого из рассуждения о модели местного самоуправления и практике ее реализации в России.

**Функции местного самоуправления**

Функции местного самоуправления являются одной из важных категорий муниципального права как науки. В них отражены основные направления деятельности местного самоуправления и по этой причине функции тесно связаны с компетенцией местного самоуправления и более подробно будут рассмотрены в соответствующей главе.

Для наилучшего понимания сущности местного самоуправления мы отметим, что функции местного самоуправления имеют определенную связь с его целями и задачами.

Целями местного самоуправления можно считать развитие народовластия, привлечение население к участию в управлении муниципальным образованием и решению вопросов обеспечения его жизнедеятельности, а также повышение уровня жизни населения. Таки образом, деятельность местного самоуправления в значительной степени акцентирована на повышении активности населения в принятии управленческих решений, а также на улучшении уровня и качества жизни населения на территории муниципальных образований.

Задачи местного самоуправления включают:

* укрепление основ конституционного строя РФ;
* обеспечение права граждан на осуществление местного самоуправления;
* создание на местном уровне условий для обеспечения и защиты прав и интересов населения;
* создание условий для обеспечения населения образовательными, медицинскими и иными социальными услугами;
* проведение мероприятий по учету населения;
* подготовку кадров муниципальной службы и т.д.

Именно из этих задач вытекают функции местного самоуправления. Наукой муниципального права разработано несколько классификаций функций местного самоуправления. Рассмотрим классификацию функций местного самоуправления, разработанную на основе функций государства.

1. Политическая функция направлена на обеспечение права граждан на осуществление местного самоуправления. В частности, согласно Конституции РФ, ФЗ №131 2003г. и другим законодательным актам РФ граждане имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, принимать участие в местном референдуме, иным образом непосредственно участвовать в осуществлении местного самоуправления и т.д.
2. Экономическая функция связана с деятельностью органов местного самоуправления по управлению и распоряжению муниципальной собственностью и местными финансами, формированию и исполнению местного бюджета, установлению местных налогов и сборов, обеспечению комплексного развития территории муниципального образования, осуществлению иной, предусмотренной законом деятельностью по решению вопросов местного значения.
3. Социальная функция подразумевает деятельность органов местного самоуправления по удовлетворению потребностей населения в коммунально-бытовых, социальных, культурных и других жизненно важных услугах:
* организацию в границах муниципального образования электро- и газоснабжения;
* содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений;
* создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения;
* предоставление общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования;
* оказание на территории муниципального района скорой медицинской помощи;
* опеку и попечительство;
* организацию утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
* создание условий для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
* организацию библиотечного обслуживания поселений и др.
1. Функция охраны общественного порядка связана с деятельностью населения и органов местного самоуправления по обеспечению законности и правопорядка на территории муниципального образования. Так, органы местного самоуправления вправе обеспечивать общественный порядок путем создания в установленном законом порядке муниципальной милиции. В тех случаях, когда муниципальная милиция не создается, указанная функция реализуется органами местного самоуправления благодаря их взаимодействию с подразделениями милиции общественной безопасности (патрульно-постовой службой, комиссией по делам несовершеннолетних, участковыми милиционерами и т.д.), а также путем создания привлечения к этой деятельности добровольных народных дружин, а также иными разрешенными законом способами.
2. Экологическая функция реализуется населением и органами местного самоуправления в области решения вопросов природо-охраны и природопользования на территории муниципального образования. Так, органы местного самоуправления обязаны организовывать и осуществлять:
* мероприятия по охране окружающей среды;
* экологический контроль объектов производственного и социального назначения на территории муниципального образования;
* территориальное зонирование земель, изъятие земельных участков межселенных территорий для муниципальных нужд (в том числе путем выкупа), земельный контроль над использованием земель и др.

Все указанные функции местного самоуправления взаимосвязаны и исполняются органами местного самоуправления в совокупности. При этом роль населения в реализации функций местного самоуправления тем больше, чем большее развитие получает институт местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании.

**Заключение**

Процесс становления местного самоуправления должен быть неизбежен в рамках формирования правового государства и гражданского общества в России, а поэтому необходим поиск путей, юридических и организационных форм и оп­ределенных кадровых решений для того, чтобы процесс местного самоуправления развивался нормально и в законных рамках упрочил систему демократической власти, как на уровне Федерации, так и в ее субъектах. В целом, изучив подробно материал по вопросу местного самоуправления, я могу сказать, что в целом местное самоуправление в нашей стране развивается положительно, и перспективы его дальнейшего развития можно также оценить позитивно.

 Учитывая многообразие субъектов правового регулирования, а также то, что новые законы по-прежнему должны работать в неподготовленной среде (низкая активность населения, отсутствие необходимой финансово-экономической основы, некомплектность правового регулирования), целесообразно не строить расчетов на одномоментное создание сразу по всей стране местного самоуправления, а двигаться к нему поэтапно. Совершенствование организационных структур местного самоуправления требует применения программно-целевых технологий организационного проектирования, позволяющих сохранить целостность организации.

В заключение, я хочу сказать, что для России вопрос о местном самоуправлении остается открытым, т.к. еще не решены многие проблемы связанные с местным самоуправлением. Но можно сказать, что местное самоуправление в России успешно функционирует, а дальнейшее развитие и улучшение системы местного самоуправления можно охарактеризовать как перспективную цель для страны в целом.

**Список литературы.**

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
2. Комментарий к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» - Система ГАРАНТ, 2005.
3. http://www.chat.ru/~kuraguga
4. Консультант Плюс
5. А.С. Прудникова; Д.С. Белявский «Местное самоуправление и муниципальное управление». Москва, 2009г.
6. С.Ю. Кабашов «Местное самоуправление в Российской Федерации». Москва, 2009г.
7. О.Б. Беляков «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Москва, 2008г.
8. А.А. Уваров «Местное самоуправление в Российской Федерации». Москва, 2008г.