**1. В какие статьи Конституции РФ включены юридические нормы, регламентирующие основные принципы организации местного самоуправления в РФ?**

В первую очередь, в своей контрольной работе я хочу отметить статью 130 Конституции РФ: «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». Местное самоуправление - одно из проявлений народовластия, предполагающее самостоятельное решение населением (непосредственно или через создаваемые им органы) достаточно широкого круга проблем преимущественно местного характера. Они напрямую связаны с жизненными интересами людей, повседневными заботами жителей городских и сельских поселений.

Местное самоуправление - институт глубоко демократичный, поскольку оно приобщает граждан к участию в управлении делами общества и в значительной мере обеспечивает их политические права. Местное самоуправление направлено против неоправданного сосредоточения дел в руках государственных органов. Решение многих вопросов "внизу" - там, где обеспечивается наиболее полный учет местных условий и особенностей, существенно повышает эффективность управления делами общества и государства.

В Российской Федерации местное самоуправление не только признается, но его функционирование гарантируется как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов Федерации. Это гарантии экономические, юридические, организационные. Экономические гарантии предполагают наличие муниципальной, в том числе земельной, собственности, объекты которой определяются исходя из их значимости для обслуживания данного поселения, например города или поселка. Кроме того, реализация полномочий местного самоуправления обеспечивается достаточными финансовыми ресурсами. Юридические гарантии включают установление федеральными законами, актами представительных органов субъектов Федерации статуса местного самоуправления, обеспечение обязательности решений субъектов местного самоуправления. Организационные и кадровые гарантии включают подготовку на государственном уровне муниципальных служащих различных рангов, информационное обеспечение местного самоуправления и др.

Одно из ключевых понятий, раскрывающих сущность местного самоуправления, - самостоятельность. Органы местного самоуправления наделяются компетенцией, принадлежащей только им, свободны в осуществлении этой компетенции и несут за это ответственность. Самостоятельность местного самоуправления подчеркивается тем, что Конституция РФ не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Эта чрезвычайно важная норма Конституции РФ дает основание оценивать местное самоуправление как особую власть, не относящуюся ни к одной из трех ветвей государственной власти, о которых говорится в статье 10 Конституции. Вместе с тем это ни в коей мере не означает, что местное самоуправление находится вне системы государственно-властных отношений и абсолютно независимо от государства. Формирование органов местного самоуправления - дело самого населения соответствующего города или иного населенного пункта. Одни из них могут быть непосредственно избраны населением, другие - сформированы этими выборными органами. Но при всех условиях они не могут назначаться "сверху", их состав не должен согласовываться с вышестоящими государственно-властными инстанциями или утверждаться ими. Будучи сформированы "снизу", органы местного самоуправления не находятся в отношениях подчиненности к органам государственной власти и не обязаны выполнять их оперативные предписания.

Решения представительных и исполнительных органов местного самоуправления так же обязательны для исполнения, как и решения органов государственной власти. Их деятельность, будучи инициативной и самостоятельной, не является абсолютно независимой и обособленной от деятельности государственных органов. Само создание и важнейшие функции органов местного самоуправления определены актами органов государственной власти - федеральных и субъектов Федерации. Они действуют в русле общегосударственной политики - экономической, социальной, экологической, в области культуры и др. Они могут наделяться отдельными государственными полномочиями, участвовать в реализации государственных программ.

Конституция Российской Федерации выделила в отдельную главу положения о местном самоуправлении. В этой главе конкретизированы положения статьи 12 первой главы об основах конституционного строя « 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». Закрепленная здесь модель местного самоуправления приближается к общепринятому во многих странах эталону местного самоуправления как демократического института. Вряд ли можно считать, что эта модель сразу будет реализована, но она достаточно определенно указывает цель, к которой надо стремиться в реформировании местной власти.

Глава 8 Конституции России уточняет государственно-правовую характеристику местного самоуправления, существенно обогащая ее. Конституция сужает нормативное регулирование местного самоуправления, фиксирует основные параметры местного самоуправления. В значительной мере именно из гл. 8 Конституции можно вывести содержание общих принципов организации системы местного самоуправления, определение которых остается в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, хотя это содержание и не сводится только к тому, что закреплено в данной главе. Надо полагать, последнее слово здесь за соответствующими законами Российской Федерации.

Глава 8 Конституции РФ открывается Статьей 130, которая раскрывает смысл местного самоуправления, его назначение. В ней нет определения понятия местного самоуправления, вместе с тем она называет главные его признаки:

«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».

Самостоятельное решение населением вопросов местного значения - вот суть местного самоуправления. Никто, никакой орган не вправе вмешиваться в решение этих вопросов субъектами местного самоуправления, утверждать, отменять или приостанавливать их решение, если они приняты в рамках закона. Естественно, это относится к проблемам, которые имеют местное значение. Их перечень определяется федеральными законами, законами и другими нормативными актами субъектов Федерации.

Конституция связывает самостоятельное решение населением вопросов местного значения с самостоятельным владением, пользованием и распоряжением муниципальной собственностью. И это оправданно, поскольку никакая самостоятельность действий и решений невозможна без имущественной базы. В сущности, важнейшую содержательную сторону решений, связанных с обеспечением интересов жителей городов и сел, составляют именно отношения собственности. Реальность местного самоуправления обеспечивается, во-первых, наличием в руках субъектов самоуправления собственности, во-вторых, эффективным участием органов самоуправления в определении ее пообъектного состава и, в-третьих, обеспечением правового статуса этой собственности как таковой.

На основании действующих законов Российской Федерации органы местного самоуправления вправе передавать находящиеся в муниципальной собственности объекты во временное или постоянное владение и пользование, сдавать их в аренду, продавать, отчуждать в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством и актами органов местного самоуправления, изданными в пределах их компетенции, передавать право распоряжения отдельными объектами муниципальной собственности другим органам местного самоуправления. В подготавливаемых новых федеральных актах и актах субъектов Федерации о местном самоуправлении институт муниципальной собственности получит дальнейшее развитие.

Если в части 1 статьи 130 Конституции РФ речь идет об основном содержании самоуправления, то часть 2 определяет важнейшие организационные формы самоуправления. Как, какими способами оно осуществляется? Вот вопрос, на который здесь дается ответ.

В соответствии с общей концепцией Конституции, устанавливающей, что единственным источником власти Российской Федерации является народ, местное самоуправление непосредственно связывается с возможностью самого населения решать соответствующие вопросы. Это существенно отличает трактовку местного самоуправления от той, которая была в прежней Конституции Российской Федерации. Там упор делался на органы местного самоуправления и их функции. Здесь же подчеркиваются права самих граждан как первичных субъектов самоуправления.

Не случайно в части второй статьи 130 Конституции РФ на первое место в ряду форм самоуправления поставлены референдум, выборы и другие формы прямого волеизъявления. Это не значит, что местное самоуправление осуществляется только или главным образом в этих формах. В Конституции РФ речь идет и о выборных и других органах местного самоуправления. Но указание сначала форм прямого волеизъявления предполагает, во-первых, расширение их применения, разнообразие их видов и, во-вторых, более эффективное их использование, означающее, прежде всего создание условий для свободного выражения воли населения. Последнее особенно важно при выборах органов самоуправления. Здесь должны обеспечиваться свобода выдвижения и обсуждения кандидатур, состязательность претендентов, деловая агитация за или против них.

Выборные и другие органы местного самоуправления, о которых идет речь в данной статье, могут быть разными по своему назначению. На выборной основе формируются представительные органы самоуправления - думы, муниципальные комитеты, советы, собрания и т. д. Избираться также могут главы местной администрации, мэры, старосты и другие должностные лица. Кроме того, представительные органы и главы администраций назначают руководителей создаваемых ими муниципальных служб. Формирование всех органов самоуправления - "внутреннее" дело местного населения: все они прямо или в конечном счете подконтрольны и подотчетны этому населению и никому больше.

«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»[[1]](#footnote-1).

В статье 131 Конституции РФ прежде всего определяются территориально-организационные основы местного самоуправления. В пределах каких территорий действует самоуправление? В каком порядке могут изменяться эти пределы? Вот вопросы, на которые дает ответ данная статья.

Согласно Конституции РФ, местное самоуправление осуществляется, прежде всего, в городских и сельских поселениях, т. е. в городах, поселках, селах, деревнях. Это так называемые местные сообщества, представляющие собой компактно, в границах соответствующих административно-территориальных единиц проживающее население. Там, где человек живет, там, где у него складываются и реализуются повседневные, "корневые" интересы, именно там и организуется местное самоуправление. Таков принципиальный подход к организации местного самоуправления, закрепляемый Основным Законом.

Однако в этой статье говорится, что местное самоуправление осуществляется "и на других территориях". Здесь нет указания, на каких именно. Значит, речь может идти как о территориях меньших, чем территории городских или сельских поселений, так и больших по отношению к ним. Действующее законодательство о местном самоуправлении и практика дают основание сделать вывод, что самоуправленческие единицы могут создаваться как в границах городских микрорайонов, жилищных комплексов, так и на территориях, объединяющих населенные пункты, - в сельсоветах и районах. Если в первом случае самоуправление носит общественный характер и основывается в значительной степени на формах прямого волеизъявления граждан, то во втором случае относительно большее значение приобретают органы местного самоуправления - представительные и исполнительные, поскольку функции самоуправления здесь усложняются, а их объем увеличивается.

Таким образом, по смыслу Конституции РФ возможно двухуровневое местное самоуправление, причем по самой своей природе эти уровни не могут быть соподчинены. Каждый уровень вполне самостоятелен в пределах точно очерченной компетенции. Можно предположить, что районное звено в сельской местности сохраняется лишь как переходная структура до того времени, когда будет реорганизовано административно-территориальное деление и, соответственно, преобразована социальная инфраструктура села.

Требованием Конституции РФ при организации местного самоуправления является учет исторических и иных местных традиций. Это существенная правовая гарантия против шаблонного подхода. Поскольку речь идет об учреждении и развитии института, основанного на инициативе и самодеятельности населения, абсолютно неприемлемо игнорирование особых условий, местной специфики, своеобразия жизненного уклада. Формы местного самоуправления, выражая его главную суть, могут быть различны. Так, сельское самоуправление не во всем похоже на городское, самоуправление в большом и малом городе тоже неодинаково. Организация его, скажем, в Республике Саха и Краснодарском крае будет иметь свои особенности. В самом Краснодарском крае надо учитывать традиции казачьего самоуправления и т. д. Соотношение форм прямого волеизъявления и начал представительства при осуществлении функций самоуправления, способы формирования органов самоуправления, наименование этих органов, разделение полномочий между представительными и исполнительными органами самоуправления - все это при разных обстоятельствах будет выглядеть неодинаково.

Как указывается в Конституции РФ, структура органов самоуправления определяется самостоятельно самим населением. Это может быть сделано с помощью местного референдума, на который выносится проект устава (положения) о местном самоуправлении в данной административно-территориальной единице. Причем конституционное положение о самостоятельном определении населением структуры органов самоуправления необходимо рассматривать в совокупности с другими нормами Основного Закона, трактующими компетенцию разных органов в определении правового статуса местного самоуправления. Так, в соответствии с п. "н" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации системы местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Очевидно, что структура местного самоуправления, определяемая населением, должна соответствовать этим общим принципам. Она не должна также нарушать нормы, которые могут быть установлены органами государственной власти субъектов Федерации.

Изменение границ административно-территориальных единиц, в которых осуществляется местное самоуправление, относится действующим законодательством к компетенции органов государственной власти субъектов Федерации. Однако согласно Конституции они должны учитывать мнение населения соответствующих территорий. Это мнение может выявляться путем проведения консультативных опросов населения, сбора подписей под проектами соответствующих решений на сходах и собраниях жителей с обсуждением вопросов о намечаемых изменениях и т. д.

Изменение границ территорий, о котором идет речь в комментируемой статье, может быть и не связано с выводом части территории из режима самоуправления или включением в него. Возможны ситуации, когда поселение, осуществляющее местное самоуправление, сохраняя свой территориальный статус, подключается к другому, пограничному с ним, или через смежную территорию самоуправленческой единицы. Например, поселок или сельсовет присоединяются к городу, сохраняя у себя органы самоуправления, или сельсоветы объединяются для создания единого органа самоуправления, которому делегируют часть своих полномочий. По смыслу комментируемой статьи в этих и подобных им случаях также требуется учет мнения населения объединяющихся территорий.

В статье 132 Конституции РФ дается перечень важнейших вопросов местного значения, решаемых органами местного самоуправления:

«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»[[2]](#footnote-2).

Сопоставляя содержащиеся здесь нормы с нормами ст. 130, где говорится о возможности решения подведомственных местному самоуправлению дел непосредственно населением, можно сделать однозначный вывод, что основной объем этих дел приходится все же на долю структур, специально для этого создаваемых.

Приведенный перечень - открытый, т. е. кроме указанных в нем вопросов управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов, осуществления охраны общественного порядка предполагается решение органами местного самоуправления иных вопросов местного значения. Причем названные вопросы главным образом связаны с материально-финансовым обеспечением местного самоуправления. Если исключить из этого перечня охрану общественного порядка, конкретные направления деятельности органов местного самоуправления представить трудно. Предполагается, что они будут установлены федеральными законами и нормативными актами субъектов Федерации.

Из действующего законодательства можно понять, что к предметам ведения органов местного самоуправления, кроме названных, относятся муниципальный жилой фонд, муниципальные дороги, местные системы энерго-, водо и теплоснабжения, планирование и застройка населенных пунктов, благоустройство и санитарное благополучие, системы местных коммуникаций, коммунальное хозяйство, муниципальный транспорт и др. Местное значение этих вопросов относительно. Хотя в оптимальном решении их заинтересовано прежде всего местное население, для государства в целом оно тоже небезразлично, поскольку вся политика государства согласно Конституции направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Тем не менее Конституция РФ различает полномочия местного самоуправления, имеющие локальный характер, и государственные полномочия. В соответствии с частью 2 статьи 132, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Эта норма, с одной стороны, отражает уже сложившееся положение, когда действующие органы местного самоуправления, унаследовавшие в известной степени функции местных Советов, решают вопросы государственного значения, а с другой - определяет возможность увеличения их государственных обязанностей в новых условиях.

К вопросам государственного значения, в решении которых в соответствии с действующим законодательством принимают участие органы местного самоуправления, относятся охрана природной среды, организация здравоохранения, народного образования, социального обеспечения, развитие культуры, физкультуры и спорта. Эти органы могут быть дополнительно наделены, например, полномочием по участию в определении режима деятельности предприятий, учреждений и организаций различных форм собственности, в том числе государственной, правом контроля за осуществлением некоторых конкретных норм законодательства всеми предприятиями, учреждениями и организациями на их территории, некоторыми правоохранительными полномочиями и др.

Наделение полномочиями может осуществляться в форме их передачи или делегирования. Передача представляет собой способ регулирования полномочий органа местного самоуправления, при котором какое-либо полномочие государственного органа исключается из его компетенции и включается в компетенцию органов самоуправления. Делегирование - это предоставление государственным органом принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления на один раз, на определенный срок или бессрочно. Наделение полномочиями может распространяться на всю систему органов местного самоуправления, на органы одного вида, уровня или региона, в границах одной административно-территориальной единицы.

Согласно Конституции РФ органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями законом. Поскольку определение правового статуса местного самоуправления составляет сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также самостоятельного ведения субъектов Российской Федерации, передача или делегирование полномочий могут осуществляться законом Российской Федерации, законами или актами субъектов Российской Федерации, обладающими соответствующей юридической силой.

Это одно из новых условий наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями. Другое состоит в том, что объем передаваемых или делегируемых полномочий не может быть слишком велик. Во всяком случае, эти полномочия не должны превалировать над полномочиями, связанными с решением вопросов местного значения и определяющими функциональное назначение органов самоуправления как таковых. Не случайно в Конституции говорится о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В этой связи можно предположить, что по своему характеру они должны быть связаны с непосредственными интересами местного населения. Их значение не может быть для населения как субъекта самоуправления чем-то абстрактным, начисто оторванным от его нужд и потребностей.

Наделение полномочиями должно, как это прямо предусмотрено Конституцией, сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Это чрезвычайно важное, новое для практики условие, гарантирующее, во-первых, само выполнение полномочий, а во-вторых - продолжение осуществления местным самоуправлением присущих ему главных функций.

Еще одно условие, связанное с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, заключается в возможности контроля со стороны государства за их реализацией. Такой контроль, по общему правилу, означает возможность соответствующих государственных органов давать указания органам местного самоуправления по поводу реализации переданных полномочий, оценивать принимаемые ими решения не только с точки зрения законности, но и целесообразности, а также отменять при необходимости такие решения или приостанавливать их. Передавая органам местного самоуправления государственные полномочия, соответствующий орган государственной власти может установить порядок отмены решений органов местного самоуправления.

Статья 133 Конституции РФ посвящена гарантиям местного самоуправления: «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».

В предыдущей статье установлено правило, в соответствии с которым наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями должно сопровождаться передачей необходимых для их осуществления средств. Однако возможна ситуация, когда и без передачи полномочий органы государственной власти (федеральные или субъектов Федерации) принимают решения, не обязательно адресованные органам местного самоуправления, но вынуждающие последних производить дополнительные затраты помимо запланированных в бюджете или в связи с выполнением переданных им полномочий. Например, если по решению федеральных органов закрывается предприятие, составляющее объект федеральной государственной собственности, возникает проблема безработицы для жителей данного города, к решению которой должен подключиться орган местного самоуправления. Он затрачивает определенные средства на социальную защиту затрагиваемой этим решением категории членов территориального сообщества (создает новые рабочие места, выплачивает дополнительные пособия наименее обеспеченным, берет на свое содержание учреждения соцкультбыта ликвидированного предприятия и т. д.). Согласно комментируемой статье эти затраты органа местного самоуправления должны быть ему компенсированы.

Безусловно, органу местного самоуправления должен быть компенсирован ущерб в случае отчуждения в государственную собственность объектов муниципальной собственности и т. п. Сам порядок такой компенсации, перечень ее условий должны быть определены законом.

Существенная гарантия прав местного самоуправления - запрет на ограничение их прав, которые установлены Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Эта норма адресована, с одной стороны, федеральным органам государственной власти, а с другой - органам государственной власти субъектов Федерации. Ни акты исполнительной власти (Правительства Российской Федерации), ни указы Президента Российской Федерации не могут сужать права местного самоуправления, установленные как Основным Законом, так и законами, принимаемыми Федеральным законодательным органом. В то же время и органы государственной власти субъектов Федерации не вправе уменьшать правовые возможности местного самоуправления, закрепленные на федеральном уровне.

Конституция Российской Федерации и федеральные законы, принимаемые в рамках предметов ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов, содержат важнейшие нормы, регламентирующие статус самоуправления, и тем самым обозначают "потолок" правового регулирования местного самоуправления, выше которого не могут подниматься нормативные акты.

2. Дайте определение муниципальной власти и проанализируйте ее юридические признаки.

Понятие муниципальной власти относительно недавно вошло в современную отечественную политическую терминологию.

В обыденном понимании под муниципальной властью, как правило, подразумевается система решения вопросов обеспечения повседневных потребностей населения. Но суть этого явления гораздо серьезнее. Не случайно положение о конституционной гарантированности местного самоуправления изложено в главе 1 "Основы конституционного строя" Конституции Российской Федерации.

Местное самоуправление является важнейшим элементом демократического государственного устройства. В частности - это неотъемлемая часть общегосударственной системы сдержек и противовесов. Нередко упомянутая система понимается исключительно как механизм взаимоотношений Президента и парламента России (или их аналогов на уровне субъектов Российской Федерации), позволяющий согласовывать позиции различных политических сил, стоящих у власти. Но наряду с сочетанием различных интересов на государственных уровнях Российской федерации, субъектов Российской Федерации необходимо сочетание интересов государственных и интересов каждого отдельно взятого города, поселка, деревни, каждой каким-либо способом обособленной населенной территории. Роль выразителя таких интересов и призвано играть местное самоуправление. Чтобы эта роль была действенной, необходимо наличие у местного самоуправления полномочий на 'самостоятельное решение вопросов защиты интересов жителей, обусловленных фактом совместного проживания на соответствующей территории (вопросов местного значения), а также полномочий на участие в подготовке решений органов государственной власти, затрагивающих интересы жителей территории местного самоуправления.

Органы местного самоуправления призваны решать вопросы местного значения, создавать условия для обеспечения повседневных потребностей населения - но это и есть реализация одного из ключевых прав человека и гражданина, гарантируемых демократическими государствами - права на достойную жизнь. Таким образом, местное самоуправление не только оппонент, но и соратник государственной власти, а развитое, местное самоуправление освобождает органы государственной власти от "текучки", позволяет сконцентрироваться на решении общегосударственных проблем, способствует оптимизации государственного управления.

Муниципальная власть в странах, где она развита, осуществляет свою деятельность в значительной мере за счет государственного финансирования, но при этом, как ни парадоксально, оно и экономически выгодно государственной власти. Обеспечение текущих потребностей граждан требует государственных средств независимо от наличия или отсутствия местного самоуправления. А органы местного самоуправления, будучи властью, создаваемой населением муниципальных образований из своего состава, из людей, знающих все нюансы проблем своей территории, властью, подотчетной населению, властью, действующей в буквальном смысле на глазах своих избирателей, объективно являются органами власти, в наибольшей степени способными решать вопросы местного значения в экономически эффективных формах.

Документом, наиболее полно излагающим понятие и принципы местного самоуправления, обычно считают Европейскую хартию о местном самоуправлении 1985 года. Следование ее нормам весьма важно также и в связи с тем, что соответствие национального законодательства требованиям Европейской хартии о местном самоуправлении является одним из условий вступления в Совет Европы.

Согласно официальной русской версии упомянутой Хартии, подготовленной в Совете Европы (Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. ISB N 92-871-084-8. Май 1990), "под местным самоуправлением 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" (п.1 ст.3 Хартии). Несложно обнаружить в этом определении нарушение норм логики: понятие определяется само через себя - местное самоуправление через деятельность органов местного самоуправления.

Однако следует иметь в виду, что это логическое несоответствие содержится в переводном тексте. Первоисточники Хартии - аутентичные тексты на французском и английском языках. Исходя из наименования Хартии, "местное самоуправление" является переводом английского "local self-government" и французского "l'autonomie locale". Слова в изложенном определении, переведенные на русский как "органы местного самоуправления", во французской версии звучат как "collectivites locales", а в английской - "local authorities". Наряду с данным переводом, их можно перевести также словами "местные власти", "местное начальство", "власть на локальной территории". Для большей четкости перевода следует указать, что французский термин является множественным числом выражения, возможными переводами которого на русский являются "коллектив соседей", "общность местных жителей", "община", а английское "authorities" - множественным числом слова, которое можно перевести как "власть", "авторитет", "полномочие".

Таким образом, в данном случае речь идет не столько об учреждениях, сколько о местном населении, объединенном с целью осуществления властных полномочий для защиты интересов, обусловленных в основном фактором проживания на определенной, обособленной каким-либо образом (локальной) территории, т.е. о населении как субъекте власти. В связи с чем представляется более приемлемым использовать в русской версии Хартии в качестве перевода "local authorities" и "collectivites locales" понятие "местное сообщество". Этот термин именно в таком его понимании уже применяется в действующем федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской законодательстве. Им пользовались авторы проектов Федерации", опубликованных для обсуждения в конце 1994 - начале 1995 г., благодаря чему он был взят на вооружение и разработчиками соответствующих законов, впоследствии принятых в ряде субъектов Российской Федерации.

Есть замечания и по переводу в приведенном определении муниципальной власти части фразы, касающейся регламентации государственных дел. Во французской версии говорится об "affaires publiques", в английской - об "affairs publics". Перевод этих терминов как "государственные дела" допускает толкование: "дела, решаемые на государственном уровне". В то время как в данном случае подразумевается: "дела, важные с государственной точки зрения". Чтобы избежать неоднозначной трактовки, а также исходя из применяемой в настоящее время политической терминологии, для перевода этих выражений предпочтительно использовать такие понятия, как "публичные дела", "общественные дела", "дела гражданского общества".

Исходя из изложенного, предлагается следующий перевод п.1 ст.3 Европейской хартии о местном самоуправлении: "Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность местных сообществ регламентировать значительную часть дел гражданского общества и управлять ею, действуя в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного населения".

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", вступивший в силу 1 сентября 1995 г., дает следующее определение местного самоуправления (п.1 ст.2): "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". Это определение базируется на нормах Конституции Российской Федерации: "В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно"(ст.12); "Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления" (ч.2 ст.130); местное самоуправление осуществляется "с учетом исторических и иных местных традиций" (ч.1 ст.131).

Весьма важно с точки зрения преемственности законодательства, что приведенное определение местного самоуправления созвучно определению, данному в предшествовавшем указанному Федеральному закону Российской Федерации "О местном самоуправлении в Российской федерации", в ст.1 которого было установлено: "Местное (территориальное) самоуправление в Российской Федерации - система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации, конституций и законов республик в составе Российской Федерации". Однако наряду со схожестью имеется и важное отличие формулировок предшествующего и настоящего законов. В новом определении отсутствует термин "система". Исходя из приведенного определения ранее действовавшего закона во всей России устанавливалась единообразная организация местного самоуправления. Из определения настоящего Закона следует возможность многообразия форм осуществления местного самоуправления.

Принципиально важно в этом определении понятие самостоятельности. Разброс интерпретаций конституционного положения о самостоятельности муниципальной власти чрезвычайно широк - от утверждений, что местное самоуправление отделено от государства, до толкования самостоятельности местного самоуправления не более как права органов местного самоуправления определять порядок реализации предписаний органов государственной власти.

Ни тот, ни другой подход не следуют из Конституции России и Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Конституция РФ предусматривает самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий (ст.12). Данное в Федеральном законе определение конкретизирует это положение, характеризуя местное самоуправление как самостоятельную деятельность по решению вопросов местного значения. Перечень этих вопросов определяется уставом муниципального образования, причем содержание этого перечня регламентируется законами путем установления рамочных норм.

Таким образом, под самостоятельностью местного самоуправления понимается право населения муниципального образования непосредственно или через своих представителей в соответствии с действующими законами без вмешательства каких-либо иных властных структур определять круг вопросов, принимаемых к своему ведению, и решать их.

Муниципальная власть – одна из демократических основ системы управления обществом и государством, важнейший структурный элемент устройства власти в РФ. Пункт 2 статьи 3 Конституции РФ гласит**: «**Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Статья 12: «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».

Таким образом, муниципальная власть – это одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти, предполагающая самостоятельное решение населением (под свою ответственность) вопросов локального значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. В соответствии со статьями 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществятся:

* Через референдумы, выборы, собрания и сходы;
* Посредством выборных и других органов местного самоуправления.

Основные направления муниципальной власти характеризуются функциями местного самоуправления. Перечень полномочий органов самоуправле­ния (под полномочиями мы будем понимать правовое выражение их деятельно­сти) позволяет выделить следующие основные функции:

* обеспечение участия населения в решении местных дел (ст.131)
* управление муниципальной собственностью (ст. 132)
* обеспечение развития соответствующей территории
* охрана общественного порядка (ст.132)
* защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Кон­ституцией РФ (ст. 133)
* обеспечение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и иных услугах

**3. Глава муниципального образования издал постановление, согласно которому он наделяется правом входить в состав местного представительного органа и председательствовать на его заседаниях. Проанализируйте данное постановление с позиции соответствия его содержания требованиям законодательства РФ. При соблюдении каких юридических условий глава муниципального образования может входить в состав местного представительного органа?.**

Согласно статье 16 Федерального закона от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ

"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", «1. Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность главы муниципального образования - выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

2. Глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

3. Глава муниципального образования и иные выборные должностные лица местного самоуправления наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования. Согласно уставу муниципального образования избранный населением глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления.

4. Наименование главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления и сроки их полномочий определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

5. Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования подотчетны населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления».

Следовательно, глава муниципального образования незаконно издал постановление. В данном случае, согласно части 3 указанной статьи Федерального закона, он может входить в состав местного представительного органа и председательствовать на его заседаниях только в случае, если это право будет закреплено в уставе муниципального образования, но сам такое постановление глава муниципального образования издать не правомочен.

# Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации. Москва. 2004г.
2. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями.)
3. Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. ISB N 92-871-084-8. Май. 1990
4. Федеральный закон Российской Федерации "О местном самоуправлении в Российской федерации",
5. Постановления Конституционного Суда РФ
6. Федеральный закон от 8 января 1998 г. N 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" (с изм. и доп.)
7. Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. N 126-ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп.)
8. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" (с изм. и доп.)
9. Н.В.Постовой. Муниципальное право. Учебник. М. 1998г.
10. Муниципальное право РФ. Основные законодательные акты. Пермь. 2000г.

1. Конституция РФ, ст.131. [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституция РФ, статья 132. [↑](#footnote-ref-2)