Министерство общего и профессионального

образования Российской Федерации

Якутский государственный университет

имени М.К. Аммосова

Историко - юридический факультет

***Организационные основы местного***

***самоуправления в Российской Федерации***

(дипломная работа)

Выполнила студентка 6 курса

заочного отделения

Чукрова Татьяна Дмитриевна

Научный руководитель

кандидат юридических наук,

доцент Степанова А.А.

*Допущена к защите*

*“\_\_\_\_\_”\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_1998 г.*

Якутск - 1998.

**Оглавление:**

Введение.......................................................................................................

Глава 1. Становление теории местного самоуправления в Российской Федерации......................................................................................

1. Понятие, атрибуты и критерии местного самоуправления.......

Глава 2. Организационные основы местного самоуправления................

1. Формы непосредственного осуществления населением права на местное самоуправление.........................................................

2. Органы местного самоуправления и их акты.............................

Глава 3. Организация местного самоуправления в РС(Я)........................

Заключение..................................................................................................

**Введение**

Конституция Российской Федерации закрепляет местное самоуправление как важнейший элемент основ конституционного строя, как самостоятельную форму осуществления народом принадлежащей ему власти. Причем законодательная планка российского местного самоуправления максимально поднята до эталона стран развитой демократии. Однако понадобится значительное время, средства, чтобы в полной мере воплотить в жизнь конституционные принципы местного самоуправления. Развитие местного самоуправления в России - долгий и трудный процесс. А она сегодня еще только - только начинает формироваться и для его успешного осуществления необходима прочная законодательная база. До сих пор многие вопросы местного самоуправления остаются явно недостаточно разработанными не только в теоретической литературе, но и, что более существенно, в нормативных актах. Даже в Конституции России не проработаны до конца общие принципы местного самоуправления, прежде всего их материально - финансовая основа, принципы формирования муниципальной собственности, структурирования органов власти, что не позволяет в правовом отношении достаточно честно определить механизм реализации уже существующих правовых норм.

Поэтому, не претендуя на всеобъемлющее исследование проблемы, мы в данной дипломной работе делаем попытку раскрыть организационные основы местного самоуправления как совокупности норм, регулирующих реализацию права граждан на местное самоуправление через формы непосредственного народовластия, органы местного самоуправления и иные выборные органы, отдельной главой выделена проблема организации местного самоуправления в Республике Саха (Якутия).

В разработке проблемы опирались на труды С.А. Авакьяна, Г.В. Барабашева, Л.А. Велихова, А.Г. Гладышева, А.И. Коваленко, О.Е. Кутафина, А.Н. Писарева, Ю.А. Тихомирова, В.Е. Чиркина, А.Н. Широкова, Е.С. Шугрина, В.А. Ясюнас и др. Анализ изученной литературы показывает, что проблеме изучения организационных основ местного самоуправления уделяется большое внимание.

Исходя из проблемы исследования сформулированы его основные задачи:

* проанализировать становление теории местного самоуправления в Российской Федерации с учетом мирового опыта;
* оценить и уяснить реальную ситуацию организационных основ местного самоуправления в РФ.

Для достижения поставленной цели избран системный подход : с использованием фрагментов совокупного опыта и теории вопроса выявить основы становления местного самоуправления, решить эту задачу с учетом специфики проблемы под углом зрения ее организационного обеспечения.

Дипломная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы.

Глава I

**Становление теории местного самоуправления**

**в Российской Федерации**

Понятие “ местное самоуправление” в современном российском праве имеет сравнительно короткую историю.

В юридической литературе до конца 80 - х оно употреблялось редко. Институт местного самоуправления не был закреплен ни в Конституциях 1937 и 1978 годов, ни в законах о местных советах народных депутатов.

В 1985 - 1990 гг. появилось множество публикаций на тему о социалистическом местном самоуправлении народа. В них самоуправление понималось предельно широко и объемно, как социальный феномен, охватывающий все сферы жизни общества. Самоуправление в советах, общественных организациях, трудовых коллективах, в союзных и автономных республиках, на местном уровне рассматривалось как составная часть единой системы социалистического самоуправления народа. Были попытки трактовать деятельность местных Советов как “ местное самоуправление”. [[1]](#footnote-1)

Перелом в отношении советских ученых к институту местного самоуправления произошел в период подготовки Закона СССР “ Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР” ( 1990 г.). [[2]](#footnote-2) С этого времени понятие “ местное самоуправление” прочно входит в научный оборот и нормативно - правовые акты.

То есть, местное самоуправление, можно сказать, что свое начало ведет с союзного Закона “ Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР”. Именно этот Закон положил начало процессам реформирования местных органов государственной власти, закрепил понятие и принципы местного самоуправления, характер взаимосвязей представительных и исполнительных органов, финансовую и экономическую основу, а также гарантии и ответственность местного самоуправления. Закон СССР 1990 г. заложил фундамент для постепенного реформирования местных органов власти Советского государства в органы местного самоуправления на этапе перехода к демократическому его типу. Однако этот потенциал Закона востребован не был. Причиной тому послужил ряд обстоятельств. Во - первых, новые управленческие отношения встретили определенное противодействие со стороны аппарата местных органов, привыкшего работать в рамках сложившихся стереотипов. Во - вторых, власть сама оказалась не готовой предоставить местному самоуправлению провозглашенную самостоятельность. Всего лишь через несколько месяцев после принятия Закона 1990 г. одно из наиболее радикальных его положений о ликвидации двойного подчинения местных исполнительных органов и подотчетности их только одноуровневым Советам было отменено. Вертикальные управленческие отношения и взаимосвязи были восстановлены в прежнем виде. В - третьих, после распада СССР Закон был отвергнут бывшими союзными республиками, которые решили начать свой новый этап в развитии местного самоуправления.

В российском законодательстве институт местного самоуправления возник с принятием в 1991 г. Закона РСФСР “ О местном самоуправлении в РСФСР “[[3]](#footnote-3), в ст. 1 которого местное ( территориальное ) самоуправление определялось как 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 РСФСР и законов РСФСР, конституций и законов в составе РСФСР.

Становление и развитие института местного самоуправления в РФ с 1991 года до настоящего времени можно охарактеризовать в целом как последовательное утверждение российским ( федеральным) законодателем концепции негосударственной природы местного самоуправления.

Следует отметить, что в Российской Федерации Закон “ О местном самоуправлении в Российской Федерации” ( 1991 г.) стал единым для всей республики актом прямого действия. Он продолжил линию на развитие тех концептуальных взглядов на самоуправление, которые больше отвечали некоей идеализированной модели местного самоуправления, основанной на требовании разделения властей, опыта российских земств, зарубежных муниципальных систем, практики их правового регулирования. В случае поэтапного развития местного самоуправления в России и сохранения на определенный период руководящего воздействия на органы местного самоуправления со стороны краевых, областных, республиканских органов последствия централизации управления могли бы быть значительно нивелированы широким развитием форм непосредственной демократии, вовлечением населения в практические дела местного значения. Этот процесс был бы актуален еще и потому, что без развитости форм прямого народоправства ни о каком коренном, быстром становлении местного самоуправления и речи быть не может.

Однако исполнители Закона 1991 г. избрали путь активных преобразований жизни на местах, несмотря на опасность потери управляемости процессами местной жизни. Негативная сторона указанных процессов проявилась почти сразу же, на несколько месяцев выбив из нормального рабочего ритма местные органы. Имеется в виду известное между представителями Советов и главами местных администраций. Известны также отрицательные последствия и местной приватизации. Фактический разгром складывающихся институтов местного самоуправления произошел осенью 1993 г., когда были упразднены представительные органы на местах и внесены существенные изменения в Закон о местном самоуправлении, которые сводились к концентрации всей власти на местах в руках местных администраций. Лишь после принятия Конституции РФ 1993 г. начался процесс постепенного восстановления позиций местного самоуправления, формирования местных представительных органов.

Первым этапом становления этой концепции в российском законодательстве явилась так называемая “ реформа 21 апреля 1992 г.” - внесение в ст. 85 Конституции ( Основного Закона) Российской Федерации - России изменений, в соответствии с которыми местные советы народных депутатов - районные, городские, районные в городе, поселковые, сельские были исключены из единой системы представительных органов государственной власти в РФ.

На втором этапе, началом которого явилось принятие 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации, концепция негосударственной природы местного самоуправления приняла в российском законодательстве завершенный вид.

Статья 12 Конституции Российской Федерации закрепила в качестве основ конституционного строя следующие положения:

1. в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление;
2. органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Признание государством местного самоуправления означает признание объективно существующих особых местных интересов, имеющих публичный характер, но в то же время отличных от общегосударственных интересов и существующих параллельно с ними.

Выражать и реализовывать местные интересы призваны органы местного самоуправления, не входящие в систему органов государственной власти, но осуществляющие публичную власть. Публичный характер деятельности органов местного самоуправления подчеркивается в ст. 3 Конституции РФ, согласно которой народ осуществляет свою власть в том числе через органы местного самоуправления.

В этом же смысле данное конституционное положение толкуется Президентом Российской Федерации : “ Согласно Конституции органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но они осуществляют реальную власть в пределах своих муниципальных образований. Для государственной системы органы местного самоуправления важны именно как органы власти ...” [[4]](#footnote-4) и Конституционным Судом Российской Федерации : “ На этом уровне ( в контексте цитирования - уровне территориальных единиц, не являющихся административно - территориальными единицами Удмуртской Республики) публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти “. [[5]](#footnote-5)

Закон “ Об общих принципах организации местного самоуправления...” начал с введения новых понятий, принципов местного самоуправления, нового перераспределения полномочий муниципальных органов, уточнения понятий экономической основы и состава муниципальной собственности, введения новых видов ответственности и др. Реальная значимость данного Закона состоит прежде всего в том, что он закрепил общие принципы в строгом соответствии с Европейской хартией местного самоуправления. Конкретная регламентация местного самоуправления теперь должна осуществляться законодательством субъектов РФ и правовыми актами муниципальных органов. Принимая во внимание, что в России более 80 субъектов Федерации, очень трудно будет проследить за соответствием законодательных актов общим принципам Закона 1993 г. И прежде всего речь идет о защите конституционных прав граждан на местное самоуправление.

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) нельзя строить расчетов на одномоментное создание сразу по всей стране местного самоуправления, а двигаться в нему поэтапно. Заметим, что в европейских государствах местное самоуправление складывалось десятилетиями.

Между тем наша российская торопливость даже в правительственном документе - Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления ( 1995 г.). Вызывают удивление сроки : I этап - в течении 1996 г., II этап - в течении 1997 - 1998 гг.

Проблемы местного самоуправления не сводятся только к реализации положений Закона 1995 г. Это уже третий закон о местном самоуправлении. Речь должна идти о создании организационных, финансово - экономических, правовых и иных условий становления местного самоуправления в расчете на длительный период формирования необходимых предпосылок.

Вот почему федеральный закон “ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, конкретизируя конституционные положения обеспечивает введения в законодательство субъектов двух институтов:

1. Института муниципального образования, под которым понимается городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления; Из части 5 - 6 п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1 - П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. “ О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике” вытекает, что юридической характеристикой муниципального образования является его статус как территориальной ( а не административно - территориальной) единицы субъекта Российской Федерации, что означает признание муниципального образования субъектом права. [[6]](#footnote-6)
2. Института вопросов местного значения ( ч. 3 п. 1 ст. 1 Федерального закона) под которыми понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом, законами субъектов РФ.

В п. 1 ст. 6 Федерального закона “ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” дана юридическая характеристика вопросов местного значения как предмета ведения муниципальных образований.

В этом смысле закон показывает, что в качестве фундаментального основания института местного самоуправления в РФ служит принцип децентрализации публичной власти, в полном соответствии с которым находится концепция негосударственной природы местного самоуправления.

Таким образом, современная концепция местного самоуправления в федеральном законодательстве основана на принципе децентрализации публичной власти.

1. **Понятие, атрибуты и критерии местного самоуправления**

Как и большинство терминов “самоуправление” ( имеется в виду в социальных науках) не имеет точного и единого научного значения и разными авторами понимается различно.

Русский юрист М.И. Свешников определял ”самоуправление как новую форму администрации, заключающуюся в свободном участии народа в заведывании делами , вверенными местным административным органом, т.е. свободное участие народа в местной администрации”.[[7]](#footnote-7)

Самоуправление как один из видов распределения властей определял А.Д. Градский : “ Самоуправление есть результат разнообразных интересов, которые не могут быть удовлетворены деятельностью центрального правительства”.

Также самоуправление понималось как [[8]](#footnote-8) : самостоятельное осуществление социальными группами задач внутреннего государственного управления в пределах объективного права, где гарантией самостоятельности является создание руководящего центра выборным путем и автономность деятельности органов самоуправления ( Евтихеев И.И. ) ; форма осуществления государственных функций при помощи независимых - в той или иной мере- лиц и учреждений (Нольде Б.Е.); перенесение начал представительства и ответственности на местное управление ( Б.Н.Чичерин ).

Анализируя вышеприведенные точки зрения, можно сделать вывод, что понятие местного самоуправления тесным образом связано с политико - правовой природой этого явления.

Как отмечает В.И. Фадеев,[[9]](#footnote-9) теоретические основы учения о местном самоуправлении разрабатываются в первой половине прошлого века. Значительный вклад в разработку теории местного самоуправления внесла германская юридическая школа в лице таких ее выдающихся ученых XIX века, как Гнейст, Штейн, Лобанд и др. Первоначально немецкие ученые, обосновывая природу и сущность местного, общинного самоуправления, выдвинули теорию свободной общины, основные начала которой они заимствовали из французского и бельгийского права. Ее представители считали, что право общины на заведование своими делами является таким же естественным и неотчуждаемым, как права человека, что община является первичной по отношению к государству, поэтому последнее должно уважать свободу общинного управления.

Отсюда в понятие самоуправления включили следующие элементы: управление собственными делами общины; общины являются субъектами принадлежащих им прав; должностные лица общинного управления органы не государства, а общины. В рамках этой теории наряду с исполнительной, законодательной, судебной властью признавалась и местная власть.

На смену теории свободной общины приходит общественная теория самоуправления, которая так же, как и прежняя теория исходила из противопоставления государства и общества, из принципа признания свободы осуществления своих задач местными сообществами и союзами. Общественная теория выдвигала в качестве характерных признаков местного самоуправления негосударственный и преимущественно хозяйственный характер деятельности органов местного самоуправления. [[10]](#footnote-10) Однако практика показывала, что органы самоуправления осуществляли функции, носящие не только частно - правовой, но и публичный характер, свойственные органам публичной власти, получил свои полномочия от государства. Кроме того, оказалась, что нельзя дать точного разграничения дел собственно общинных ( местных) и дел государственных, поручения для исполнения органам. В России эта теория с ее разновидностями была наиболее популярна в 60 - е годы XIX столетия.

Одновременно появилась государственная теория самоуправления, основные положения которой были сформулированы Л. Штейном, Р. Гнейстом и более подробно развиты в России Н. Лазаревским, А. Градовским, Б. Безобразовым. Сторонники этой теории рассматривали местное самоуправление как часть государства. Сущность самоуправления сформулировал Н.И. Лазаревский. Согласно его взглядам, она должна определяться четырьмя пунктами: “ самоуправление есть осуществление правительственных прав по поручению от государства; самоуправление есть деятельность, состоящая в исполнении местных задач государственного управления; самоуправление есть исполнение задач государственного управления самим государством; органы самоуправления являются органами и представителями самого государства. “ [[11]](#footnote-11)

Рассматривая различные теории нужно отметить, что любое государство для эффективного осуществления своих функций нуждается в местном самоуправлении, без чего нет надежного управления в целом. Это положение особенно очевидно в условиях современного социального пространства, когда в мире произошли информационная и управленческая революции, раскрепостившие внутренние силы саморазвития сложных социальных систем.

Мы знаем, что полное самоуправление означает отсутствие подчинения организации в решении своих задач кому - либо ( чему - либо) из вне, кроме закона. Ограниченное самоуправление может быть и при свободном выполнении определенных функций, и при решении отдельных задач. С этой точки зрения любой человек и любая организация осуществляют определенное самоуправление.

История человечества не знает фактов добровольной передачи власти теми, кто ее имеет, тем, на кого эта власть распространяется. Самые “ мягкие” случаи перехода от децентрализации к самоуправлению наблюдались при угрозе жесточайшего социального конфликта.

В Советском Союзе и в России есть многочисленные примеры развития территориального управления. В прошлом России хорошо известны военные поселения. [[12]](#footnote-12) Такие поселения и целые города сохранились до сих пор. Дожили до нашего времени и особые этнические поселения, например, староверов, которые были и поныне остаются самостоятельными и осуществляют идеальное самоуправление.

Однако современная практика показала, что природа местного самоуправления не может быть однозначно определена, особенно трудно четко выделить собственно местные дела, отличные от общественных; функции местного самоуправления отражают не только частноправовой характер, но и публичный. Местное самоуправление одновременно содержит в себе элементы как государственного, так и общественного образования, что нашло отражение в теориях современных ученых. Некоторые их них отмечают, что разграничивая в теории сферу государственной власти и сферу местного самоуправления, надо иметь в виду не иную природу органов местного самоуправления, а специфику их функций. [[13]](#footnote-13)

В различных странах в настоящее время выработана по крайней мере три модели местного самоуправления, которые обеспечивают по разному и его самостоятельность, и, с другой стороны, необходимый государственный контроль. В последние десятилетия, как отмечает профессор В.Е. Чиркин [[14]](#footnote-14), появляются идеи, что местное самоуправление - это продолжение государственной власти, в большинстве стран принята та же концепция, что и у нас, а именно : местное самоуправление - это публичная власть существующая наряду с государственной.

В мировой практике существуют разные ступени местного самоуправления. Есть ступень региональная, есть общинная. Все зависит от того , признается или нет та или иная единица территориальным коллективом.

Когда у поляков на региональном уровне ( в воеводстве ) есть только воевода, назначенный председателем правительства и утвержденный сеймом, имеющим совещательный характер, перед которым один раз в год он должен давать информацию о принятых мерах- это конечно, не местное самоуправление. По такому пути идут многие страны, в том числе Болгария и Венгрия. В этих странах существует большая централизация.

Что касается общинного звена, то в нем всегда есть местное самоуправление потому, что по идее территориальное образование- это естественное, а не искусственное как административно - территориальная единица.

В Китае и на Кубе существуют Советы ленинской концепции. Это не местное самоуправление, это государственная власть. В Таиланде, в Индонезии есть назначенные губернаторы. И даже староста деревенского квартала назначается министром внутренних дел из трех кандидатов, которые выбраны. Но это тоже не местное самоуправление.

В мировой практике выделяют три модели местного самоуправления[[15]](#footnote-15) : англосаксонскую (английскую), континентальную (французскую) и советскую. Хотя советскую вряд ли можно считать моделью самоуправления, скорей всего это государственная власть.

В англосаксонской модели, получившей распространение в Великобритании, США, Канаде, Австралии и во многих других странах с англосаксонской правовой системой, местные представительные органы формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует. Кроме того, для англосаксонской модели характерно то, что на местах нет уполномоченных центрального правительства, которые бы опекали представительные органы, избираемые населением административно - территориальных единиц. Наряду с представительными органами в странах с данной системой ( и в первую очередь США) непосредственно населением могут избираться некоторые должностные лица. Значительными полномочиями здесь зачастую наделяются комиссии ( комитеты) местных представительных органов, играющие весомую роль в подготовке и принятии отдельных решений.

Есть и контроль. Демократия не может быть без контроля. Есть регулярные министерские инспекции.

Однако следует учесть тот факт, что принятый в законодательстве этих стран термин “ местное управление” для обозначения и деятельности местных органов обычно указывает на один из критериев их отграничения от всех других государственных органов - на их локальный характер.

В большинстве стран мира ( континентальная Европа, франко - язычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток), по мнению многих ученых, получила распространение континентальная модель. [[16]](#footnote-16) Она основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Родоначальницей данной модели является Франция.

Указанная модель характеризуется также определенной подчиненностью нижестоящих звеньев вышестоящим. Однако реформой начала 80 - х годов во Франции была несколько снижена соподчиненность между различными уровнями местных органов.

Принципиальное отличие от двух вышеуказанных моделей имеет так называемая советская модель, представляющая собой не столько практический, сколько сугубо академический интерес. [[17]](#footnote-17) Данная модель была характерна для Советского Союза и других стран “ мировой системы социализма”. В настоящее время в ой или иной форме она продолжает сохраняться в странах, все еще считающих себя социалистическими, таких, как Китай, Куба, КНДР.

В.И. Чиркин считает третьей моделью то местное самоуправление, по которому пошла Латинская Америка. [[18]](#footnote-18) В ней нет назначенных представителей в местном самоуправлении, т.е. всех избирают. Но избранный населением префект утверждается затем парламентом как представитель государственной власти. Одновременно он является и председателем местного совета. И таким образом он концентрирует большую власть и является представителем государственной власти. Будучи избранным населением, он легитимен в глазах населения.

Следует отметить, что правовую основу деятельности местных органов этих моделей составляют конституции, а также акты, издаваемые центральными законодательными органами или ( в федеративных государствах) представительными органами субъектов федерации. В странах с федеративным политико - территориальным устройством национальные конституции регулируют лишь основные принципы формирования и деятельности местных органов, возлагая правовое регулирование местного управления в основном на субъектов федерации.

Если говорить о возможностях местного самоуправления в Российском государстве, то опыт самой России, многовековой опыт разных стран мира подтверждает, что развитая система местной власти объективно работает на интеграцию государства, и это действительно является объективным, сдерживающим фактором стремления любых регионов и изменений суверенизации.

В Европейской хартии местного самоуправления “ под местным самоуправлением понимаются право и эффективная способность местных органов власти регулировать и управлять в рамках закона и под собственную ответственность важной частью публичных дел в интересах своего населения “. [[19]](#footnote-19) В статье 1 Закона “ О местном самоуправлении в РСФСР” местное самоуправление определялось как организация деятельности граждан для самостоятельного, под свою ответственность решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его национальных, этнических и иных особенностей на основе законодательства РФ.

Основываясь на существующую законодательную базу понятие местного самоуправления можно раскрыть в следующих аспектах:

а) Местное самоуправление - это право граждан, местного сообщества на самостоятельное заведывание местными делами. В соответствии с частью 2 статьи 32 Конституции РФ граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. В части 1 статьи 130 Конституции РФ закреплено, что местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжение муниципальной собственностью.

б) Местное самоуправление - это деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения. В части 1 статьи 2 Федерального Закона “ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” определена, что местное самоуправление в РФ - признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ 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.

в) Местное самоуправление - форма народовластия, т.е. способ осуществления народом принадлежащей ему власти. В частях 1 - 2 статьи 3 Конституции РФ закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

г) Местное самоуправление - одна из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения властей ( деление властей по горизонтали), определяет систему управления ( деление властей по вертикали). В статье 12 Конституции РФ говорится , что в РФ признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Таким образом, о местном самоуправлении говорится в статьях 3, 12 Конституции РФ, которые в соответствии с частью 1 статьи 16 Конституции РФ составляют основы конституционного строя Российской Федерации.

Впервые в истории России закон создает такую фундаментальную правовую базу для формирования уровня власти, который, скажем так, не очень характерен для нашей российской истории : по своему правовому положению он отделен от государственной власти, но лучше сказать - организационно не привлечен в систему органов государственной власти. Это предполагает, в свою очередь, организационную обособленность местного самоуправления от государственной власти. И появляются высказывания о том, что государственная власть заканчивается на уровне субъектов РФ. Тогда возникает вопрос: есть ли власть на уровне городов, районов, сел, т.е. на уровне местного самоуправления ? Видимо для ответа на этот вопрос нам необходимо выяснить соотношение понятий управление и власть, государственная власть и местная ( муниципальная) власть.

Управление предполагает , как мы знаем, воздействие на поведение людей для получения определенных результатов, наличие особого механизма их реализации. Управление как организационная деятельность - это процесс реализации, функционирования власти. Управление- естественное состояние власти, сущность которой проявляется в создании предпосылок управления. В свою очередь, власть - это не просто рычаг или средство управления, а его непременное условие.[[20]](#footnote-20) Значит без власти нет и управления. То есть , если мы используем определение “ местное самоуправление “, то необходимо говорить и о местной ( муниципальной) власти. Г.В. Барабашев, анализируя опыт местного самоуправления зарубежных стран определял местное самоуправление как “ власть местного населения в делах местного значения, осуществляемую гражданами непосредственно и через выборные органы, в рамках закона, но без вмешательства центральной власти”.[[21]](#footnote-21)

Можно ли говорить однозначно о независимости местной власти и государственной ?

Здесь нет однозначного ответа.

Муниципальная власть имеет ряд признаков, присущих государственной власти. К ним относятся: четко выраженный институализированный характер; наличие специфического обособленного аппарата осуществляющего эту власть; непрерывность во времени, универсальность, всеобщность; основанность на законах и иных нормативных актах; осуществление на определенной территории по отношению ко всем находящимся на ней лицам; возможность использования средств законодательно институированного насилия; установление и сбор налогов; самостоятельное формирование бюджета.[[22]](#footnote-22)

Известный государствовед С.А. Авакьян[[23]](#footnote-23) отличает, что юридическое лишение государственных начал для органов местного самоуправления добавит к их реальной слабости еще и слабость правовую.

В Комментарии и Конституции Российской Федерации отмечается, что статус местного самоуправления определяется государством в Конституции РФ и законах, принимаемых органами государственной власти; местные дела решаются хотя и самостоятельно, но в русле единой государственной политики; решения органов местного самоуправления обязательны к исполнению всеми, кому они адресованы; органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями; у органов местного самоуправления есть соответствующий комплекс полномочий государственно- властного характера, без которого невозможно управление; органы местного самоуправления не обладают “ компетенцией устанавливать свою компетенцию”, т.е. не могут определять самостоятельно круг своих полномочий; в отличие от государства, местное сообщество не обладает суверенитетом,[[24]](#footnote-24) так как его территория есть государственная территория, местные жители являются гражданами государства.

Согласно статьи 19 Федерального закона “ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” органы местного самоуправления издают нормативные акты, содержащие правила поведения общего характера, они не относятся к законам и по своей природе являются подзаконными. Таким образом отсутствие права издания законов по тем или иным вопросам, для данной местности заменяющих Законы общие, является достаточно важным критерием, отличающим местное самоуправление.

Обосновывая негосударственный характер органов местного самоуправления некоторые государствоведы приводят такие аргументы: в их системе отсутствует строгая иерархия и соподчиненность; они действуют не от имени государства; вопросы местного значения решают с учетом особенностей развития своей территории; их материально - финансовую базу составляет муниципальная собственность и муниципальный бюджет; они обладают более тесной связью с населением, чем федеральные органы, у органов местного самоуправления практически отсутствуют политические функции. [[25]](#footnote-25)

Исходя из вышеизложенного можно сделать итог, что муниципальная власть - это система властеотношений, реализующая функции местного самоуправления, основанная на аппарате принуждения. Муниципальная власть является разновидностью не только социальной власти, но и публичной власти ( власти над обществом), действующая в пределах муниципального образования, реализуемая от имени местного сообщества органами местного самоуправления и основанная на нормах права.

Природа местной власти позволяет сделать вывод о том, что в ней сочетаются два начала : общественное и государственное. Однако несмотря на двойственную природу муниципальной власти, существующее в настоящее время конституционное разделение государственной власти и местного самоуправления на две самостоятельные властные структуры имеет под собой практическое основание.

Так как же разграничить местное самоуправление от общественного объединения. Выделяют следующие особенности местного самоуправления [[26]](#footnote-26): органы местного самоуправления формируются по императивному предписанию государства, в то время как общественные объединения формируются определенными слоями населения по добровольному принципу; в сферу деятельности общественных объединений по общему правилу не входит решение государственных дел, в то время как органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями; сфера деятельности общественного объединения может не ограничиваться территорией административно - территориальной единицы в отличие от органов местного самоуправления, которые всегда имеют четкую территорию.

Действующее законодательство выделяет ряд обязательных атрибутов местного самоуправления: территория, население, выборные органы, формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении, местный бюджет, местные налоги и сборы, муниципальная собственность, местные нормативные акты.

При характеристике местного самоуправления необходимо различать его сущностные характеристики, обусловленные политико - правовой природой местного самоуправления и внешнее выражение, то есть то, каким образом местное самоуправление проявляется во вне. Поэтому необходимо рассматривать критерии и атрибуты местного самоуправления.

Философский словарь определяет критерии местного самоуправления как средства проверки теоретических положений на практике. Атрибуты местного самоуправления - это неотъемлемые свойства местного самоуправления без которых местное самоуправление не может существовать, ни мыслиться.

Однако мы осветим только те атрибуты местного самоуправления, характеризующие в своей совокупности организационные основы местного самоуправления, то есть органы местного самоуправления, формы непосредственного осуществления населением права на местное самоуправление, местные нормативно - правовые акты.

С.А. Авакьян [[27]](#footnote-27) отмечал некоторые бесспорные существенные признаки местного самоуправления, свойственные и отличающие его от центральной правительственной власти. К примеру, различие в характере власти. Центральная государственная власть есть власть суверенная, верховная, могущая сама по себе реформировать, органы же местного самоуправления - власть подзаконная, действующая в порядке и в пределах указанных ей верховной властью.

* Разграничение сфер компетенции властей центральных и местных, т.е. отграниченность круга дел, предоставленных местному самоуправлению.
* Самостоятельные источники средств.
* Территориально - ограниченный выборный принцип.

Заметим, что Б.Н. Чичериным [[28]](#footnote-28) выделялись основные “ выгоды и преимущества” местного самоуправления:

Во первых, местные нужды лучше всего знакомы и ближе всего местным жителям, участвующим в избрании органов местного самоуправления и непосредственно заинтересованным в успешной деятельности последних.

Во вторых, местное самоуправление развивает в гражданах самодеятельность, энергию, предприимчивость и ведет к высокому развитию общественных сил. Люди перестают ожидать всех благ от правительства, привыкая полагаться на самих себя.

В третьих, общественная жизнь при наличии местного самоуправления, равномернее распределяется по всему государству, не стягивается искусственно к центру, оставляя провинцию и периферии бессильными.

В четвертых, местное самоуправление связывает администрацию с народом... Наряду с частными интересами у гражданина появляются общественные. Принимая участие в управлении, гражданин готов содействовать ему всеми силами, как своему собственному делу.

В пятых, местное самоуправление дает гражданам ближайшее практическое знакомство с общественными делами.

Наконец, в шестых, местное самоуправление является подготовительной школой для государственных деятелей высшей категории.

В связи с вышеизложенным можно выделить несколько критериев местного самоуправления:

1 Правовая оформленность. Система местного самоуправления, компетенция, границы осуществления определяются законом. Но самоуправление в отличие от государственной власти- власть подзаконная и действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти.

2 Осуществление управления в интересах населения, для населения. Фактически речь идет о совпадении источника власти и носителя власти.

3 Разрешение местных дел, удовлетворение потребностей, которые преимущественно необходимы в повседневной жизни. Причем самоуправление возможно лишь тогда, строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается, или его предметы ведения.

4 Баланс государственных и местных интересов на уровне местного самоуправления обеспечивается законом. Наиболее действенные рычаги обеспечения этого равновесия представляются в виде закрепления нормативной и ненормативной компетенции местного самоуправления, разумном сочетании форм непосредственной и представительной демократии, а также особого порядка назначения и смещения главы исполнительной власти.

5 Под собственные предметы ведения самоуправления должно иметь собственные ресурсы в виде самостоятельного местного бюджета и муниципальной собственности.

6 Реальные возможности принимать решающее участие в управлении делами общества.

7 Одна из целей местного самоуправления- развитие у граждан чувства принадлежности к одному сообществу. Поэтому следующий критерий- учет своей национальной, региональной, исторической и прочей специфики и особенностей. Речь идет о самостоятельности определения, например, организационно - правовых форм местного самоуправления.

8 Сознательное участие граждан в управлении. Имеется ввиду такой аспект термина “ сознательность”, как готовность лично действовать в соответствии с интересами местного сообщества, подчинять при необходимости свои интересы с групповым интересом. Эта власть требует обязательного наличия представительства населения. Другими словами, она выборна по своей природе.

9 Необходимый уровень правосознания граждан. Наличие системы негосударственных институтов, принимающих участие в управлении делами общества.

10 Наличие способности к активной корректирующей деятельности. Каждый отдельный гражданин и все местное сообщество в целом должны не только понимать что такое ответственность, но и быть готовыми и способными взять ее на себя в случае неадекватного использования власти теми, кому оно доверено.

11 Преобладание методов убеждения над методами принуждения.

12 Совпадение объекта и субъекта управления. [[29]](#footnote-29)Для государственного же управления характерно несовпадения, а иногда и противопоставление субъекта и объекта управления. Кроме того, субъектом управления являются не государственные органы или должностные лица, назначаемые сверху, а выборные представители местных сообществ.[[30]](#footnote-30)

13 Превращение местного сообщества из участников управления в его первичных субъектов.[[31]](#footnote-31) Как известно, под управлением понимается всякое целенаправленное воздействие управляющей системы на управляемую. Но если речь идет о самоуправлении, следовательно, налицо воздействие управляющей системы самой на себя. Таким образом, есть не две системы - управляющая и управляемая, а одна- самоуправляемая. [[32]](#footnote-32)

14 Местное самоуправление, несмотря на значительные отличия от других институтов самоуправления ( самоуправление народа, постоянных и временных объединений граждан, принципа самоуправления в деятельности всех властных органов) тем не менее имеет с ними целый ряд общих черт. Поэтому можно говорить о местном самоуправлении как части демократической организации цивилизованного общества и как части единой структуры организации власти и управления в стране.

Глава II

**Организационные основы местного самоуправления**

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

Федеральный закон “ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ “ уточняет положения Конституции РФ. Так, в соответствии с частью 1 статьи 3 названного Федерального закона граждане Российской Федерации осуществляют свое право на местное самоуправление в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях в соответствии с федеральными гарантиями избирательных прав граждан путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

Эта норма позволяет выделить несколько групп форм, посредством которых осуществляется местное самоуправление в России: формы непосредственной демократии, формы опосредованного участия населения в местное самоуправление через систему органов местного самоуправления. По мнению ряда авторов следует выделять отдельную группу форм, которую составляют организационные формы участия населения в местном самоуправлении, центральное место в которой занимает территориальное общественное самоуправление.

Несмотря на то, что органы территориального общественного самоуправления представляют собой фактически опосредованное участие населения представляется более правильным подход, в соответствии с которым территориальное общественное самоуправление рассматривается как одна из форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении. Это вытекает из логики Федерального закона.

Совокупность организационных форм осуществления местного самоуправления в рамках муниципального образования образует систему местного самоуправления. Под системой местного самоуправления понимается совокупность форм прямого волеизъявления граждан, органов местного самоуправления, территориального общественного самоуправления, других организационно - правовых форм осуществления местного самоуправления, через которые население муниципального образования реализует признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ власть, решает, исходя из своих собственных интересов, исторических и иных местных традиций вопросы местного значения. [[33]](#footnote-33)

“ Единство системы местного самоуправления проявляется в разграничении предметов ведения и полномочий между формами ее осуществления. Оно проявляется также и в том, что все организационные формы этой системы действуют совместно, находятся в тесной взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости. В рамках этой взаимосвязи и взаимозависимости одни формы единой системы являются производными от других или связаны между собой отношениями руководства, подотчетности и ответственности и подконтрольности. Между всеми организационно - правовыми формами местного самоуправления существует тесная организационно - правовая связь.” [[34]](#footnote-34) С понятием “организационные формы местного самоуправления” тесно связано понятие “ организационные основы местного самоуправления”. Термин “ основы местного самоуправления” является новым для российского государствоведения. Это понятие введено в Федеральном законе “ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ “ в связи с необходимостью установления основополагающих начал деятельности населения по осуществлению местного самоуправления. [[35]](#footnote-35) Основы местного самоуправления призваны обеспечить самостоятельность деятельности населения по управлению местными делами, независимость и невмешательство со стороны органов государственной власти, создать условия для эффективного решения вопросов, возникающих на местном уровне.

Основополагающие начала деятельности населения по осуществлению местного самоуправления закрепляются в Конституции РФ, федеральных законах, законах субъектов РФ, иных нормативных актах. Особое место занимает Федеральный закон “ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ “, в статье 7 которого введено понятие “ законодательных основ местного самоуправления”; кроме того в названном законе используются понятия “ территориальные основы местного самоуправления” и “ финансово - экономические основы местного самоуправления”. Термин “ организационные основы местного самоуправления” в федеральном законе не используется.

Основы местного самоуправления Писарев А.Н. определяет [[36]](#footnote-36) как совокупность правовых норм, содержащихся в Конституции РФ, федеральных законах и закрепляющих наиболее важные, общие для всех субъектов РФ, муниципальных образований территориальные, правовые, финансово - экономические основы деятельности населения по решению задач местного значения. Однако здесь следует обратить на несколько моментов:

Во - первых, определяемое слово определяется через определяемое слово ( основы - это совокупность норм, закрепляющая основы).

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

В - третьих, основы местного самоуправления могут определяется только законами.

Существует и другая точка зрения. Так, Фадеев В.И. определяет основы местного самоуправления через совокупность муниципально - правовых норм, [[37]](#footnote-37) то есть через совокупность норм федерального уровня, уровня субъектов России, муниципального уровня, которые могут содержаться как в законах, так и в подзаконных актах. Однако первый подход представляется нам более приемлемым.

Понятие “ организационные основы местного самоуправления” характеризуется [[38]](#footnote-38):

1 Структуру органов местного самоуправления;

2 Порядок, формы и принципы деятельности органов местного самоуправления;

3 Организацию муниципальной службы.

“ Организационные формы местного самоуправления как институт муниципального права представляют собой совокупность муниципально - правовых норм, закрепляющих структуру органов местного самоуправления, порядок, формы и принципы их деятельности, а также регулирующих организацию муниципальной службы”.[[39]](#footnote-39)

Приведенный подход характеризует только одну группу форм участия населения в местном самоуправлении, связанных с системой органов местного самоуправления. Несмотря на то, что, как уже отмечалось выше, в Федеральном законе отсутствует термин “организационные основы местного самоуправления “, представляется неправильным определение организационных основ местного самоуправления только через систему органов местного самоуправления.

Деятельность органов местного самоуправления безусловно связана с особенностями правового статуса тех, кто в них работает- выборных должностных лиц и муниципальных служащих. Не умаляя значение муниципальной службы представляется не совсем оправданным выделение в качестве элемента организационных основ только муниципальной службы, забывая о деятельности на выборных должностях. Кроме того, муниципальная служба есть суть деятельности муниципальных органов.

Поэтому организационные основы местного самоуправления можно определить как совокупность норм, регулирующих реализацию права граждан на местное самоуправление через формы непосредственного народовластия, органы местного самоуправления и иные выборные органы.

**1. Формы непосредственного осуществления населением права на местное самоуправление**

Муниципальные выборы

Конституция РФ и Федеральный закон “ Об общих принципах организации местного самоуправления...” предоставляют населению муниципального образования право самому определять структуру органов местного самоуправления, порядок их формирования. Следует отметить, что для различных органов местного самоуправления процедуры могут быть различными, что обусловлено различиями в природе этих органов. Часть 2 статьи 130 Конституции РФ дает лишь указание на возможность создания разных органов местного самоуправления, закрепляя, что местное самоуправление осуществляется гражданами через выборные и другие органы местного самоуправления.

Муниципальным выборам посвящена статья 23 Федерального закона, требующая проведения муниципальных выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и обеспечении установленных законом избирательных прав граждан. Этой же статьей к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено установление порядка проведения муниципальных выборов. Понятие “ порядок проведения выборов” в федеральном законе не определено. Порядок проведения выборов в собственном смысле слова- процедурный вопрос, связанный с установлением правил выдвижения и регистрации кандидатов, ведения агитации, оформления документов, голосования, установления результатов выборов.[[40]](#footnote-40) Отсюда следует, что в законах субъектов Российской Федерации, регулирующих местные выборы, не могут ограничиваться права населения муниципальных образований на применение различных избирательных систем, предоставленных федеральных законодательством, и решаться вопросы количественного состава выборных органов местного самоуправления, срока их полномочий, даты проведения выборов.

Нормы, регулирующие порядок организации и проведения местных выборов, закреплены в нормативно- правовых актов трех разных уровней: федеральном уровне, уровне субъектов РФ и уровне местного самоуправления. На федеральном уровне это федеральные законы “ Об общих гарантиях избирательных прав граждан “, “ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”, “ Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления”.

Федеральный закон “ Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” принят и подлежит применению в целях защиты конституционных прав граждан России избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в части, не урегулированной законами субъектов РФ и принятыми в соответствии с уставами муниципальных образований нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

На уровне субъектов нормы, регулирующие муниципальные выборы содержатся в законах о местном самоуправлении и в законах о выборах. Ряд субъектов РФ, как отмечено в аналитическом обзоре законодательства субъектов Российской Федерации Сибирского и Дальневосточного регионов о выборах в органы местного самоуправления, [[41]](#footnote-41) приняли законы о выборах органов местного самоуправления, понимая под органами местного самоуправления представительный орган и главу местного самоуправления ( либо должностных лиц местного самоуправления). Это в Амурской, Иркутской, Омской, Свердловской и Томской областях, Алтайском, Красноярском краях, Республике Бурятия, Еврейской автономной области и других. Законы вышеназванных субъектов регулируют выборы как депутатов представительного органа, так и иных должностных лиц.

Законы субъектов Российской Федерации о местных выборах в части регулирования выборов главы муниципального образования, как правило содержат нормы, регулирующие только избрание главы муниципального образования непосредственно населением. Однако в соответствии с частью 2 статьи 16 Федерального закона “ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” избрание главы местного самоуправления возможно не только непосредственно населением, проживающим на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, но и представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами субъектов РФ. Реализуя эту норму, в Томской области дополнительно принят закон об избрании главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления. Следует констатировать, что принимая такие законы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации фактически вмешиваются в порядок работы представительного органа местного самоуправления.

На уровне местного самоуправления вопросы организации и проведения местных выборов регулируются уставами муниципальных образований и положениями о выборах, утверждаемыми решениями представительных органов местного самоуправления.

Одним из важных вопросов, влияющих на организацию и проведение выборов, является выбор типа избирательной системы. В целом, применяемая избирательная система должна обеспечивать решение двух главных задач [[42]](#footnote-42) : постоянное взаимодействие представительного органа с населением; обеспечение выражения общего интереса населения муниципального образования.

Наибольшей популярностью при проведении местных выборов пользуется мажоритарная система выборов по одномандатным округам. К преимуществам этой системы следует отнести : приближенность избранных депутатов к своим избирателям; депутатам хорошо знакомы свои избирательные округа, интересы жителей этих округов; личность депутата и его политические качества знакомы избирателям. Недостатком является : у сформированного на такой основе представительного органа местного самоуправления отсутствует единый проект развития территории муниципального образования; каждый депутат стремится решить проблемы своего округа.

Пропорциональная же избирательная система обладает рядом противоположных качеств: ослабляет личные связи и персональную ответственность депутатов перед избирателями; представительный орган является выразителем общего интереса, обладает цельным проектом развития муниципального образования.

Проблема применения пропорциональной системы заключается в неразвитости политической структуры общества, отсутствии устойчивых избирательных объединений на муниципальном уровне. Здесь имеются виду не столько чисто политические муниципальные избирательные объединения, сколько так называемые “ муниципальные (ратушные) партии. Этим термином принято обозначать объединения избирателей в муниципальных образованиях на основе общности взглядов в отношении предпочтительных путей развития территории.[[43]](#footnote-43)

Поэтому представляется уместным применение смешанной системы, при которой часть депутатов избирается по мажоритарной, а часть по пропорциональной системе.

С точки зрения формирования органа, максимально отражающего интересы жителей муниципального образования базовой целесообразно рассматривать пропорциональную систему. Применять ее следует там, где есть для этого условия - прежде всего сложившиеся политические структуры. Поэтому в настоящее время следует говорить о переходных моделях. В качестве примера такой модели можно назвать мажоритарную систему с единым многомандатным округом, которая в крупных городах может трансформироваться в мажоритарную систему с несколькими многомандатными округами.

Однако политическое структурирование общества происходит не само по себе. а только при наличии условий и стимулов. Стремясь создать эффективный представительных орган, местные власти должны стремиться к созданию и соответствующих условий. Одним из таких стимулов к созданию муниципальных избирательных объединений могут стать выборы на основе смешанной системы. [[44]](#footnote-44)

В законах о выборах в органы местного самоуправления практически всех субъектов РФ в основу положена мажоритарная избирательная система. Она обусловлена рядом факторов : степенью привычности как для населения, так и для представителей органов власти; относительной простотой организации избирательной кампании; неразвитостью политической структуры общества на местном уровне; боязнью резких перемен; сложностью для населения при голосовании; низкой активностью избирателей и кандидатов. Избиратели голосуют за своих представителей, исходя скорее из их личных или деловых качеств, а не партийной принадлежности.

Какой бы ни была принята модель организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании, как правило выделяются три основополагающих элемента: глава муниципального образования, представительных выборный орган и исполнительный орган. [[45]](#footnote-45) Каждый из этих органов имеет свои цели, функции; обладает определенными специфичными связями с другими органами местного самоуправления и населением. Эти обстоятельства и ряд других обусловливают различия в формировании этих органов, в выборе избирательной системы и особенностях проведения выборов в каждый из этих органов.

При формировании главы муниципального образования законы субъектов РФ о местном самоуправлении предусматривают либо один способ ( Приморский край, республики Бурятия, Тыва - избрание непосредственно населением), либо несколько. В последнем случае право окончательного выбора предоставляется законом субъекта РФ непосредственно местному сообществу. Предполагаются следующие варианты : [[46]](#footnote-46)

1. избрание непосредственно населением ( Камчатская, Омская, Томская, Тюменская, Читинская области, Алтайский, Красноярский края);
2. избрание на собрании ( сходе) граждан ( Томская область);
3. избрание из числа депутатов представительного органа как главы местного самоуправления ( Омская, Томская, Тюменская, Читинская области, Алтайский, Красноярский края);
4. занятие этой должности в силу избрания председателем соответствующего представительного органа ( Омская область);
5. назначение, например, по результатам конкурса, или иное ( Омская область).

Таким образом предусматривается возможность проведения как прямых выборов непосредственно населением, так и косвенных. Следует отметить, что в соответствии с Федеральным законом “ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” предусмотрено только два способа избрания главы муниципального образования - непосредственно населением и представительным органом местного самоуправления. Поэтому такой способ, как назначение по результатам конкурса, как это предусмотрено в Омской области, противоречит действующему законодательству. Хотя следует отметить, что в этом случае появляется возможность предъявлять профессиональные требования к претендентам, что представляется достаточно целесообразным.

Наиболее слабо проработанным в настоящее время является избрание главы местного самоуправления представительным органом местного самоуправления. Как правило, этот вопрос регулируется актами органов местного самоуправления ( уставами муниципальных образований, регламентами представительных органов местного самоуправления).

В соответствии с Федеральным законом “ Об основных гарантиях избирательных прав граждан в РФ” для лица, претендующего на должность главы муниципального образования могут быть установлены только два ценза - оседлости и возрастной. Это положение получило свое развитие в статье Федерального закона “ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”. Но в соответствии с Уставами городов Барнаула, Новосибирска, глава муниципального образования должен иметь высшее образование. Указанное положение противоречит федеральному законодательству.

В законах субъектов РФ о местном самоуправлении подробно об избрании представительного органа не говорится, большинство ограничивается констатацией необходимости проведения выборов. [[47]](#footnote-47)

Вопросы выбора типа избирательной системы, количества округов и иные, непосредственно характеризующие организации и проведение выборов в представительные органы местного самоуправления в законах субъектов РФ о местном самоуправлении не рассматриваются. Также практически не освещены вопросы избрания исполнительного органа местного самоуправления. И как правило предусматриваются не выборы, а другие способы формирования исполнительного органа - назначение или конкурс.

Местный референдум

В Российской Федерации местный референдум - это народное голосование по наиболее важным вопросам местного самоуправления. [[48]](#footnote-48)

В статье 22 Федерального закона “ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закрепляется, что порядок назначения и проведения местного референдума, принятия и изменения решений местного референдума устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов России. Ряд субъектов Российской Федерации уже приняли законы о местном референдуме, в некоторых только разрабатывается.

Для правового регулирования законодательными органами субъектов РФ вопросов, выносимых на местный референдум, характерно несколько подходов. В законе субъекта Федерации о местном референдуме [[49]](#footnote-49) :

1. закрепляется, что на местный референдум могут выносится любые вопросы местного значения, отнесенные к таковым действующим законодательством и уставом муниципального образования ( Алтайский край);
2. закрепляется, что на местный референдум выносятся, непосредственно затрагивающие интересы местного сообщества ( Еврейская автономная область);
3. закрепляется, что на местный референдум могут выносится вопросы в соответствии с приведенным перечнем ( Амурская область). Такой перечень может включать : принятие и изменение устава муниципального образования; структура органов местного самоуправления; досрочное прекращение полномочий выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления; установление и изменение муниципального образования; использование земель на территории муниципального образования; строительство промышленных объектов; обсуждение возможности строительства и запрещение эксплуатации объектов, наносящих вред окружающей среде; планы и программы развития территории; необходимость введения местных налогов и сборов; изменение профиля объектов и предприятий муниципальной собственности;
4. обозначен перечень вопросов, которые не могут выносится на местный референдум ( Новосибирская область); к таким вопросам относятся : утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление местных налогов и сборов; установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью; контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Во всех рассмотренных законах содержится норма, запрещающая выносить на местный референдум вопросы, относящиеся к компетенции органов государственной власти. В законах Амурской и Новосибирской областях, Алтайского края о местных референдумах дополнительно закреплено, что вопросы, выносимые на местный референдум, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

В них также закрепляется, что референдум признается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан, имеющих право на участие в референдуме. Решение считается принятым на референдуме, если за него в целом по территории проголосовало более половины граждан, принявших участие в референдуме.

Федеральное законодательство регулирует только один вид референдума - обязательный. Решения, принятые на местном референдуме в пределах его компетенции, имеют обязательный характер для органов и должностных лиц местного самоуправления, предприятии, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования, а также граждан. Но ряд субъектов РФ посчитали необходимым предусмотреть и возможность проведения факультативного референдума. Например, в Алтайском крае, здесь также принят закон “ О краевом народном опросе ( плебисците)”.

Зарубежные государствоведы выделяют два вида референдума: обязательный и факультативный. Зарубежная практика предлагает еще одну форму непосредственной демократии - плебисцит. Плебисцит весьма близок к референдуму, но каждый из них имеет свои особенности [[50]](#footnote-50) :

1. Референдум отличается от плебисцита тем, что голосование происходит по требованию активной части населения, изложенной в петиции. Роль органов самоуправления заключается только в его организации. Плебисцит же назначается по инициативе органов самоуправления; народу отводится пассивная роль.

2. Особенностью референдума является предварительное обсуждение народными представителями выносимого на голосование вопроса либо тех или иных мер законодательного порядка, которое по их санкции идет на одобрение всего народа.

Юридическая энциклопедия [[51]](#footnote-51) определяет плебисцит как опрос населения, проводимый как правило по проблемам судьбы соответствующей территории. Далее отмечается, что с формально - юридической точки зрения процедура проведения плебисцита, независимо от того, какой именно вопрос решается таким образом, не отличается от процедуры референдума. Таким образом, плебисцит и референдум отличаются по правовым последствиям принимаемых решений. Решение, принятое на референдуме носит обязательный характер, решение, принятое на плебисците - рекомендательный.

Исходя из вышеизложенного на местном уровне целесообразно видимо использовать не только обязательный референдум, но и факультативный опрос, который является наиболее приближенным к населению. И он отвечает сути самоуправления, как самоорганизации жителей для самостоятельного решения местных вопросов.

Органы территориального общественного

самоуправления населения

В соответствии с 3 статьей Федерального закона “ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” местное самоуправление осуществляется гражданами России путем референдума, выборов, других форм прямого изъявления, а также через выборные органы местного самоуправления. В статье 27 названного закона вводится понятие территориального общественного самоуправления как формы участия населения в местном самоуправлении.

Таким образом, территориальное общественное самоуправление рассматривается как самоорганизация граждан по месту жительства и как форма участия населения в местном самоуправлении.

В соответствии со статьей 7 Федерального закона от мая 1995 года “ Об общественных объединениях” введена организационно - правовая форма общественного объединения “ орган общественной самодеятельности”. В статье 12 указанного закона раскрывается понятие органа общественной самодеятельности как не имеющие членства общественное объединение, одной из целей которого может являться совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц.

Возникают вопросы: какова природа органов территориального общественного самоуправления, каким законодательством регулируются порядок создания и деятельности органов территориального общественного самоуправления - законодательством об общественных объединений, о некоммерческих организациях, о местном самоуправлении или и тем и другим ?

Давая ответ на эти вопросы, С.А. Авакьян [[52]](#footnote-52) отличает, что ранее существовало два вида органов территориального общественного самоуправления - территориальные и при учреждениях. Но в соответствии с новой концепцией Федерального закона “ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” территориальные органы стали частью системы местного самоуправления; под органами общественной самодеятельности теперь, по его мнению, следует понимать “ только структуры при учреждениях - библиотечные советы, родительские комитеты школ, советы при поликлиниках и т.д. В основе таких формирований - общий социально - культурный интерес, и они поэтому включаются в предмет Закона об общественных объединений. “ [[53]](#footnote-53)

Противоположный взгляд представлен в комментарии к Федеральному закону “ Об общественных объединениях”. [[54]](#footnote-54) По мнению авторского коллектива понятие органа общественной самодеятельности шире, чем понятие органа территориального общественного самоуправления. Далее отмечается, что “ органы территориального общественного самоуправления образуются как результат самоорганизации граждан, реализующих свое конституционное право на объединение ( Конституция РФ, статья 30). А любое общественное объединение вправе зарегистрироваться и приобрести статус юридического лица на основе Гражданского Кодекса, комментируемого Федерального закона и Федерального закона “ О некоммерческих организациях”. В любом случае приобретение статуса юридического лица регулируется федеральным законодательством, а устав муниципального образования не может содержать положения, позволяющие общественному объединению приобрести статус юридического лица или запрещающий это сделать, которые находились бы в противоречии с федеральными законами “ [[55]](#footnote-55). Некоторые авторы считают, что уставы муниципальных образований могут в определенной мере регулировать лишь деятельность органов общественной самодеятельности.

А вот О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев [[56]](#footnote-56) отмечают, что “ в отличие от общественных объединений органы территориального общественного самоуправления действуют исключительно в пределах части территории муниципального образования, населенного пункта. Они объединяют население не на основе членства, связанного с какими - то условиями ( соблюдение устава, уплата членских взносов), а на основе совместной работы по выполнению определенных задач в области обслуживания общественных потребностей граждан, удовлетворения их культурно - бытовых и иных запросов, охраны их прав и интересов”. Это определение наиболее отражает суть вопроса.

Система территориального общественного самоуправления ( далее ТОС) включает в себя : общие собрания ( сходы), конференции жителей, опросы населения, иные формы непосредственной демократии; органы ТОС ( советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, а также поселков, сельских населенных пунктов в тех случаях, когда в последних самостоятельные органы местного самоуправления не формируются), а также иные органы самоуправления населения по месту жительства ( советы или комитеты улиц, кварталов, домов и т.п.) Территории, на которых действуют органы общественного самоуправления, устанавливаются по предложению жителей соответствующей администрацией и утверждаются представительным органам местного самоуправления.

Органы ТОС создаются по инициативе жителей на основе их добровольного волеизъявления.

В статье 27 Федерального закона “ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закреплено, что в соответствии с уставом муниципального образования органы ТОС могут являться юридическими лицами. Порядок организации и осуществления их определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ и нормативно - правовыми актами органов местного самоуправления.

В соответствии с действующим законодательством органы местного самоуправления могут передавать органам ТОС отдельные полномочия по решению вопросов местного значения либо принимать решения с учетом мнения органов ТОС. Таким образом органы ТОС следует рассматривать, являющихся одной из форм участия населения в местном самоуправлении, неотъемлемым элементом системы местного самоуправления.

Собрания, сходы - формы участия населения

в местном самоуправлении

Изучая внешние проявления реализации населением права на местное самоуправление, можно выделить следующие формы участия населения в местном самоуправлении : [[57]](#footnote-57)

1. направление обращений граждан в органы местного самоуправления;
2. реализация нормотворческой инициативы;
3. участие в местных выборах ( речь идет об осуществлении как активного, так и пассивного избирательного права);
4. участие в местном референдуме, опросе, плебисците;
5. деятельность в представительных органах местного самоуправления;
6. участие в публичных слушаниях, открытых сессиях представительного органа местного самоуправления;
7. осуществление муниципальной службы;
8. организация или участие в митингах, шествиях, демонстрациях, пикетирование;
9. участие в органах территориального общественного самоуправления;
10. участие в собраниях, сходах, граждан.

Собрания ( сходы) граждан являются одной из форм непосредственной демократии и одним из самых доступных средств самоорганизации населения в небольших муниципальных образований или на части территории муниципальных образований. В последнем случае являются частью системы территориального общественного самоуправления. Право граждан участвовать в местном самоуправлении путем проведения собраний ( сходов) закреплено в статье 34 Федерального закона “ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”. Подробно регламентировать порядок созыва и проведения собраний ( сходов) граждан должны уставы муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ.

Собрания ( сходы) созываются представительными органами местного самоуправления и органами территориального общественного самоуправления по мере необходимости. В их компетенции относятся : избрание органов территориального общественного самоуправления населения и принятие положений ( уставов) о них. Утверждение программ деятельности органов ТОС по социально - экономическому развитию соответствующей территории и отчетов об их выполнении, решения других вопросов, относящихся к компетенции органов ТОС, затрагивающих интересы населения.

Общие собрания ( сходы) граждан по выборам органов ТОС правомочны, если в них принимает не менее половины жителей соответствующей территории, а конференции граждан - при участии не менее двух третей представителей жителей соответствующей территории. В общем собрании ( сходе), конференции принимают участие граждане, достигшие 16 лет.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 15 Федерального закона “ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” на общие собрания (сходы) граждан могут быть возложены функции представительного органа местного самоуправления. Таким образом, можно выделить несколько разновидностей собраний ( сходов) граждан:

1. собрания ( сходы) граждан, наделенные функциями представительных органов местного самоуправления;
2. собрания ( сходы) граждан, проводимые на всей территории муниципального образования для решения наиболее важных вопросов;
3. Собрания ( сходы) граждан, проводимые на части территории муниципального образования; в этом случае они могут рассматриваться как элемент системы ТОС.

По сути эти нормы восприняты почти без изменений законами субъектов РФ о местном самоуправлении. [[58]](#footnote-58)

Важной формой участия населения в местном самоуправлении является право на обращение и право на нормотворческую инициативу.

Право на нормотворческую инициативу населения надо понимать как право определенной группы граждан выступить с проектом нормативного акта по вопросам, входящим в компетенцию органов местного самоуправления данного муниципального образования.

По Закону члены местного сообщества обладают этим весьма важным для них правом, только если оно закреплено в уставе муниципального образования. Такой подход регулирования объясняется, вероятно, стремлением законодателя учесть особенности условий осуществления местного самоуправления в разных муниципальных образованиях, степень подготовленности населения к предъявлению правотворческой инициативы и т.д. Законы о местном самоуправлении большинства субъектов России [[59]](#footnote-59) тоже воспроизводят именно эту форму наделения членов местных сообществ правом нормотворческой инициативы. Вместе с тем в некоторых субъектах Федерации пошли иным путем. Например, в Законе Ярославской области безоговорочно устанавливается право жителей всех муниципальных образований на правотворческую инициативу. В то же время есть и такие законы, в которых вообще отсутствует какое - либо упоминание о ней ( Московская, Белгородская, Вологодская, Саратовская области и др.).

В последнем случае вряд ли можно говорить о несоответствии законов субъектов Федерации Федеральному Закону: он действует непосредственно, и поскольку в нем предусмотрено нормативное регулирование по данному вопросу на уровне субъектов Федерации. муниципальные образования полностью свободны в выборе целесообразного, по их мнению, решения. Однако предпочтительнее все же участие в правовой регламентации нового института прямого волеизъявления граждан со стороны субъектов Федерации. И как считают государствоведы. это является существенной помощью органам местного самоуправления в тех случаях, когда они закрепляют указанное право в своих уставах.

**2. Органы местного самоуправления и их акты**

После принятия Конституции России 1993 года впервые на конституционном уровне был закреплен принцип разделения властей. Но в статье 10 Конституции РФ закрепляется принцип разделения властей только по отношению к органам государственной власти. Ни в Конституции России, ни в Федеральном законе “ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”, ни в иных нормативных актах не говорится о необходимости или обязательности использования принципа разделения властей на уровне местного самоуправления.

Наоборот, в соответствии с 12 статьей Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Эта конституционная норма получила свое развитие в Федеральном законе. В части 2 статьи 14 указанного закона закрепляется обязательность наличия только выборных органов. Тем самым допускается возможность наделения выборного органа исполнительно - распорядительными функциями. Далее в части 3 статьи 16 Федерального закона предусматривается возможность вхождения главы муниципального образования, избранного непосредственно населением, в состав представительного органа местного самоуправления с правом председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления. Все это означает возможность совмещения представительных, контрольных, исполнительно - распорядительных и иных функций в одном органе. В соответствии с частью 6 статьи 14 названного закона структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Таким образом, целесообразность применения принципа разделения властей на уровне муниципального образования определяется самим местным сообществом и закрепляется в уставе муниципального образования.

Принцип разделения властей в первую очередь означает ограничение сосредоточения власти в одних руках, применение механизмов сдержек и противовесов. Такие механизмы, необходимые на федеральном уровне, только усложнили бы работу органов местного самоуправления, затруднили оперативное принятие решений. Далее, в чистом виде выделить три ветви власти на местном уровне невозможно. Разделение властей представлено только исполнительным и представительным началом в лице соответствующих органов. Взаимоотношения с судебными органами основаны на иных подходах. При этом надо учитывать, что разделение властей не означает, что между ними создаются непроницаемые перегородки: власти взаимо проникают взаимо дополняют друг друга.

“ Органы местного самоуправления - это органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми они несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий. Органам местного самоуправления принадлежит особое место в демократической системе управления обществом и государством. Это место определяется прежде всего тем, что наличие органов самоуправления обеспечивает такую систему децентрализации управления, которая делает эту систему управления более пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций. Однако органы местного самоуправления - это не только способ децентрализации управления, но и способ организации и осуществления власти на местах, который обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни, организационное обособление управления местными делами в системе управления обществом и государством”. [[60]](#footnote-60)

Система органов местного самоуправления включает в себя следующие элементы: главу муниципального образования, представительный и исполнительный органы местного самоуправления.

В целом система органов местного самоуправления определяется наличием определенных элементов и отношениями между ними. Однако в соответствии с федеральным Законом “ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” вовсе не обязательно наличие всех вышеназванных органов местного самоуправления. В соответствии со статьями 1, 14 названного закона является наличие выборного органа местного самоуправления. А какими функциями будет этот орган - население определяет самостоятельно.

Можно классифицировать взаимоотношения между органами местного самоуправления по различным основаниям: [[61]](#footnote-61)

1. По способу образования органов:

* Глава избирается всем населением; избирается представительным органом местного самоуправления из числа депутатов; назначается представительным органом по результатам конкурса.
* Представительный орган местного самоуправления: избирается на основе мажоритарной системы; избирается на основе пропорциональной системы, в том числе по единому многомандатному округу; избирается на основе смешанной системы.
* Избирательный орган формируется главой местного самоуправления самостоятельно; формируется главой с согласия представительного органа; в части назначения главных должностных лиц формируется с согласия представительного органа, в остальной части - главой местного самоуправления самостоятельно.

1. По месту главы в структуре органов местного самоуправления: глава возглавляет местную администрацию; глава возглавляет представительный орган местного самоуправления; глава возглавляет и представительный и исполнительный орган.
2. По взаимоотношениям между главой местного самоуправления и представительным органом :

* участие главы местного самоуправления в работе представительного органа местного самоуправления: глава организует работу представительного органа местного самоуправления без права решающего голоса; глава участвует в работе представительного органа местного самоуправления с правом решающего голоса ( возможно не по всему кругу вопросов, отнесенному к компетенции представительного органа).
* право отлагательного вето: глава имеет право отлагательного вето на решения представительного органа местного самоуправления; глава не имеет право отлагательного вето на решения представительного органа местного самоуправления.

1. По взаимоотношениям между главой местного самоуправления и исполнительным органом : глава лично руководит деятельностью исполнительного органа; глава осуществляет общее руководство, а оперативное управление осуществляет назначенный (нанятый на контрактной основе) руководитель (управляющий) администрации; глава не участвует в деятельности исполнительного органа, а местная администрация возглавляется назначенным (нанятым на контрактной основе) руководителем (управляющим) администрации.

В связи с фактическим ростом числа жителей поселений и невозможностью осуществлять процесс принятия решений непосредственно всеми жителями, возникла потребность в ведении представительства. Появилось понятие представительного органа. Представительный орган местного самоуправления - это орган, избранный непосредственно населением и представляющий интересы населения соответствующей территории. В действующем законодательстве закрепляется два критерия представительного органа : избрание непосредственно населением на основании всеобщего, равного прямого избирательного права при тайном голосовании; представление интересов жителей соответствующей территории.

В соответствии со статьей 15 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” численный состав представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования. Численность представительного органа зависит от размеров муниципального образования, исторических, региональных, национальных и иных традиций и составляет от 5 до 60 членов. Как правило, численность представительного органа колеблется в пределах 15 - 30 депутатов.

Наименования представительного органа местного самоуправления также различные. Встречаются думы, муниципальные советы, советы, собрания, собрания представителей, представительные органы, земские собрания и др. [[62]](#footnote-62)

В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находятся (ст. 15 Федерального закона):

* принятие общеобязательных правил по предметам ведение муниципального образования, предусмотренных уставом;
* утверждение местного бюджета и отчета и его исполнения;
* принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
* установление местных налогов и сборов;
* установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;
* контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Как мы выше отмечали, полномочия представительных органов определяется уставами муниципальных образований. И в них дополнительно закрепляются следующие полномочия представительного органа : назначение даты выборов главы муниципального образования; принятие устава, внесение в него изменений и дополнений; передача отдельных полномочий местного самоуправления органам государственной власти и территориального общественного самоуправления; утверждение структуры местной администрации; Выражение недоверия главе; досрочное прекращение полномочий депутатов; назначение местного референдума; учреждение средств массовой информации; учреждение почетных званий, наград; принятие решений о наименовании и переименование площадей, улиц, переулков, парков, расположенных на территории муниципального образования; другие полномочия.

Способы формирования представительных органов местного самоуправления, их связь с населением может быть различная. Политологи выделяют ряд концепций, характеризующих роль депутата, его связь с представительным органом и избирателями: [[63]](#footnote-63)

1. Депутат представляет в представительном органе свою партию; он защищает ее политическую программу, на основе которой был избран и разъясняет ее.
2. Депутат защищает наказ (мандат), полученный от избирателей; он представляет прежде всего тех избирателей, которые голосовали за него и его программу, сформулированные ими наказы.
3. Депутат представляет в представительном органе и тех избирателей своего округа, которые голосовали против него или воздержались; он защищает общие экономические, социальные, политические интересы округа.
4. Депутат в своей деятельности руководствуется только Законами и Совестью; после избрания связь с избирателями отсутствует

Поэтому, характеризуя выборный орган местного самоуправления, необходимо рассмотреть вопрос о разновидности мандата, получаемого депутатом, т.к. роль и место депутат зависит от того, какой мандат он получит - свободный или императивный. [[64]](#footnote-64) Сущность императивного заключается в том, что депутат обязан выполнять волю избирателей; свободный же мандат представляет возможность депутату действовать по своему усмотрению.

В настоящее время на федеральном уровне депутаты получают свободный мандат. На наш взгляд на местном уровне целесообразно введение некоторых элементов императивного мандата, например, института отзыва. В целом вводить императивный мандат представляется нецелесообразным, так как:

1. Императивный мандат предусматривает обязательность воли избирателей, но избиратели высказываются далеко не по всем вопросам, в решении которых участвует их депутат.

2. Выражая свою волю, давая назад, избиратели могут не располагать сведениями о каких-то объективно существующих обстоятельствах, влияющих на формирование общественного мнения ( например, о наличии денежных или материальных ресурсов), следовательно, их наказы будут заведомо не подлежащими выполнению.

3. Такой мандат сковывает творческую деятельность депутата, препятствует быстрому разрешению вопросов, не терпящих отлагательства.

4. Воля одних избирателей может вступить в противоречие с волей других избирателей: в таком случае чьи интересы депутат должен представлять?

Согласно статье 18 Федерального закона сроки полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица не могут быть меньше двух лет. Установленный срок полномочий не может быть изменен в течении текущего срока полномочий. В уставах муниципальных образований срок полномочий представительного органа закрепляется, как правило 4 года.

Глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на заседании представительного органа местного самоуправления.( ст. 16 Федерального закона).

По результатам опроса, проводимого Советом по местному само управлению в РФ, в Кемеровской, Новосибирской, Томской областях, Краснярском крае, Республиках Бурятии и Тыва в 32 проц. небольших ( преимущественно сельских) муниципальных образований и более чем в 50 проц. крупных муниципальных образований главы местного самоуправления совмещают функции председателя представительного органа и главы местной администрации.

Необходимо отметить следующее: при принятии Устава муниципального образования население непосредственно или представительный орган местного самоуправления определяет формы ответственности выборных лиц и в том числе возможность и необходимость введения института отзыва депутата. На уровне уставов муниципальных образований процедура отзыва как правило отсутствует; этот вопрос должен регулироваться законом субъекта России. Следовательно в уставах муниципальных образований содержится бланкетная норма, отсылающая к закону субъекта РФ.

Таким образом, подводя итог, нужно указать, что введение института отзыва направлено на усиление связи выборного лица с населением. За небольшое время избирательной комиссии не всегда бывает просто оценить деловые качества депутата. Кроме того, качества необходимые для избрания и качества, необходимые для принятия управленческого решения- разные. Отзыв позволяет вносить достаточно оперативно коррективы в деятельность выборных лиц местного самоуправления. Такой механизм нужен, по своей природе является достаточно демократичным.

Отзыв выборных лиц является одним из видов юридической ответственности ( конституционно - правовой или муниципально - правовой), которая наступает перед населением. Основанием является утрата доверия.

Конкретные организационно - правовые формы местного самоуправления население определяет самостоятельно и закрепляет в уставе муниципального образования. В данном параграфе не представляется возможным полностью охарактеризовать нормативные акты местного самоуправления, поэтому мы конкретно остановимся лишь на основном уставе муниципального образования.

Структура органов местного самоуправления может быть реализован следующим образом: [[65]](#footnote-65)

1. Разрабатывается проект устава, содержащий подробное описание структуры органов местного самоуправления и выносится на утверждение местным референдумом.

2. Устав принимается существующим представительным органом местного самоуправления.

3. На местный референдум выносится ряд вопросов, в совокупности определяющих крупными блоками структуру органов местного самоуправления и взаимоотношения между ними; но результатом местного референдума существующим представительным органом местного самоуправления принимается устав муниципального образования, содержащий подробное описание структуры органов местного самоуправления, механизмов их взаимодействия.

Устав является своеобразной малой конституцией на территории муниципального образования и он основной нормативно-правовой акт. Конституирующее значение устава муниципального образования для местного самоуправления вытекает из статьи 8 федерального закона “ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ “.

Устав муниципального образования обладает рядом особенностей:

1. Наличие особого субъекта, который устанавливает или от имени которого принимается устав муниципального образования. Устав принимается в соответствии статьи 8 Федерального закона непосредственно или от имени народа. Последнее часто находит свое выражение в преамбуле, которую содержит большинство уставов муниципальных образований.

2. Учредительный характер. Как акт учредительного характера, устав муниципального образования придает юридический, правовой характер фактически сложившимся или складывающимся отношением по самоуправлению местного сообщества. Учредительная природа устава проявляется и в том, что нет такой нормы, принимаемой органами местного самоуправления или местным сообществом, которая не могла бы быть включенной в устав по признаку несоответствия нормам, принимаемым органами местного самоуправления или местным сообществом.

3. Всеобъемлющий и всеохватывающий характер правового регулирования. Устав регулирует отношение, которые затрагивают все стороны, все сферы жизни местного сообщества, связанные с решением вопросов местного значения. Естественно, устав не может, да и не призван регулировать указанные отношения подробно. Более детальная регламентация осуществляется посредством принятия иных нормативных актов.

4. Устав обладает высшей юридической силой в массиве норм, принимаемых органами местного самоуправления непосредственно. Это означает, что все акты, принимаемые органами местного самоуправления непосредственно должны соответствовать уставу, заложенной в нем концепции, принципам и нормам. Высшая юридическая сила или верховенство устава муниципального образования означает также и необходимость следования всеми структурами права, расположенными на территории муниципального образования тем правилам, которые заложены в уставе муниципального образования.

5. Устав - основа для дальнейшего нормотворчества. Эта особенность устава муниципального образования вытекает из предыдущих особенностей. Устав, даже будучи по своей природе кодифицированным актом, естественно не может урегулировать все отношения, возникающие на уровне местного самоуправления. Поэтому для реализации устава необходимо принятие иных местных нормативно-правовых актов.

6. Как и конституция, устав муниципального образования характеризуется особым порядком принятия, а также внесения изменений или дополнений. Конкретный механизм определяется непосредственно в уставе муниципального образования и может предполагать квалифицированное большинство депутатов местного самоуправления (большее, чем количество депутатов, необходимое для принятия обычного решения); голосование на конференции, собрании или сходе граждан, что является не характерным для принятия обычных нормативно-правовых актов либо голосование непосредственно населением, например, в форме референдума.

Устав является одним из правовых средств, обеспечивающих реализацию самостоятельности местного самоуправления. Правовое значение устава заключается в ом, что он является правовым актом, которым городское, сельское, а также иное население фиксирует свой статус муниципального образования, т.е. предметы ведения, права и обязанности муниципального образования и компетенцию органов местного самоуправления, обеспечивающего осуществление местного самоуправления населением данного муниципального образования.

Важной особенностью Устава является его самодостаточность. Это означает, что, по возможности, он должен включать все нормы, необходимые в практике местного самоуправления. Поэтому в Уставе следует конкретизировать основные законодательные нормы, имеющие отношение к самоуправлению, а при необходимости- цитировать и собственно статьи законов, чтобы обращающийся к тексту Устава не был вынужден заниматься поиском других нормативных актов.

Кроме того Устав муниципального образования должен быть достаточно стабильным, т. е. не меняться в течении сравнительно долгого времени, что в значительной мере способствовало бы стабильности взаимодействий на территории. Это должно обеспечиваться соответствующей процедурой внесения дополнений и поправок, зафиксированной в тексте Устава.

Важнейшим требованием к Уставу является наличие в нем механизмов реализации положений и норм, заложенных в нем, а также в Федеральном законодательстве и законах субъекта Федерации. В Уставе должны содержаться четкие нормы прямого действия.

В соответствии с пунктом 3 статьи 8 Федерального закона “ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ “ устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в порядке, устанавливаемом законом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, Устав - это своеобразный свод норм, регламентирующих жизнь муниципального образования.

Глава III

**Организация местного самоуправления в РС(Я)**

Реформа местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) стала одной из важнейших составляющих конституционной реформы. В силу конституционных начал в Республике Саха (Якутия) народ осуществляет свою власть непосредственно, через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Первым этапом в принятии законодательства республики о местном самоуправлении явилась разработка проекта Закона РС(Я) “О местном самоуправлении в РС(Я)”, который был принят Государственным Собранием (Ил Тумэн) РС(Я) 27 ноября 1997 года.

Для урегулирования вопросов местного самоуправления, определение места органов власти на местах, до принятия вышеназванного закона вопросы организации местного самоуправления были определены Указом Президента РС(Я) “Об организации местного самоуправления в Республике Саха (Якутия)” от 8 апреля 1997 года.

Указ Президента республики явился первым шагом в конкретной организации местного самоуправления на уровне сел, наслегов, поселков, при этом уровень осуществления местного самоуправления определялся исходя из того, чтобы это способствовало решению всего комплекса вопросов местного значения. По сути Указ Президента установил переходный период, который обеспечит “плавное” внедрение местного самоуправления в республике. В основу Указа были положены основные идеи, заложенные в разрабатываемом проекте закона “О местном самоуправлении в Республике Саза (Якутия)”, который был принят Государственным собранием (Ил Тумэн) РС(Я) 27 ноября 1997 года.

Указом Президента необходимо было разрешить три важных вопроса:

1. Закрепить правовой статус главы села, наслега, поселка (после признания Конституционным судом РС(Я) неконституционными нормы Закона РС(Я) “О местных органах государственной власти в Республике Саха (Якутия)” администрации сел, наслегов, поселков находились вне правового пространства, их правовой статус не был закреплен ни одним действующим нормативным актом);
2. Создать правовую основу для участия граждан непосредственно или через представителей (выборщиков) в решении вопросов местного значения;
3. Передать на уровень сел, наслегов, поселков часть государственных полномочий с соответствующим финансовым и материально - техническим обеспечением для самостоятельного их выполнения.

Закон “О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия)” разработан в порядке реализации общих принципов организации системы местного самоуправления в Российской Федерации. В целом структура схожа со структурой Федерального закона.

Республиканский закон о местном самоуправлении состоит из семи глав, включивших в себя 47 статей. Первая глава посвящена правовым и организационным основам самоуправления. Дается общее понятие местного самоуправления в РС(Я) и, которое определяется как регулируемая нормативно - правовыми актами РС(Я) и РФ деятельность граждан по осуществлению ими непосредственно или через избираемые органы под свою ответственность властных полномочий по решению вопросов местного значения, владению, пользованию, распоряжению муниципальной собственностью, выполнению отдельных государственных полномочий.

Вводится понятие “муниципальное образование” и ввиду того, что в законодательстве нашей республики нет адекватного этому понятию термина, законодатели пошли по пути Федерального закона. Конкретизируя положения Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” закон РС(Я) определяет вопросы “местного значения” как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования; “муниципального образования” в основу которого положен поселенческий принцип. В законе дается детальный перечень предметов ведения местного самоуправления. Далее характеризуются структура Устава муниципального образования, гарантии местного самоуправления.

Раскрываются в законе и формы непосредственного волеизъявления граждан. Содержатся статьи, посвященные местному референдуму, муниципальным выборам, сходам, собраниям граждан, народной правотворческой инициативе. Возможность проведения местного референдума закрепляется как форма непосредственного волеизъявления граждан в статье 15. Под местным референдумом понимается голосование граждан, постоянно проживающих на территории муниципального образования, по наиболее важным вопросам местного значения, затрагивающим права граждан.

Норма закона о муниципальных выборах статьей аналогичной статье из Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”.

Собрания (сходы) граждан являются одной их форм непосредственной демократии и одним из самых доступных средств самоорганизации населения в небольших муниципальных образованиях или на части территории муниципального образования. Из смысла статьи 17 закона можно выделить несколько разновидностей сходов граждан:

1. Сходы (собрания) граждан, наделенные функциями представительных органов местного самоуправления;
2. Сходы (собрания) граждан, проводимые на всей территории муниципального образования для решения наиболее важных вопросов;
3. Сходы (собрания) граждан, проводимые на части территории муниципального образования, в этом случае они должны рассматриваться как элемент системы территориального общественного самоуправления.

В законе определены основы формирования и организации деятельности представительного органа местного самоуправления, исполнительного органа, статуса главы муниципального образования, правовой регламентации муниципальной службы, правовых актов органов местного самоуправления.

Закон предлагает в обязательном порядке существование такого выборного органа местного самоуправления как глава администрации. Глава администрации является высшим должностным лицом муниципального образования, представляющее муниципальное образование и возглавляющее на принципах единогласия местных администраций. Глава является личностью неприкосновенной. Он подотчетен населению и представительному органу.

Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании гражданами, проживающими на территории соответствующего муниципального образования сроком на два года. Однако население вправе на основании решения, принятого путем референдума или схода, отказаться от избрания представительного органа, закрепив его полномочия за сходом граждан.

Устав местного самоуправления является своеобразной малой конституцией на территории муниципального образования; своеобразный свод норм, который регламентирует жизнь определенного муниципального образования. Устав муниципального образования может приниматься как представительным органом, так и населением непосредственно, так как устав должен регулировать отношения, затрагивающие все сферы жизни местного сообщества, связанные с решением вопросов местного значения. Кроме того, устав обладает высшей юридической силой в комплексе норм, которые принимаются органами местного самоуправления.

Закон устанавливает ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления и контроль за их деятельностью.

Предусмотрены и права местного самоуправления в области экономических отношений. В состав муниципальной собственности входят земли, природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности; имущество органов местного самоуправления; средства местного бюджета, внебюджетных и валютных фондов; имущество муниципальных предприятий и учреждений; муниципальный жилищный фонд; нежилые помещения в домах муниципального жилищного фонда; имущество, имущественные комплексы, объекты инженерной инфраструктуры, другие объекты, используемые для удовлетворения коммунально - бытовых и социально - культурных потребностей населения. Органы местного самоуправления имеют право на внешнеэкономическую деятельность. В законе четко отражены финансовые ресурсы местного самоуправления и бюджетные права его органов. Финансовые ресурсы согласно статьи 36 состоят из средств местного бюджета, внебюджетных и валютных фондов, получаемых кредитов, дотаций и субвенций, выделяемых в порядке государственной поддержки местного самоуправления, средств, направляемых на осуществление отдельных государственных полномочий и компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти.

Для формирования правовой базы и системы органов местного самоуправления настоящим законом устанавливается переходный период, действующий в течении двух лет со дня вступления его в силу.

Становление местного самоуправления в субъектах России идет весьма противоречиво, можно сказать в исключительно сложных условиях нашего современного российского общества и его еще не сложившийся политической организации.

В Республике Саха (Якутия) сегодня вообще нет органов местного самоуправления, то есть на всей ее территории действует государственная власть. Основным ключевым вопросом в организации местного самоуправления в республике является определение понятие “муниципальное образование”, т.е. той территории, на уровне которой будет осуществляться местное самоуправление.

Исходя из действующего законодательства, закона РФ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, закона “Об административно - территориальном устройстве в РС(Я)”, а также постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. “По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике” уровень на котором создаются муниципальные образования должен быть таковым, чтобы способствовать, насколько это возможно, населению решать весь комплекс вопросов местного значения через органы местного самоуправления.

В соответствии с конституционным законом РС(Я) “О местных органах государственной власти” на уровне таких административно - территориальных единиц как город республиканского значения и улус осуществляется государственная власть.

Принятый закон РС(Я) “О местном самоуправлении в РС(Я)” также не предусматривает образования местного самоуправления в городах республиканского значения и улусах. Так, первый пункт 5 статьи гласит: “ Местное самоуправление в РС(Я) осуществляется в административно - территориальных единицах: городах улусного значения, поселках, наслегах, селах, а также во внутригородских территориях городов республиканского значения”. Таким образом, в г. Якутске этим законом предусматривается местное самоуправление на внутригородских территориях. Тогда как во всей России на внутригородских территориях должны действовать только территориальные общественные самоуправления населения.

Согласно Федерального закона о местном самоуправлении, местное самоуправление обладает властными полномочиями, а территориальные общественные самоуправления обладают лишь функциями общественного объединения и не имеют властных полномочий. То есть население г. Якутска лишается властных полномочий на осуществление местного самоуправления и по существу конституционного права на самостоятельное решение вопросов местного значения. Согласно статьям 12, 32, 130 Конституции любой гражданин вправе настаивать на своем участии в органах местного самоуправления, которое в соответствии со ст. 131 Конституции РФ, в данном случае осуществляется населением с той лишь оговоркой, что оно согласуется с историческими и иными местными традициями. При всем при том необходимо учитывать, что структура органов местного самоуправления определяется опять же населением.

Таким образом, вышеуказанное положение закона РС(Я) “О местном самоуправлении в РС(Я)” противоречит Федеральному закону о местном самоуправлении, также оно нарушает 76 статью Конституции РФ, согласно которой все законы и правовые акты субъектов РФ не могут противоречить Федеральным законам.

В целом, принятый в нашей республике закон “О местном самоуправлении в РС(Я)” обеспечивает и защищает права местных органов самоуправления как наиболее близких к гражданам и дающим им возможность участвовать в принятии решений, касающихся условий их повседневной жизни. Следует только внести коррективы по вышеуказанному положению.

Однако наиболее сложным направлением во внедрение местного самоуправления будет определение взаимоотношений между органами государственной власти и соответствующими органами местного самоуправления. Закон предусматривает значительные права и самостоятельность органов местного самоуправления. Но сегодня традиционные отношения, система финансирования и наконец сознание населения объективно предполагают значительное влияние со стороны местных органов государственной власти на жизнь будущих муниципальных образований.

Республика Саха (Якутия) имеет свои особенности не только по сравнению с другими субъектами федерации, здесь даже улусы различаются между собой по своему социально - экономическому развитию. Например, условия внедрения местного самоуправления в Мирнинском улусе, в корне отличаются скажем от Верхоянского улуса. Мирнинский городской Совет настаивает на создании органов местного самоуправления на уровне улуса, они могут за счет причитающихся обязательных платежей в местные и городской бюджеты решать свои проблемы. Но как быть в сельскохозяйственных, дотационных улусах. Установленные федеральным законодательством постоянные доходные источники местных бюджетов не смогут обеспечить достаточное финансирование местных расходов. Опыт внедрения местного самоуправления в других регионах России показывает, что наиболее эффективно местное самоуправление может работать там, где они имеют значительную собственную доходную базу. У нас в республике ситуация другая, фактически все улусные бюджеты, не говоря о местных, дотационны. А без финансовой независимости не может быть полной самостоятельности на местах. И это предполагает разработку понятных и справедливых нормативов при распределении дотаций и субвенций и минимальных государственных социальных стандартов. Поэтому в РС(Я) наиболее сложным направлением во внедрении местного самоуправления будет определение взаимоотношений между местными органами государственной власти и соответствующими органами местного самоуправления.

Практика многих зарубежных стран свидетельствует о том, что параллельное функционирование государственного управления и местного самоуправления на местах играет в значительной степени позитивную роль в функционировании как того, так и другого повышая эффективность деятельности власти, способствуя большей координации местных органов с другими элементами государственного механизма. В ФРГ, например, действует смешанная модель, сочетающая в различных вариациях как органы местного самоуправления, так и органы местного управления, когда выборный орган является одновременно и звеном муниципального управления, и представителем государственной администрации. Ее низовое звено - главы администраций на уровне районов - являются и государственными чиновниками, и главами исполнительных органов коммунального самоуправления. Аналогичное положение в Республике Коми и Татарстане, где местные органы осуществляют и функции государственной власти, и функции местного самоуправления. С одной стороны, они созданы для осуществления государственной власти, а с другой - для решения задач местного самоуправления, т.е. органы местной исполнительной власти являются продолжением государственного управления на местах. Разумеется это положение установлено в нарушении конституционных основ Российской Федерации.

В связи с этим возникают вопросы, как устранить существующие коллизии в системе законодательств субъектов РФ с федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления в России. Возможны ли изменение правового статуса местных органов государственной власти в республике и трансформация их в органы местного самоуправления без ущерба правовой системе нашей Якутии в целом? На наш взгляд, необходимо изменить единообразную конституционную модель самоуправления и наполнить ее более широким содержанием с учетом различий территорий. Ведь экстремальные условия жизни на Севере, отсутствие круглогодично действующих транспортных путей налагают свой отпечаток на образ жизни якутян, требуют больших материальных и финансовых затрат, предельно расширяют перечень вопросов “местного значения”.

**Заключение**

Итак, основываясь на исследованиях известных государствоведов, на существующее законодательство и Конституцию РФ, мы пришли к выводу, что совокупность организационных форм осуществления местного самоуправления в рамках муниципального образования образует систему местного самоуправления. Под системой местного самоуправления понимается совокупность форм прямого волеизъявления граждан, органов местного самоуправления, территориального общественного самоуправления, других организационно - правовых форм осуществления местного самоуправления, через которые население муниципального образования реализует признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ власть, решает, исходя из своих собственных интересов, исторических и иных местных традиций вопросы местного значения.

Таким образом, на выбор организационных форм местного самоуправления влияют ряд факторов:

1. размеры муниципального образования;
2. степень политической активности населения, уровень его правосознания;
3. уровень политической структурированности общества, развитость местных политических партий, местных объединений (или отделений российских и региональных объединений); причем такие объединения могут создаваться не только по партийному признаку, но и в зависимости от наличия программы комплексного развития территории;
4. готовность и способность населения к переменам, к восприятию и использования иного опыта; большая или меньшая степень консерватизма проявляется, например в использовании названий органов местного самоуправления, в попытках внедрения иной избирательной системы и т.п.;
5. степенью сложности используемой системы это особенно четко проявляется при выборе типа избирательной системы: традиционно предпочтение отдается мажоритарной избирательной системе, как более простой;
6. взаимоотношениями органов местного самоуправления и органов государственной власти; это проявляется, например, в том насколько учитывают органы государственной власти мнения и пожелания представителей органов местного самоуправления при разработке и принятии нормативных актов, регулирующих вопросы местного самоуправления;
7. социальная структура населения муниципального образования, уровень благосостояния, возрастной состав и ряд других характеристик населения.

С понятием “организационные формы местного самоуправления” тесно связано понятие “организационные основы местного самоуправления”. Термин “основы местного самоуправления” является новым для российского государствоведения. Впервые это понятие введено в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” в связи с необходимостью установления основополагающих начал деятельности населения по осуществлению местного самоуправления. Основы местного самоуправления призваны обеспечить самостоятельность деятельности населения по управлению местными делами, независимость и невмешательство со стороны органов государственной власти, создать условия для эффективного решения вопросов, возникающих на местном уровне.

Организационные основы местного самоуправления можно определить как совокупность норм, регулирующих реализацию права граждан на местное самоуправление через формы непосредственного народовластия, органы местного самоуправления и иные выборные органы.

В данной работе сделана попытка исследовать организационные основы местного самоуправления с учетом специфики становления местного самоуправления. Сегодня законодательная база самоуправления еще не завершена. Основной закон о местном самоуправлении должен сопровождаться шестнадцатью законами. А этих законов нет, за исключением закона о финансовых основах местного самоуправления.

Говорить о реальном местном самоуправлении в России, на наш взгляд, пока еще рано: слишком низка активность населения и частного капитала в решении местных вопросов, не проработаны современные технологии муниципального управления и, наконец, не определена мера ответственности муниципальных органов власти, их компетенция и механизмы воздействия на развитие экономики, финансовый потенциал каждого региона как факторы роста благосостояния людей.

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” тоже не решает целого ряда проблем. В нем не заложена система деления территории на муниципальные образования (ими могут называться любые поселения граждан - город, район, села, деревня, станица). Неясен вопрос о распределении компетенции по вертикали между самоуправлением и государственными органами. Полномочия, передаваемые законом в компетенцию местного самоуправления, не имеют финансового обеспечения. Нет пока налоговых нормативов и стандартов формирования местного бюджета, а реальное самоуправление - это участие муниципальных органов в управлении экономикой территорий.

Единообразная модель местного самоуправления, отделенного от государственной власти и заменяющего ее, не получает развития в целом по России и, в частности, в нашей Республике Саха (Якутия). И попытки единообразного понимания и реализации конституционной модели местного самоуправления, которые предпринимаются из центра, вызывают в обществе сомнения. Так как местное самоуправление в Якутии, и местное самоуправление в Москве, центральных регионах России, не может не различаться в силу особенностей этих территорий, экономического потенциала, масштабов регионов, ментальности населения. Ведь для России это совершенно новое дело, где всегда и во всем была главенствующая роль государства. Поэтому внедрение самоуправления в той мере, в какой оно должно соответствовать этому понятию по - настоящему, - процесс долгий и сложный.

**Использованная литература:**

1. Авакьян С.А. Местное самоуправление в РФ: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1996. № 2. С. 3-33.
2. Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в РФ : конституционно - правовые основы. М., 1996. 360 с.
3. Авакьян С.А. Состояние проблемы и перспективы самоуправления // Местное самоуправление в России: состояние проблемы и перспективы. М., 1994. С. 43 - 57.
4. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981.
5. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в РФ // Гос. и право, 1997. № 5. С. 24-25.
6. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996.
7. Барабашев Г.В. Местное самоуправление - трудное дитя России // Сегодня. 1992. № 1.
8. Васильев В.И. Местное самоуправление сегодня и завтра // Журнал Российского права. 1997. № 8. С. 9-20.
9. Гарантии прав местного самоуправления. М., 1994. 52 с.
10. Гельман В. Федеральная политика и местное самоуправление // Власть. 1997. № 9. С. 73-80.
11. Горожанин В.А. Понятие особенности правового статуса субъектов местного самоуправления. Новосибирск. 1997.
12. Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления. М., 1996.
13. Демократия и местное самоуправление. М., 1994. 48 с.
14. Ельцин Б.Н. Об управлении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики ). Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 1994. 25 февраля.
15. Ефремов Г.Г. Основные направления работы местного самоуправления (старостаты) поселка, села, деревни... Новосибирск, 1996. 13 с.
16. Ильченко Л. Новый этап местного самоуправления. // Власть. 1997. № 3. С. 19 - 22.
17. Иванченко А. Судьба России куется в волостях, улусах и сельсоветах. Местное самоуправление: день сегодняшний и завтрашний // Российская газета. 1997. 26 ноября.
18. Кармолицкий А.А. К вопросу о местной администрации как органе управления // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1993. № 3. С. 23-30.
19. Кириллин А. Судебная защита местного самоуправления // городское управление. 1996. № 1. С. 44-47.
20. Коваленко А.И. Конституционное право Российской Федерации. М., 1995. 192 с.
21. Коваленко А.И. Основы конституционного права РФ. М., 1991. 96с.
22. Козлов Е.В., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1993. 480 с.
23. Козлов Ю.М. Исполнительская власть: муниципальный уровень // Вестник МГУ. Серия 14. Право. 1993. № 2. С. 14-22.
24. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1994. 440с.
25. Комментарий к Федеральному закону “Об общественных объединениях” М., 1996. 160 с.
26. Комментарий к Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”. М., 1997. 460 с.
27. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. М., 1997. 428с.
28. Кряжков В.А. Местное самоуправление в России: проблемы становления // Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ. Материалы научно - практической конференции. М., 1996. С. 78 - 81.
29. Лаптева Л.Е. Об истории земских учреждений в России // Гос. и право. 1993. № 8. С. 122 - 131.
30. Максимов К.Н. Формирование органов местного самоуправления в Республике Калмыкия. // Бизнес и политика. 1997. № 3. С. 15-19.
31. Миронов Д.Н. Национально - государственный федерализм и государственный статус РС(Я). Учебное пособие. Якутск. 1997. 99 с.
32. Митрохин С.С., Фасеев И.Ф., Надеев Р.К. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Краткий комментарий к Федеральному закону. // Журнал Российское право. 1997. №10. С. 65-76.
33. Местное самоуправление в зарубежных странах. Информационный обзор. М., 1994. 80 с.
34. Основные теории местного самоуправления : происхождение и развитие. М., 1996. 35 с.
35. Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. 112 с.
36. Порядок во власти - порядок в стране. послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 1997. 7 марта.
37. Скуратов Ю.И. Концепция самоуправления народа в СССР : понятие и содержание. // Гражданское общество и правовое государство: предпосылки формирования. М., 1991. С. 150.
38. Сухотин А.Б. Федеральная и местная власть - резервы координации // Бизнес и политика. 1997. № 6. С. 32 - 39.
39. Судебная защита прав местного самоуправления в Российской Федерации // Сборник решений федеральных судов. М., 1997. 136 с.
40. Таболин В.В. Право муниципального управления. М., 1997. 80 с.
41. Тихомиров Ю.А. управление делами общества. М., 1984. 224 с.
42. Тихомиров Ю.А. Диалектика управления и самоуправления // Вопросы философии. 1983. № 8. С. 21.
43. Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. 168 с.
44. Фоминых А.А. Становление самоуправления в регионе // Регионология. 1997. № 2. С. 45 - 51.
45. Чиркин В.Е. основы государственной власти. М., 1996. 112 с.
46. Широков А. Законодательное регулирование в сфере местного самоуправления // Городское управление. 1996. № 2. С. 30-38.
47. Широков А. Рекомендации по формированию структуры органов местного самоуправления // Городское управление. 1995. № 2. С. 35-38.
48. Широков А., Юркова С. Муниципальные выборы // Городское управление. 1996. № 1. С. 40-43.
49. Широков А.Н. Федеральное законодательство России о местном самоуправлении. М., 1996. 52с.
50. Шугрина Е., Новикова Ю., Кириллова Н. Аналитический центр законодательства Российской Федерации, Сибирского и Дальневосточного регионов о выборах в органы местного самоуправления. Новосибирск. 1996. 37 с.
51. Шугрина Е.С. Свободный и императивный мандат депутата // Актуальные вопросы правоведения в современный период. Томск. 1995. С. 72-74.
52. Якубовский Д. Теоретические основы, правовая природа и содержание понятия “местное самоуправление” // Право и жизнь. 1994. №6. С. 81-97.
53. Ясюнас В. Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения. М., 1997. 176 с.

**Список нормативных актов:**

1. Европейская хартия местного самоуправления // Городское управление. 1993. № 1. С. 28 - 31.
2. Конституция Российской Федерации. М., 1993. 59 с.
3. Закон РСФСР от 6 июля 1991 года “О местном самоуправлении в РСФСР” // Ведомости Верховного Совета и Съезда народных депутатов РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
4. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.
5. Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56 - ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав граждан” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 33. Ст. 3406.
6. Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138 - 93 “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.
7. Федеральный закон от 8 января 1998 года № 8 - 93 “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации” // Российская газета, 1998. 16 января.
8. Конституция (основной закон) Республики Саха (Якутия) от 25 апреля 1992 г. (в редакции от 20 апреля 1994 г.). Якутск. 1994. 38 с.
9. Закон РС(Я) “О местном самоуправлении в республике Саха (Якутия)” от 27 ноября 1997 г. // Якутские ведомости. 1997. № 42.
10. Закон РС(Я) “О местных органах государственной власти в Республике Саха (Якутия)” от 30 июня 1994 г. // Якутские ведомости. 1994. № 15.
11. Закон РС(Я) “О выборах депутатов местных представительных органов государственной власти и глав местных администраций” от 22 сентября 1994 г. // Якутские ведомости. 1994. № 18.
12. Указ Президента РС(Я) “Об организации местного самоуправления в РС(Я)” от 8 апреля 1997 г. // Сб. распоряжений, указов Президента РС(Я). 1997, апрель.

1. Горожанин В.А. Понятие и особенности правового статуса субъектов местного самоуправления. Новосибирск. 1997. С. 3. [↑](#footnote-ref-1)
2. Закон СССР “ Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР” // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267. [↑](#footnote-ref-2)
3. Закон РСФСР от 6 июля 1991 года “ О местном самоуправлении в РСФСР” // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета народных депутатов РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010. [↑](#footnote-ref-3)
4. Порядок во власти - порядок в стране. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 1997. 7 марта. [↑](#footnote-ref-4)
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года № 1 - П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. “ О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике” Судебная защита местного самоуправления в РФ. Сборник решений федеральных судов. М., 1997. С. 31 - 57. [↑](#footnote-ref-5)
6. Судебная Защита прав местного самоуправления в РФ. Сб. судебных решений федеральных судов. - М., 1997. С. 33 - 47. [↑](#footnote-ref-6)
7. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М.. 1996. С. 13. [↑](#footnote-ref-7)
8. Там же. [↑](#footnote-ref-8)
9. Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С. 172. [↑](#footnote-ref-9)
10. Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С. 17 - 21 [↑](#footnote-ref-10)
11. Основные теории местного самоуправления : происхождение и развитие. М., 1996. С. 15. [↑](#footnote-ref-11)
12. Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления. М., 1996. С. 14 - 15. [↑](#footnote-ref-12)
13. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993. С. 10. [↑](#footnote-ref-13)
14. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в РФ ( “ круглый стол” в Институте государства и права РАН) // Государство и право, 1997, № 5. С. 24 - 25. [↑](#footnote-ref-14)
15. Местное самоуправление в зарубежных странах. М., 1994. С. 5 - 9. [↑](#footnote-ref-15)
16. Местное самоуправление в зарубежных странах. М., 1994. С. 6 - 7. [↑](#footnote-ref-16)
17. Там же. С. 7. [↑](#footnote-ref-17)
18. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в РФ. // Государство и право, 1997, № 5. С. 34. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ясюнас В.А. Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения. М., 1997. С. 37. [↑](#footnote-ref-19)
20. Шугрина Е.С. Власть : понятие, содержание // Актуальные вопросы правоведения в современный период. Томск, 1995. С. 111 - 112. [↑](#footnote-ref-20)
21. Барабашев Г.В. Местное самоуправление - трудное дитя России // Сегодня. 1992. № 1. [↑](#footnote-ref-21)
22. Коваленко А.И. Конституционное право РФ. М., 1995. С. 179. [↑](#footnote-ref-22)
23. Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления // Местное самоуправление в России: состояние проблемы и перспективы. М., 1994. С.47. [↑](#footnote-ref-23)
24. Комментарий к Конституции РФ. М., 1994. С.47; Комментарий к Федеральному закону “ Об общих правилах организации местного самоуправления в РФ”. М., 1997. С. 26 - 40. [↑](#footnote-ref-24)
25. Козлов Ю.М. Исполнительная власть : муниципальный уровень // Вестник МГУ. Серия 11., Право, 1993. № 2. С. 14 - 22. [↑](#footnote-ref-25)
26. Коваленко А.И. Конституционное право РФ. М., 1995. С. 179 - 180. [↑](#footnote-ref-26)
27. С.А. Авакьян. Местное самоуправление в Российской Федерации : концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1996. № 2. С. 3 - 33. [↑](#footnote-ref-27)
28. Б.Н. Чичерин. О народном самоуправлении. М., 1966. С. 511. [↑](#footnote-ref-28)
29. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества. М., 1984. С. 11. [↑](#footnote-ref-29)
30. Коваленко А.И. Конституционное право Рф. М., 1998. С. 176. [↑](#footnote-ref-30)
31. Скуратов Ю.И. Концепция самоуправления народа в СССР : понятие и содержание // Гражданское общество и правовое государство : предпосылки формирования. М., 1991. С. 50. [↑](#footnote-ref-31)
32. Тихомиров Ю.А. Диалектика управления и самоуправления // Вопросы философии. 1983. № 8. С.21. [↑](#footnote-ref-32)
33. Писарев А.Н. Муниципальное право РФ. М., 1997. С. 44. [↑](#footnote-ref-33)
34. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 125. [↑](#footnote-ref-34)
35. Писарев А.Н. Муниципальное право РФ. М., 1997. С. 15. [↑](#footnote-ref-35)
36. Там же. С. 15 - 16. [↑](#footnote-ref-36)
37. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. М., 1997. С. 197. [↑](#footnote-ref-37)
38. Там же. [↑](#footnote-ref-38)
39. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. М., 1997. С. 197. [↑](#footnote-ref-39)
40. Широков А., Юркова С. Муниципальные выборы // Городское управление . 1996. № 1. С. 40 - 41. [↑](#footnote-ref-40)
41. Шугрина Е., Новикова Ю., Кириллова Н. Аналитический обзор законодательства субъектов РФ Сибирского и Дальневосточного регионов о выборах в органы местного самоуправления. Новосибирск, 1996. С. 15 - 16. [↑](#footnote-ref-41)
42. Широков А., Юркова С. Муниципальные выборы // Городское управление. 1996. № 1. С. 41. [↑](#footnote-ref-42)
43. Широков А., Юркова С. Муниципальные выборы // Городское управление. 1996. № 1. С. 41 - 42. [↑](#footnote-ref-43)
44. Там же. [↑](#footnote-ref-44)
45. Широков А., Юркова С. Муниципальные выборы // Городское управление. 1996. № 1. С. 41. [↑](#footnote-ref-45)
46. Шургина Е., Новикова Ю., Кириллова Н. Аналитический обзор законодательства субъектов РФ Сибирского и Дальневосточного регионов о выборах в органы местного самоуправления. Новосибирск. 1996. - 37 с. [↑](#footnote-ref-46)
47. Шугрина Е., Новикова Ю., Кириллова Н. Аналитический обзор законодательства субъектов РФ Сибирского и Дальневосточного регионов о выборах в органы местного самоуправления. Новосибирск. 1996. - 37с. [↑](#footnote-ref-47)
48. Козлова Е.И. Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1995. С. 457. [↑](#footnote-ref-48)
49. Сборник законодательных актов о местном референдуме субъектов РФ. Иркутск., 1997. 460 с. [↑](#footnote-ref-49)
50. Константиновский Б. Народ - как законодатель // Записки русской академической группы США. Нью - Йорк., 1973. Т. 7. С. 280. [↑](#footnote-ref-50)
51. Тихомиров Л.В., Тихомиров М.Ю. Юрид. энциклопедия. М., 1997. С. 322. [↑](#footnote-ref-51)
52. Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации : конституционно - правовые основы. М., 1996. С. 88 - 89. [↑](#footnote-ref-52)
53. Там же. С. 89. [↑](#footnote-ref-53)
54. Комментарий к Федеральному закону “ Об общественных объединениях”. М., 1996. С. 41. [↑](#footnote-ref-54)
55. Комментарий к Федеральному закону “ Об общественных объединениях”. М., 1996. С.44. [↑](#footnote-ref-55)
56. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 155. [↑](#footnote-ref-56)
57. Авакьян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации : концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1996. № 2. С. 3 - 33. Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления. М., 1996. С. 70 - 81. [↑](#footnote-ref-57)
58. Комментарий к Федеральному закону “ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” . М., 1997. С. 157 - 158. [↑](#footnote-ref-58)
59. Там же. С. 158 - 160. [↑](#footnote-ref-59)
60. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. М., 1997. С. 158. [↑](#footnote-ref-60)
61. Широков А. Рекомендации по формированию структуры органов местного самоуправления // Городское управление. 1995. № 2. С. 36. [↑](#footnote-ref-61)
62. Шугрина Е., Новикова Ю., Кириллова Н. Аналитический обзор законодательства субъектов РФ Сибирского и Дальневосточного регионов о выборах в органы местного самоуправления. Новосибирск, 1996. 37 с. [↑](#footnote-ref-62)
63. Политология. Энциклопедический словарь. М., 1993. С. 118. [↑](#footnote-ref-63)
64. Авакьян С.А. Местное самоуправление в РФ: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1996. № 2. С. 16. [↑](#footnote-ref-64)
65. Широков А. Рекомендации по формированию структуры органов местного самоуправления // Городское управление. 1995. № 2. С. 35. [↑](#footnote-ref-65)