**МОСКОВСКАЯ АКАДЕМИЯ ЭКОНОМИКИ И ПРАВА**

**РЯЗАНСКИЙ ФИЛИАЛ**

**КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА**

**По курсу: «ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»**

**Тема: Организационные основы муниципального управления.**

**Рязань 2004 г.**

**План**

Введение 3

1. Понятие «организационные основы местного самоуправления» 4

2. Формы непосредственного осуществления населением права на местное самоуправление 7

2.1 Муниципальные выборы 7

2.2 Местный референдум 11

2.3 Органы территориального общественного самоуправления населения 13

2.4 Собрания, сходы - формы участия населения в местном самоуправлении 15

3. Органы местного самоуправления и их акты 18

4. Реорганизация местного самоуправления 26

Заключение 29

Литература 30

# 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 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.

# 1. Понятие «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.[[1]](#footnote-1)

“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”.[[2]](#footnote-2) 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.[[3]](#footnote-3) 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[[4]](#footnote-4) 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,[[5]](#footnote-5) 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:[[6]](#footnote-6)

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”.[[7]](#footnote-7)

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.

# 

# 2. Формы непосредственного осуществления населением права на местное самоуправление

## 2.1 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. 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 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[[8]](#footnote-8), Иркутской[[9]](#footnote-9), Омской[[10]](#footnote-10), Рязанской[[11]](#footnote-11) и Томской[[12]](#footnote-12) областях, Алтайском[[13]](#footnote-13), Красноярском краях[[14]](#footnote-14). 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: 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.

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.

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. 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, либо несколько. В последнем случае право окончательного выбора предоставляется законом субъекта РФ непосредственно местному сообществу. Предполагаются следующие варианты:

избрание непосредственно населением (Омская[[15]](#footnote-15), Тюменская[[16]](#footnote-16), Читинская[[17]](#footnote-17) области, Алтайский[[18]](#footnote-18), Красноярский края[[19]](#footnote-19));

избрание на собрании (сходе) граждан (Томская область[[20]](#footnote-20));

избрание из числа депутатов представительного органа как главы местного самоуправления (Омская[[21]](#footnote-21), Томская,[[22]](#footnote-22) Тюменская[[23]](#footnote-23), Читинская области[[24]](#footnote-24), Алтайский[[25]](#footnote-25), Красноярский края[[26]](#footnote-26));

занятие этой должности в силу избрания председателем соответствующего представительного органа (Омская область[[27]](#footnote-27));

назначение, например, по результатам конкурса, или иное (Омская область).[[28]](#footnote-28)

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.

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.

## 2.2 Местный референдум

В Российской Федерации местный референдум - это народное голосование по наиболее важным вопросам местного самоуправления.[[29]](#footnote-29)

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:

закрепляется, что на местный референдум могут выносится любые вопросы местного значения, отнесенные к таковым действующим законодательством и уставом муниципального образования (Алтайский край)[[30]](#footnote-30);

закрепляется, что на местный референдум выносятся, непосредственно затрагивающие интересы местного сообщества;

закрепляется, что на местный референдум могут выносятся вопросы в соответствии с приведенным перечнем (Амурская область)[[31]](#footnote-31). 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;

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:

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[[32]](#footnote-32) 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.

## 2.3 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?

О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев[[33]](#footnote-33) 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.

## 2.4 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: [[34]](#footnote-34)

направление обращений граждан в органы местного самоуправления;

реализация нормотворческой инициативы;

участие в местных выборах ( речь идет об осуществлении как активного, так и пассивного избирательного права);

участие в местном референдуме, опросе, плебисците;

деятельность в представительных органах местного самоуправления;

участие в публичных слушаниях, открытых сессиях представительного органа местного самоуправления;

осуществление муниципальной службы;

организация или участие в митингах, шествиях, демонстрациях, пикетирование;

участие в органах территориального общественного самоуправления;

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:

собрания (сходы) граждан, наделенные функциями представительных органов местного самоуправления;

собрания (сходы) граждан, проводимые на всей территории муниципального образования для решения наиболее важных вопросов;

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.[[35]](#footnote-35)

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[[36]](#footnote-36) 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.

# 

# 3. 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 и 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”.[[37]](#footnote-37)

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:

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.

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.

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.

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.

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 я отмечал, 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:[[38]](#footnote-38)

Депутат представляет в представительном органе свою партию; он защищает ее политическую программу, на основе которой был избран и разъясняет ее.

Депутат защищает наказ (мандат), полученный от избирателей; он представляет прежде всего тех избирателей, которые голосовали за него и его программу, сформулированные ими наказы.

Депутат представляет в представительном органе и тех избирателей своего округа, которые голосовали против него или воздержались; он защищает общие экономические, социальные, политические интересы округа.

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.[[39]](#footnote-39) 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:

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 том, 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.

# 4. Реорганизация местного самоуправления

6 октября 2003 г. Президентом РФ был подписан новый Федераль­ный закон «Об общих принципах организации местного самоуп­равления в Российской Федерации». Принятие этого Закона должно способствовать успешному со­циально-экономическому развитию, муниципальных образований, а также переориентации местных властей на решение насущных проблем населения.

Предыдущий Федеральный за­кон «Об общих принципах орга­низации местного самоуправ­ления и Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-Ф3, который пока продолжает действовать в части:, не противоречащей положениям гл. 12 нового Закона, вступил в силу 1 сентября 1995 г. За прошедшие с того времени 7 с лишним лет практика применения указанного закона выя­вила ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления. К их числу следует отнести нечеткость в определении компетенции муници­пальных образовании, неопределен­ность территориальной организации местного самоуправления, несоответ­ствие ресурсов исполняемым обязан­ностям, удаленность органов местно­го самоуправления от населения, непроработанность механизмов их вза­имодействия с органами государствен­ной власти. В связи с этим и был принят новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российс­кой Федерации;- от 6 октября 2003 г. № 13l-ФЗ.

Ключевые положения Закона на­правлены на изменение принципов территориальной организации местного самоуправления. Так, Законом устанавливается обязательное для всех субъектов РФ формирование му­ниципальных образовании на двух территориальных уровнях: первый уровень - городские и сельские посе­ления, второй — муниципальные рай­оны и городские округа. Термин «городской ок­руг» является новым, в соответствии с Законом городским округом явля­ется городское поселение, которое не входит в состав муниципального рай­она и по статусу приравнивается к муниципальному району.

Закон разграничивает и закрепляет за каждым из уровней муниципаль­ных образований присущие ему спе­цифические полномочия по решению вопросов местного значения. Эти меры призваны создать единую систему местного самоуправления во всех субъектах РФ, которая будет в полной мере соответствовать Конституции РФ. Предполагается, что они позволят, с одной стороны, реально приблизить мест­ную власть к населению и обеспечить качественно иной уровень оказывае­мых населению муниципальных ус­луг, а с другой - эффективно решать местные хозяйственные и социальные вопросы, требующие развитой инфра­структуры и существенных финансо­вых и материальных ресурсов.[[40]](#footnote-40)

Однако не все так просто. Если детально рассмотреть новый закон, то получается, что он не только не улучшает организацию местного самоуправления, но и противоречит Конституции. В частности, Ч. 1 ст. 131 Конституции России устанав­ливает, что «структура органов местного са­моуправления определяется населением са­мостоятельно».

В п.п. 1 и 2 ст. 34 нового ФЗ «Об общих принципах орга­низации местного самоуправ­ления и Российской Федерации» предлагается:

«Структуру органов местного самоуправле­ния составляют представительный орган му­ниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация  
(исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный ор­ган муниципального образования, иные органы  
местного самоуправления...»

«Наличие в структуре органов местного са­моуправления представительного органа му­ниципального образования, главы муниципального образования, местной администра­ции (исполнительно-распорядительного орга­на муниципального образования) является  
обязательным...».[[41]](#footnote-41)

Таким образом, предлагается лишить насе­ление муниципального образования конститу­ционного права определять самостоятельно структуру органов местного самоуправления.

С целью придания «законности» распоря­жаться муниципальной собственностью орга­нам местной власти Федеральный закон «Об об­щих принципах организации местного самоуп­равления в Российской Федерации» устанавли­вает нового собственника муниципального иму­щества вместо населения: «Органы местного са­моуправления самостоятельно владеют, пользу­ются, распоряжаются муниципальным имуще­ством...» (ст. 51.1 закона). Но согласно Конститу­ции РФ не чиновники, не органы местной влас­ти являются собственниками муниципального имущества, а население. Закон в нарушение Конституции РФ объявляет экспроприацию (изъятие) муниципальной собственности у насе­ления и передачу ее другому собственнику - ор­ганам местной власти. Тем самым население ут­рачивает все права на какое-либо участие в ре­шении вопросов использования жилья, больниц, школ, транспорта и т.п.[[42]](#footnote-42)

Что получит население в результате пере­вода участков земли под домами или самих жи­лых домов в частную собственность отдельных лиц? Как собственник участка земли под домом, так и частный владелец дома имеет право по за­конам частной собственности назначить жите­лям любую оплату за то, что они используют под домом его землю пли живут в его доме. Покупка жилого, особенно многоквартирного, дома или участка земли под ним может иметь для покупа­теля только одну цель — получение как можно большего дохода за счет жителей дома, т.е. за счет увеличения стоимости коммунальных услуг и т.п. Непомерное увеличение цены коммуналь­ных услуг может преследовать и другие цели: выселение жителей за неуплату и сдача освобо­дившихся квартир за более высокую плату при­езжим, торговцам, переоборудование под офисы, а также снос домов под элитную застройку и т.п. Данный процесс освобождает органы власти от строительства социального жилья. Перспектива у населения одна - массовая бездомность. Зако­ны о насильственном выселении неплательщи­ков уже приняты во многих регионах России.

Приватизация медицинских учреждений как составной части муниципальной собствен­ности также направлена на рост доходов их вла­дельцев за счет населения. Это неизбежно при­ведет к тому, что для абсолютного большинства населения медицинская помощь станет недо­ступной

Никакими интересами России невозмож­но объяснить норму ст. 3.1 закона и ст. 10.4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в ре­ферендуме граждан Российской Федерации» 2002 года, по которым иностранные граждане «имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указан­ных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граж­дане Российской Федерации». В цитируемой статье говорится «на тех же условиях». Это большое лукавство. На самом деле финансо­вые возможности иностранных граждан и го­сударств, блестящее владение научно разрабо­танными технологиями управления общест­венным мнением различных социальных сло­ев, продажность местных чиновников, умение использовать противоречия и бесконтроль­ность проводимых реформ несомненно обес­печат иностранцам доступ к руководящей ро­ли в органах местной власти, в проведении приватизации муниципальной собственности и российских территорий. Данный процесс оз­начает утрату целостности и неприкосновен­ности территории России, гарантированных Конституцией РФ (ст. 4.3), утрату государст­венной целостности, единства системы госу­дарственной власти, гарантированных ст. 5.3 Конституции РФ. И это только малая часть из списка фактов, свидетельствующих, что принятый закон не отвечает интересам Российского государства и общества.

# Заключение

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 мой 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.

И новый Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” не решает целого ряда проблем. Единообразная модель местного самоуправления, отделенного от государственной власти и заменяющего ее, не получает развития в целом по России и, в частности, в нашей Рязанской области. И попытки единообразного понимания и реализации конституционной модели местного самоуправления, которые предпринимаются из центра, вызывают в обществе сомнения. Так как местное самоуправление, например, на Дальнем Востоке, и местное самоуправление в Москве или 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.

# Литература

1. Авакьян С. А. Местное самоуправление в РФ: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1996, № 2.
2. Закон РСФСР от 6 июля 1991 года “О местном самоуправлении в РСФСР” // Ведомости Верховного Совета и Съезда народных депутатов РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
3. Казанчев Ю. Д., Писарев А. Н. Муниципальное право: Учебник. – М.: Новый Юрист, 1998.
4. Кисленко А. А. Закон, противоречащий Конституции. // Проблемы местного самоуправления № 4, 2003.
5. Козлова Е. И,. Конституционное право России: Учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин; Моск. гос. юрид. акад. – М.: Юристъ, 2003.
6. Комментарий к Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. – М.: Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997.
7. Конституция РФ. – М.: Проспект, 2000.
8. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юристъ, 1997.
9. Никитчук И. И. Как же будет местное самоуправление – по Конституции или по новому закону? // Проблемы местного самоуправления № 4, 2003.
10. Писарев А. Н. Муниципальное право РФ: Учеб. пособие. – М.: Ин-т международного права и экономики. Изд-во «Триада, Лтд», 1997.
11. Политология. Энциклопедический словарь. / Общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов. – М.: Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993.
12. Реорганизация местного самоуправления. // Домашний адвокат № 1, 2004.
13. Тихомиров Л. В. Юридическая энциклопедия.
14. Устав (Основной Закон) Алтайского края от 26 мая 1995 г. http://legislature.ru/ ruconst/ altaykra.html
15. Устав Амурской области от 17 января 1997 г. http://legislature.ru/ ruconst/ amursk.html
16. Устав Иркутской области от 19 января 1995 г. http://legislature.ru/ ruconst/ irkutsk.html
17. Устав Красноярского края. http:/socarchive.narod.ru/bibl/polros/ Krasnoy/Krasnoy.
18. Устав Новосибирской области. http://socarchive.narod.ru/bibl/polros/ Novosib/Novosib.htm
19. Устав Нижегородской области от 18 апреля 1995 г. http://legislature.ru.
20. Устав Ростовской области. http://www.zsro.ru. Официальный сайт Законодательного Собрания Ростовской области.
21. Устав Новосибирской области. http://socarchive.narod.ru/bibl/polros/ Novosib/Novosib.htm
22. Устав Омской области. http://socarchive.narod.ru/bibl/polros/ Omsk/Omsk.htm
23. Устав (Основной Закон) Рязанской области от 19 октября 1998 г. http://legislature.ru.
24. Устав Томской области. http://socarchive.narod.ru/bibl/polros/ Tomsk/Tomsk.htm
25. Устав Тюменской области от 15 июня 1995 г. http://legislature.ru/ ruconst/ tyumenskaya.html
26. Устав Сахалинской области от 28 июня 2001 г. http://www.duma.sakhalin.ru.
27. Устав Читинской области от 1 июня 1995 г. http://legislature.ru.
28. Фадеев В. И. Муниципальное право России. – М.: Юристъ, 1994.
29. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.
30. Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56 - ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав граждан” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 33. Ст. 3406.
31. Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138 - Ф3 “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

1. Писарев А.Н. Муниципальное право РФ. М., 1997. С. 44. [↑](#footnote-ref-1)
2. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 125. [↑](#footnote-ref-2)
3. Писарев А.Н. Муниципальное право РФ. М., 1997. С. 15. [↑](#footnote-ref-3)
4. Там же. С. 15 - 16. [↑](#footnote-ref-4)
5. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. М., 1997. С. 197. [↑](#footnote-ref-5)
6. Там же. [↑](#footnote-ref-6)
7. Там же. [↑](#footnote-ref-7)
8. Устав Амурской области. Ст. 121. http://legislature.ru/ ruconst/ amursk.html [↑](#footnote-ref-8)
9. Устав Иркутской области. Ст. 46. http://legislature.ru/ ruconst/ irkutsk.html [↑](#footnote-ref-9)
10. Устав Омской области. Ст. 74. http:/socarchive.narod.ru/bibl/polros/ Tomsk.html [↑](#footnote-ref-10)
11. Устав (Основной закон) Рязанской области. Ст. 88. http://legislature.ru/ ruconst/ amursk.html [↑](#footnote-ref-11)
12. Устав Томской области. Ст. 57. http:/socarchive.narod.ru/bibl/polros/ Tomsk.html [↑](#footnote-ref-12)
13. Устав Красноярского края. Ст. 62. http:/socarchive.narod.ru/bibl/polros/ Krasnoy/Krasnoy [↑](#footnote-ref-13)
14. Устав (Основной закон) Алтайского края. Ст. 99.http://legislature.ru/ ruconst/ altaykra.html [↑](#footnote-ref-14)
15. Устав Омской области. Ст. 74. http:/socarchive.narod.ru/bibl/polros/ Tomsk.html [↑](#footnote-ref-15)
16. Устав Тюменской области. Ст. 52. http://legislature.ru/ ruconst/ tyumenskaya html [↑](#footnote-ref-16)
17. Устав Читинской области. Ст. 113. http://legislature.ru [↑](#footnote-ref-17)
18. Устав (Основной закон) Алтайского края. Ст. 99.http://legislature.ru/ ruconst/ altaykra.html [↑](#footnote-ref-18)
19. Устав Красноярского края. Ст. 62. http:/socarchive.narod.ru/bibl/polros/ Krasnoy/Krasnoy [↑](#footnote-ref-19)
20. Устав Томской области. Ст. 57. http:/socarchive.narod.ru/bibl/polros/ Tomsk.html [↑](#footnote-ref-20)
21. Устав Омской области. Ст. 74. http:/socarchive.narod.ru/bibl/polros/ Tomsk.html [↑](#footnote-ref-21)
22. Устав Томской области. Ст. 57. http:/socarchive.narod.ru/bibl/polros/ Tomsk.html [↑](#footnote-ref-22)
23. Устав Тюменской области. Ст. 52. http://legislature.ru/ ruconst/ tyumenskaya html [↑](#footnote-ref-23)
24. Устав Читинской области. Ст. 113. http://legislature.ru [↑](#footnote-ref-24)
25. Устав (Основной закон) Алтайского края. Ст. 99. http://legislature.ru/ ruconst/ altaykra.html [↑](#footnote-ref-25)
26. Устав Красноярского края. Ст. 62. http:/socarchive.narod.ru/bibl/polros/ Krasnoy/Krasnoy [↑](#footnote-ref-26)
27. Устав Омской области. Ст. 74. http:/socarchive.narod.ru/bibl/polros/ Tomsk.html [↑](#footnote-ref-27)
28. Там же. [↑](#footnote-ref-28)
29. Козлова Е.И. Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1995. С. 457. [↑](#footnote-ref-29)
30. Устав (Основной закон) Алтайского края. Ст. 99. http://legislature.ru/ ruconst/ altaykra.html [↑](#footnote-ref-30)
31. Устав Амурской области. Ст. 121. http://legislature.ru/ ruconst/ amursk.html [↑](#footnote-ref-31)
32. Тихомиров Л.В., Тихомиров М.Ю. Юрид. энциклопедия. М., 1997. С. 322. [↑](#footnote-ref-32)
33. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 155. [↑](#footnote-ref-33)
34. 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-34)
35. Комментарий к Федеральному закону “ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”. М., 1997. С. 157 - 158. [↑](#footnote-ref-35)
36. Там же. С. 158 - 160. [↑](#footnote-ref-36)
37. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. М., 1997. С. 158. [↑](#footnote-ref-37)
38. Политология. Энциклопедический словарь. М., 1993. С. 118. [↑](#footnote-ref-38)
39. Авакьян С.А. Местное самоуправление в РФ: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1996. № 2. С. 16. [↑](#footnote-ref-39)
40. Реорганизация местного самоуправления. // Домашний адвокат № 1, 2004. [↑](#footnote-ref-40)
41. Никитчук И. И. Как же будет местное самоуправление – по Конституции или по новому закону? // Проблемы местного самоуправления № 4, 2003. [↑](#footnote-ref-41)
42. Кисленко А. А. Закон, противоречащий Конституции. // Проблемы местного самоуправления № 4, 2003. [↑](#footnote-ref-42)