ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ПОНЯТИЕ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Принципы местного самоуправления — это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами.

В принципах местного самоуправления находят отражение требования объективных закономерностей и тенденций развития местной власти. Для них характерно следующее:

1. Принципы предопределяют построение и функционирование муниципальной власти.

2. Выступая теоретической основой муниципального строительства, принципы помогают уяснить сущность местного самоуправления, его отличительные черты и признаки.

3. Принципы выступают в качестве критерия оценки действующей системы местного самоуправления: насколько она отвечает началам и идеям, выраженным в принципах местного самоуправления.

4. Принципы местного самоуправления, отражая сущностные признаки и черты местного самоуправления, способствуют сохранению преемственности в развитии институтов местного самоуправления.

Принципы местного самоуправления получили свое правовое закрепление в Европейской Хартии о местном самоуправлении, которая служит правовым фундаментом для муниципального законодательства стран—членов Совета Европы.

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

Реализация принципов местного самоуправления обеспечивается не только их правовым закреплением в законодательстве, уставах муниципальных образований, но и системой соответствующих данным принципам организационных форм и методов муниципальной работы.

К общим принципам местного самоуправления относятся:

а) самостоятельность решения населением вопросов местного значения; б) организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций; в) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям; г) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением; д) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления; е) соблюдение прав и свобод человека и гражданина; ж) законность в организации и деятельности местного самоуправления; з) гласность деятельности местного самоуправления; и) коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления; к) государственная гарантия местного самоуправления.

**§ 2. Самостоятельность решения населением вопросов местного значения**

В соответствии со статьей 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление призвано обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения. В этом — суть местного самоуправления.

Нормы муниципального права, закрепляя принцип самостоятельности местного самоуправления, выделяют следующие основные черты, характеризующие его содержание:

1. Самостоятельное решение населением вопросов местного значения осуществляется путем местного референдума, муниципальных выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

Конкретные формы осуществления местного самоуправления, структура органов местного самоуправления определяются населением самостоятельно. Эти и другие вопросы организации и осуществления местного самоуправления регулируются в уставе муниципального образования, который разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и принимается населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления;

2. Реализация данного принципа предполагает обеспечение финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы.

Однако обеспечение реальной хозяйственной самостоятельности муниципальных образований сегодня сталкивается с большими трудностями: возрастает нагрузка и перекладывается ответственность на органы местного самоуправления в социально-культурной и коммунально-бытовой областях, так как передача муниципальным образованиям некогда ведомственных объектов этих сфер осуществляется без учета реальных возможностей организации управления на местах, без должного финансирования. Органам местного самоуправления не хватает средств на содержание этих объектов, их модернизацию и поддержку. У многих сел вообще отсутствует материальная база.

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

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

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

4. Самостоятельность муниципальных образований гарантируется нормами муниципального права в пределах их полномочий. Пределы полномочий местного самоуправления устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями и уставами субъектов, их законами.

При этом ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, запрещается. Самостоятельность муниципальных образований в пределах их полномочий обеспечивается конституционным правом на судебную защиту.

Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, как гласит статья 4 Европейской Хартии о местном самоуправлении, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти.

**§ 3. Организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций**

Основное содержание рассматриваемого принципа раскрывает статья 12 Конституции Российской Федерации: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Государство, таким образом, признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня, самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. В соответствии со статьей 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Принцип организационного обособления местного самоуправления призван прежде всего обеспечить возможность муниципальным образованиям, «не нарушая более общих законодательных положений», — как провозглашает статья 6 Европейской Хартии о местном самоуправлении, — самим «определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление». В соответствии с данным положением статья 131 Конституции Российской Федерации закрепляет, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Рассматриваемый принцип предопределяет основы взаимоотношений муниципальных образований между собой, муниципальных органов и органов государственной власти, а также статус муниципальных служащих.

Согласно статье б Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации» от 28 августа 1995 г. муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между ними. При этом подчиненность одного муниципального образования другому не допускается. Наименование органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в соответствии со статьей 17 названного выше Закона должны определяться уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

На основе данного принципа строятся взаимоотношения органов и должностных лиц местного самоуправления с государственными органами и государственными должностными лицами. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. закрепляет, что:

а) образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается (ст. 17);

б) осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается (ст. 14);

в) должностные лица местного самоуправления не относятся к категории государственных служащих (ст. 1);

г) решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда (ст. 44).

Вместе с тем муниципальное законодательство не только обеспечивает защиту местного самоуправления от незаконного вмешательства государственных органов в деятельность органов местного самоуправления, но и устанавливает основы их тесного взаимодействия.

Органы местного самоуправления вступают во взаимодействие с органами государственной власти, реализуя отдельные государственные полномочия, которыми они могут наделяться законом в соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации, а также осуществляя решения, принятые органами государственной власти, оказывая в соответствии с законом содействие государственным органам в выполнении их задач и функций на местном уровне.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации» от 28 августа 1995 г. наделяет представительные органы местного самоуправления правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации, а также закрепляет обязанность органов государственной власти, государственных должностных лиц рассматривать направленные им обращения органов и должностных лиц местного самоуправления.

Государственные органы обеспечивают соблюдение законности в деятельности местного самоуправления.

**§ 4. Соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям**

Европейская Хартия о местном самоуправлении исходит из того, что финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочий (ст. 9). Этот важнейший принцип местного самоуправления получил свое правовое закрепление в Конституции Российской Федерации, законодательстве о местном самоуправлении. Без его реализации невозможно обеспечить самостоятельность, реальность и эффективность местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации, гарантируя экономическую и финансовую самостоятельность местного самоуправления, признает и защищает наравне с другими формами собственности муниципальную собственность (ст. 8). В муниципальной собственности находятся имущество органов местного самоуправления, включая средства местного бюджета и другие финансовые ресурсы, муниципальный жилищный фонд, объекты инженерной и социальной инфраструктуры, предприятия, земельные участки и другое движимое и недвижимое имущество.

Статья 132 Конституции Российской Федерации предоставляет органам местного самоуправления право самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы.

Согласно статье 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. неотъемлемым атрибутом каждого муниципального образования является муниципальная собственность и местный бюджет. Закон требует, чтобы муниципальным образованиям была обеспечена экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями. Статья 6 данного Закона предусматривает, что в случае, если в границах территории муниципального образования имеются другие муниципальные образования, то предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта Российской Федерации, а в отношении внутригородских муниципальных образований — уставом города.

Названный Федеральный закон закрепляет гарантии обеспечения минимальных местных бюджетов, которые должны формироваться на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, устанавливаемых законами субъектов Российской Федерации. В соответствии с данным Федеральным законом органы местного самоуправления должны обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации (ст. 37). Однако закрепленный Законом механизм финансового обеспечения муниципальной деятельности в полной мере пока не действует: необходимо приведение налогового, бюджетного законодательства в соответствие с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г.

Важной гарантией реализации рассматриваемого принципа являются конституционные положения о финансировании осуществления отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться законом органы местного самоуправления и о компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст. 132 и 133).

Однако эти конституционные положения также требуют разработки правового механизма приведения их в действие. Так, на Всероссийском совещании по вопросам местного самоуправления (1995 г.) отмечалось, что федеральные органы власти, устанавливая льготы различным категориям граждан, перекладывают по существу на органы местного самоуправления ответственность за их реализацию, не восполняя при этом дополнительные расходы, которые вынуждены нести органы местного самоуправления'. И хотя Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. закрепил, что решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств, проблема сохраняется, ибо население обращается по этим вопросам прежде всего в органы местного самоуправления.

**§ 5. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением**

Сущность местного самоуправления проявляется не только в финансово-экономической и организационной самостоятельности муниципального образования, но и в собственной ответственности его населения, берущего на себя бремя решения вопросов местного значения.

Население решает вопросы местного значения непосредственно или через органы местного самоуправления. Причем наличие у муниципального образования выборных органов согласно статьям 1 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. является обязательным. Органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения.

Принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением призван обеспечить:

а) эффективность осуществления местных задач, отнесенных к ведению муниципальных образований;

б) учет и защиту интересов населения муниципальных образований в деятельности органов местного самоуправления;

в) тесную связь населения с органами и должностными лицами местного самоуправления.

Решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенных уставом муниципального образования к его ведению, зависит прежде всего от того, насколько эффективно организована работа органов местного самоуправления, насколько инициативны и предприимчивы они в своей деятельности. Поэтому в случае неудовлетворительного решения вопросов местной жизни претензии населения муниципального образования должны быть обращены к органам и должностным лицам местного самоуправления, а также к себе, ибо население самостоятельно формирует муниципальные органы, а также непосредственно решает в соответствии с Законом вопросы местного значения.

Реализация названного принципа предполагает использование населением муниципальных образований различных форм контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, которые находят свое закрепление в уставах муниципальных образований. Деятельность муниципальных органов должна исходить из интересов населения, его исторических и иных традиций.

В уставе муниципального образования устанавливаются основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Ответственность в соответствии со статьей 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. наступает в результате утраты доверия населения.

Население вправе выразить свое отношение к выборным органам местного самоуправления и выборным должностным лицам на местном референдуме, а также используя другие формы прямого волеизъявления, например отзыв выборного должностного лица.

**§ 6. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления**

Для Российской федерации характерно многообразие форм организации и осуществления местного самоуправления. Это обусловлено рядом причин.

Во-первых, на организацию местного самоуправления в Российской Федерации оказывает влияние федеративное устройство нашего государства. В соответствии со статьей 72 Конституции Российской федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относится установление общих принципов организации местного самоуправления. В рамках данных общих принципов субъекты Российской федерации самостоятельно осуществляют более детальную регламен-. тацию организации местного самоуправления.

Во-вторых, Российская Федерация — многонациональная страна, многие регионы которой отличаются самобытностью, особенностью исторических и иных местных традиций. Все это не может не накладывать отпечаток на формы и способы организации и осуществления местного самоуправления.

Статья 5 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской федерации регулирование законами в соответствии с федеральным законом особенностей организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций. Существуют особенности организации местного самоуправления в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях. Право регулирования этих вопросов Федеральный закон закрепил за федеральными органами государственной власти (ст. 4).

Особенности организации местного самоуправления в Российской Федерации обусловлены и разнообразием основных типов поселений. По данным Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям в Российской Федерации можно выделить 9 основных типов поселений. Всего же с учетом их подвидов можно говорить о более 80 специальных типов поселений в России\*. Наконец, многообразие форм организации и осуществления местного самоуправления связано с возможностью самого населения избрать ту или иную организационную модель местного самоуправления. Конституция Российской Федерации предоставляет населению муниципального образования самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. предусматривает право муниципального образования самостоятельно разрабатывать и принимать свой устав, в котором закрепляются конкретные формы организации местного самоуправления: структура и порядок формирования органов местного самоуправления; формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения; наименование и полномочия выборных, других органов местного самоуправления, а также вопросы организации местного самоуправления, обусловленные проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций, и другие вопросы организации местного самоуправления.

**§ 7. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина**

Значение принципа соблюдения прав и свобод человека в муниципальной деятельности обусловлено тем, что Конституция Российской Федерации признает человека, его права и свободы высшей ценностью (ст. 2) и устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности не только органов государственной власти, но и местного самоуправления (ст. 18).

Права и свободы гражданина реализуются прежде всего на местном уровне, там, где он живет, осуществляя трудовую, политическую и иную деятельность. Поэтому их реализация во многом зависит от деятельности органов местного самоуправления.

Осуществление рассматриваемого принципа обеспечивается:

1. Муниципальной деятельностью по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Эти вопросы охватывают основные сферы местной жизни:

образования, здравоохранения, жилищно-коммунальную, землепользования, торгового, бытового, транспортного и других видов обслуживания населения. В данных областях местной жизни, отнесенных к ведению муниципальных образований, происходит реализация основных социально-экономических прав и свобод граждан. Успешно и эффективно реализуя свои функции в этих сферах местной жизни, органы местного самоуправления способствуют осуществлению важнейших социально-экономических прав и свобод граждан.

2. Осуществляя функцию охраны общественного порядка, оказывая содействие в проведении выборов в государственные органы власти, всероссийских референдумов, референдумов субъектов Российской Федерации, проводя муниципальные выборы и местные референдумы, органы местного самоуправления участвуют в создании необходимых условий для реализации личных и политических прав и свобод граждан на местном уровне.

3. Организация местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях дает возможность каждому гражданину непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения. Устав муниципального образования закрепляет конкретные формы, порядок и гарантии такого участия граждан, которые призваны обеспечить реализацию закрепляемого в статье 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. права граждан на осуществление местного самоуправления посредством форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

4. В соответствии со статьей 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В развитие этого конституционного положения статья 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. закрепляет, что нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

**§ 8. Законность в организации и деятельности местного самоуправления**

Принцип законности — один из основных конституционных принципов российской государственности. Статья 15 Конституции Российской Федерации закрепляет: органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединение обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Законность выступает важнейшей гарантией местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации устанавливает запрет на ограничение прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (ст. 133).

Принцип законности требует, чтобы организация и деятельность местного самоуправления осуществлялась на основе закона и в рамках закона. Государство, признавая и гарантируя местное самоуправление, обеспечивает вместе с тем соблюдение законности в системе местного самоуправления. Речь идет о контроле за соблюдением органами местного самоуправления правовых норм, а не о целесообразности или качестве принимаемых муниципальными органами решений по вопросам местной жизни.

Статья 8 Европейской Хартии о местном самоуправлении устанавливает основные критерии, предъявляемые к государственному контролю за деятельностью органов местного самоуправления:

«1. Любой административный контроль над органами местного самоуправления может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных конституцией или законом.

2. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов».

Соблюдение законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления обеспечивается прежде всего с помощью прокурорского надзора.

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской федерации» в редакции от 17 ноября 1995 г. прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением законов органами местного самоуправления, за соблюдением ими прав и свобод человека и гражданина. В целях осуществления своих функций прокурор, его заместители вправе присутствовать на заседаниях органов местного самоуправления, участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов.

Прокурор или его заместители приносят протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу местного самоуправления, которые издали этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного органа местного самоуправления — на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе устанавливать сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу местного самоуправления, которые полномочны устранить допущенные нарушения. Представление прокурора подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих, и доложено прокурору в письменной форме о результатах принятых мер.

Статья 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. конкретизирует предмет прокурорского надзора в отношении местного самоуправления: прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований органами и должностными лицами местного самоуправления.

Обеспечение законности в организации и деятельности местного самоуправления осуществляется также с помощью судебных органов. В судебном порядке могут быть обжалованы решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, а также решения и действия органов и должностных лиц местного самоуправления.

Кроме того, важными полномочиями по пресечению незаконной деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления обладают законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта Российской Федерации. В порядке, предусмотренном статьей 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г., данные органы решают вопрос о прекращении полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Необходимо также иметь в виду, что соблюдение законности в организации и деятельности местного самоуправления обеспечивается контролем представительного органа местного самоуправления за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Контроль за соответствием устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам и законам субъекта Российской Федерации осуществляют субъекты Российской Федерации при государственной регистрации устава. В случае противоречия устава муниципального образования Конституции и законам муниципальному образованию отказывают в государственной регистрации его устава. Однако данный отказ может быть обжалован в судебном порядке.

**§ 9. Гласность деятельности местного самоуправления**

Гласность — важный элемент демократической системы управления обществом и государством. С помощью гласности обеспечивается демократизм управленческой деятельности, ее под-контрольность обществу, а также возможность граждан влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы, права и свободы.

Реализация принципа гласности в работе органов местного самоуправления означает открытый характер их деятельности, систематическое информирование о ней населения.

Способы обеспечения гласности нашли свое правовое закрепление в нормах муниципального права, в практике местного самоуправления.

Статья 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. устанавливает обязанность органов местного самоуправления обеспечить получение гражданами полной и достоверной информации о своей работе. Осуществление этого важнейшего требования предполагает, во-первых, информирование населения о заседаниях представительных органов местного самоуправления, о вопросах, решаемых выборными и другими органами местного самоуправления.

Во-вторых, органы местного самоуправления должны доводить до сведения граждан содержание решений, принимаемых ими. В соответствии со статьей 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Кроме того, Закон обязывает органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина (ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В-третьих, устанавливаемая Законом обязанность органов местного самоуправления обеспечить получение гражданами полной и достоверной информацией о своей деятельности предполагает использование традиционных организационно-массовых форм работы с избирателями, используемых в свое время местными Советами и их исполнительными комитетами. Многие из этих форм получили свое правовое отражение в уставах муниципальных образовании, регламентах представительных органов местного самоуправления, других нормативных правовых актах, определяющих статус депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления. К этим формам обеспечения гласности в работе органов местного самоуправления относятся: отчеты депутатов и выборных должностных лиц перед населением; их встречи с избирателями; выступления в средствах массовой информации, организация «горячих линий», когда граждане могут по телефону получить необходимую им информацию, и т.п.

Гражданам гарантируется возможность получения полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом. Так, Закон Российской федерации «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. устанавливает перечень сведений, относимых к государственной тайне. К государственной тайне согласно статье 5 данного Закона могут быть отнесены, в частности, сведения о силах и средствах гражданской обороны, об объектах, планах (заданиях) государственного оборонного заказа и др. Закон также устанавливает перечень сведений, не подлежащих засекречиванию, а именно: о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям, о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина и др.

Большую роль в осуществлении принципа гласности в системе местного самоуправления призваны играть средства массовой информации. Статья б Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. относит к предметам ведения местного самоуправления вопросы организации и содержания муниципальной информационной службы, а также создания условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом «Об экономической поддержке районных (городских) газет» от 24 ноября 1995 г. в целях обеспечения конституционного права граждан на получение своевременной и объективной информации, информационного обеспечения реформ местного самоуправления и активного участия граждан в местном самоуправлении осуществляется экономическая поддержка районных (городских) газет. Экономическая поддержка оказывается районным (городским) газетам, внесенным в Федеральный реестр районных (городских) газет, путем выделения средств из федерального бюджета на развитие материально-технической базы районных (городских) газет и оплату расходов, связанных с их производством и распространением (оплата полиграфических услуг, бумаги, услуг федеральной почтовой связи).

Последовательное осуществление принципа гласности в деятельности органов местного самоуправления создает необходимые предпосылки и условия для участия граждан в контроле за работой муниципальных органов, в решении вопросов местного значения. Так, реализация населением права на правотворческую инициативу в вопросах местного значения, согласно статье 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г., обязывает органы местного самоуправления рассматривать проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением, на открытом заседании с участием представителей населения. Результаты рассмотрения должны быть официально опубликованы (обнародованы).

Практика местного самоуправления свидетельствует, что наиболее важные проекты решений по вопросам местного значения (например, проект устава муниципального образования) могут быть опубликованы в целях обсуждения их населением.

Получая объективную информацию о состоянии местных дел, ощущая свою причастность к их решению, граждане обращаются в органы местного самоуправления с предложениями, заявлениями, жалобами. Статья 26 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. закрепляет обязанность органов и должностных лиц местного самоуправления давать ответ по существу индивидуальных и коллективных обращений граждан в течение одного месяца.

**§ 10. Коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления**

Характерной чертой организации и деятельности местных советских органов власти являлись коллегиальные начала в организации и деятельности Советов, их исполнительных комитетов. Принцип коллективности пронизывал всю организацию работы Советов и их органов.

Становление местного самоуправления в Российской федерации сопровождалось переходом от исполкомовско-коллегиальной формы исполнительной власти к принципу единоначалия в руководстве местным исполнительным аппаратом. Коллегиальное принятие исполнительными комитетами решений часто служило прикрытием безответственности местной номенклатуры перед населением. В целях утверждения принципа индивидуальной ответственности и устранения коллективной безответственности в деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от б июля 1991 г. закрепил: «Деятельностью местной администрации руководит глава местной администрации... Глава местной администрации осуществляет свои полномочия на принципах единоначалия» (ст. 30).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г., закрепляя коллегиальный порядок деятельности представительного органа местного самоуправления (ст. 15), оставляет по существу открытым вопрос о принципах организации и деятельности иных органов местного самоуправления. Данный вопрос должен регулироваться уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Органы, осуществляющие управление в системе местного самоуправления, могут действовать как на основе коллегиальности (т.е. представлять собой коллегиальные органы управления), так и на основе принципа единоначалия. В любом случае данные органы в соответствии с уставами муниципальных образований наделяются собственной компетенцией в решении вопросов местного значения и несут ответственность в случаях и порядке, установленных в уставе муниципального образования.

Коллегиальные начала в организации и деятельности представительного органа местного самоуправления проявляются в том, что данный орган является коллегиальным органом, численный состав которого определяется уставом муниципального образования, и свои решения принимает в коллегиальном порядке. Уставы муниципальных образований закрепляют организационно-правовые гарантии коллегиальности принятия данными органами своих решений: это прежде всего требования кворума, необходимого для работы представительного органа, а также кворума, необходимого для принятия решения. Принцип коллегиальности работы представительного органа проявляется и на стадии подготовки проектов решений (привлечение представителей заинтересованных предприятий, учреждений, организаций), в работе депутатских комиссий, образуемых представительным органом, и т.д. Принцип коллегиальности предполагает также создание необходимых условий депутатам представительного органа для их активного и конструктивного участия в подготовке и принятии решений: депутаты должны иметь возможность заблаговременно ознакомиться с проектами решений, получить необходимую информацию, свободно высказывать свое мнение, а также предложения, замечания по обсуждаемому представительным органом вопросу.

Принцип единоначалия, на основе которого может быть построена деятельность органов управления в системе местного самоуправления, допускает возможность использования и коллегиальных начал, в частности, при подготовке проектов актов этих органов, выработке решений по наиболее важным вопросам управления местной жизнью. Так, практика местного самоуправления показывает, что единоначальная деятельность главы местной администрации может сочетаться с работой коллегии, которая образуется при главе местной администрации в составе руководителей структурных подразделений местной администрации или ином составе и выполняет совещательные функции.

**§ 11. Государственная гарантия местного самоуправления**

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление (ст. 12 Конституции Российской Федерации). В соответствии с Конституцией Российской Федерации государственные гарантии осуществления местного самоуправления определяются в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г., других федеральных законах, конституциях, уставах и иных законах субъектов Российской Федерации.

Осуществление рассматриваемого принципа означает прежде всего создание системы правовых гарантий защиты прав местного самоуправления. Государство устанавливает правовые основы организации и деятельности местного самоуправления, правовые гарантии финансовой, экономической и организационной самостоятельности местного самоуправления, принципы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. Конституция Российской Федерации, законодательство о местном самоуправлении обеспечивают судебную защиту прав местного самоуправления, устанавливают запрет на ограничение прав местного самоуправления, гарантируемых Конституций Российской Федерации и федеральными законами.

Статья 132 Конституции Российской Федерации предусматривает материально-финансовое обеспечение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться законом, а статья 133 — компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Конституция Российской Федерации признает и защищает равным образом муниципальную собственность наряду с частной, государственной и иными формами собственности (ст. 8).

Статья 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов. Минимально необходимые расходы устанавливаются законами субъектов Российской Федерации на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. При этом органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже муниципальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством.

Государство устанавливает ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Ответственность наступает в соответствии с законом.

Осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами законом не допускается.

Государственная гарантия местного самоуправления не исчерпывается созданием правовой базы местного самоуправления, правового механизма защиты прав местного самоуправления.

Статья 9 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. определяет более широкие задачи государственной поддержки местного самоуправления: создание необходимых правовых, организационных, материально-финансовых условий для становления и развития местного самоуправления, оказание содействия населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Но вопрос о государственной поддержке местного самоуправления, как справедливо отмечалось на Всероссийском совещании по вопросам местного самоуправления (1995 г.), требует взвешенности, ибо грань между поддержкой государства и вмешательством в решение вопросов местного значения слишком зыбка.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к компетенции Российской федерации и ее субъектов принятие соответственно федеральных и региональных программ развития местного самоуправления (ст. 4 и 5).

Правительство Российской Федерации в целях обеспечения становления и развития местного самоуправления 27 декабря 1995 г. утвердило Федеральную программу государственной поддержки местного самоуправления.

Программа предусматривает следующие основные направления государственный поддержки местного самоуправления:

формирование правовой основы местного самоуправления;

формирование финансово-экономический основы местного самоуправления;

организационно-методическая поддержка местного самоуправления и формирование системы государственного контроля за деятельностью местного самоуправления;

информационная поддержка и информационное обеспечение деятельности местного самоуправления;

создание системы подготовки и переподготовки кадров для органов местного самоуправления.

В Программе предусматриваются два основных этапа ее исполнения:

первый этап — в течение 1996 г. — предусматривает создание базовых условий для формирования системы местного самоуправления и прежде всего правовой основы местного самоуправления. Необходимо закрепить правовые гарантии местного самоуправления, разграничить финансовые и материальные средства между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, создать систему кадрового и информационного обеспечения;

второй этап — в течение 1997—1998 гг. — предусматривает осуществление мероприятий по реальному становлению системы местного самоуправления.