**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

**ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.**

**ВЛАДИМИРСКИЙ ФИЛИАЛ**

#### Кафедра «Социально - гуманитарных дисциплин»

**Реферат по курсу "Конституционное право"**

**Тема: "Основы организации государственной власти и местного самоуправления".**

студент

заочного отделения,

3 курса, 101 СрП/ГР группы

Владимир, 2003 г.

Содержание

стр.

Введение 3

1. Становление местного самоуправления

в России 4

1. Правовые основы органов местного

самоуправления на современном этапе 9

1. Структура и система органов местного

самоуправления 12

Заключение 17

Список использованной литературы 18

ВВЕДЕНИЕ

Основной задачей демократического государства является создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод его граждан. При этом вопрос рационального государственного устройства сводится к созданию такой системы власти и управления, при которой эта задача решалась бы наиболее эффективно. Объективно существуют проблемы, которые могут быть решены только на общегосударственном уровне с привлечением централизованных средств и ресурсов. К таким проблемам следует отнести обеспечение территориальной целостности, независимости, создание единой правовой базы, разработку и реализацию государственной политики во внешнеполитической и внешнеэкономической областях, конституционное признание и гарантии основных прав и свобод граждан, принятие и реализацию государственных программ в области науки, культуры, образования, здравоохранения, социальной защиты, правопорядка и безопасности и т.п.

Но в то же время реализация многих из перечисленных задач, обеспечение определенного уровня жизни населения осуществляется не в государстве вообще, а в конкретных территориальных образованиях компактного проживания граждан - муниципальных образованиях. Именно здесь должны быть, прежде всего, созданы условия для реализации гарантированных государством прав и свобод, а также обеспечена возможность благоустроенного проживания. Здесь необходимо ежедневно обеспечивать их безопасность, предоставлять медицинское обслуживание, давать возможность получения стандартного образования, создавать рабочие места, оказывать транспортные, торговые, бытовые, коммунальные услуги.

Но для того, чтобы решать поставленные задачи необходимо обеспечить правовые основы для деятельности органов местного самоуправления.

1. Становление местного самоуправления в России.

Обращаясь к истории Российского государства, мы можем проследить основные этапы становления и развития самоуправления в России для учета и дальнейшего использования исторического опыта при определении и уточнении целей и задач, которые должны быть решены государством и обществом.

Земская реформа Ивана IV, призванная уничтожить опустошавшую страну систему кормлений, предоставила широкие полномочия "земским" и "губным" старостам, избираемым населением. В задачу земских и губных властей входило преимущественно выполнение поручений центрального правительства по управлению, прежде всего сбор налогов. Решение ими местных проблем считалось второстепенным делом. Однако несомненным прогрессивным элементом реформы было внедрение выборного начала во всех сферах управления[[1]](#footnote-1).

С 1719 г. Петр предпринял новую реформу, которая привела к еще большей бюрократизации страны и централизации административной системы. Губернии разделены на провинции, провинции на дистрикты. Во главе провинций и дистриктов поставлены коронные чиновники, назначаемые из центра и подчиненные только центру. Таким образом, Петром был осуществлен тип полицейского государства и перед бюрократией поставлены самые широкие задачи: не только правосудие и безопасность жителей, но и образование, благотворительность, медицина, поощрение торговли и промышленности - все это возлагалось на администрацию.

Новая коренная реформа в области земского и городского управления последовала затем в конце ХVIII века при Екатерине II; эта реформа оставила гораздо более глубокие следы, чем попытки Петра I, как в российском законодательстве, так и в последующей практической деятельности городских и земских учреждений.

Обратить внимание на эту сторону русской общественной жизни Екатерину II заставили бесчисленные злоупотребления администрации и широко распространившееся недовольство населения. В 1766 г. Екатерина издает манифест об избрании в комиссию депутатов от всех местностей и должностей для обсуждения местных нужд. Дворяне высылали от каждого уезда по депутату; городские обыватели по одному от города; прочие сословия и звания по одному от своей провинции.

В начале 1786 г. новые учреждения были введены в Москве и Петербурге, а затем - и в остальных городах Империи. Однако в большинстве уездных городов вскоре было введено упрощенное самоуправление: непосредственное собрание всех членов градского общества и при нем небольшой выборный совет из представителей разных групп городского населения для отправления текущих дел. В небольших городских поселениях коллегиальное начало совсем уничтожалось, и все самоуправление было представлено в лице так называемых "городовых старост".

Но, несмотря на это, именно законодательство Екатерины II можно считать первой попыткой формирования российской системы местного самоуправления.

Сразу же после отмены крепостного права, крестьянское общественное устройство в сельской местности (по Положению 1861 г.) представляло из себя сословные волости. Волостное управление составляли волостной сход, волостной старшина с волостным правлением и волостной крестьянский суд. Должности крестьянского общественного управления замещались по выбору на три года. Сельский сход и сельский староста составляли сельское общественное управление. Сход выбирал сельских должностных лиц, решал дела о пользовании общинной землей, вопросы общественных нужд, благоустройства, призрения, обучения грамоте членов сельского общества, осуществлял раскладку казенных податей, земских и мирских денежных сборов и т.п. Сельский староста наделялся обширными полномочиями как по делам общественным, в пределах компетенции сельского общественного управления, так и административно-полицейским (охрана общественного порядка, безопасность лиц и имуществ, паспортный контроль). В отсутствие сельского старосты решения сельского схода считались незаконными.

Александр II учредил Положение о земских учреждениях, которое, после опубликования 1 января 1864 года, в течение нескольких лет было распространено на тридцать четыре губернии Европейской России. Собственно введение земских учреждений началось с февраля 1865 г. и в большинстве губерний закончилось к 1867 г.

Несколько лучшая судьба сложилась у наиболее прогрессивной реформы городского самоуправления, объявленной с утверждением Александром II 16 июня 1870 г. Городового Положения.

Городовым Положением 1870 г. избирательное право, как активное, так и пассивное, предоставлено было каждому городскому обывателю, к какому бы сословию он ни принадлежал. Если он был русским подданным, имел не менее 25 лет от роду и владел в пределах города какой-нибудь недвижимой собственностью или же уплачивал в пользу города сбор со свидетельств: купеческого, промыслового на мелочной торг (лицензию на право мелкой торговли), то пользовался правом не только избирать, но и самому быть избранным в гласные[[2]](#footnote-2).

Лучшей стороной реформы 1870 г. было предоставление городскому общественному управлению сравнительно широкой самостоятельности в ведении городского хозяйства и решении местных дел. Утверждению губернской администрации или в некоторых случаях министерства внутренних дел подлежали лишь наиболее важные постановления думы (как правило, финансовые). Огромное же большинство дел, в том числе и годовые сметы, решались думою окончательно и не нуждались ни в чьем утверждении. На губернатора возлагался надзор лишь за законностью действий органов городского самоуправления. Судебную защиту городского самоуправления должны были обеспечивать губернские по городским делам присутствия. В состав губернского по городским делам присутствия входили: губернатор, вице-губернатор, председатель казенной палаты, прокурор окружного суда, председатель губернской земской управы, городской голова губернского города и председатель мирового съезда.

Но при всех своих недостатках Положение 1870 г. все же являлось крупным шагом вперед как по сравнению с предшествующим периодом, так и с той ситуацией, в которой оказалось городское самоуправление в конце ХIХ - начале ХХ веков. Будучи построено на идее доверия к общественной самостоятельности, оно вызвало российские города из спячки и придало им ту силу и значение, о которых лишь мечтали преобразователи ХVIII века[[3]](#footnote-3). Оно позволило говорить о реальных предпосылках формирования в России муниципального права, и, несмотря на усиление административных начал 90-х годов ХIХ столетия, способствовало всплеску муниципального законотворчества 1906-1917 годов.

Неожиданный для властей общественный подъем 1904-1905 гг. поставил вопрос о преобразовании всего государственного строя на конституционных началах. 6 августа 1905 г. было издано положение о законосовещательной Государственной Думе, а 17 октября Высочайшим манифестом Николая II на правительство была возложена задача "установить, как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы, и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от Нас властей"[[4]](#footnote-4).

Последняя в дореволюционное время попытка повысить роль самоуправления в государстве, реформировать систему земского и городского самоуправления, расширив прав их учреждений, была предпринята Временным Правительством.

3 марта 1917 г. Временное Правительство приняло Декларацию, где во главу предстоящих преобразований ставилась реформа местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права.

После Октября 1917 года земское самоуправление просуществовало недолго. Несмотря на то, что одни из первых декретов Временного Рабочего и Крестьянского Правительства говорили о расширении прав местного самоуправления. В ноябре 1917 г. состоялся земский съезд, который пытался наметить пути преодоления кризиса, но уже 19 декабря 1917 г. за подписью председателя Совета Народных Комиссаров В.И.Ленина был опубликован декрет "Об учреждении комиссариата по местному самоуправлению", образовываемого для благой цели "объединения деятельности всех городских и земских учреждений"[[5]](#footnote-5). Вновь созданному ведомству из Комиссариата внутренних дел были переданы: главное управление по делам местного хозяйства, касса городского и земского кредита, так и не ставшая Банком, и другие относящиеся к местному самоуправлению учреждения.

Однако, уже в процессе подготовки первой Конституции РСФСР 1918 года, при работе над разделом 3 "Конструкция Советской власти" (часть Б "Организация Советской власти на местах"), большинство предлагавшихся проектов организации местной власти строились на системе и опыте деятельности земского и городского самоуправления, были пронизаны их идеологией. Естественно, все эти проекты были отклонены комиссией ВЦИК или просто не рассматривались ею. В 1919 году началась работа по поиску форм децентрализации управления, ведущаяся под лозунгами "борьбы с главкизмом" и "собирания коммун". Под "борьбой с главкизмом" подразумевалось формирование в структуре исполкомов местных Советов специальных отделов, задачей которых была организация коммунального хозяйства на местах ("откоммунхозы"). Декретами СНК им передавались функции главков ВСНХ и частично отраслевых наркоматов. "Борьба с главкизмом" завершилась Постановлением СНК, утвердившим "Положение о городских Советах" (1925 г.) и "Положение о местных финансах" (1926 г.), сформировавших достаточно независимую хозяйственно-организационную власть на местах[[6]](#footnote-6).

В апреле 1927 г. ХV партконференция ВКП(б) объявила курс на централизацию власти и управления. С 1928 года закрыты "откоммунхозы" и ГУКХ, идут "чистки" аппаратов местных Советов и центрального аппарата, научных кадров. Принимается новый закон о финансах местных Советов, который вводит остаточный принцип финансирования (после затрат на индустриализацию) местных хозяйств. Муниципальная наука пропадает, муниципальные ученые исчезают бесследно...

Начиная с провозглашенного центральной властью процесса перестройки, демократизации общества и в ходе дальнейших событий, повлекших за собой т.н. парад "суверенитетов", распад СССР и смену политического режима в Российской Федерации становление и развитие системы местного самоуправления входит в новую фазу. Конец 80-х годов характеризуется целенаправленными попытками внедрения элементов самоуправления сначала в трудовые коллективы (хозрасчет, самофинансирование, выборность руководителей), а затем в качестве эксперимента и в региональные субъекты хозяйствования.

В апреле 1990 г. принимается Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР", который, несмотря на еще "советское" понимание его авторами самой сути самоуправления, был серьезным шагом вперед. Права, полномочия, ответственность, финансовая и материальная основа самоуправления были гарантированы законодательно. Это позволило начать на местах работу по становлению системы самоуправления на более прочной основе. Местное самоуправление в Законе СССР "Об общих началах местного самоуправления..." понималось как "самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения"[[7]](#footnote-7). В качестве механизма реализации самоуправления в Законе выступают местные Советы, органы территориального общественного самоуправления, а также непосредственные формы демократии - местные референдумы, собрания, сходы граждан.

За короткий период союзным законодателем было проведено достаточно последовательное изменение всего союзного законодательства и нормативной правовой базы: 14 июля 1990 г. Совет Министров СССР принял постановление "Об изменении и признании утратившими силу решений Правительства СССР в связи с принятием Закона СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР", 5 марта 1991 г. Верховным Советом СССР принят Закон "Об изменении и признании, утратившими силу, законодательных актов СССР в связи с принятием Закона СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР". Принимаемое союзным парламентом новое законодательство о собственности, земле, аренде, кооперации изменяло характер отношений местных органов власти с государственными предприятиями, кооперативами, гражданами.

Процесс формирования законодательной базы местного самоуправления в 1990-1991 годах пошел и на уровне союзных республик, особенно интенсивно и противоречиво он проходил в Российской Федерации. Обусловили это две тенденции тогдашнего российского руководства: понимание закономерности и необходимости формирования самоуправленческих начал в управлении на местах и борьба с союзным руководством за право централизованного руководства своей территорией. Определенным отражением этих тенденций стал принятый 10 октября 1990 г. Закон РСФСР "О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям", несколько расширивший круг полномочий местных органов власти, но фактически восстановивший их вертикальную подчиненность как по линии исполнительных органов (исполкомов), так и по линии самих Советов.

Российскому законодателю понадобилось более года, чтобы 24 мая 1991 г. Съездом народных депутатов РСФСР был принят Закон РСФСР "Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления". Вслед за этим принимается Закон РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР", менее демократичный, чем союзный закон, но более точно отражающий реальное состояние дел в области самоуправления. К его достоинствам можно отнести большую практическую применимость и возможность использования напрямую, без дополнительных нормативных актов, что позволило более четко структурировать систему органов местного самоуправления. Это уже была другая, противоположная союзной, модель организации местного самоуправления, но и она могла быть вполне работоспособной.

Однако ситуация с разработкой нового законодательства сложилась таким образом, что наряду с новыми законами, прогрессивными по своей сути, действовали и старые, либо новые, но разработанные на основе иных концепций. Так, одновременно с Законом РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР", действовали законодательные акты в области административно - территориального устройства, бюджетного процесса, значительно нарушающие права местного самоуправления. Принятый осенью того же года Закон РСФСР "О краевом (областном) Совете народных депутатов и краевой (областной) администрации" практически дублировал круг полномочий и компетенцию Советов, определенную в Законе РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР".

Попытка законодательно закрепить финансовую самостоятельность местного самоуправления в принятом Верховным Советом РСФСР 15 апреля 1993г. Законе "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления" не увенчалась успехом. Действующий и по сегодняшний день закон практически игнорируется всеми органами власти.

Но вместе с тем Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства" и Закон Российской Федерации "О местном самоуправлении" сыграли важнейшую роль в развитии начал местного самоуправления в нашей стране. Они достаточно подробно разработали вопрос о финансово-экономических предпосылках самостоятельности местного самоуправления, ввели понятие муниципальной собственности, определили основные механизмы правовой защиты местного самоуправления.

Политическая обстановка в стране к осени 1993 г. разразилась конституционным кризисом. В период с сентября-октября 1993 г. и до принятия новой Конституции Российской Федерации нормативная и законодательная база сводилась к ряду Указов Президента Российской Федерации. Принятие 12 декабря 1993 г. новой Конституции разрешило ситуацию в пользу местного самоуправления и признало объективную необходимость его существования и правовых гарантий на высшем законодательном уровне.

1. Правовые основы органов местного

самоуправления на современном этапе.

Новая Конституция России определила местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом, признавая и защищая экономическую основу самоуправления - муниципальную собственность равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Конституционное право граждан России на осуществление местного самоуправления обеспечивается самостоятельностью населения в решении вопросов местного значения, самостоятельностью органов, создаваемых населением для этой цели и конституционным запретом на ограничение прав местного самоуправления, обеспечивающимся судебной защитой. Общие исходные принципы организации местного самоуправления, установленные в Конституции России, соответствуют международным стандартам, закрепленным в Европейской Хартии местного самоуправления (принята Советом Европы 15 октября 1985 г.). Европейская Хартия определяет местное самоуправление как ПРАВО и действительную способность местных сообществ "контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел"[[8]](#footnote-8). Конституцией России право населения, местных сообществ на самоуправление не только признается, но и декларируется его гарантия всеми государственными органами: как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов Федерации. Это гарантии экономические, юридические, организационные. Реализация полномочий местного самоуправления должна обеспечиваться достаточными финансовыми ресурсами, наличием муниципальной, в том числе земельной, собственности.

Одно из ключевых понятий, раскрывающих сущность местного самоуправления - самостоятельность. Органы местного самоуправления, в соответствии с Конституцией, наделяются собственной компетенцией, свободой в осуществлении этой компетенции и несут за это ответственность. Самостоятельность местного самоуправления подчеркивается тем, что Конституция не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Однако это ни в коей мере не означает, что местное самоуправление находится вне системы государственно-властных отношений и абсолютно независимо от государства, как это порой утверждается противниками местного самоуправления. С точки зрения сохранения единства власти и государственности такая трактовка безусловно поверхностна и неправомерна. Речь в Конституции идет о самостоятельности в пределах полномочий. Полномочия же предоставляются законом, принимаемым органом государственной власти. Таким образом, для сохранения единства власти нет никакой необходимости лишать местное самоуправление самостоятельности. Помимо этого в государстве существуют такие институты, как государственный контроль за реализацией переданных государственных полномочий, предусмотренный частью 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации, прокурорский надзор за законностью в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, и, наконец, судебная власть. И что особо важно, пределы самостоятельности местного самоуправления определяются наличием и объемом его финансово-экономической базы, определяемой и регулируемой правовыми актами органов государственной власти.

Более того, в целях укрепления и сохранения территориальной целостности России как федерации возникает объективная необходимость выведения органов самоуправления из-под диктата органов государственной власти. Города, сельские населенные пункты, нынешние районы не являются экономически замкнутыми и самодостаточными образованьями и стремятся к "расширению" связей, укрепляющих "государственность". Поэтому федеральная власть, предоставляя и гарантируя в соответствии с Конституцией определенную самостоятельность местному самоуправлению, создает опору федеративному государству в решении вопросов, представляющих общенациональные и региональные интересы, и способствует консолидации всех структур власти.

Таким образом, правовой основой местного самоуправления является Конституция и закон, который ввел понятие "муниципальное образование" - городское, сельское поселение или иная территория, где действует местное самоуправление[[9]](#footnote-9). Это потребовалось потому, что в субъектах Федерации стали использоваться исторические и национальные наименования территорий и населенных пунктов (уезд, волость и др.). Типы муниципальных образований и их названия устанавливаются законами субъектов Федерации.

Согласно Конституции, границы территорий, где реализуется местное самоуправление, устанавливаются только с учетом мнения живущего там населения. Иными словами, жители сами должны решать, будет ли администрация небольшого города (поселка) подотчетна им или мэра (старосту) станет назначать районная администрация.

Органы местного самоуправления по закону обособлены от органов государственной власти Федерации и ее субъекта, на территории которого реализуется самоуправление. Власти субъекта не вправе вмешиваться в дела самоуправления, могут устанавливать лишь общие принципы его организации. Жители вправе сами, без предписаний, определять структуру органов местного самоуправления, непосредственно или через представительные органы принимать положения (уставы) муниципального образования и другие нормативные акты, регулирующие процедуру и порядок созыва сходов, собраний и т.п.

Согласно Конституции органы местного самоуправления владеют, пользуются и распоряжаются муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, охраняют общественный порядок. Им гарантируется право на судебную защиту и на компенсацию расходов, возникших в результате решений органов государственной власти или ограничения прав местного самоуправления. Но суды, как правило, встают не на их сторону.

Прямое указание закона "Об общих принципах организации местного самоуправления" на то, что в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Федерации должны предусматриваться средства для реализации муниципальными органами своих полномочий, зачастую игнорируется. Включаемые в федеральный бюджет расходы на содержание жилищного фонда и объектов социальной сферы, передаваемых в ведение органов местного самоуправления, можно рассматривать лишь в качестве финансового обеспечения бывшей государственной собственности.

Власти субъектов Федерации нередко лишают органы местного самоуправления некоторых полномочий. Так, губернатор Свердловской области пере подчинил окружным территориальным органам государственной (исполнительной) власти отделы социальной защиты населения (бывшие собесы), органы, регистрирующие предпринимательскую деятельность, загсы, административные и наблюдательные комиссии.

Субъекты Федерации разрабатывают модельные уставы органов самоуправления и порядок их регистрации. В некоторых регионах уставы утверждает региональная администрация, что позволяет ей влиять на их содержание и даже отходить от требований федерального законодательства. Например, в Московской области принят закон "Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью", где урегулирован порядок передачи областной собственности в муниципальную. Вместе с тем отчуждение муниципальной собственности предусмотрено в порядке, установленном областным законом. Это не соответствует федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления", согласно которому бюджетные средства, объекты собственности ни при каких обстоятельствах не должны отчуждаться органами власти субъектов Федерации.

Реализация населением конституционного права на местное самоуправление возможна либо непосредственно, либо через создаваемые им органы местного самоуправления и избираемых должностных лиц.

Оставляя за непосредственными формами прямого волеизъявления населения (местный референдум, сход и т.п.) право на принятие решений по принципиальным, наиболее существенным вопросам местного значения, необходимо признать, что регулярная, повседневная деятельность по осуществлению местного самоуправления и, в частности, по управлению муниципальным хозяйством, практически невозможна вне системы органов местного самоуправления, наделенных определенной компетенцией, необходимой для осуществления возложенных на них населением функций.

Во все периоды становления России как единой и великой державы, особенно в кризисные периоды, отчетливо проявлялись две тенденции: объединение на основе сильной центральной власти и разобщение, суверенизация территорий, ее составляющих. Причиной тому были, как объективные исторические и социально-экономические условия, так и субъективное желание удельных владетелей, или региональных элит, в современных политических терминах, быть всевластными хозяевами в своих ограниченных, но самодостаточных, с их точки зрения, пределах.

1. Структура и система органов местного

самоуправления в Российской Федерации.

"Органы местного самоуправления - выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти"[[10]](#footnote-10).

Органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являются собрание представителей (дума, муниципальный комитет и др.), глава местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и др.), которые избираются сроком на два года. На территориях нескольких городских или сельских поселений может быть создан единый орган. Федеральное законодательство устанавливает лишь общую, принципиальную схему организации местного самоуправления, а конкретизируют ее власти субъектов Федерации с учетом местных традиций.

Жители городских и сельских поселений с численностью населения до 5 тыс. человек вправе выбирать главу местного самоуправления или управляться без выборного лица - непосредственно через собрания (сходы); при численности населения от 5 до 50 тыс. избирать главу местного самоуправления (главу администрации) и собрание представителей; свыше 50 тыс. - главу администрации и собрание представителей[[11]](#footnote-11).

Жители городов, имеющих деление на районы, округа и т.д., могут избирать главу администрации и собрание представителей, жители районов - главу администрации района либо сформировать орган из представителей местного самоуправления городских и сельских поселений, хотя закон не обязывает это делать, чем активно пользуются власти субъектов Федерации.

Выборный представительный орган местного самоуправления по предложению администрации утверждает местный бюджет, вводит или отменяет местные налоги и сборы, а также принимает положение (устав) о местном самоуправлении, контролирует деятельность главы местного самоуправления. В соответствии с Указом Президента РФ "О гарантиях местного самоуправления" от 22 декабря 1993 г. № 2265 перечень полномочий этого представительного органа является исчерпывающим. Остальные полномочия, предусмотренные законом, реализует местная администрация. Указом установлено, что глава администрации вправе выносить на референдум проект положения (устава) о местном самоуправлении, председательствовать на заседаниях представительного органа, управлять муниципальным хозяйством, распоряжаться имуществом и объектами муниципальной собственности, разрабатывать местный бюджет, обеспечивать его исполнение, быть членом представительного органа местного самоуправления.

Все делегированные населением местному самоуправлению полномочия реализует представительный орган или выборное должностное лицо, которое граждане контролируют сами (через сходы) либо создав специальную структуру. Возможен и смешанный вариант, когда население избирает и представительный орган, и главу муниципального образования, полномочия между которыми поделены примерно так: первый принимает решения, имеющие обязательную силу, в том числе по управлению муниципальными финансами, регламентирует управление хозяйством, обладает правом преодоления вето главы муниципального образования на свое решение (две трети голосов). Глава муниципального образования управляет муниципальным хозяйством, формирует исполнительные органы, назначает соответствующих должностных лиц, имеет право вето на решения представительного органа.

Практика показывает, что такая модель эффективна в крупных городах. Когда к ней прибегают малые города, не исключены конфликты между мэром и представительным органом в силу малой численности депутатов и естественного стремления того и другого сосредоточить в своих руках всю полноту власти. Для малых и средних городов, крупных сельских поселений лучше, чтобы представительный орган имел все полномочия местного самоуправления, формировал исполнительные структуры, избирал или назначал должностных лиц.

В небольших муниципальных образованиях (сельских поселениях), где круг решаемых вопросов местного значения незначителен, представительские и исполнительные полномочия могут быть сосредоточены в одних руках - у выборного должностного лица (старосты). Но население должно иметь право решать наиболее принципиальные вопросы и контролировать старосту, который руководит исполнительным органом, периодически отчитывается перед населением и может освобождаться от должности решением сельского схода или сельского референдума.

Органы местного самоуправления решают две группы вопросов:

* вопросы местного значения,
* выполнение отдельных государственных полномочий.

Основным содержанием деятельности органов местного самоуправления является решение вопросов местного значения. Фактически они определяют функции местного самоуправления, его компетенцию.

Решение вопросов местного значения население осуществляет, как правило, через создаваемые им органы местного самоуправления, путем делегирования этим органам собственных прав, принадлежащей только населению компетенции. Структура таких органов определяется населением самостоятельно.

«Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью»[[12]](#footnote-12) с одновременным наделением соответствующей достаточной компетенцией.

Поэтому органы местного самоуправления можно классифицировать по:

* механизму делегирования полномочий;
* качеству делегированных полномочий;
* количеству делегированных полномочий;
* классификация по механизму делегирования полномочий.

Конституция России закрепляет только один из многих возможных принципов классификации: по способу их образования, механизму делегирования населением своих полномочий.

«Местное самоуправление осуществляется гражданами ... через выборные и другие органы местного самоуправления»[[13]](#footnote-13), причем для выборных органов порядок создания определяется в соответствии с законодательством и уставами муниципальных образований. Порядок создания других органов определяется в соответствии с уставами муниципальных образований.

Под "другими" тут необходимо понимать органы, созданные иным, не выборным, путем (например, сформированные путем делегирования представителей других органов или организаций; созданные соответствующим решением уполномоченного на то органа или должностного лица и т. д.).

Принципиальное различие между такими органами состоит в том, что через выборный механизм население напрямую наделяет соответствующие органы собственной, принадлежащей только ему компетенцией, позволяющей осуществлять управление муниципальным хозяйством в полном объеме полномочий собственника. Все остальные, не выборные органы создаются именно для обеспечения делегированных полномочий и не располагают собственной компетенцией.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрено наличие выборного должностного лица - главы муниципального образования, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления (так, в Псковской области предусматривается выборная должность шерифа - руководителя муниципальной милиции, возможны выборы управляющего муниципальным хозяйством, муниципального казначея и т. д.)[[14]](#footnote-14).

Обязательным выборным органом, обладающим правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования, является представительный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, избираемых на основе всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местное самоуправление - власть, наиболее приближенная к населению. Близость определяется не столько ее местом в иерархической лестнице, сколько теми функциями, которые она выполняет. Занимаясь вопросами местного значения, она должна решать их в интересах населения. Поэтому муниципальное управление предусматривает обязательное наличие представительных органов местного самоуправления, за исключением случаев, когда их функции может выполнять сход.

Закон определяет исключительное ведение представительных органов:

* принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования;
* утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
* 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[[15]](#footnote-15).

Виды нормативных актов, которые имеют право принимать органы местного самоуправления, перечисляются в уставе муниципального образования и в законах субъектов РФ. Обычно к ним относят: решения и постановления выборного органа или главы муниципального образования - по вопросам осуществления местного самоуправления; распоряжения и приказы - по вопросам внутренней организации деятельности органов местного самоуправления.

Говоря об общих принципах организации таких органов, можно отметить следующее: к аппарату местного самоуправления, отвечающему своей цели, надлежит применять следующие общие требования. Во-первых, он должен правильно и с достаточной гибкостью отображать подлинные интересы и нужды местного сообщества; во-вторых, он должен соответствовать принципу экономии средств и сил, т.е. при наименьших затратах на его содержание, работать быстро, гладко и без излишних формальностей, и, в-третьих, он должен выдвигать на исполнительные должности людей опытных и ответственных, создавая для них наиболее благоприятную обстановку работы.

Полномочия представительного органа, а также компетенция исполнительных органов местного самоуправления должны быть определены и закреплены в муниципальном (местном) уставе.

Виды органов местного самоуправления:

* представительные: Собрание представителей, Совет депутатов, Дума, Хурал (Республика Тува), муниципальный совет, муниципальное собрание, муниципалитет, окружной сельский (поселковый) Комитет (Саратовская область);
* исполнительные: местная администрация, волостная управа, исполком, мэрия.

Конкретные названия органов местного самоуправления, а также глав муниципального образования (глава администрации, председатель Совета, председатель исполкома, мэр, городской голова, посадник и т. п.) и иных выборных должностных лиц местного самоуправления и сроки их полномочий определяются, как правило, соответствующим законодательством субъектов РФ. Однако в целом ряде субъектов РФ (Вологодская обл., Воронежская обл., Новгородская обл. и др.) вопрос наименования представительных и исполнительных органов местного самоуправления отнесен к компетенции местного самоуправления и в каждом конкретном случае определяется в уставе муниципального образования.

И представительные, и исполнительные органы местного самоуправления могут создавать постоянные или временные специальные органы для реализации отдельных полномочий, как правило, выделяемых по отраслевому принципу (комитеты и комиссии для решения отдельных вопросов, самостоятельные подразделения местных администраций, муниципальные организации и предприятия).

В настоящее время, в соответствии с Указом Президента РФ № 568 "Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации" от 11 июня 1997г. администрации Президента РФ совместно с Правительством РФ поручено организовать взаимодействие с ассоциациями муниципальных образований для обеспечения участия органов местного самоуправления в проведении экономических и социальной реформ, а также обеспечить регулярное освещение в средствах массовой информации хода реформы местного самоуправления, организовать работу по разъяснению населению конституционных основ местного самоуправления и государственной политики в области местного самоуправления.

Управление Президента РФ по вопросам местного самоуправления обеспечивает постоянное рабочее взаимодействие с ассоциациями местного самоуправления, принимая участие в проводимых ими мероприятиях. Такая работа проводится с Союзом Российских городов, Российским союзом местных властей, Союзом малых городов, Ассоциацией городов Сибири и Дальнего Востока, Союзом городов Северо-запада России, Ассоциацией городов Юга России, Союзом городов Урала и др. В мае 1997 г. были подготовлены и проведены встречи представителей муниципальных образований с рядом руководителей Правительства Российской Федерации и принято решение о создании Постоянно действующего совещания руководителей муниципальных образований по проведению социально-экономических реформ при Правительстве Российской Федерации. В рамках выполнения решения Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации создана рабочая группа по подготовке предложений о принципах организации и деятельности Конгресса муниципальных образований России, ведется работа по согласованию позиций в этом вопросе с действующими союзами и ассоциациями местного самоуправления.

В то же время, попытки на федеральном уровне найти механизмы решения второй части поставленной Президентом РФ задачи предпринимались неоднократно. Еще в ноябре 1994 г. Комитетом Государственной Думы по вопросам местного самоуправления были проведены парламентские слушания "Реформа местного самоуправления и средства массовой информации", в рекомендациях которых было отмечено, что проблемы местного самоуправления не заняли надлежащего места в информационном пространстве Российской Федерации, в центральных средствах массовой информации отсутствует систематическое освещение жизни российских городов, проблем местной власти и населения.

Особую роль в работе с массовым сознанием играют электронные средства массовой информации – телевидение, радио. С этой целью необходимо способствовать созданию на основных телевизионных и радиоканалах вещания специализированных программ и наладить регулярный выпуск теле- и радиопередач по проблемам местного самоуправления.

Среди существующих систем обеспечения населения информацией без должного внимания до настоящего времени остается развитая сеть государственных и муниципальных библиотек, расположенных во всех городах, поселках и селах. Она является в определенной мере естественным монополистом в области информационного обеспечения, так как средства массовой информации сообщают прежде всего текущие сведения, но не могут обеспечить необходимую полноту официальной информации.

Кроме того, Федеральный закон "Об информации, информатизации и защите информации", Указ Президента Российской Федерации № 228 от 28.02.95 г. "О Федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации" и ряд других документов дают основание рассматривать библиотечную сеть как канал правового просвещения и населения, и представителей муниципальной власти.

Важное значение как для информационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления, так и для работы со средствами массовой информации и частными пользователями, имеет и использование современных информационных технологий (компьютерных сетей различных типов). Наиболее подходящей технологией решения этой проблемы является использование сети "Интернет" с созданием "муниципальных" страниц в Web-серверах соответствующих организаций.

Решение всех вышеперечисленных проблем будет способствовать реализации одной из основных задач работы с населением в области местного самоуправления - добиться четкого понимания гражданами, какие органы власти и должностные лица в системе управления государством обладают теми или иными полномочиями ("за что отвечают"), как может рядовой гражданин влиять на местную власть и контролировать ее деятельность.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

XX век принес понимание того, что демократическое, правовое государство, гражданское общество может решать свои основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления как местного, так и общественного. Жители населенных пунктов должны иметь возможность самостоятельно, под свою ответственность решать вопросы организации своей жизни, используя формы как прямой демократии, так и через избранные ими органы самоуправления. Причем объем полномочий этих органов должен определяться возможностями их реализации и ничем иным. Только при таком подходе возможно оптимальное сочетание интересов государства в целом и его граждан. Только такой подход обеспечивает в максимальном объеме права, свободы и интересы граждан.

Говоря о реализации конституционного права населения на осуществление местного самоуправления, необходимо осознавать, что эффективность этого процесса во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований, но и от понимания населением своих прав и возможностей в осуществлении местного самоуправления, от действительной способности этими правами грамотно воспользоваться, способности реализации права на местное самоуправление.

Для действительной способности реализации права на местное самоуправление представляется необходимым:

* наличие механизмов осуществления права, то есть наличие органов, создаваемых населением для реализации своих прав в решении местных вопросов, процедур прямого волеизъявления (референдумы, конференции, сходы) или зависимости от населения создаваемых им органов (выборы, формы контроля). Эти вопросы в основном решены в рамках первого, организационного этапа;
* наличие возможности осуществления права, то есть наличие финансово-экономической базы для обеспечения реальной самостоятельности населения и дееспособности создаваемых им органов (основная задача второго, экономического этапа);
* наличие осознанной воли в осуществлении права, то есть активное участие в процессе организации местного самоуправления не только государства (через официальные решения его органов и реализацию их должностными лицами), но и населения (через широкое участие в процессе, заинтересованность в его результате). Решение этой задачи, видимо, будет являться в основном целью следующего этапа (назовем его условно "социальным").

Все три составляющие находятся в настоящее время в процессе формирования, но именно их неразрывное сочетание: наличие обладающих экономической и правовой возможностью организационных структур местного самоуправления при активном участии и заинтересованности государства и населения может привести к созданию реального эффективного местного самоуправления, а значит, и обеспечению стабильного поступательного развития российского общества и российского государства.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.)

2. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. Окунькова Л.А.)

3. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп. от 22 апреля, 26 ноября 1996 г., 17 марта 1997 г., 4 августа 2000 г.)

4. Указ Президента РФ от 22 сентября 1998г. “ О структуре Федеральных органов исполнительной власти” // Собр. закон. РФ. № 39. 1998. Ст.4886.

5. Закон РФ от 5 марта 1992г. “ О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации” // Вед. РФ, 1992. № 13 Ст. 663 . № 17. Ст. 601; № 34. Ст. 1398

6. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право РФ : Учебник. М.: ТЕИС, 1995.

7. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Часть общая. М.: 1993.

8. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М.: 1993 г.

9. Авакьян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. Серия 11. Право. - М., 1996. - №2. - с. 3-33

10. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации ("Круглый стол" в Институте государства и права РАЕ) / Антонова В.П., Мирошниченко Е.В., Ревенко Л.А. // Государство и право. - М., 1997. - №5. - С. 24- 45.

11. Якубовский Д. Теоретическая основа, правовая природа и содержание понятия "местное самоуправление" // Право и жизнь. - М., 1992. - № 6. - С. 81-97.

12. Панина Е.В. Земское движение - путь к созиданию // Россия и современный мир. - М., 1997. - №2. - С. 33-36.

1. Панина Е.В. «Земское движение – путь к созиданию» // Россия и современный мир. М.:1997г.-№2. [↑](#footnote-ref-1)
2. Лаптева Л.Е. «Земские учреждения в России» М.:1993г [↑](#footnote-ref-2)
3. Панина Е.В. «Земское движение – путь к созиданию» // Россия и современный мир.– М.: 1997г.-№2 [↑](#footnote-ref-3)
4. Якубовский Д. «Теоретическая основа, правовая природа и содержание понятия «местное самоуправление» // Право и жизнь. - М.: 1992. №6. [↑](#footnote-ref-4)
5. ,6 Лаптева Л.Е. «Земские учреждения в России».- М.: 1993г. [↑](#footnote-ref-5)
6. [↑](#footnote-ref-6)
7. Бахрах Д.Н. Административное право». Учебник. Часть общая. М.: 1993г. [↑](#footnote-ref-7)
8. Бахрах Д.Н. «Административное право»: Учебник. Часть общая. М.: 1993г. [↑](#footnote-ref-8)
9. Федеральный закон от 28 августа 1995г №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-9)
10. Статья 1 Федерального закона от 28 августа 1995г №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-10)
11. Авакьян С.А. «Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона» // Вестник МГУ. Серия 11. Право. - М.: 1996г. - №2. [↑](#footnote-ref-11)
12. Часть 1, статья 130 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993г. [↑](#footnote-ref-12)
13. Часть 2, статья 130 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993г. [↑](#footnote-ref-13)
14. Алехин А.П., Козлов Ю.М. «Административное право Российской Федерации». Учебник. М.: ТЕИС, 1995г. [↑](#footnote-ref-14)
15. Часть 2 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-15)