|  |  |
| --- | --- |
| Введение | 3 |
| Глава 1. Местное самоуправление | 6 |
| 1.1. История развития местного самоуправления | 6 |
| 1.2. Основные теории местного самоуправления | 14 |
|  |  |
| Глава 2. Конституционно-правовые основы местного самоуправления  2.1. Основные конституционные положения | 18  18 |
|  |  |
| Глава 3. Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации. | 23 |
| Заключение | 29 |
| Список использованных источников | 32 |

**Введение.**

Самоуправление есть самостоятельное улаживание собственных дел, вид управленческой деятельности, заключающейся в сознательном действии на волю людей с целью направления их поведения. Если управление можно представить как совокупность отношений между теми, кто управляет (субъектами управления) и теми, чье поведение подвергается управленческой регуляции (управляемые), то самоуправление – это управление, субъекты и объекты которого совпадают, а значит, управляют и выступают в качестве управляемых одни и те же лица.

Местное самоуправление, с учетом сказанного, есть процесс управления местными сообществами жителей, основанный на разумном сочетании представительно-профессионального управления и самоосуществления людьми своих запросов, предоставления всем субъектам местных сообществ широких возможностей по заявлению, отстаиванию и проведению в жизнь собственных интересов, нацеленности органов местного самоуправления на выявление и справедливое удовлетворение коренных запросов жителей. Понятно, что подобное состояние управления – не факт действительности, а скорее идеальная цель, к которой необходимо стремиться.

Понятие местного самоуправления относительно недавно вошло в современную отечественную политическую терминологию. Впервые слова «местное самоуправление» в качестве официального юридического термина появились в 1990 году в союзном Законе «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

Таких конституционных гарантий местного самоуправления нет в законодательстве ни одного государства мира. Их больший объем и глубину, по сравнению с Европейской хартией местного самоуправления специально зафиксировал Конституционный Суд Российской Федерации.

Конституция РФ провозглашает признание и гарантирование местного самоуправления, которое получает в ней статус одной из основ конституционного строя страны. Естественно, что конституционная формула «местное самоуправление» должна толковаться не как подтверждение того, что есть, а как цель для всех, на кого распространяет свое действие Конституция.

Развивая конституционную модель местного самоуправления, Закон от 6 октября 2003 г. характеризует его как форму осуществления народом своей власти. Данная форма обеспечивает в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, - законами субъектов Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций. Согласно Закону от 28 августа 1995 г. местное самоуправление – это признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения, его исторических и иных местных традиций. Оба определения в основном совпадают. Ключевое отличие современного подхода – прямая характеристика местного самоуправления как формы народовластия, что точно отражает роль местного самоуправления в системе народовластия (ст. 3 Конституции РФ).

Местная власть должна быть под законом, а не под государством. Действия местной власти - в пределах ее ответственности. Решая проблемы населения по собственному усмотрению, эффективная местная власть делает это в интересах местных жителей, а не абстрактного государства, его центральных и региональных властей: у них другие проблемы - и по содержанию, и по масштабам.

Таким образом, видно, что местное самоуправление в Российской Федерации довольно интересно в качестве объекта изучения ввиду того, что является вполне самостоятельной сферой.

Целью данной курсовой работы является ознакомиться с деятельностью и организацией местной публичной власти, рассмотреть различные аспекты местного самоуправления. При изучении темы курсовой работы были использованы различные источники. Прежде всего, были рассмотрены законы, обладающие различной юридической силой: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, а также было использовано законодательство советского периода, ныне утратившее свое действие и прочая аналитическая литература.

**1. Местное самоуправление.**

**1.1. История развития местного самоуправления.**

Местное самоуправление в Российской Федерации - это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающей в пределах, установленных Конституцией и федеральными законами, самостоятельную власть, и берущая под свою ответственность решение населением вопросов местного значения через органы местного самоуправления, исходя из интересов населения, с учётом исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление не является аналогом коммунистической идеи общественного самоуправления или проявлением только непосредственного волеизъявления населения, хотя отдельные элементы непосредственной демократии в нём имеются (например, сельские сходы). Одно то, что на местном уровне сосредоточена немалая муниципальная собственность, требует установления властных отношений и определённой системы органов управления. Но влияние населения на деятельность этих органов может быть очень значительным, рождая эффективные организационно-правовые формы решения местных вопросов. Местное самоуправление – составная часть демократии, в связи, с чем Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. устанавливает, что оно должно быть закреплено в законодательстве или даже Конституции каждой страны.

Местное самоуправление начало развиваться в Европе ещё в Средние века. В XVIII в. Американская и особенно Французская революции вызвали к жизни организованные и сравнительно единообразные системы местного самоуправления, придав им функцию выражения и охраны прав и свобод человека и гражданина. Идеи общинного управления получили развитие в Великобритании, Бельгии, Германии и других странах. Пи этом стало осознаваться, что между местными интересами и государством существует определённое противоречие и что местное общество – это основная ячейка свободного гражданского общества.

В XIX в. сложились и поныне существуют три основные системы местного самоуправления:

1) Англосаксонская, при которой исключаются какие-либо представители центрального правительства на местах, а муниципалитеты самостоятельно осуществляют свою власть в пределах своих полномочий (выход за эти пределы позволяет вмешиваться правительству);

2) Французская, допускающая контроль центральной власти через специально назначаемых представителей или в других формах;

3) Германская, при которой органы местного самоуправления действуют по поручению государства, а община самостоятельно и под свою ответственность решает задачи на своём уровне, но в соответствии с законами.

В России развитие местного самоуправления, неоднократно преобразовывавшегося в XVII – XVIII вв., привело к земской (1864 г.) и городской (1870 г.) реформам, которые создали децентрализованную систему местного самоуправления. Реформы предусматривали избрание населением земских собраний (губернских, уездных) или городской думы и управы, получавших широкие полномочия. Земские и городские органы не подчинялись местной администрации (губернатору), хотя действовали под его контролем. Таким образом, на местном уровне существовало как самоуправление, так и государственное управление, между которыми, нередко возникали разногласия. Социалистическое государство ужесточило местное самоуправление, установив жёсткую централизованную систему управления[[1]](#footnote-1).

Местное самоуправление в России уже в конце XIX века получило значительное развитие. В стране сформировалась определённая система определения форм самоуправления, представленная в соответствующих органах и лицах. Она отражала специфическую социальную структуру российского общества и носила разноплановый характер.

Так потомственные дворяне каждой губернии образовывали дворянское общество, органами управления которой были:

1) губернские уездные дворянские собрания;

2) губернский и уездный предводители дворянства;

3) дворянское депутатское собрание;

4) уездные дворянские опеки.

Эти органы были призваны способствовать реализации сословных интересов дворян.

Купцы составляли купеческое сообщество с правом юридического лица. Управление этим обществом осуществлялось, прежде всего, на уровне купеческих управ, в состав которых входили: купеческие старосты и их заместители, избираемые всем купеческим обществом. Обязанности управ сводились к следующему: составление и учёт всех купцов, принадлежащих этому сословию; распределение и сбор налогов, взимаемых с купеческого сословия; выдача удостоверений для получения паспортов и решение иных дел, связанных с нуждами купеческого общества.

Мещане каждого города составляли особое мещанское общество. Управление им осуществлялось мещанским старостой и его помощниками (десятскими), избираемыми на 3-летний срок и утверждаемыми губернатором. Лишь после этого учреждались мещанские управы, служившие коллегиальными органами самоуправления. В некоторых городах (Нижнем Новгороде, Пензе) и губерниях (Виленской, Гродненской, Минской, Ковенской) создались особые мещанские депутатские собрания, формируемые выборным путём.

В сельской местности действовало крестьянское самоуправление. Его органами являлись: сельский сход и сельский староста. Участниками сельского схода были не все крестьяне, а лишь представители крестьянских семейств (старшие по возрасту). Прав участия в сельских сходах были лишены лица, привлекаемые к судебной ответственности; находящиеся под полицейским надзором, а также жители, лишённые сходом права присутствовать на его собраниях.

Решения на сходах принимались простым большинством голосов.

В компетенцию сходов входило решение следующих задач:

1. замена общинного землевладения подворным;
2. передел земли между сельскими жителями;
3. установление сборов и податей;
4. принятие решения о выдворении с территорий сельской местности, подведомственной сельскому сходу, лиц, запятнавших свою репутацию, и т. п.

Всё это свидетельствует о том, как были чётко само организованы вышеназванные социальные группы и сословия в России.

Вышеуказанные формы самоуправления являлись разновидностями так называемого земского самоуправления. Они действовали на основе положений 1864 и 1890 гг.

Земское самоуправление было призвано обеспечивать реализацию местных интересов в хозяйственной сфере жизни населения. Этим и определялись его характерные черты, которые сводились к следующему.

Во-первых, земские органы, как общественные учреждения не обладали властными функциями. В случае же необходимости применения государственного принуждения при осуществлении своих полномочий они были в праве обращаться за содействием к властным структурам государства. Позднее положением 1890 г. им были предоставлены властные полномочия по вопросам местного значения.

Во-вторых, земские органы самоуправления сохраняли свою независимость от государственных структур.

В-третьих, в случае злоупотреблений со стороны земских органов самоуправления, ущемления ими интересов местных жителей последние в праве были предъявить им гражданский иск в судебном порядке на общем основании.

Основанием функционирования местных сообществ служили и обособленность их интересов. Там, где изначальной административно-территориальной единицей была община, действовало общинное самоуправление. Оно призвано было обеспечить потребности и учёт хозяйственной специфики каждого отдельного селения на государственном уровне.

В провинциях и областях создавались и функционировали более высокие формы местного самоуправления. Причём необходимость муниципального и областного самоуправления обуславливалась различиями бытовых, исторических, этнографических и иных условий регионов России[[2]](#footnote-2).

От 6 февраля 1918 г. Циркуляром Наркомата внутренних дел были распущены городские и земские органы самоуправления, выступающие против Советской власти, а остальные органы самоуправления вливались в аппарат местных Советов, «дабы не было двух однородных органов, ведающих одной и той же работой».

Идея местного самоуправления, предполагающая известную децентрализацию власти, независимость и самостоятельность органов самоуправления (кстати, являющаяся составной частью марксистко-ленинского учения о социалистическом государстве и построении коммунизма), вступила в противоречие с практическими задачами государства пролетарской диктатуры, являющегося по самой своей природе государством централизованным.

В основу организации власти на местах был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти. Местные Советы и их исполнительные комитеты выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь структурной частью единого централизованного государственного аппарата управления.

После принятия Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. все звенья представительной системы России, как и других союзных республик, стали избираться на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Все представительные местные органы государственной власти стали именоваться Советами.

Теория советского государственного права рассматривала местные Советы как представительные органы нового типа, сочетающие в своей деятельности принятие решений, их исполнение и контроль за проведением решений в жизнь. Этот принцип был сформулирован В.И. Лениным, который развил применительно к Советам положение К. Маркса о Парижской Коммуне как «работающей корпорации» в одно и то же время законодательствующей и исполняющей законы. Критикуя теоретические воззрения о развитии демократии, самоуправления буржуазных (с точки зрения В.И. Ленина) правоведов и учёных, он писал, «что спорами и разговорами о далёком будущем они подменяют насущный и злободневный вопрос сегодняшней политики: экспроприацию капиталистов, превращение всех граждан в работников и служащих одного крупного «синдиката», именно: всего государства, и полное подчинение всей работы всего этого синдиката государству действительно демократическому, государству Советов рабочих и солдатских депутатов»[[3]](#footnote-3). Реализация этой ленинской идеи (чтобы «любая кухарка могла управлять государством») осуществлялась на протяжении всего советского периода. Местные Советы являлись самыми многочисленными органами государственной власти. В СССР насчитывалось свыше 50 тысяч, а в РСФСР ⎯ около 28 тысяч местных Советов, в которых работали миллионы советских граждан.

Местные Советы имели собственный исполнительный аппарат, который ими формировался (из состава же депутатов Совета) и действовал под их руководством. Кроме того, депутаты образовывали различные постоянные комиссии Советов (например, комиссии: по промышленности и транспорту; здравоохранению; народному образованию и культуре и т.д.), а также вели работу в своих избирательных округах. На сессиях Советов заслушивались отчёты о работе исполнительных комитетов, отделов управлений исполнительных комитетов, постоянных комиссий, других органов, образуемых местными Советами. Вся работа местных Советов проводилась на основе перспективных планов, состоявших из наказов избирателей, принятых к исполнению данным Советом и других мероприятий, которые якобы должны были бы способствовать решению общегосударственных и идеологических задач дальнейшего совершенствования социализма и построения коммунизма.

Однако местные Советы так и не обрели качеств «работающих корпораций», т.е. органов, самостоятельно решающих вопросы местной жизни, фактически реализующих свои конституционные полномочия, позволяющие осуществлять не только нормотворческую, но и управленческую функцию. Реальная власть на местах находилась в руках аппарата партийных органов, волю которых выполняли Советы.

Партийное руководство Советами всех уровней осуществлялось по следующим основным направлениям:

1. разработка мероприятий и политической линии Совета по реализации политики партии;
2. руководство формированием представительных органов, подбор, расстановку, обучение воспитание кадров, работающих в Советах;
3. контроль над деятельностью советских органов по реализации партийных директив.

Кроме того, местные Советы находились также и в зависимости от исполнительных и распорядительных органов. Формально исполнительные комитеты были подотчётны и подконтрольны Советам, а на практике получалось так, что аппарат исполнительных комитетов видел в депутатах своих общественных помощников, «реализаторов» постановлений и решений исполкомов.

В конце 80-х и в начале 90-х годов (в связи с «Перестройкой») были сделаны первые шаги на пути утверждения принципиально иных начал организации управления на местном уровне, нежели те, что были при советской организации власти. Однако попытка ввести местное самоуправление путём принятия союзного (1990 г.), а затем российского (1991 г.) законов о местном самоуправлении, не реформируя, по сути, прежнюю систему, не дала ожидаемых результатов. Местное самоуправление было декларировано, но не было обеспечено ни в материальном, ни в организационном, ни, в должной мере, в правовом отношении.

В 1993 г. были изданы указы Президента России по этому вопросу, утвердившие «положения об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции 22 декабря 1993 г.) и «Основные положения о выборах в органы местного самоуправления» (29 октября 1993 г.). Эти указы прекращали деятельность прежних местных Советов, а их функции временно возлагали на исполнительные органы в системе местного самоуправления. 28 августа 1995 г. Президентом был подписан Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ныне он действует в редакции от 4 августа 2000 г.), который определяет роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления, устанавливает общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Однако со временем выявился ряд проблем, препятствующих эффективному развитию системы местного самоуправления, в числе которых нечёткость в определении законом компетенции муниципальных образований, несоответствие ресурсов исполняемыми органами Местного самоуправления обязанностям, удалённость органов местного самоуправления от населения и др. В связи с этим с 2003 г. начала проводиться реформа всей системы; соответствующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по состоянию на 1 августа 2003 г. прошёл во втором чтении в Государственной Думе.

**1.2. Основные теории местного самоуправления.**

Теории о местном самоуправлении появляются в первой половине XIX века на основе рассуждений о взаимоотношении личности и государства, местных и центральных органов власти в условиях демократического государства и самодержавия. Местное самоуправление, предполагающее относительную децентрализацию и автономию, стало предметом внимания различных политических сил и движений, выгодным лозунгом в борьбе за власть. С ним связано проведение ряда реформ XVIII-XIX веков.

Среди зарубежных учёных большой вклад в развитие теории местного самоуправления внесли Токвиль, Гнейст, Штейн, Лабанд. Российской науке известны такие имена, как А.В. Васильчиков, В.П. Безобразов, К.М. Коркунов, Б.Н. Чичерин, М.И. Свешников, А.Д. Градовский, Г.С. Михайлов, Н.И. Лазаревский и др.

Учёные использовали различный подход к определению числа теорий о местном самоуправлении.

Н.И. Лазаревский считал, что существует всего четыре теории самоуправления: теория свободной общины; хозяйственная и общественная теория самоуправления; самоуправляющаяся единица, как юридическое лицо; политические.

Г.С. Михайлов доводит до нашего сведения наличие трёх теорий самоуправления: хозяйственной и общественной; государственной; политической.

В.И. Фадеев называет пять теорий самоуправления: теория свободной общины; общественная теория самоуправления; государственная теория самоуправления; теория дуализма муниципального управления; теория социального обслуживания.

Теория свободной общины была разработана немецкими учёными в начале XIX века. Цель этой теории состояла в обосновании необходимости ограничения вмешательства государства в дела общин. Община исторически является предшественницей государства. Последнее появляется в результате объединения общин по экономическим и политическим мотивам. В до государственный период община является независимой, самостоятельной единицей в решении всех задач. Она свободна от внешнего влияния. Сторонники теории свободной общины стояли на позиции независимости общины от государства.

Теория свободной общины опиралась на идеи естественного права. Она исходила из признания общины естественно сложившейся органической корпорацией, по существу независимой от государства. Данная теория обращалась к истории средневековых общин – вольных городов, их борьбы за независимость против феодального государства.

На смену этой теории пришла общественная (или общественно-хозяйственная) теория самоуправления. Сущность данной теории состоит в том, что самоуправление есть заведование делами местного хозяйства. Её сторонники утверждали, что собственные дела общины – это дело общинного хозяйства, и что таким образом самоуправление есть управление делами местного хозяйства. При этом на первый план выдвигались дела хозяйственного характера. Хозяйственная и общественная теория самоуправления, равно как и теория свободной общины, основывалась на противопоставлении государства обществу. Однако нельзя дать точного разграничения дел собственно общинных и дел государственных, порученных для исполнения общинам. Данные вопросы (местные налоги, здравоохранение, образование, культура, дорожное благоустройство и т.д.) представляют интерес не только с точки зрения местного населения, но и государства.

Государственная теория самоуправления была разработана выдающимися немецкими учёными XIX века Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом. Сущность данной теории состоит в том, что органы местного самоуправления являются, по существу, органами государственного управления, что их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создаётся и регулируется государством. Самоуправление есть государственное управление – вот откровенный вывод школы германских юристов. Только местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результате местного управления.

Сторонники теории государственного самоуправления доказывали, что предметы ведения, составляющие компетенцию местного самоуправления, входят в задачи государственного управления.

Согласно политическому направлению общей государственной теории местного самоуправления, созданному Р. Гнейстом, сущность местного самоуправления заключается в том, что оно осуществляется почётными представителями местного населения, выполняющими свои обязанности безвозмездно. Смягчённой формой этой теории является учение О. Майера, согласно которому сущность самоуправления заключается в выполнении в нём должностных функций лишь в порядке побочных, не основных занятий.

Л. Штейн сформировал второе основное направление этой теории – юридическое. Он считал, что специфика местного самоуправления состоит в том, что самоуправляющиеся территориальные коллективы являются особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения.

Современные зарубежные учёные трактуют муниципальное управление как относительно децентрализованную форму государственного управления на местах.

Согласно теории дуализма муниципального управления муниципальные органы, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации.

В основе теории социального обслуживания делается упор на осуществлении муниципалитетами одной из основных своих задач: предложение услуг своим жителям, организация обслуживания населения. Основной целью всей муниципальной деятельности будет благосостояние жителей коммуны.

Основные теории местного самоуправления:

1. теория свободной общины - естественная корпорация, по существу независимая от государства;
2. общественная теория местного самоуправления - самоуправление есть заведование делами местного хозяйства;
3. юридическое направление - самоуправляющиеся территориальные коллективы являются особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения;
4. государственная теория самоуправления - самоуправление есть государственное управление;
5. политическое направление - самоуправление осуществляется почётными представителями местного населения, выполняющими свои обязанности безвозмездно;
6. теория дуализма муниципального управления - муниципальные органы, выходят за рамки местных интересов и должны действовать как инструмент государственной администрации;
7. теория социального обслуживания (основная задача муниципалитета) - предложение услуг своим жителям, организация обслуживания населения.

**2. Конституционно-правовые основы местного самоуправления.**

**2.1. Основные конституционные положения.**

Конституция Российской Федерации содержит специальную главу о местном самоуправлении из четырёх статей (ст. 130-133). Однако ряд положений входит в число основ конституционного строя (ст. 12), а кроме того, содержится в ст. 8, 9, 15, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46, 68 Основного закона. С точки зрения организации и принципов местного самоуправления наибольшее значение имеют следующие конституционные положения:

1. местное самоуправление в пределах своих полномочии самостоятельно;
2. органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;
3. местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;
4. местное самоуправление осуществляется гражданами путём референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления;
5. структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно;
6. изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

В Конституции Российской Федерации содержатся и другие важные положения, раскрывающие суть, формы и гарантии местного самоуправления. Так, устанавливается, что оно осуществляется с учётом исторических и иных местных традиций. Раскрывая содержание самостоятельности, Конституция указывает на основные предметы ведения органов местного самоуправления:

1. управление муниципальной собственностью;
2. формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
3. установление местных налогов и сборов;
4. осуществление охраны общественного порядка;
5. иные вопросы местного значения.

Конституцией Российской Федерации закреплены следующие гарантии местного самоуправления:

1. право на судебную защиту;
2. право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;
3. запрет на ограничение прав местного самоуправления.

Ставя органы местного самоуправления вне системы органов государственной власти, Конституция Российской Федерации в то же время допускает возможность наделения этих органов отдельными государственными полномочиями. В таких случаях им должны быть переданы необходимые материальные и финансовые средства, а реализация полномочий - контролироваться государством.

Разделение органов государственной власти и местного самоуправления не означает, что государство отказывает местному самоуправлению в своей поддержке. Закон обязывает федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления, оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Местное самоуправление является одной из форм выражения власти народа. Оно осуществляется на всей территории Российской Федерации, городских, сельских поселениях и иных территориях. По общему правилу население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Только в целях осуществления конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства допускается ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления на отдельных территориях федеральным законом.

Будучи выражением и формой демократии, местное самоуправление конкретизирует и расширяет права и свободы граждан. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а так же равный доступ к муниципальной службе. Они в праве обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления. Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны обеспечить каждому возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, а так же возможность получения гражданами и другой полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления.

Федеральные законы устанавливают различные гарантии прав граждан на проведение выборов в органы местного самоуправления. Так, если законодательным органом субъекта Российской Федерации не приняты законы о выборах в эти органы, то выборы проводятся на основе временных положений, принимаемых представительными органами местного самоуправления в соответствии с федеральным законом. Необходимые нормы гражданского права содержатся во «Временном положении о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивающих реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Законом предусмотрено, что в случаях установления нарушений конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления по определённым основаниям дата выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и порядок их проведения устанавливаются судом. Эти и другие гарантии направлены на то, чтобы не допустить воспрепятствования проведению выборов в органы местного самоуправления[[4]](#footnote-4).

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» основные положения направлены на изменение принципов территориальной организации местного самоуправления. Устанавливается обязательное формирование муниципальных образований на двух территориальных уровнях – в поселениях и муниципальных районах с разграничением и закреплением за каждым уровнем присущих ему полномочий по решению вопросов местного значения, а также переданных государственных полномочий. Единые принципы организации местного самоуправления для всех субъектов Российской Федерации позволят реализовать на местном уровне новую систему межбюджетных отношений между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Законодательно определяется процедура передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, исключающая возникновение не финансируемых мандатов и предусматривающая необходимые меры, включающая ответственность органов местного самоуправления, по эффективному исполнению указанных полномочий. Предусматривается также усиление контроля за исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Становление органов местного самоуправления проходит с определёнными трудностями вследствие недостаточного усвоения населением негосударственного характера этих органов и отсутствия у него навыков общественной самодеятельности. С другой стороны, дело тормозят некоторые органы власти субъектов РФ, несогласные с передачей собственности и полномочий по формированию бюджета на места, а также с введением выборности нижнего слоя местного чиновничества, не подчиняющегося «верхам». В связи с этим в ряде регионов, особенно в республиках, приняты законы, извращающие самую суть самоуправления и ставящие его под контроль региональных органов.

Правовая база местного самоуправления была существенно укреплена принятием в 1996 г. федеральных законов «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (в редакции от 22 июня 1998 г.), «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (в редакции от 25 июля 2002 г.). В большинстве субъектов РФ приняты собственные законы.

**3. Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации.**

Несмотря на то, что общие принципы организации и деятельности местного самоуправления установлены Конституцией Российской Федерации и имеют прямое действие, тем не менее они не реализованы в полной мере.

До сох пор мы сталкиваемся с фактами несоответствия Конституции Российской Федерации законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Не инициируется процесс проведения в соответствие с Конституцией и федеральных законов, затрагивающих права местного самоуправления.

Особую озабоченность вызывают отсутствие новых конституционных органов местного самоуправления во многих субъектах Российской Федерации, попытки возврата к централизованно-бюрократическим формам управления, нарушение в ряде регионов страны избирательных прав граждан и порядка формирования местных органов в городских, сельских поселениях и на других территориях, а так же конституционного права населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

Со стороны федеральных и региональных органов не предпринимается необходимых условий по решению вопросов муниципальной собственности, формирования местных бюджетов, муниципального землепользования, материального и финансового обеспечения, выполнения органами местного самоуправления возложенных на них обязанностей, компенсацию местному самоуправлению расходов, возникающих в результате решений, принимаемых органами государственной власти. Особую значимость в обеспечении нормального функционирования органов местного самоуправления имеет проблема реализации прав населения на владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Это прежде всего обусловлено тем, что муниципальная собственность образует основу местного самоуправления и распоряжение ею не может не находиться в ведении населения и тех органов, которые непосредственно олицетворяют его интересы. Отсюда само собой понятно, что любая сделка с муниципальной собственностью должна осуществляться с согласия только выборного органа местного самоуправления.

Несмотря на необходимость такого подхода к муниципальной собственности, которой юридически гарантируется равная защита с государственной и частной, государство в лице своих властных структур продолжает обращаться с ней как со своей.

Поэтому представляется необходимым закрепление на законодательном уровне разграничения объектов государственной и муниципальной собственности. До решения же этого вопроса надо приостановить реализацию государственных программ приватизации муниципальных предприятий, объектов социально-культурного и бытового назначения, местной промышленности и других традиционно составляющих основу муниципальной собственности.

Принципиальное значение в реализации этих функций местного самоуправления имеет правовое урегулирование муниципальных земель. Правовое закрепление разделения земель по характеру и уровню собственности – на государственные федеральные, государственные субъектов Российской Федерации и муниципальные земли, наделения городских и сельских поселений землями, необходимыми для их развития, введения дифференцированной платы за землю в интересах местного бюджета позволит Местному самоуправлению действительно обеспечивать самостоятельное решение населением многих вопросов местного значения.

Не получил до сих пор в законодательстве адекватного решения и вопрос местных бюджетов. О какой самостоятельности местного самоуправления может идти речь, если в настоящее время сохраняется практика максимального аккумулирования финансовых средств в федеральном бюджете и бюджетах Российской Федерации, наличествует огромный дефицит местных бюджетов? Дело усугубляется тем, что в ряде субъектов Российской Федерации принимаются неконституционные решения о ликвидаций бюджетов городов и сельских территорий, что фактически означает ликвидацию в них местного самоуправления. Весьма отрицательно сказываются на деятельности органов местного самоуправления и установление заниженных нормативов отчислений в местные бюджеты, что приводит, что приводит к дотационности многих раннее бездотационных бюджетов. Властные предписания (решения) федеральных органов и органов субъектов федерации, адресуемых местному самоуправлению неподкреплённых финансовыми средствами бюджетов – продолжающаяся практика принудительного изъятия средств из местных бюджетов.

В этой связи настоятельной необходимостью является внедрение практики формирования бюджетов «снизу вверх», разграничение бюджетов и источников их наполнения на основе чёткого разграничения функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, создание региональных фондов поддержки территорий, обеспечение уровня закреплённых местных бюджетов до 70% их доходной части, как это вытекает из Федерального закона «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, краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления».

Нельзя сказать, что во многом эффективность местного самоуправления напрямую связана с проводимой в стране налоговой политикой. Как отмечалось на парламентских слушаниях в Государственной Думе, по проблемам реформы местного самоуправления в Российской Федерации и по сей день мы имеем дело с несовершенством осуществляемой в федерации налоговой политики, «которая не видит в налогоплательщике – жителе города и села – основу местного самоуправления и не стимулирует экономическое развитие территорий».

Реформирование налоговой политики предполагает решение следующих задач, связанных с проблемами развития местных сообществ и местного самоуправления:

1. закрепление за городскими и сельскими поселениями собственных независимых финансов и собственности, свободное распоряжение ими в соответствии с волеизъявлением народа;
2. радикальное изменение кредитно-финансового, бюджетного и налогового законодательства и прежде всего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» основах налоговой системы Российской Федерации»;
3. создание реальных гарантий реализации конституционного права местного самоуправления по установлению местных налогов и сборов;
4. освобождение муниципальных предприятий на определённый срок от государственных налогов;
5. предоставление налоговых льгот муниципальным предприятиям в зависимости от размеров инвестиций, вкладываемых в их развитие;
6. оставление части налогов, поступающих от предприятий, в распоряжение органов местного самоуправления с последующим целевым направлением их на строительство и эксплуатацию объектов социального и культурно-бытового назначения;
7. закрепление за местными бюджетами налогов на землю, с земельных операций, на недвижимость, на дороги, доходов от реализации лицензий, административного штрафа, части подоходного налога;
8. создание широкой сети муниципальных банков, соучредители которых в лице органов местного самоуправления, муниципальных предприятий имели бы возможность вовлечь в хозяйственный оборот муниципальную собственность, муниципальные земли, средства населения.

В сфере территориальной организации местного самоуправления необходимо предпринять следующие меры, которые бы способствовали реализации назначения органов местного самоуправления:

1. изменение административно-территориального устройства (деления), сложившегося ещё в тридцатые годы и являющегося сегодня тормозом развития местного самоуправления;
2. распространение полномочий органов местного самоуправления на территориях всех без исключения городских и сельских поселений;
3. недопустимость изменения границ территорий местного самоуправления без учёта волеизъявления населения соответствующих территорий;
4. установление соподчинённости территорий местного самоуправления как друг другу, так и органам государственной власти любого уровня;
5. создание механизма изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление на основе волеизъявления населения соответствующих территорий.

Говоря об обеспеченности местным самоуправлением права самостоятельного решения вопросов местного значения, Важно подчеркнуть, что достижение этой цели неизбежно предполагает реализацию права населения самостоятельно определить структуру органов местного самоуправления. И здесь недопустимо вмешательство государственных структур в этот процесс. Наделение же органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может быть осуществлено только на основе закона и при условии передачи для их реализации необходимых материальных и финансовых ресурсов.

К сожалению, приходится констатировать, что пока не удаётся обеспечить подлинную самостоятельность местного самоуправления. Государственная власть продолжает действовать таким образом, как будто бы вся территория государства является сферой только её функционирования. А посему для неё не существует прав местного самоуправления, тем более её автономии.

Актуальное значение в контексте реализации функций местного самоуправления имеют вопросы его судебно правовой защиты.

Конституционные положения, гарантирующие местному самоуправлению защиту от нарушений его прав со стороны государственных органов и должностных лиц, нуждаются в нормативно-правовой конкретизации. Принятие соответствующих нормативно-правовых актов, определяющих подведомственность судам дел по спорам о правах местного самоуправления и устанавливающих порядок защиты его прав, оказало бы мощное воздействие на укрепление правового статуса органов местного самоуправления.

Немаловажным подспорьем в обеспечении автономного существования является систематическое обобщение судебной практики по делам о правах местного самоуправления, включая проведение специальных совещаний судей, введение специализации судей в рамках существующей судебной системы по вопросам судебно-правовоё защиты прав местного самоуправления, установление статистической отчётности по судебным делам, касающимся вопросов местного самоуправления.

Но главным всё же остаётся законодательное регулирование местного самоуправления, совершенствование действующего законодательства. Пока приходится констатировать, что ныне существующее федеральное законодательство о местном самоуправлении. В значительной части вступило в противоречие с духом и буквой Конституции Российской Федерации.

Всё это свидетельствует о том, что местное самоуправление в Российской Федерации находится лишь в стадии становления. Предстоит разработать и реализовать целый комплекс правовых и организационных мер по созданию в стране подлинно демократических и жизнеспособных органов местного самоуправления.

**Заключение.**

Являясь одним из элементов конституционного строя Российской Федерации, местное самоуправление, имеет большое значение для формирования новой российской государственности. В нём, согласно Европейской Хартии о местном самоуправлении, наиболее полно реализуется идея приближения власти к её источнику ⎯ народу. Сейчас становится всё более очевидным, что с имеющимися многочисленными проблемами наше общество не справится, если не будет подлинного местного самоуправления, развитие которого необходимо для решения задач, связанных с организацией территориального управления. Этнические и исторические особенности России, сложившаяся социально-экономическая и политическая ситуация делают невозможным управление страной только из центра, поэтому организация общественной жизни должна включать и механизмы самоуправления территорий, местных сообществ, которые, фактически, на сегодняшний день находятся ещё в стадии становления, развития, а также в стадии осознания понятия местного самоуправления большинством населения страны.

И потому сейчас так важно государству, его соответствующим органам видеть и анализировать опыт функционирования местного самоуправления на местах, определять тенденции его развития, ошибки и проблемы становления и, в связи с этим корректировать свою политику в вопросах местного самоуправления.

Например, практика последних лет показывает, что население муниципальных образований в основной своей массе по-прежнему считает органы местного самоуправления государственными органами, а своё участие в решении вопросов местной жизни, в самоуправлении видят только в разовой акции - выборах представительных органов и должностных лиц местного самоуправления. Причины такого положения дел в следующем. Во-первых, в сознании многих людей остаются стереотипы и стандарты организации местной власти прошлых лет. Во-вторых, сохраняется отчуждённость от власти народа, выражающаяся в сакраментальной фразе: «как народ не решит - власть, всё равно, сделает по-своему». В-третьих, - правовая неосведомлённость населения в вопросах местного самоуправления.

Названные проблемы будут усугубляться, если не проводить конкретных мероприятий, например, по непосредственному участию населения в актах управления муниципальным образованием, решения вопросов местного значения в таких как: местный референдум по принятию устава муниципального образования. Не смотря на то, что такие мероприятия не потребовалось бы тратить денежные средства местных бюджетов, поскольку их можно было приурочить к каким-либо из систематически проходящим федеральным выборам. Отсюда становится понятной ситуация, когда многие жители соответствующих муниципальных образований не знают не только основные положения устава муниципального образования (в создании и разработке которого они должны принимать участие), но и о существовании самого устава.

Крайне необходимо проводить пропаганду среди населения правовых положений о местном самоуправлении через средства массовой информации; встречи с населением; через издание соответствующих брошюр, методических пособий для населения, разъясняющих их права и обязанности в вопросах местного самоуправления, и наконец, в целях формирования человека нового менталитета, через введение в школьную программу предмета основ государства и права курса «местное самоуправление». Тогда, возможно, заработают «мёртвые»[[5]](#footnote-5)в настоящее время статьи муниципального законодательства о правотворческой инициативе населения по вопросам местной жизни, о территориальном общественном самоуправлении и о местных референдумах и собраниях (сходах) граждан.

Практика организации местного самоуправления на местах выявила, на мой взгляд, ещё одну негативную тенденцию, не позволяющую наиболее полно отражать интересы всех слоёв населения муниципального образования при формировании представительных органов местного самоуправления.

Эффективность деятельности представительного органа в значительной степени определяется численностью его состава. Общий подход в данном случае формируется следующим образом: «Численность представительного органа местного самоуправления должна быть достаточно большой, чтобы быть демократичной и достаточно малой, чтобы быть эффективной». «Оптимальная численность», может быть определена только в процессе деятельности конкретных органов местного самоуправления.

Можно отметить в русле начатого разговора и ещё ряд проблем связанных, например, с реальным осуществлением принципов гласности, открытости в работе органов и должностных лиц местного самоуправления; их подотчётности и ответственности перед населением муниципальных образований. Все эти и другие моменты с неизбежностью будут появляться, и исчезать в ходе становления, развития и подлинного утверждения идей и положений местного самоуправления на территории Российской Федерации.

Древнекитайский мыслитель Конфуций, верно, подметил, что «начав учиться, узнаёшь о собственном несовершенстве». И поэтому становиться понятным, что реальная, продуктивная и эффективная работа всей системы местного самоуправления возможна только при развитой инициативе жителей муниципальных образований, их самоорганизации, осознания ими своих прав и интересов, их заинтересованности в решении вопросов местного значения.

**Список использованных источников.**

1. Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ от 7 сентября 1998 г., N 36, ст. 4466.
2. Конституция Российской Федерации.
3. Федеральный закон «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» от 11 апреля 1998 года N 55-ФЗ // СЗ РФ. 1998. N 15. Ст.1695.
4. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ от 28 августа 1995 г. N 35, ст. 3506
5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ от 6 октября 2003 г. N 40 ст. 3822
6. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г.
7. Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»
8. Комментарии к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под редакцией Ю.А. Тихомирова. ⎯ М.: Издательская группа НОРМА−ИНФРА⋅М, 1999 г.
9. О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юристъ, 1997 г.
10. В.Г. Стрекозов, Ю.Д. Казанчеев. Государственное (конституционное) право Российской Федерации. М.: Былина, 1995 г.
11. Муниципальное право: вопросы и ответы./ Под редакцией профессора А.И. Коваленко. ⎯ М: Новый юрист, 1998 г.
12. Постовой Н.В. Муниципальное право России: Вопросы и ответы. – 4-е изд., испр. и доп. – М.: ИД Юриспруденция, 2004. – 144 с. (Серия «Подготовка к экзамену»).
13. Постовой Н.В. Муниципальное право России: Учебник. – 2-е изд. Испр. И доп. – М.: Юриспруденция, 2000. – 352 с.
14. Учебное издание О.Е. Кутафит, В.И. Фадеев «Муниципальное право Российской Федерации» Москва: Юристъ, 1997г. – 428 с.
15. М. В. Баглай «Конституционное право Российской Федерации» 4-е издание Издательство НОРМА Москва 2003 г. 801 с.
16. А. И. Коваленко Учебное издание «Конституционное право России» Москва: Право и Закон. 1997 г. – 208 с.

1. М. В. Баглай «Конституционное право Российской Федерации» СС. 759 – 760. [↑](#footnote-ref-1)
2. А. И. Коваленко «Конституционное право России» 1997 г. СС. 182 - 184 [↑](#footnote-ref-2)
3. В.И. Ленин. Избранные сочинения, т.7. Москва. 1986 г. с. 332 [↑](#footnote-ref-3)
4. М. В. Баглай "Конституционное право Российской Федерации" СС.761 - 764 [↑](#footnote-ref-4)
5. Статьи закона, основные положения, которых на данный момент не используются в деятельности местного самоуправления ни населением, ни органами муниципального образования. [↑](#footnote-ref-5)