МИНИСТЕРСТВО ОБЩЕГО И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ

ИВАНОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Кафедра государственного права

#### Курсовая работа

**на тему**

ИВАНОВО 1998

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение. 3

История местного самоуправления 3

Философия местного самоуправления 4

Что такое “ местное самоуправление”? 5

Определение “общих принципов” местного самоуправления 10

Модели местного самоуправления 11

Формирование органов местного самоуправления.12

Муниципальная служба 13

Финансовые основы местного самоуправления 15

Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка 23

Местное самоуправление и Федерация 25

Проблемы формирования местного

самоуправления в Российской Федерации 26

Судебная практика 27

Вывод 35

Список использованной литературы 36

1. ВВЕДЕНИЕ.

Никто не станет отрицать, что роль местного самоуправления неуклонно возрастает и приобретает общегосударственное значение. Муниципальные органы сегодня не только решают самые насущные жизненные проблемы людей, они являются важнейшим слагаемым в деле формирования гражданского общества в современной России, составляют одну из основ демократического строя.

Принятие Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправле­ния в Российской Федерации" и вступление его в силу с 1 сентября 1995 г. стало новым этапом в процессе формирования местного самоуправле­ния в современной России. Накопленный к этому времени опыт показал, что на пути реализации Федерального закона возникает много проблем, связанных не только с созданием необходимой материально-финансовой базы местного само­управления, но и с оценкой Закона, толкованием его отдельных положений и норм, пониманием самой концепции местного самоуправления, ле­жащей в основе Закона, наконец, содержания *Общих принципов* организации местного само­управления.

Становление местного самоуправления - один из центральных вопросов развития конституционного строя и всего госу­дарственного механизма нашей страны.

2. ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ.

В той или иной мере самоуправление в России существовало на всем протяжении ее истории. При этом немаловажным обстоятельством является то, что, как и в нас­тоящее время, государство сознательно шло на возрождение самоуправления в пе­риоды кризиса государственной власти, принуждаемое неизбежной необходимостью проведения реформ. 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 решаться сегодня государством и обществом.

Исторический подход имеет под собой определенную теоретическую основу, суть которой заключается в понимании местного са­моуправления не как специфического публично-пра­вового института, обладающего рядом формальных юридических признаков и поэтому производного ис­ключительно от государства, его правотворческой и правоприменительной деятельности, а как *естествен­ной формы самоорганизации населения с целью непо­средственного управления общественными, и, прежде всего производственными, процессами*.[[1]](#footnote-1)

Предложенная концепция до бесконечно­сти раздвигает границы понятия местного самоуправления. В него включаются общественное, территори­альное, производственное, сословное, корпоративное самоуправление, т.е. по существу все возможные формы самоорганизации населения.

Вся история местного самоуправления в России может быть разделена на два больших периода:

Первый охватывает время становления и развития общинного строя у славян, объединение производственных общин в союзы общин и городские поселения, разделение власти на центральную и местную.

Второй период свя­зан с образованием и развитием государства и приня­тием христианства на Руси.

Периодизация истории местного самоуправления в России:

Местное самоуправление Древней Руси: в это время имели место догосударственные формы развития самоуправления, то есть речь идет о зарождении об­щинного местного самоуправления. Самоуправление существовало у древних славян еще при родовом устройстве. Местное же само­управление зарождается там и тогда, где и когда появ­ляются союзы общин,

объединившихся на основе эко­номических и политических интересов на определен­ной территории и образовавших вертикальное соподчинение власти.

2. Местное самоуправление в 988-1785 годах: данный период начинается с приня­тия христианства на Руси и продолжается до конца XVIII в.. В это время местное самоуправление в России су­ществовало в форме производственных и территори­альных общин. Люди, объединившиеся в общины на основе трудовой деятельности, собственности и несе­ния повинностей, принимали непосредственное учас­тие в управлении общественными делами. Ремесленные цехи, купеческие гильдии, товарищест­ва, другие корпоративные единицы, характеризуются сословным, производственным, территориальным единством, выступают в качестве первичных ячеек, являются самой органичной и естественной основой местного самоуправления.

3. Местное само­управление в 1785-1917 г.г.: данный период охватывает местное самоуправление городов, крестьянское и земское самоуправление, развившиеся в период становления в России капита­лизма. Самым большим его недостатком было сохранение сословного принципа формирования.

4. Местное государственное управ­ление в 1917-1990 г.г.: охватывает советский период государственного развития России.

Нельзя говорить, что в нашей стране местное самоуправление по решению государства было упразднено с 1917 по 1990 г. Ни в одном, даже самом централизо­ванном, государстве не могут быть полностью сведе­ны на нет все формы самоорганизации населения. Общест­венное территориальное самоуправление фактически действовало на территории нашей страны в данный период, причем в самых разнообразных фор­мах. По-видимому, в советский период отечественной истории под органами местного самоуправления необходимо понимать местные государственные ор­ганы публичной власти, обладавшие незави­симостью в решении вопросов местного значения по отношению к центральным органам государственной власти. Иначе нельзя объяснить 73-летний перерыв в более чем 1000-летней истории существования мест­ного самоуправления на территории нашей страны, которое до этого не прерывалось даже во время монголо-татарского ига или опричнины.

5. Местное самоуправление современной пореформен­ной России в период с 1990 по 1995 г.г.: с принятием в 1993 году новой Конституции РФ, закрепившей право населения на осуществление местного самоуправления, в стране начался реальный процесс его реформирования.

Сейчас можно с уверенностью сказать, что в основных чертах этот институт народовластия у нас создан. На федеральном уровне и практически во всех субъектах Федерации имеется законодательная база, устанавливающая статус и правовой режим самоуправления. Определены территории местных сообществ, уточнена система муниципальных образований. Фактически завершено структурирование органов местного самоуправления.

В заключение данного пункта необходимо отметить, что отсутствие четко сформулированного понятия ме­стного самоуправления, единого для всех этапов его развития в России, — причина отдельных, в том числе концептуаль­ных противоречий, которые могут возникать при использовании исторического подхода в отношении местного самоуправления.

3. ФИЛОСОФИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.

Необходимость разделения властей яв­ляется прямым следствием разделения и противостояния индивидуального и соци­ального интереса, чаяний в жизни малых, так или иначе спаянных (например, объединенных проживанием на одной небольшой территории) групп населения и крупных социальных образований. Наличие двух фундаментов и равная опора на них, т.е. ба­ланс и разделение общественных свобод (часто называемых общественными обязан­ностями) и свобод индивидуальных, баланс и разделение законов, баланс ветвей влас­ти и их функций - вот основной принцип, согласно которому должно строиться здание общественной жизни. Только в таком случае это здание может устоять во времена потрясений, выдержать губительный для любой жесткой социальной конструкции напор технологических новшеств, изменений среды обитания, честолюбивых замыслов отдельных представителей политической и интеллектуальной элиты, конкуренции этнических и региональных групп.

Всяческие дефиниции местного самоуправления - в его Советском варианте, в муниципальном, или в любом другом, — должны исходить из наличия двух оснований здания общественной жизни. Это, во-первых, учет своего, местного интереса. Должно реализовываться именно местное САМОуправление. Советы (муниципалитеты, или какие-либо другие органы местного самоуправления) должны хозяйствовать в интересах людей, а не клянчить у центральной власти. Эти органы должны получать больше свободы, больше материальных средств, они должны править вместе с населением, используя все формы прямой демократии. Должна быть обширная и тщательно оберегаемая сфера компетенции этих органов. Однако и, во-вторых, местное управление должно быть проводником общего интереса, должно действовать в единой связке с Центром и быть вписанным в структуру Федеральной власти. С этой точки зрения, следует говорить о местном УПРАВЛЕНИИ.

Неоднозначность местного самоуправления порождает двойственность его идеалов. Оно призвано и защищать права (и свободы) населения от диктата Центра, и доводить до населения упорядочивающую волю этого Центра. Говоря коротко, идеалами местного само­управления являются свобода проживающих на одной территории граждан и общественный порядок.

В условиях Советского Союза реализация этих идеалов сталкивалась с труд­ностями, обусловленными излишними централизацией и регулированием общественной жизни. Соответственно, для исправления этого "крена", следует расширять права органов местного самоуправления, переходить от вертикальных структур руководства (спускать вниз от республики к области, далее к району, городу, и т.д. тысячи реше­ний, показателей планов и бюджета) к горизонтальным связям - договорным, координационным. И этот процесс уже пошел (включая все мыслимые и немыслимые перекосы). По существу, на наших глазах происходит муниципальная революция. Необходимо то, что не является принципиальной угрозой целостности государства, максимально передавать на места. Пришло время полной самостоятельности органов местного самоуправления в формировании своего аппарата, бюджетных ассигнований, зарплаты и т.д. Надо дать местному самоуправлению простор.

Для Российской Федерации это стремление ее субъектов присвоить себе максимум суверенитета всегда было чревато серьезными конфликтами, а сейчас еще и угрожает целостности России. Единственным "противоядием" центробежных тенденций является самостоятельность небольших компактных территорий про­живания населения - местное самоуправление. Должны быть гарантии местного самоуправления против республик, против областей и краев. Только в таком случае можно остановить распад Федерации.[[2]](#footnote-2)

4. ЧТО ТАКОЕ “МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ”?

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления” от № -ФЗ (в ред. от 17.03.97 г. № 55-ФЗ) в соответствии с Конституцией Российской Федерации 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.

Местное самоуправление в Российской Федерации - признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации (ст.2).

Местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Законодательное регулирование субъектами Российской Федерации вопросов местного самоуправления осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом.

Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции Российской Федерации и настоящему Федеральному закону, ограничивать гарантированные ими права местного самоуправления.

В случае противоречия норм муниципального права, содержащихся в законах, положениям Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона применяются положения Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона.

Граждане Российской Федерации осуществляют свое право на местное самоуправление в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях в соответствии с федеральными гарантиями избирательных прав граждан путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

Граждане Российской Федерации имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Граждане Российской Федерации имеют право обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, а также возможность получения гражданами и другой полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом.

Предметы ведения местного самоуправления (ст.6):

1. В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

2. К вопросам местного значения относятся:

1) принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;

2) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;

3) местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;

4) комплексное социально - экономическое развитие муниципального образования;

5) содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;

6) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;

7) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;

8) охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;

9) регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;

10) создание условий для жилищного и социально - культурного строительства;

11) контроль за использованием земель на территории муниципального образования;

12) регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, также недр для строительства подземных сооружений местного значения;

13) организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;

14) организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;

15) муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;

16) благоустройство и озеленение территории муниципального образования;

17) организация утилизации и переработки бытовых отходов;

18) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

19) организация и содержание муниципальных архивов;

20) организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи;

21) создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;

22) создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;

23) сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;

24) организация и содержание муниципальной информационной службы;

25) создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;

26) создание условий для организации зрелищных мероприятий;

27) создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;

28) обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;

29) участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;

30) обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

Муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями. Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается.

Положения данного Федерального закона в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

Муниципальное образование имеет Устав, в котором указываются:

1) границы и состав территории муниципального образования;

2) вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования;

3) формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;

4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

5) наименование и полномочия выборных, других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

6) срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;

7) виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

8) основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

10) статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;

11) гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;

12) условия и порядок организации муниципальной службы;

13) экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;

Устав муниципального образования разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно. Устав принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно.

Устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны создавать необходимые правовые, организационные, материально - финансовые условия для становления и развития местного самоуправления, и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление (ст.9).

Муниципальные образования вправе иметь собственную символику (гербы, эмблемы, другую символику), отражающую исторические, культурные, социально - экономические, национальные и иные местные традиции (ст.11).

К органам местного самоуправления относятся:

1. Выборные органы, образуемые в соответствии с настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

2. Другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

Наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным.

Органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Органы местного самоуправления:

1. Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Численный состав представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования.

В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находятся:

1) принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

4) установление местных налогов и сборов;

5) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

6) контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

В отдельных поселениях уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан (ст.15).

2. Исполнительный орган - уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность главы муниципального образования - выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

Глава муниципального образования и иные выборные должностные лица местного самоуправления наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования.

Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования подотчетны населению непосредственно, а также представительному органу местного самоуправления.

В уставе муниципального образования помимо представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления могут быть предусмотрены и иные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления.

Наименование органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускаются.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Формы осуществления местного самоуправления:

По вопросам местного значения может проводиться местный референдум (ст. 22).

В местном референдуме имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования, обладающие избирательным правом. Граждане участвуют в местном референдуме непосредственно и на добровольной основе.

Голосование на местном референдуме осуществляется тайно - контроль за волеизъявлением граждан не допускается.

Решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления. Если для его реализации требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Муниципальные выборы (ст. 23): выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления осуществляются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при обеспечении установленных законом избирательных прав граждан.

Порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации.

Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации гарантируют проведение муниципальных выборов.

В муниципальном образовании для решения вопросов местного значения могут созываться собрания (сходы) граждан (ст.24).

Порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решений, пределы его компетенции устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Население в соответствии с уставом муниципального образования имеет право на правотворческую инициативу (ст.25) в вопросах местного значения. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения - официальному опубликованию (обнародованию).

Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления (ст.26).

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны дать ответ по существу обращений граждан в течение одного месяца.

Территориальное общественное самоуправление (ст.27) – это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

Наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом формами участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах (ч.2 ст.27), не противоречащих Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

Гарантии местного самоуправления:

1. Ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, запрещается (ст.43).

2. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно - правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами (ст.44).

3. Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления влечет ответственность в соответствии с законами.

4. Граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений (ст.46).

5. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законом (ст.47).

А. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия населения определяются уставами муниципальных образований.

Б. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, конституции, устава субъекта Российской Федерации, федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования.

В. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Г. Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

5. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЩИХ ПРИНЦИПОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.

В Конституции отсутствует понятие *общих принципов организации местного самоуправления.*

Однако системный и взаимосвязанный анализ соответствующих конституционных положений позволяет прийти к выводу о том, что такое понятие должно охватывать, по крайней мере, две группы норм[[3]](#footnote-3).

Первая из них призвана гарантировать реализацию закрепленных в Конституции основ самоуправления и соответствующих прав граждан на самоуправление: самостоятельность местного самоуправления в пределах предоставленных ему полномочий (ст.12); самостоятельное решение населением вопросов местного значения путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные органы местного самоуправления (ст.130); осуществление местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 131); запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией (ст.133); осуществление республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами собственного правового регулирования, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ч.4 ст.76).

Вторая группа норм должна обеспечить осуществление ряда положений Конституции, составляющих основы конституционного строя Российской Федерации и гарантирующих права и свободы человека и гражданина. К ней относятся конституционные положения об обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст.2); о праве народа осуществлять свою власть через органы местного самоуправления (ч.2 ст.3); о запрете кому бы то ни было присваивать власть в Российской Федерации (ч.4 ст.3); о праве граждан Российской Федерации участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей (ч.1 ст.32); о праве граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ч.2 ст.32).

Поскольку согласно ч.4 ст.15 Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, то устанавливаемые федеральным законодательством общие принципы организации местного самоуправления должны соответствовать международно-правовым нормам по данному вопросу, являющимся обязательными для исполнения Российской Федерацией. Одна из таких норм содержится в ч.3 ст.21 Всеобщей Декларации прав человека, устанавливающей, в частности, что воля народа должна находить себе выражение в периодических выборах. Другая - в ст.25 Международного пакта о гражданских и политических правах, где указывается, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая Советом Европы (ратифицирована Федеральным законом от 11.04.98 г. № 55-ФЗ), предоставляя местным органам власти возможность самим определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление, также подчеркивает, что они должны делать это, "не нарушая более общих законодательных положений" (ч.1 ст.6).

Обе группы конституционных и международно-правовых норм, составляющих, общие принципы организации системы органов местного самоуправления, получили в той или иной мере отражение в Законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ".

6. МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.

Совершенствуя местное самоуправление, всегда целесообразно посмотреть и на свой исторический опыт, и на практику мирового сообщества.

Практика различных стран в настоящее время выработала, по крайней мере, три модели местного самоуправления, которые обеспечивают его самостоятельность, и, с другой стороны, необходимый государственный контроль[[4]](#footnote-4).

Первая мо­дель - англосаксонская. Она предусматривает самоуправление во всех звеньях, на всех ступе­нях административно-территориального деления. В общинах имеются только выборные органы. В мелких общинах, в которых меньше 150 чело­век, собирается общее собрание. А во всех ос­тальных - выборные местные органы. Никаких назначенных чиновников сверху нет, управля­ются они советниками. Каждый член Совета отвечает за определенную отрасль. Ис­полкома нет. Имеются отрасли: дорожное хо­зяйство, образование, местная санитария. За каждую отрасль отвечает советник, у которого есть аппарат. Но есть и контроль. Демократии не может быть без контроля. Есть регулярные министер­ские инспекции (особенно Министерства по охра­не окружающей среды). Существует практика ут­верждения министерствами чиновников, которые затем утверждаются советами. Прежде чем на­значить чиновника по пожарной охране, по здра­воохранению, надо согласовать с соответствую­щим министерством. Есть целый ряд других форм государственного контроля, т.е. при любой вы­борности местных органов государственный контроль в той или иной форме существует, даже когда нет специально назначенных от государст­ва уполномоченных.

Существует континентальная модель. Там все проще. На всех уровнях выборный Совет, но вез­де есть и назначенные представители правитель­ства - префекты. Это государственная власть над властью местного самоуправления. Они осуще­ствляют контроль и раньше контролировали до­вольно жестко. Сейчас целесообразность не про­веряют, но законность проверяют всегда. Напри­мер, законность расходования средств: если деньги дали на постройку моста через речку, их нельзя потратить на обустройство клуба. Пре­фекты могут обжаловать любое решение муни­ципального совета в административный суд. Спе­циальные административные суды есть на всех уровнях. Что касается Правительства, то оно мо­жет сместить чиновника, но только в том случае, если он нарушает закон или если оказывается не­работоспособным.

Третья модель. По ней пошла Латинская Америка. Хорошо в ней то, что всех избирают. Назначенных представителей в местном само­управлении нет. Но избранный населением пре­фект утверждается затем парламентом как представитель государственной власти. Одновременно он является и председателем местного совета. В общем, он концентрирует большую власть и является представителем государственной власти. Будучи избранным населением, он легитимен в глазах населения.

Что касается ст. 12 Конституции, которая исключает органы местного самоуправления из системы органов государственной власти, то она, не делает органы мест­ного самоуправления элементами государствен­ности второго сорта и не выводит их за рамки государственности. Это такой же по качеству элемент государственности. С точки зрения юри­дической оценки это - органы власти, как и вся вышестоящая структура. Не надо представлять, что здесь совершенно иная природа. Это публич­но-правовые учреждения. Кроме того, признание публично-правового характера органов местного самоуправления на­до рассматривать с той точки зрения, что сущест­вует тенденция к общинизации местного само­управления. Поэтому естественно, что государство опре­деляет и территории местного самоуправления, и объем полномочий местного самоуправления, ис­ходя из реальных управленческих возможностей данных структур, определяемых размерами тер­ритории, социальной, производственной инфра­структурой и т.д.

7. ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.

Важнейший принцип организации местного самоуправления -–формирование его руководящих органов посредством выборов.

На основании федерального законодательства и в соответствии с заключенными Российской Федерацией международными договорами, Европейской хартией о местном самоуправлении наличие выборных органов местного самоуправления является обязательным, а выборы проводятся в сроки, установленные законами субъектов Федерации и уставами муниципальных образований.

Подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления осуществляют территориальные, окружные, участковые избирательные комиссии, которые вместе с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации несут всю полноту ответственности за обеспечение избирательных прав российских граждан. Именно поэтому принципиально важно, чтобы избирательные комиссии в пределах своей компетенции проявляли независимость от органов государственной власти и местного самоуправления, и в то же время - обеспечили деятельное взаимодействие с законодательными, исполнительными и судебными органами, работали в тесном контакте со средствами массовой информации, а избирательные комиссии субъектов Российской Федерации и Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, используя собственные полномочия, обеспечивали бы контроль за соблюдением избирательных прав граждан и единообразным применением законодательства, оказывали организационно-методическую, правовую и иную консультативную помощь комиссиям, непосредственно организующим выборы на местах.

В России накоплен значительный опыт подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления.

Выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, что отвечает демократическим принципам и международным стандартам. Граждане наделены правом избирать и быть избранными в органы местного самоуправления независимо от пола, расы, языка, социального и имущественного положения, профессии, образования, отношения к религии и политических убеждений. Голоса избирателей имеют одинаковый вес, а носителей мандатов определяют исключительно сами избиратели. Выборы в органы местного самоуправления, как и все другие, обычно проводятся на альтернативной основе (практика показывает, что на один депутатский мандат претендуют от 2 до 12 кандидатов).

В формировании органов местного самоуправления принимают участие общественные объединения. Чаще всего – это наиболее крупные объединения, способные организовать предвыборную агитацию в пользу своих сторонников и обеспечить общественный контроль за проведением выборов.

В России, также как и во многих европейских странах, существует несколько способов формирования органов местного самоуправления.

Представительные органы местного самоуправления избираются непосредственно населением. В отдельных случаях их полномочия осуществляют собрания (сходы) граждан.

Составной частью системы органов местного самоуправления является исполнительные органы – местная администрация – занимающаяся повседневным управлением на подведомственной территории. Руководят местной администрацией, как правило, выборные должностные лица – главы местного самоуправления. В городах это чаще всего мэр, либо глава администрации, глава города; в районах – глава местного самоуправления, глава района; на других территориях – глава муниципального округа, сельсовета и так далее. Глава местного сообщества избирается либо непосредственно населением, либо из состава представительного органа. Он может быть нанятым по контракту или занимать эту должность в силу избрания его председателем соответствующего представительного органа (в большинстве – почти 2/3 – субъектах Федерации главы местного самоуправления избраны населением в ходе выборов тайным голосованием).

В большинстве субъектов Федерации имеется необходимая законодательная база, обеспечивающая реформирование органов местного самоуправления. Наряду с конституциями и уставами субъектов Российской Федерации на местах действуют законы:

Об организации местного самоуправления;

О порядке образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований;

Об установлении и изменении границ и наименований муниципальных образований;

О выборах в органы местного самоуправления;

О местном референдуме;

О собраниях и сходах граждан и другие.

В поле зрения Центральной избирательной комиссии постоянно находятся проблемы юридической чистоты правовой базы организации и проведения выборов в субъектах Российской Федерации. Проведенный Центральной избирательной комиссией анализ региональных законодательных актов о выборах в органы местного самоуправления обнаружил определенные отступления от федерального законодательства, а в ряде случаев и нарушения его требований. Порой нарушаются условия приобретения гражданами активного избирательного права. В ряде регионов этим правом обладают лишь граждане, постоянно проживающие на соответствующей территории. Допускается установление верхнего возрастного предела, вводятся языковые и другие ограничения для получения пассивного избирательного права. В некоторых законах закреплена возможность образования разновеликих избирательных округов с недопустимо высоким превышением установленной Федеральным законом нормы.

Таким образом, еще предстоит кропотливая работа по совершенствованию региональных законов, приведению их в соответствие с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Причем практика последних лет по выборам в органы местного самоуправления показала, что нуждается в совершенствовании и федеральное законодательство, в которое следует внести дополнения в части установления общих принципов учета мнения населения при преобразовании существующих и формировании новых муниципальных образований, в том числе в связи с установлением и изменением их границ.

8. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА.

Федеральный закон “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации” от 8 января 1998 года. N 8-ФЗ устанавливает общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации.

Муниципальная служба в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Законодательное регулирование вопросов муниципальной службы осуществляется субъектами Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами.

На муниципальных служащих распространяется действие законодательства Российской Федерации о труде с особенностями, предусмотренными настоящим Федеральным законом.

Муниципальная служба – это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.

Муниципальная должность - это должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Муниципальные должности подразделяются на:

выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов;

иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора.

Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям (ст.3).

Основные принципы муниципальной службы (ст. 5):

1) верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;

2) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие;

3) самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий;

4) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;

5) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

6) равный доступ граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;

7) единство основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учет исторических и иных местных традиций;

8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;

9) внепартийность муниципальной службы.

Финансирование муниципальной службы осуществляется за счет средств местного бюджета (ст.6). Минимально необходимые расходы муниципальных образований на муниципальную службу учитываются федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации при определении минимальных местных бюджетов.

Муниципальным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета (ст.7).

Статья 11 Федерального закона устанавливает ограничения, связанные с муниципальной службой.

Муниципальный служащий не вправе:

1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

2) быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, депутатом представительного органа местного самоуправления, членом иных выборных органов местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления;

3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

4) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено законом или если в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, в котором он состоит на муниципальной службе либо который непосредственно подчинен или подконтролен ему;

6) использовать в неслужебных целях средства материально - технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество и служебную информацию;

7) получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального служащего;

8) получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением им должностных обязанностей;

9) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органов местного самоуправления муниципального образования с органами местного самоуправления других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

10) принимать участие в забастовках;

11) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений.

Муниципальные служащие не вправе образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

Муниципальный служащий обязан передавать в доверительное управление под гарантию муниципального образования на время прохождения муниципальной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Муниципальный служащий ежегодно в соответствии с федеральным законом, а также гражданин при поступлении на муниципальную службу обязаны представлять в органы государственной налоговой службы сведения о полученных ими доходах и об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, которые являются объектами налогообложения.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации (ст.14).

Муниципальному служащему предоставлены существенные гарантии его деятельности - это условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей, денежное содержание и иные выплаты, ежегодный оплачиваемый отпуск, медицинское обслуживание его и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию, пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей, обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей, защита его и членов его семьи в порядке, установленном законами, от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей и другие.

9. ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.

Федеральный закон “Об основах местного самоуправления в Российской Федерации” от 25.09.97 г. № 126-ФЗ определяет основные принципы организации местных финансов, устанавливает источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях и взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами, а также гарантии финансовых прав органов местного самоуправления.

Местные налоги и сборы - налоги и сборы, устанавливаемые представительными органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с федеральными законами;

Местные финансы - совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения;

Местные финансы включают средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства (ст.2).

Формирование и использование местных финансов основываются на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности.

Права собственника в отношении местных финансов осуществляются от имени населения муниципального образования органами местного самоуправления или непосредственно населением муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Формирование и использование местных финансов осуществляются в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, другими правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации содействуют развитию местных финансов в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

В этих целях указанные органы соответственно:

1) регулируют отношения между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами, а также между федеральным бюджетом и местными бюджетами - в рамках федеральных целевых программ;

2) участвуют в решении вопросов местного значения путем выполнения федеральных целевых программ и региональных программ;

3) распределяют средства, выделяемые для финансирования федеральных целевых программ и региональных программ и иных мероприятий, между муниципальными образованиями, осуществляют контроль за эффективным и целевым использованием этих средств;

4) разрабатывают государственные минимальные социальные стандарты, устанавливают социальные нормы;

5) оказывают методическую помощь органам местного самоуправления в работе по формированию и исполнению местных бюджетов;

6) осуществляют контроль за соблюдением органами местного самоуправления налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации;

7) осуществляют другие функции в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации им одновременно передаются материальные и финансовые ресурсы, необходимые для осуществления этих полномочий.

Увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти Российской Федерации или органами государственной власти субъектов Российской Федерации, компенсируются органами, принявшими указанные решения.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение в процессе осуществления бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и средств из бюджета субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и законами субъекта Российской Федерации.

Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе осуществления бюджетного регулирования и органы местного самоуправления в процессе формирования местных бюджетов руководствуются государственными минимальными социальными стандартами, социальными нормами, нормативами минимальной бюджетной обеспеченности.

Глава муниципального образования, иные должностные лица местного самоуправления несут ответственность за исполнение местных бюджетов в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

I. Доходная часть местных бюджетов состоит из:

Собственные доходы местных бюджетов – сюда относятся местные налоги и сборы, другие собственные доходы местных бюджетов, доли федеральных налогов и доли налогов субъектов Российской Федерации, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе. Эти налоги и сборы перечисляются налогоплательщиками в местные бюджеты. К местным налогам и сборам относятся налоги и сборы, установленные в соответствии с федеральными законами.

К другим собственным доходам местных бюджетов относятся:

1) доходы от приватизации и реализации муниципального имущества:

2) не менее 10 процентов доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации;

3) доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений, и муниципальных земель;

4) платежи за пользование недрами и природными ресурсами, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) доходы от проведения муниципальных денежно - вещевых лотерей;

6) штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

7) государственная пошлина, установленная в соответствии с законодательством Российской Федерации;

8) не менее 50 процентов налога на имущество предприятий (организаций);

9) подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

К собственным доходам местных бюджетов относятся также доли федеральных налогов, распределенные между бюджетами разных уровней и закрепленные за муниципальными образованиями на постоянной основе.

К указанным доходам относятся:

1) часть подоходного налога с физических лиц в пределах не менее 50 процентов в среднем по субъекту Российской Федерации;

2) часть налога на прибыль организаций в пределах не менее 5 процентов в среднем по субъекту Российской Федерации;

3) часть налога на добавленную стоимость по товарам отечественного производства (за исключением драгоценных металлов и драгоценных камней, отпускаемых из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации) в пределах не менее 10 процентов в среднем по субъекту Российской Федерации;

4) часть акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия в пределах не менее 5 процентов в среднем по субъекту Российской Федерации;

5) часть акцизов на остальные виды подакцизных товаров (за исключением акцизов на минеральные виды сырья, бензин, автомобили, импортные подакцизные товары) в пределах не менее 10 процентов в среднем по субъекту Российской Федерации.

К собственным доходам местных бюджетов могут относиться также другие платежи, установленные законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Полномочия органов местного самоуправления по формированию местных бюджетов:

Представительные органы местного самоуправления вправе:

1) устанавливать местные налоги и сборы и предоставлять льготы по их уплате в соответствии с федеральными законами;

2) в соответствии с законодательством Российской Федерации принимать решения об установлении или отмене местного налога и сбора, о внесении изменений в порядок его уплаты. Принятые решения подлежат официальному опубликованию не менее чем за один месяц до вступления их в силу.

Органы местного самоуправления вправе получать в местный бюджет предусмотренные законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации налоги с филиалов и представительств, головные предприятия которых расположены вне территории данного муниципального образования.

Население муниципального образования может непосредственно принимать решения о разовых добровольных сборах средств граждан в соответствии с уставом муниципального образования. Собранные в соответствии с указанными решениями средства самообложения используются исключительно по целевому назначению. Органы местного самоуправления информируют население муниципального образования об использовании средств самообложения.

Важной гарантией финансовых прав местного самоуправления служит положение п.6 ст.9 - фактическое увеличение собственных доходов местных бюджетов в текущем финансовом году, явившееся результатом финансово - хозяйственной деятельности на территории муниципального образования, не может служить основанием для снижения на следующий финансовый год органами государственной власти субъекта Российской Федерации нормативов отчислений (в процентах) от регулирующих доходов в местные бюджеты, а также долей (в процентах) средств муниципальных образований, выделяемых из фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе осуществлять контроль за расходованием средств, выделенных ими муниципальным образованиям на выполнение федеральных целевых и региональных программ, а также в форме субвенций.

Основы бюджетного процесса в муниципальном образовании:

1. Представительные органы местного самоуправления самостоятельно разрабатывают положение о бюджетном процессе в данном муниципальном образовании в соответствии с общими принципами бюджетного процесса, установленными федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

2. Составление проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов осуществляются в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации и бюджетной классификацией субъекта Российской Федерации.

3. Контроль за исполнением местных бюджетов осуществляется представительными органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления вправе привлекать для этой цели аудиторов.

Органы местного самоуправления публикуют сведения об исполнении местного бюджета за истекший финансовый год.

II. Расходная часть местных бюджетов включает:

1) расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации;

2) расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

3) расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам;

4) расходы, связанные с обслуживанием и погашением муниципального долга по ссудам;

5) ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, а также гражданской ответственности и предпринимательского риска;

6) иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования.

Порядок исполнения расходной части местного бюджета устанавливается уставом муниципального образования или иным правовым актом органа местного самоуправления.

Местная (муниципальная) собственность.

Собственность субъектов РФ должна иметь в качестве "противовеса" местную (муниципальную) собственность. Иначе они подавят самоуправление. Самоуправление без собственности - это еще не самоуправление. Однако собственность никто сверху не даст, ее надо брать, что является важнейшим моментом “муниципальной революции”. На местах надо создавать депутатские комиссии и органы по муниципальной собственности, далее осуществлять инвентаризацию, проводить оценку и подготавливать реестр тех объектов, которые должны быть переведены в муниципальную собственность, т.е. в собственность территории, затем согласовывать с вышестоящим и нижестоящим выборными органами этот реестр. Для цивилизованного решения спорных вопросов необходимы решения соответствующих арбитражных органов.

Сходным образом необходимо решать проблемы разгосударствления и приватизации, проведения земельной реформы. Так, проведение земельной ре­формы на первом этапе должно заключаться в формировании фонда муници­пальных земель. На втором этапе местными муниципалитетами, любыми другими органами местного самоуправления, как бы они ни сложились и не назывались, производится передача и закрепление земель в собственность, владение, пользование, включая аренду, гражданам, предприятиям, учреждениям и органи­зациям.

Центру остается издание общезначимых правил, нормативов и стандартов для деятельности районных и городских властей, а также опротестование противоречащих законодательству актов районных и городских органов местного самоуправления.

Теперь - базовый вопрос: вопрос о деньгах. Часто можно услышать: "Дайте деньги, подведите эконо­мическую базу под самоуправление, и тогда мы проголосуем за него". Это, на мой взгляд, неправильно. Суть эконо­мической основы местного самоуправления должна заключаться в том, чтобы муниципальное образование получи­ло возможность зарабатывать деньги и чтобы их не отбирали, когда оно заработает сверх установленных нормативов. А это вопрос совсем другой - это вопрос новой экономической системы, экономической реформы. Местное самоуправление в данном этапе - сердцевина экономической реформы.

В настоящее время определяющим темп дви­жения по пути реформирования местных органов власти является установление собственной ком­петенции местного самоуправления его финан­сово-экономической базы.

Изменение отношений в финансовой, эконо­мической сферах, а также в сфере земельных от­ношений предполагает соответствующие коррек­тировки налогового, бюджетного, земельного и иного законодательства, в результате чего дол­жен быть обеспечен финансовый, бюджетный и экономический федерализм.

Огромное влияние на развитие местных фи­нансов оказывает состояние их правовой основы. Представительные и исполнительные органы должны уделять данному вопросу серьезное внимание. В пос­ледние годы это нашло отражение в ряде приня­тых законов, а также в Налоговом и Бюджетном кодексах.

Проблема муниципальной собственности, как показывает практика арбитражных судов, осо­бенно на этапе принятия Закона "Об общих прин­ципах организации местного самоуправления...", стояла особенно широко. В Конституции (ст. 132) сказано, что "...органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной соб­ственностью". Слово "самостоятельно' требова­ло толкования. Стали полагать, что это не только осуществление субъективного права собственно­сти, но регулирование отношений собственности. Арбитражные суды, естественно, не поддержали такое понимание: общеизвестно отношение к собственности - ядру гражданского правового регулирования. Это федеральная компетенция. Поэтому никто, кроме федерации, не может регу­лировать отношений собственности. А вот осу­ществлять полномочия собственника муници­пального имущества самостоятельно органы ме­стного самоуправления могут.

Второй блок вопросов - это вопросы, связан­ные с финансовой основой местного самоуправ­ления. К сожалению, арбитражные суды не все­гда полезны для местного самоуправления. Они столкнулись в основном с делами, которые каса­лись отношений в двух плоскостях. Это - вопро­сы местных налогов. И Конституция, и Закон "Об общих принципах организации местного са­моуправления в РФ" прямо говорят, что органы ме­стного самоуправления самостоятельно устанав­ливают местные налоги и сборы.

Арбитражные суды поддерживали муници­пальные образования, если они вводили местные налоги и сборы, кроме тех, которые были в пе­речне в Законе об основах налоговой системы. Однако при подготовке нового налогового кодек­са надо определиться, ибо наблюдается явная коллизия двух законов.

С 1991 г. началось строительство бюджетной системы Российской федерации, построенной на федеративно-демократических началах. Бюджетная система России включает: федеральный бюджет, региональные бюджеты РФ (республи­канские бюджеты республик в составе РФ, областные, краевые, окружные бюджеты, бюд­жеты Москвы и Санкт-Петербурга) и местные бюджеты (городские, районные, поселковые, сельские).

В соответствии с законодательными актами, вышедшими с 1991 г., все перечисленные выше бюджеты являются самостоятельными. Этими за­конодательными актами были заложены и прин­ципы бюджетного федерализма. В Законе РФ 1995 г. "Об общих принципах организации мес­тного самоуправления в РФ" записано, что не допускается подчиненность од­ного муниципального образования другому. Та­ким образом, все местные бюджеты имеют рав­ный юридический статус. Самостоятельности всех звеньев бюджетной системы способствовал Закон "Об основах налоговой системы в Рос­сийской Федерации" (1991 г.), в котором все на­логи в стране были разделены на три уровня — федеральные, региональные, местные, а также введение с 1994 г. трансфертной формы переда­чи части средств федерального бюджета в бюд­жеты субъектов Федерации (подобная форма передачи средств основана на единой для всех регионов формуле, обеспечивающей объектив­ный и прозрачный механизм поступления средств в каждое бюджетное звено из общегосу­дарственных или региональных доходов). В 1998 г. этот же принцип нашел свое отражение в Налоговом и Бюджетном кодексах РФ.

Важным шагом в расширении финансово-бюд­жетных прав стал Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российс­кой Федерации" от 28 августа 1995 г. В Законе зафиксировано, что федеральные органы государ­ственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают территориям минимальные местные бюджеты, а минимально необходимые расходы местных бюд­жетов устанавливаются законами субъектов Рос­сийской Федерации на основе нормативов ми­нимальной бюджетной обеспеченности. Далее указывается, что доходная часть минимальных местных бюджетов обеспечивается путем закреп­ления на долговременной основе федеральным законом и законами субъектов Российской Фе­дерации доходных источников.

Закон устанавливает, что финансовые сред­ства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государ­ственных полномочий, ежегодно предусматри­ваются соответственно в федеральном бюджете и в бюджетах субъектов Российской Федерации. Кроме того, увеличение расходов или уменьше­ние доходов местных бюджетов, возникшие в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами го­сударственной власти субъектов Российской Федерации, компенсируются органами, приняв­шими решения. Решения этих органов реализу­ются органами местного самоуправления в пре­делах, переданных им в качестве компенсации средств.

В развитие этого Закона Комитетом Государ­ственной Думы по вопросам местного самоуп­равления был разработан Закон "О финансовых основах местного самоуправления", утвержден­ный Президентом Российской Федерации 25 сен­тября 1997 г.

Законом установлен новый принцип форми­рования местных бюджетов. Суть его заключает­ся в том, что формирование этих бюджетов осно­вывается на государственных минимальных соци­альных стандартах и социальных нормах.

Социальные стандарты, социальные нормы должны разрабатываться Правительством РФ в целом по Российской Федерации и с разбивкой по субъектам Российской Федерации, исходя из достигнутого уровня обеспеченности населения коммунально-бытовыми и социально-культур­ными благами и услугами, научно-обоснован­ных норм и материально-финансовых возмож­ностей государства. Представленные в Совет Федерации и Государственную Думу РФ они должны ими рассматриваться и приниматься в форме федерального закона не менее чем на 5 лет, после чего доводиться до субъектов Рос­сийской Федерации. Тем самым для субъектов Федерации при регулировании их бюджетов бу­дет обеспечиваться минимально необходимый уровень расходов и доходов, а также стабильность во взаимоотношениях с федеральным бюд­жетом.

Субъекты Российской Федерации с учетом имеющихся в регионах материально-финансовых возможностей должны разрабатывать нормы для муниципальных образований. Причем эти нор­мы должны быть не ниже утвержденных для субъекта Российской Федерации, а при наличии средств — они могут быть выше.

Утвержденные нормы служат базой для расче­тов минимально необходимого уровня местных бюджетов, получения недостающих для этого до­ходов из бюджетов субъектов Российской Феде­рации. Таким образом, муниципальным образо­ваниям гарантируется минимальный размер их бюджетов и объективная основа для получения средств из республиканских, краевых, областных и окружных бюджетов.

В целях увеличения доли собственных доходов местных бюджетов, повышения заинтересованно­сти органов местного самоуправления в развитии экономического потенциала на подведомственной территории и ликвидации встречных межбюджет­ных финансовых потоков в федеральном законе определяется ряд мер.

Прежде всего, это расширение числа собствен­ных источников доходов местных бюджетов. Для этого в местные бюджеты предусматривается за­числять доходы от приватизации и реализации государственного имущества (не менее 10% доходов от приватизации государственного иму­щества, находящегося на территории муници­пального образования); доходы от приватизации и реализации муниципального имущества: доходы от сдачи в аренду муниципального имущества; платежи за пользование недрами и природными ресурсами, установленные в соот­ветствии с законодательством Российской Фе­дерации; государственную пошлину, установлен­ную в соответствии с законодательством Рос­сийской Федерации; не менее 50% налога на имущество предприятий; подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринима­тельской деятельностью без образования юри­дического лица.

Для увеличения собственных доходов и со­кращения встречных финансовых потоков Фе­деральным законом установлено: передать и зак­репить на постоянной основе часть подоходного налога с физических лиц в пределах не менее 50% в среднем по субъекту Российской Федера­ции; часть налога на прибыль организаций в пределах не менее 5% в среднем по субъекту Российской Федерации; часть налога на добав­ленную стоимость по товарам отечественного про­изводства (за исключением драгоценных метал­лов и драгоценных камней) в пределах не менее 10% в среднем по субъекту Российской Федерации; не менее 5% от акцизов, взимаемых в сред­нем по субъекту Федерации, на спирт, водку и ликероводочные изделия; не менее 10% акцизов на остальные виды подакцизных товаров (за исключением акцизов на минеральные виды сырья, бензин, автомобили, импортные подакциз­ные товары) в среднем по субъекту Российской Федерации.

Федеральный закон предусматривает введение единой практики межбюджетных отношений между всеми видами бюджетов (федеральным, реги­ональными, местными). В 1994 г. в составе фе­дерального бюджета был организован Фонд фи­нансовой поддержки для оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации. Та­кие же фонды теперь созданы в региональных бюджетах для оказания помощи муниципальным образованиям. Тем самым сформирован общий порядок предоставления финансовой помощи всем бюджетам, основанный на единой методологии и формуле, предусматривающий предоставление такой помощи с учетом налогового потенциала, численности и социального состава населения муниципального образования. Все это будет спо­собствовать объективизации регулирования мес­тных бюджетов и

устранению зависимости пре­доставления финансовой помощи муниципальным образованиям от воли отдельных вышестоящих руководителей.

В соответствии со ст.8 п.2 Закона органы местного самоуправления добились права полу­чать в местный бюджет налоги с филиалов, го­ловные предприятия которых расположены за пределами территорий данного муниципального образования.

В целом осуществление перечисленных в За­коне мер позволит укрепить местные бюджеты и повысить их самостоятельность.

Большие надежды на укрепление местных фи­нансов возлагаются на местах в результате приня­тия Налогового и Бюджетного кодексов.

Принятие Налогового кодекса было обус­ловлено теми изменениями, которые произошли за последние годы в экономике нашей страны, а также несовершенством действующего налогового законодательства и инструктивных налоговых ма­териалов, противоречиями в них, нечеткостью пра­вовой базы для деятельности налоговой службы и налогоплательщиков. Отсюда вытекали и задачи, стоявшие перед разработчиками Налогового кодекса: обеспечить создание стабильной и всем понятной налого­вой системы в стране, позволяющей сбаланси­ровать интересы всех органов власти и налого­плательщиков, формирование единой правовой основы для налогов, развитие звеньев бюджет­ной системы (федерального, региональных и местных бюджетов). Все это предопределило большую значимость работы по подготовке На­логового кодекса и ответственность его соста­вителей за широту охвата и правильность реше­ния налоговых и бюджетных проблем, вопросов развития экономики Российской федерации и предпринимательства в целом в стране и в от­дельных регионах.

Анализируя Налоговый кодекс с позиций ин­тересов органов местного самоуправления и обес­печения местных бюджетов доходами, следует от­метить следующие положительные и отрицательные моменты.

В кодекс к местным налогам и сборам отнесены: налог на землю: налог на имущество физических лиц; налог на рекламу; налог на наследование или дарение, местные лицензионные сборы (ст.15).

Перечисленные налоги и сборы устанавлива­ются в соответствии с Налоговым кодексом нормативными правовыми актами выборных (представительных) органов местного самоуправления (п.4 ст.12). Указанные налоги зачисляются в городские, районные, по­селковые и сельские бюджеты и являются соб­ственными источниками доходов этих бюджетов (внебюджетного фонда).

Анализируя статьи Налогового кодекса и срав­нивая их с аналогичными статьями действую­щего Закона РФ "Об основах налоговой систе­мы в Российской Федерации", касающимися местных бюджетов, следует обратить внимание на ряд моментов.

Число местных налогов и сборов резко со­кратилось. Это упрощает налоговую систему, од­нако одновременно уменьшается число эконо­мических рычагов, с помощью которых органы местного самоуправления будут влиять на эко­номические процессы на подведомственной тер­ритории.

Как и в действующем Законе, в кодексе предусмотрено, что налог на имущество органи­заций является региональным налогом и будет поступать в региональный бюджет. Тем самым обнаруживается противоречие между этой ста­тьей кодекса и его концепцией, в которой пре­дусмотрено, что имущественные налоги должны стать основными доходами местных бюджетов, а, следовательно, целиком поступать в местные бюджеты.

В Налоговом кодексе предусматривается объе­динение налогов на землю, на имущество юридических и физических лиц в единый налог на не­движимость. Это позволит более эффективно ис­пользовать земельные ресурсы. Но одновременно возрастет земельная составляющая в объединен­ном налоге. С введением нового налога возрастет и налог с имущества физических лиц, так как при этом его ставка увеличится за счет налогооб­ложения коттеджей, больших квартир с 2,5 до 10%.

Все это приведет к росту поступлений в местные бюджеты.

Разработчики Налогового кодекса не учли по­ложения статей принятого в 1997 т. Государствен­ной Думой Закона "О финансовых основах мест­ного самоуправления". Данным Законом сделан серьезный шаг к увеличению собственных дохо­дов местных бюджетов путем передачи в них на постоянной основе части налога на прибыль, на­лога на добавленную стоимость и подоходного налога с физических лиц. С закреплением за ме­стными бюджетами части этих налогов будет обеспечиваться, во-первых, общая заинтересованность федеральных, региональных и местных органов власти в увеличении данных налогов, а, следова­тельно, в развитии экономического потенциала страны как базы их поступления. Во-вторых, уси­лится контроль со стороны органов местного самоуправления за поступлением налогов. В-тре­тьих, будет обеспечено единство бюджетной и налоговой системы, так как это повышает заинтересованность всех органов власти в общих ис­точниках поступления бюджетных средств, уст­раняет центробежные тенденции в экономике и сепаратизм. Все это в настоящее время весьма актуально.

В Налоговом кодексе предусмотрено, что на­логи на прибыль и НДС должны поступать в основном в федеральный и региональные бюд­жеты. Органы же местного самоуправления мо­гут лишь обеспечить эффективный контроль за накоплением имущества, за полнотой учета и сбора имущественных налогов, предоставлением по этим налогам льгот. С такой постановкой вопроса о разделении налогов между бюджета­ми нельзя согласиться по ряду причин. В част­ности, нежелание разработчиков Налогового ко­декса передать в местные бюджеты на постоян­ной основе часть основных налогов государства обосновывается тем, что на размер этих налогов оказывают влияние лишь федеральные и регио­нальные органы власти, так как лишь они со­здают условия для развития предприниматель­ства. Это не соответствует действительности. Без органов местного самоуправления, обеспечения предприятий земельными участками, услугами производственной и социальной инфраструкту­ры вряд ли возможно успешное развитие эко­номики на местах, а, следовательно, в стране в целом. Местные органы власти заинтересованы в развитии предпринимательства на подведом­ственной территории, в эффективном ведении каждым предпринимателем своего бизнеса и в получении в свои бюджеты части налогов, взи­маемых с этого бизнеса.

Концепция формирования местных бюдже­тов главным образом за счет имущественных на­логов нереальна в силу ряда обстоятельств. Расходы местных бюджетов увеличиваются из-за по­стоянно возрастающей на них нагрузки. Это обусловлено во многом тем, что местные органы самоуправления в связи с демократизацией общественной жизни и развитием рыночных от­ношений получают не только все большие права, но и большие обязанности, что требует, в свою очередь, увеличения расходов местных бюджетов.

В связи с передачей объектов социальной сфе­ры в местное подчинение в ближайшие голы сле­дует ожидать роста потребностей в средствах на содержание социально-бытовой инфраструктуры на территориальном уровне, а значит, и увеличе­ния местных бюджетов. Надеяться на то, что эти расходы покроются в основном за счет имуще­ственных налогов, нельзя. И вот почему. В местные бюджеты поступает часть (58%) имуще­ственных налогов, а 42% направляется в регио­нальные бюджеты. Это составляет лишь 6% всех доходов местных бюджетов. Даже если бы все имущественные налоги были переданы в мест­ные бюджеты, это составило бы лишь 11% их доходов. Если же к имущественным налогам при­бавить всю сумму налогов, связанных с землей, то и тогда общая сумма поступлений в местные бюджеты по всем имущественным и земельным налогам составила бы всего 25% доходов мест­ных бюджетов. Следовательно, имущественные налоги вряд ли станут серьезным источником ме­стных бюджетов.

Положение с доходами местных бюджетов еще более усугубится в связи с предполагающейся в Налоговом кодексе отменой таких существен­ных источников их доходов, как налог на со­держание жилищного фонда и объектов соци­ально-культурной сферы, а также сбор на нуж­ды общеобразовательных учреждений, целевые налоги на содержание милиции, благоустройство территорий и др.

Таким образом, надо отметить, что с введени­ем Налогового кодекса произойдет снижение на­логовых поступлений в территориальные бюдже­ты по следующим позициям:

1. Уменьшение поступлений налога на прибыль из-за уменьшения налогооблагаемой базы и сни­жения ставки налога на прибыль.

2. Уменьшение поступлений подоходного на­лога с физических лиц из-за расширения грани­цу минимальной ставки этого налога.

3. Уменьшение поступлений НДС, так как предусматривается зачисление этого налога исклю­чительно в федеральный бюджет.

4. Отмена ряда налогов (сбора на нужды обра­зовательных учреждений, налога на содержание жилищного фонда и др.) и введение вместо них налога с продаж не перекроет недопоступление средств по отменяемым налогам.

В целом расчеты показали, что в связи с введением Налогового кодекса территориаль­ные бюджеты могут потерять от 10 до 15% до­ходов.

В таких условиях дня решения проблем мест­ных бюджетов возможны следующие пути:

Первый. Существенное увеличение ставок иму­щественных налогов. Для покрытия расходов ме­стных бюджетов за счет этих налогов их ставки надо будет увеличить в несколько десятков раз. Но это вряд ли реально, так как усилит налого­вый пресс на организации и физические липа, что потребует снижения ставок налога на при­быль и другие налоги.

Второй. Предоставление территориальным органам власти права вводить свои налоги и на этой основе увеличить долю собственных дохо­дов территориальных бюджетов, т.е. ввести в стра­не систему наделения каждого бюджета своими налогами. Практика США, Японии, Франции, Швеции свидетельствует о ряде преимуществ та­кой системы.

Однако в настоящее время введение в России данной системы нецелесообразно по ряду обстоя­тельств. Россия находится в стадии проведения реформ. Поэтому в целях успешного их осуще­ствления необходимо сосредоточение в центре эко­номических и финансовых рычагов воздействия на экономические процессы.

В стране еще практически отсутствует кон­куренция на рынке и велик уровень монополи­зации. Нередко экономика региона основана на функционировании одной — двух отраслей, к тому же являющихся монополистами не только в регионе, но и в стране. Поэтому в интересах своих территориальных бюджетов местные орга­ны власти будут издавать законодательные акты в области налогов, которые могут дать преиму­щества предприятиям своего региона, но в то же время нанесут ущерб экономике страны в целом. В условиях же такого многонациональ­ного государства, как Россия, это будет и даль­ше развивать сепаратизм регионов.

В целях пре­одоления данных тенденций и повышения за­интересованности всех уровней власти в резуль­татах развития экономики страны и регионов наиболее приемлем вариант единства налогов, поступающих в федеральный, региональные и местные бюджеты.

Третий путь. Передача в местные бюджеты на постоянной основе части федеральных налогов, а именно налога на прибыль, НДС, налога с физи­ческих лиц. Это более реально.

Учитывая все сказанное и, исходя из перс­пектив развития местных бюджетов, целесооб­разно пересмотреть в Налоговом кодексе вопросы, касающиеся формирования этих бюджетов.

10. РОЛЬ И МЕСТО ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА.

В Конституции Российской Федерации функция охраны общественного порядка - важнейшая социальная функция любого государства - имеет, образно выражаясь, двойной адрес. Согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся и совместном ведении Российской федерации и ее субъектов. При этом осуществление мер по обеспечению законности прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью отнесено к полномочиям правительства Российской Федерации (п. “е” ст. 114 Конституции РФ). 3десь можно отметить, что нередко в научной литературе функцию охраны общественного порядка характеризуют как первую основную функцию исполнительной ветви государственной власти.[[5]](#footnote-5) В то же время в соответствии со ст. 132 Конституции РФ охрана общественного порядка - это функция органов местного самоуправления. Конституционное положение о том, что они вправе самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка развивается в Федеральном законе "0б общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 г. В нем охрана общественного порядка названа вопросом местного значения и отнесена к ведению муниципальных образований (п.8 ст.6 Закона).

В данном случае, представляется абсолютно справедливым существующее мнение о заведомой безрезультативности любых попыток выделения каких-либо “местных дел”,

принципиально отличных от государственных[[6]](#footnote-6). Функция охраны общественного порядка имманентно присуща местному самоуправлению: полнокровное само­управление немыслимо без возможности удовлетворения населения в должном общественном порядке. Вместе с тем, вопросы охраны общественного порядка имеют местное значение лишь в том плане, что решаются на конкретной территории и данными субъектами мест­ного самоуправления, несомненно, оставаясь при этом частью общегосударственного дела обеспе­чения правопорядка и стране

Таким образом, для определении роли и места органов местного самоуправления в решении во­просов охраны общественного порядка, необходимо установить, какая часть отношений, составляющих общественный порядок, подлежат регулированию и должна охраняться на общегосударственном уровне, а какая - на муниципальном.

Представляется, что интересы местного само­управления в области охраны общественного по­рядка могут быть связаны прежде всего с воз­можностью реализации конкретных потребностей населения и обеспечении личной и имущественной безопасности, поддержании обстановки общественного спокойствия, создании благоприятных условий для нормального функционирования предприятий, учреждений, организаций, труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности. При таком подходе основное внимание государства будет направлено на разработку общегосударственных программ укрепле­ния правопорядка в стране, создание правовых и экономических условий решения на местах задач охраны общественного порядка. Иными словами, в ведении государства должны быть сосредоточе­ны вопросы стратегии, а в сфере местного само­управления - вопросы тактики охраны общест­венною порядка.

Анализ действующего законодательства и сложившейся практики позволяет выделить ряд полномочий органов местного самоуправления в той или иной степени имеющих отношение к охране общественного порядка. В настоящее время органы местного самоуправления выполняют следующие функции:

определяют задачи и разрабатывают меры по соблюдению на территории муниципального об­разования законов, правовых актов государствен­ных органов и органов местного самоуправления по обеспечению охраны прав и свобод граждан;

формируют за счет собственных бюджетов до­полнительную штатную численность милиции общественной безопасности (местной милиции);

утверждают в должности начальников милиции общественного порядка (местной милиции, городского, районного органа внутренних дел, участковых инспекторов милиции;

заслушивают отчеты начальников городских, районных органов внутренних дел о состоянии охраны общественного порядка на обслуживае­мой территории;

создают необходимые условия для работы ми­лиции (предоставляют служебные помещения, средства связи, оказывают коммунальные услуги, обеспечивают сотрудников милиции жилой площадью, выделяют места в детских дошкольных учреждениях детям сотрудников милиции и др.);

накладывают в пределах своей компетенции административные взыскания на граждан и долж­ностных лиц за совершенные ими административ­ные правонарушения;

принимают предусмотренные законодательством меры, связанные с проведением собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организацией спортивных, зрелищных, и других массовых общественных мероприятий;

участвуют в пределах своей компетенции в обеспечении безопасности дорожного движения;

осуществляют в случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, эпизоотий, пожаров, массовых нарушений общественного порядка предусмотренные законом меры по спа­сению людей, защите их жизни и здоровья, сохранению материальных ценностей, поддержанию порядка;

содействуют органам суда, прокуратуры и юстиции в их работе по обеспечению законности на территории муниципального образования;

привлекают граждан, общественные организации, предприятия и учреждения к решению вопросов охраны общественного порядка.

В решении отдельных задач охраны общественного порядка участвуют комиссии: административная, по делам несовершеннолетних, наблюдательная, образуемые органами местного самоуправления.

Ведущую роль в охране общественного порядка на территории муниципального образования в настоящее время играет милиция общественной безопасности (местная милиция) городских, районных отделов (управлений) внутренних дел. В соответствии с Законом РСФСР "О милиции" от 18 апре­ля 1991 г. и Указом Президента Российской Федерации “ О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации" от 12 февраля 1993 г. милиция общественной безопасности (местная милиция) является составной частью милиции Российской Федерации и входит в структуру МВД России. Последнее обстоятельство существенно ограничивает право органов местного самоуправления в решении вопросов охраны общественного порядка. Речь, прежде всего, идет о том, что эти органы лишены функции руководства в отношении местной милиции. Представляется, что выходом из данной ситуации может стать договор между органом местного самоуправления и городским, районным органом внутренних дел, в котором были бы отражены права и обязанности сторон по обеспечению охраны общественного порядка на территории муниципального образования.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не только закрепляет за органами местного самоуправления функцию охраны общественного порядка, но и относит к ведению муниципальных образований организацию и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, а также осуществление контроля за их деятельностью - органы местного самоуправления получают возможность самостоятельно заниматься охраной общественного порядка на своей территории силами собственных муниципальных правоохранительных формирований.

Таким образом, под муниципальными органами охраны общественного порядка следовало бы понимать правоохранительные формирования, создаваемые органами местного самоуправления, им подчиненные и контролируемые, финансируемые из средств местного бюджета, которые призваны защищать в пределах установленной компетенции, на территориях обслуживаемых муниципальных образований жизнь, здоровье, права и свободы граждан, интересы населения соответствующей территории, общества и государства от преступных противоправных посягательств[[7]](#footnote-7).

Муниципальные органы общественного порядка по своей сущности могут быть отнесены к исполнительным органам местного само­управления и поэтому не должны входить в систе­му органов государственной власти, в том числе и в систему МВД России. Их наименование, компе­тенция, структура и штатная численность могут быть определены уставами муниципальных обра­зований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Эти положения можно рассматривать в каче­стве основополагающих в понимании сущности муниципальных органов охраны общественного порядка. Сложнее обстоит дело с определением объема их правоохранительных функций. В оте­чественной научной литературе чаще всего при­водятся две отличные друг от друга модели муни­ципальных органов правопорядка:

Первая предусматривает трехуровневую струк­туру: милиция общефедеральная, милиция субъек­тов Российской Федерации и муниципальные орга­ны охраны общественного порядка. В этом случае на муниципальные органы охраны общественного порядка должны быть возложены практически все функции, осуществляемые сегодня федераль­ной милицией в городах и районах. Структура та­ких муниципальных органов правопорядка — ус­ловно их можно назвать "сильными" - во многом может совпадать со структурой городского, районного отдела (управления) внутренних дел.

Вторая модель подразумевает, что муници­пальные органы общественного порядка действу­ют не вместо органов федеральной милиции на местах, а наряду с ними, но при четком разграни­чении компетенции, надлежащем контроле и в тесном взаимодействии. Такие "слабые" муници­пальные органы правопорядка будут выполнять лишь некоторые функции ныне действующей ми­лиции общественной безопасности (местной ми­лиции), например: предупреждение и пресечение уличных и бытовых преступлений и администра­тивных правонарушений, обеспечение безопасности дорожного движения, осуществление в пре­делах предоставленных полномочий контроля за выполнением решений органов местного самоуправления. Структура муниципальных органов охраны общественного порядка в данном случае будет соответствовать решаемым задачам.

Зарубежный опыт организации охраны обще­ственного порядка на самоуправляемых террито­риях признает любую из приведенных выше мо­делей и различные их варианты. В то же время, исходя из реалий современной криминологической и экономической ситуации в стране, пред­ставляется возможным рассматривать эти моде­ли не как противостоящие друг другу, а как до­полняющие их. Если первая модель в своем классическом виде более подходит для страны стабильной в социальном отношении, то вторая имеет переходный характер и больше применима для России сегодняшней.

Выбор же конкретной модели муниципальных органов охраны общественного порядка, определение их функций и организационной структуры будет зависеть от совокупности социально-поли­тических, экономических, территориальных, криминологических факторов, исторических, на­циональных и иных местных традиций. Однако в любом случае можно ожидать, что создание муниципальных органов охраны общественного по­рядка позволит решить извечные полицейские проблемы: отчужденность от обслуживаемого населения, информационный вакуум и социальный контроль. Социализация правоохранитель­ной системы, тенденция которой наметилась уже сейчас, является объективной потребностью. Построение гражданского общества диктует необходимость создания сил правопорядка, макси­мально приближенных к населению, наиболее полно учитывающих интересы жителей конкрет­ных территорий, активно взаимодействующих с гражданами и действующих под их постоянным контролем. Именно такими качествами могут и должны обладать муниципальные органы охра­ны общественного порядка.

11. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ФЕДЕРАЦИЯ.

Процесс становления местного самоуправления обретает сейчас нормальный характер, несмотря на то, что субъекты Федерации сдерживают его всеми мерами: с помощью законода­тельства, которое противоречит федеральному, чисто кадровыми назначениями, методами власт­ного неформального воздействия на деятелей ме­стного самоуправления - политических активис­тов. Тем не менее, процесс оформления местного самоуправления все равно идет, потому что ему объективно и субъективно содействует феде­ральный уровень власти. Это положитель­ная часть явления.

Пора кончать с правовым сепаратизмом, который раз­вивается на уровне субъектов федерации, разди­рая единое правовое пространство России на час­ти, в том числе и по вопросам местного самоуправления.

Остается психологическая проблема: мы не можем вытравить из сознания старую систему организации власти - подчинение сверху донизу. Важно понять, что население само о себе может позаботиться. Надо отказаться от стереотипа, что чиновник может побеспокоиться, а сам человек о себе - не может.

Ранее в структуре исполнительной власти не существовало никаких исполнительных подраз­делений, которые занимались бы вопросами ме­стного самоуправления. Департамент по вопросам местного самоуправления Министер­ства по делам национальностей и федеративным отношениям явля­ется первой такой структурой, и первая его зада­ча - каким образом организовать управление регионами на основе самоуправления.

Такой подход оказался правильным: часть со­трудников Департамента параллельно занималась разработкой федеральной программы государ­ственной поддержки местного самоуправления. В законе принятие федеральной програм­мы государственной поддержки местного самоуправления проставлено отдельным пунктом. Таким образом, существует документ, кото­рый является первоначальной программой дейст­вий исполнительной власти в части поддержки местного самоуправления.

Эта программа состоит из пяти основных бло­ков:

Первая часть федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления, ее первые три приложения посвящены разработке нормативных актов и методических рекомендаций, как для органов государственной власти, так и для органов местного самоуправления.

Федерация не обязана регулировать данные вопросы. Если вопросы находятся в совместном ведении Российской федерации и ее субъектов, и если Российская Федерация сама тот или иной вопрос своим законодательством не регламентирует, то субъект Федерации вправе регулировать подоб­ные отношения своим Законом. Следовательно, препятствия для развития законодательства, обеспечивающего реализацию федерального за­кона, на самом деле нет.

Необходимо также создание систе­мы подготовки кадров для муниципальной служ­бы и системы информационного обеспечения ор­ганов местного самоуправления, так как от­сутствует необходимая информация и для ученых, и для управленцев, так же как для политиков и самого самоуправления. Отсутствие полноцен­ной и достоверной информации тормозит работу.

Все проблемы можно поделить на несколько уровней:

Уровень федеральный - это принятие законо­дательства в финансовой и налоговой сфере.

Уровень субъектов Федерации - это в основном законодательные и организационные вопросы.

Все в России очень беспокоятся о сохранении власти, о ее единстве. И очень многие почему-то думают, что единство власти и управляемость - это обязательно соподчиненность одного другому. На самом то деле, единство власти не в иерархии, а в четком и понятном, логическом, ясном разделении функций по уровням власти. Каждый уровень должен точно знать, чем он занимается, свои обязанности и свои возможности и работать действительно в едином правовом поле - в этом единство власти.

Если говорить о возможностях местного управления по укреплению Российского государства, то опыт самой России, многовековой опыт разных стран мира подтвердил, что развитая сис­тема местной власти объективно работает на ин­теграцию государства, и это действительно явля­ется объективным, сдерживающим фактором стремления любых регионов к излишней суверенизации.

12. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ.

Сложность реформирования местного самоуправления в нашей стране в значительной степени обусловлена рядом особенностей:

Масштабность задачи – в настоящее время в Российской Федерации юридически оформлено 11090 различных муниципальных образований.

Отсутствие необходимой правовой базы – ее потребовалось создать в кратчайшие сроки. Отсутствие нормального законодательства о собственности на землю, о налогах, об основах местных приводит к тому, что субъекты Федерации вынуждены сами разрабатывать основополагающие юридические документы, что, естественно, вызывает немало трудностей.

Многообразие форм территориальной организации местного самоуправления – в нашей стране данными формами признаются города, поселки (станицы), районы (уезды), сельские округа (сельсоветы), иные населенные пункты и территории. В этот пункт можно также включить многообразие способов избрания органов местного самоуправления и их должностных лиц. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, а наименования данных органов отражают национальные, исторические и иные местные традиции: в городах это думы, советы; в районах, улусах, аймаках, волостях, сомонах, селах и иных муниципальных образованиях – собрания представителей, собрание депутатов, хуралы, комитеты самоуправления, муниципальные либо земские собрания и так далее.

Стала ясна необходимость принятия на федеральном уровне, как отдельных политических решений, так и жестких админист­ративных мер в случаях откровенного противо­действия реализации прав населения на местное самоуправление. В обеспечение этого процесса Государственная Дума 23 октября 1996 г. приняла Федеральный закон "Об обеспечении конститу­ционных прав граждан Российской Федерации из­бирать и быть избранными в органы местного са­моуправления" в едином пакете с рядом других федеральных законов («О внесении дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях из­бирательных прав граждан Российской Федера­ции"», "О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР", «О внесении дополнения в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного са­моуправления в Российской Федерации"», "О вне­сении дополнений в Кодекс РСФСР об админист­ративных правонарушениях"), разработанных Комитетом Государственной Думы по вопросам местного самоуправления и призванных создать правовую базу для завершения процесса форми­рования выборных органов местного самоуправ­ления в Российской федерации.

Необходимо расши­рить гласность процесса формирования местного самоуправления. Сегодня добыть сколько-нибудь обобщенную информацию, какую-то муници­пальную статистику просто невозможно. Коми­тет по местному самоуправлению Государственной Думы мог бы взять на себя инициативу проработать этот вопрос и добиться того, чтобы у нас была какая-то более или менее последовательная, регуляр­ная статистика процессов, связанных с формиро­ванием местного самоуправления. Это очень важ­но для того, чтобы могла осуществляться сравни­мость результатов этих процессов на различных территориях, можно было бы сделать научную оценку, представить весь этот процесс в более или менее полном объеме. Помимо систематических информационных статистических сборни­ков надо выпускать ежегодник местного само­управления, где бы такая статистика обобщалась.

Необходимо организовать юри­дические консультации по всем вопросам, в первую очередь по подготовке и написанию законов.

Один из главных вопросов - это несоответст­вие законов субъектов Федерации федеральным законам.

13. СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА.

Сила права проявляется в судебном решении. Поэтому, когда принимается какой-либо закон, в первую очередь необходимо обеспокоиться разработкой механизма обеспечения судебной защиты тех или других участников правоотношений, посмотреть, прописан ли он достаточно точно в соответствии с гражданским процессуальным законодательством.

При этом важно учитывать, прежде всего, необ­ходимость скорейшей разработки на федеральном уровне правового механизма, обеспечивающего соответствие законодательства субъектов федерации Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

В силу несовершенства сегодняшнего законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении, основная нагрузка по разрешению противоречий, постоянно возникающих в сфере разграничения полномочий федеральной и местной власти, приходится на Конституционный суд Российской Федерации.

В данной работе я приведу несколько наиболее характерных постановлений Конституционного суда по вопросам местного самоуправления.

1. ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 16 октября 1997 г. N 14-П ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПУНКТА 3 СТАТЬИ 49 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 28 АВГУСТА 1995 ГОДА "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Пункт 3 статьи 49 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает, что:

в случае установленных судом нарушений органами местного самоуправления и выборными должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, конституции, устава субъекта Российской Федерации, федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации может обратиться в соответствующий суд (верховный суд республики, краевой, областной или городской (города федерального значения) суд, суд автономной области, суд автономного округа) за заключением о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции Российской Федерации, конституции, уставу субъекта Российской Федерации, федеральным законам, законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования;

заключение суда о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции Российской Федерации, конституции, уставу субъекта Российской Федерации, федеральным законам, законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования является основанием для рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; прекращение полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и одновременное назначение новых выборов осуществляются законом субъекта Российской Федерации.

По мнению заявителя:

1. Возможность досрочного прекращения полномочий органа местного самоуправления нарушает самостоятельность органов местного самоуправления, позволяет органам государственной власти субъектов Российской Федерации вмешиваться в функционирование местного самоуправления и потому противоречит Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой органы местного самоуправления, как особая разновидность осуществления власти народом, не входят в систему органов государственной власти и предназначены для самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

2. Установленный в оспариваемых положениях порядок (механизм) досрочного прекращения полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления имеет чисто процедурный характер и не относится к общим принципам организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, следовательно, такого рода процедуры должны определяться не федеральным законом, а законом субъекта Российской Федерации;

3. Неправомерно унифицировано регулирование ответственности органов и выборных должностных лиц местного самоуправления; предусмотренная оспариваемыми положениями единая процедура досрочного прекращения полномочий органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления не может быть применена к муниципальным образованиям разных уровней, она нарушает самостоятельность органов местного самоуправления в вопросе об ответственности выборных должностных лиц местного самоуправления.

4. Вопрос о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции Российской Федерации и иным нормативным правовым актам должен решаться конституционным судом республики, а не Верховным судом республики, поскольку в судах общей юрисдикции предусмотренная оспариваемыми положениями судебная процедура не обеспечена процессуально, в частности гражданско-процессуальное законодательство не знает такого акта, как заключение Верховного суда республики.

5. Решение о прекращении полномочий органов и выборных должностных лиц местного самоуправления является индивидуальным правоприменительным актом и вследствие этого не может быть облечено в форму закона.

Конституционный суд отвел эти доводы по следующим основаниям:

В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, а деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции Российской Федерации и основанным на ней нормативным правовым актам.

Для того чтобы обеспечить реализацию указанных конституционных положений, а также защитить права граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация, как суверенное государство, вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Досрочное прекращение полномочий - при условии, что оно сопровождается одновременным назначением новых выборов и как разновидность ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов, - само по себе не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность местного самоуправления.

Таким образом, установленная рассматриваемым Федеральным законом возможность досрочного прекращения полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не противоречит Конституции Российской Федерации.

Возможность досрочного прекращения полномочий - один из основных принципов, определяющих статус органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Следовательно, федеральный законодатель был вправе предусмотреть возможность досрочного прекращения полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Порядок осуществления этой меры, то есть процедура (процесс), в результате которой только и возможно применение соответствующей санкции (досрочное прекращение полномочий), также включает элементы принципиального характера, которые в данном случае урегулированы в рассматриваемом Федеральном законе (наличие установленных судом нарушений как основание возбуждения вопроса о досрочном прекращении полномочий; обязательный круг субъектов, решающих такой вопрос; необходимость судебной процедуры; наделение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации правом принимать окончательное решение на основе заключения соответствующего суда и др.). В целом процедура (процесс) - судебный порядок решения вопроса, по сути, является принципом, выражает существо оспариваемой нормы, ее глубинное содержание.

Конституция Российской Федерации и рассматриваемый Федеральный закон не предусматривают различий в правовом статусе муниципальных образований. Муниципальные образования независимо от размеров территории и численности населения, а также своей структуры и места в системе территориального устройства пользуются одними и теми же конституционными правами и гарантиями. Между ними нет отношений подчиненности, и, следовательно, органы одних муниципальных образований не вправе применять санкции в отношении органов и должностных лиц других муниципальных образований. Поэтому установленный федеральным законодателем единый порядок досрочного прекращения полномочий органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления не противоречит Конституции Российской Федерации.

На основании изложенного Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать пункт 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не противоречащим Конституции Российской Федерации.

2. ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 3 ноября 1997 г. N 15-П ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПУНКТА 1 СТАТЬИ 2 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 26 НОЯБРЯ 1996 ГОДА "ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИЗБИРАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМИ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ" В СВЯЗИ С ЗАПРОСОМ ТУЛЬСКОГО ОБЛАСТНОГО СУДА

Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления".

Конституционный Суд Российской Федерации установил:

Пункт 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" предусматривает, что в субъектах Российской Федерации, не установивших в своих законах норм, регулирующих порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, муниципальными образованиями являются в соответствии с существующим административно - территориальным делением субъектов Российской Федерации районы, города, районы в городах, имеющих районное деление, поселки, сельские округа (сельсоветы), иные населенные пункты или территории, в которых на день вступления в силу Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" местное самоуправление осуществлялось в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации от 22 января 1997 года заявитель утверждает, что, приняв оспариваемую норму, федеральный законодатель взял на себя функцию определения муниципальных образований, в которых должны быть назначены выборы в органы местного самоуправления, исходя при этом из существующего административно - территориального деления субъектов Российской Федерации; между тем данный вопрос может быть урегулирован только субъектом Российской Федерации, поскольку принятый в соответствии со статьей 72 (пункт "н" части 1) Конституции Российской Федерации Федеральный закон от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" относит установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; кроме того, установление муниципальных образований в соответствии с существующим административно - территориальным делением противоречит вытекающему из статьи 131 Конституции Российской Федерации принципу организации местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях и не позволяет учитывать исторические и иные местные особенности и традиции, а также мнение населения при решении данного вопроса.

Конституционный суд отклонил эти доводы по следующим основаниям:

Содержащиеся в Конституции Российской Федерации положения о местном самоуправлении конкретизируются в законах, принимаемых как Федеральным Собранием Российской Федерации, так и органами законодательной власти субъектов Российской Федерации в рамках установленного разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Согласно Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Исходя из этого в Федеральном законе от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрено, что установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 11 статьи 5); порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований определяется законом субъекта Российской Федерации (пункт 3 статьи 13).

Вопросы местного самоуправления, согласно статье 72 (пункт "н" части 1) Конституции Российской Федерации, относятся именно к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, поэтому их решение не может находиться ни в исключительной компетенции Российской Федераций (осуществляемой на основании статей 71 и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации), ни в исключительной компетенции ее субъектов (реализуемой в соответствии со статьями 73 и 76 (части 4 и 6) Конституции Российской Федерации). В данном случае совместное ведение, которое предполагает разделение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в порядке статьи 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации, означает, что при отсутствии Федерального закона субъект Российской Федерации вправе самостоятельно урегулировать соответствующий вопрос; с принятием Федерального закона закон субъекта Российской Федерации должен быть приведен в соответствие с ним. В свою очередь, если субъект Российской Федерации не принял закона по вопросу, отнесенному к его компетенции федеральным законодателем в порядке осуществления полномочий, закрепленных статьями 72 (пункт "н" части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации, то федеральный законодатель в случае необходимости сам может осуществить правовое регулирование в этой сфере.

Наличие установленного законодателем порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований - существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления, в том числе права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Поэтому на случай, когда законом субъекта Российской Федерации не установлен порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, федеральный законодатель вправе предусмотреть норму, в соответствии с которой определение территории местного самоуправления осуществлялось бы так, как это предписано в пункте 1 статьи 2 Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления". Тем самым обеспечивается реализация конституционных принципов и иных положений о местном самоуправлении, гарантируются конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления и конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Как следует из содержания рассматриваемого Федерального закона, пункт 1 его статьи 2 носит *временный характер*, то есть действует в том или ином субъекте Российской Федерации постольку, поскольку им не приняты соответствующие законы.

Следовательно, оспариваемая норма не препятствует субъекту Российской Федерации самостоятельно устанавливать и изменять порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований.

На основании изложенного Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать пункт 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" соответствующим Конституции Российской Федерации.

3. ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 30 мая 1996 г. № 13-П ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПУНКТА 1 СТАТЬИ 58 И ПУНКТА 2 СТАТЬИ 59 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

ОТ 28 АВГУСТА 1995 ГОДА "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ

МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

(С ИЗМЕНЕНИЯМИ ОТ 22 АПРЕЛЯ 1996 ГОДА)

Конституционный Суд Российской рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. Согласно пункту 1 статьи 58 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" выборы представительных органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, а также выборы должностных лиц местного самоуправления проводятся не позднее чем через шестнадцать месяцев со дня вступления Закона в силу.

Главы местных администраций (главы местного самоуправления), назначенные на должность государственными должностными лицами, органами государственной власти, а также в ином порядке, чем это предусмотрено данным Законом, в соответствии с пунктом 2 его статьи 59 сохраняют свои полномочия до избрания (назначения) соответствующего органа, должностного лица с учетом положений Закона, но не более шестнадцати месяцев со дня вступления его в силу.

Стороны, направившие запросы в Конституционный Суд Российской Федерации, считают, что определение сроков выборов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления не относится к общим принципам организации местного самоуправления, установление которых находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов и, следовательно, данный вопрос не должен решаться в федеральном законе.

2. В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Установление общих принципов организации местного находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Оспариваемые положения Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" включены в главу VIII "Заключительные и переходные положения" и по своему характеру и направленности принадлежат к предписаниям, связанным с вступлением Закона в силу, с определением порядка его реализации и обеспечением формирования институтов местного самоуправления в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления, установленными Конституцией Российской Федерации и данным Законом.

Таким образом, действие оспариваемых положений рассчитано только на переходный период становления системы местного самоуправления. Они призваны упорядочить процесс ее формирования и не допустить затягивания создания выборных органов местного самоуправления.

Устанавливающие предельный срок выборов, а также предельный срок сохранения полномочий назначенных глав местных администраций (глав местного самоуправления) может рассматриваться и как определенная гарантия таких закрепленных Конституцией Российской Федерации прав, как право народа на осуществление своей власти через органы местного самоуправления (статья 3, часть 2), права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (статья 32, часть 2), осуществлять местное самоуправление путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления (статья 130, часть 2). Регулирование и защита такого рода прав согласно статье 71 (пункт "в") Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации, а их защита в соответствии с ее статьей 72 (пункт "б" части 1) - в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, эти вопросы могут решаться федеральным законом.

Определение в федеральном законе предельных сроков проведения выборов не нарушает права органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления назначать конкретную дату выборов, а лишь ставит реализацию этого права в определенные рамки по времени.

Таким образом, положения пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не нарушают полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, относящихся к предмету их ведения.

На основании изложенного Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Пункт 1 статьи 58 и пункт 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 22 апреля 1996 года "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации") не противоречат Конституции Российской Федерации.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Э.М. АМЕТИСТОВА ЭТОМУ ДЕЛУ**[[8]](#footnote-8)**:

Что касается оспариваемых в данном деле положений указанного закона, устанавливающих предельные сроки проведения выборов представительных органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, а также выборов должностных лиц местного самоуправления (пункт 1 статьи 58) и предельные сроки сохранения полномочий глав местных администраций (глав местного самоуправления) (пункт 2 статьи 59), то они, на первый взгляд, преследуют конституционные цели. Можно предположить, что, внося в закон эти нормы, законодатель намеревался стимулировать и ускорить процесс выборов представительных органов местного самоуправления и их должностных лиц там, где эти органы и лица не были избраны до вступления в силу рассматриваемого закона, и замены глав местных администраций (глав местного самоуправления), назначенных на должность не в соответствии с данным законом, выборными главами местных администраций (главами местного самоуправления), что должно закону соответствовать. Тем самым законодатель, по-видимому, стремился способствовать осуществлению прав граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (части 1 и 2 статьи 32 Конституции) на периодических выборах (часть 1 статьи 21 Всеобщей Декларации прав человека, статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Однако анализ содержания указанных положений пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Закона "Об общих принципах", а также практики их применения приводит к выводу о том, что достижение конституционных целей осуществляется в законе не соответствующими Конституции методами, а потому не дает желаемых результатов.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации по рассматриваемому делу разъясняется, что оспариваемые положения Закона "Об общих принципах" по своему характеру и направленности принадлежат к предписаниям, связанным с вступлением в силу этого закона, с определением порядка его реализации и обеспечением формирования институтов местного самоуправления "в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления, установленными Конституцией Российской Федерации и данным Законом". Но сравнение указанных положений с другими статьями Закона "Об общих принципах" не позволяет сделать вывод о таком соответствии. Из пункта 1 статьи 8 закона следует, что муниципальное образование имеет устав, который разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно (пункт 2 статьи 8). В уставе, в частности, указываются порядок формирования органов местного самоуправления и срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления (подпункты 4 и 6 пункта 1 статьи 8).

В пункте 1 статьи 16 Закона "Об общих принципах" устанавливается, что уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность главы муниципального образования - выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления. При этом сроки полномочий главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации (пункт 4 статьи 16).

Тем самым Закон "Об общих принципах" в полном соответствии со статьями 12, 130, частью 1 статьи 131, статьей 133 Конституции Российской Федерации включает вопросы структуры и порядка формирования (в том числе назначения сроков выборов) органов местного самоуправления, установления сроков полномочий представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления (в том числе глав муниципальных образований) в исключительную компетенцию субъектов Российской Федерации и находящихся на их территории муниципальных образований.

Поэтому установление федеральным законом каких-либо фиксированных сроков выборов представительных органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также предельных сроков сохранения полномочий глав местных администраций (глав муниципальных образований) - будь то конкретные даты выборов или рамочные сроки, установлены они только на переходный период или постоянно - сужает возможности для самостоятельного определения в уставах муниципальных образований соответствующих сроков, умаляет тем самым право на самостоятельное осуществление самоуправления, а потому противоречит вышеизложенным положениям рассматриваемого закона и, следовательно, соответствующим статьям Конституции, на которых они основаны. Это означает, что оспариваемые положения статей 58 и 59 Закона "Об общих принципах" не входят в рамки понятия "общие принципы организации системы органов местного самоуправления" в смысле пункта "н" части 1 статьи 72 Конституции и их включение в данный закон не соответствует Конституции.

В постановлении Конституционного Суда далее указывается, что установление предельного срока выборов, а также предельного срока сохранения полномочий назначенных глав местных администраций (глав местного самоуправления) в оспариваемых нормах статей 58 и 59 Закона "Об общих принципах" может рассматриваться и как определенная гарантия конституционного права народа на осуществление своей власти через органы местного самоуправления и избирательных прав граждан. "Регулирование и защита такого рода прав, - указывается в постановлении, - согласно статье 71 (пункт "в") Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации, а их защита в соответствии со статьей 72 (пункт "б" части 1) - в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов". Отсюда также делается вывод о конституционности установления соответствующих гарантий в федеральном законе тем способом, которым это сделано в статьях 58 и 59 Закона "Об общих принципах".

Однако если считать, что фиксированные рамочные сроки выборов и сохранения полномочий, предусмотренные в этих статьях, установлены в пределах компетенции по регулированию и защите прав человека и гражданина согласно статьям 71 и 72 Конституции, то такое регулирование, во всяком случае, не должно приводить к какому-либо ограничению или умалению права граждан на осуществление местного самоуправления, поскольку в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (часть 2 статьи 55 Конституции). А такое умаление права на самостоятельное осуществление местного самоуправления нормами пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Закона "Об общих принципах" отмечено выше.

Кроме того, положения о компетенции Федерации и о совместной компетенции Федерации и ее субъектов в сфере регулирования и защиты прав и свобод человека, содержащиеся в пункте "в" статьи 71 и пункте "б" части 1 статьи 72 Конституции, предполагают принятие и применение мер, которые действительно способствуют такой защите. В этой связи следует коснуться практической реализации оспариваемых положений Закона "Об общих принципах", поскольку в соответствии с частью второй статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему сложившейся правоприменительной практикой. А эта практика такова.

Из статистических материалов, представленных заявителями в Конституционный Суд и приобщенных к делу, следует, что по состоянию на 1 мая 1996 года законы или временные положения о выборах в органы местного самоуправления были приняты в 47 из 89 субъектов Российской Федерации. При этом в 32 из них такие акты были приняты еще до вступления в силу Закона "Об общих принципах". Таким образом, за шесть месяцев, предоставленных законом в целях реализации положений пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59, то есть с сентября 1995 года по февраль 1996 года, законы или временные положения о выборах в органы местного самоуправления были приняты лишь в 15 субъектах Российской Федерации. За этот же период выборы органов местного самоуправления и соответствующих должностных лиц были проведены в 21 субъекте Российской Федерации, причем в части из них эти выборы проводились на основе актов, принятых еще до принятия вышеуказанного закона.

Эти данные свидетельствуют о весьма невысокой эффективности оспариваемых норм Закона "Об общих принципах", рассчитанных, по мнению Конституционного Суда, на обеспечение формирования институтов местного самоуправления в переходный период. Представляется, что вместо использования предоставленного законом шестимесячного срока в целях стимулирования процесса становления органов местного самоуправления правоприменительная практика восприняла этот срок для затягивания такого процесса и фактического поощрения бездействия органов власти и должностных лиц, ответственных за формирование выборных органов местного самоуправления. По нашему мнению, нет гарантий того, что такую же роль не будут играть и поправки, принятые 22 апреля 1996 года Федеральным законом о внесении изменений в Закон "Об общих принципах", в соответствии с которыми период проведения выборов в представительные органы местного самоуправления и полномочия невыборных глав местных администраций (глав местного самоуправления) продлены с шести до шестнадцати месяцев.

Все это приводит к выводу о том, что даже если обосновывать внесение оспариваемых норм в Закон "Об общих принципах", руководствуясь пунктом "в" статьи 71 и пунктом "б" части 1 статьи 72 Конституции, то данные нормы не способствовали эффективной защите прав и свобод человека и гражданина, то есть не достигли целей, поставленных в указанных положениях Конституции, а потому не могут считаться соответствующими им.

Между тем предусмотренная в указанных конституционных нормах федеральная компетенция по регулированию и защите этих прав и свобод могла бы быть реализована посредством принятия более действенных мер, а именно мер по установлению необходимой ответственности за их нарушение. Введение таких мер предусмотрено в пункте 1 статьи 62 Закона "Об общих принципах", где Правительству Российской Федерации было первоначально поручено не позднее трех месяцев со дня вступления закона в силу разработать и представить на рассмотрение Государственной Думы проекты законодательных актов, устанавливающих ответственность, в том числе уголовную, за воспрепятствование осуществлению прав граждан на местное самоуправление, включая ответственность за нарушение установленных сроков проведения выборов органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления. Данное поручение не было выполнено в течение назначенного срока и этот срок был продлен до четырнадцати месяцев упоминавшимся выше Законом от 22 апреля 1996 года. В результате необходимые акты об ответственности за неисполнение Закона "Об общих принципах" отсутствуют до сих пор.

Представляется, однако, что именно незамедлительное введение жестких и эффективных норм о такой ответственности (а не установление предельных сроков проведения выборов и сохранения полномочий, к тому же продлеваемых ввиду их неисполнения!) и могло бы стать реальной гарантией, как соответствующих прав граждан, так и самого процесса развития системы органов местного самоуправления в Российской Федерации.

14. ВЫВОД.

В ходе построения властных структур мы встречаемся с немалыми трудностями, связанны­ми с традиционным русским менталитетом, при­вычкой к жесткой вертикали власти, и с целым рядом объективных интересов различных власт­ных органов, которые противодействуют процес­су становления местного самоуправления.

Процесс становления местного самоуправления должен быть неизбежен в рамках формирования правового государства и гражданского общества в России, а поэтому необходим поиск путей, юридических и организационных форм и оп­ределенных кадровых решений для того, чтобы процесс местного самоуправления развивался нормально и в законных рамках упрочил систему демократической власти, как на уровне Федерации, так и в ее субъектах.

В целом можно позитивно оценить перспекти­вы развития местного самоуправления в Россий­ской Федерации.

Учитывая многообразие субъектов правового регулирования, а также то, что новые законы по-прежнему должны работать в неподготовленной среде (низкая активность населения, отсутствие необходимой финансово-экономической основы, некомплексность правового регулирования), целесообразно не строить расчетов на одномоментное создание сразу по всей стране местного самоуправления, а двигаться к нему поэтапно.

15. СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.

Конституция Российской Федерации от 12.12.93 г.

ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28.08.95 г. №154-ФЗ (в ред. от 17.03.97 г. № 55-ФЗ).

ФЗ “О финансовых основах местного самоуправления” от 25.09.97 г. № 126-ФЗ.

ФЗ “О местном самоуправлении в Российской Федерации” от 6.07.91 г. № 1550-1 (в ред. от 28.08.95 г. № 154-ФЗ).

ФЗ “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации” от 8.01.98 г. № 8-ФЗ.

ФЗ “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” от 26.11.96 г. № 138-ФЗ (в ред. от 22.06.98 г. № 85-ФЗ).

Налоговый кодекс Российской Федерации (ч.1) от 31.07.98 г. № 146-ФЗ.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.0798 г. № 145-ФЗ

ФЗ “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” от 27.12.91 г. № 2118-1 (в ред. от 31.07.98 г. № 150-ФЗ).

Барабашев Г.В. Идеалы самоуправления и российская действительность // Государство и право № 2, 1996.

Кононов А.М. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка // Государство и право, № 12, 1997, с.33-36.

Бельский К.С. О функциях исполнительной власти. // Государство и право, 1997, № 3, с.15.

Авакьян С.А. Местное самоуправления в Российской Федерации: концепция и решения нового закона. // Вестник Московского университета. Серия “Право”, 1996, № 2, с.19.

Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. – М., 1995.

Актуальные проблемы формирования местного самоуправления (“Круглый стол” в Институте государства и права РАН) // Государство и право № 5, 1997 c.33.

Иванченко А. Местное самоуправление в Российской Федерации: особенности формирования // Право и экономика № 6, 1998, с.с. 4-7.

Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право, № 1, 1996, с.142.

Поляк Г.Б. О влиянии новых законодательных актов на местные финансы // Закон и право № 5, 1998, с.с. 18-22.

1. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. – М., 1995. [↑](#footnote-ref-1)
2. Барабашев Г.В. Идеалы самоуправления и российская действительность // Государство и право № 2, 1996. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Особое мнение судьи Конституционного суда РФ Аметистова по делу о проверке конституционности п.1 ст.58 и п.2 ст.59 ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” от 28.08.95 г. (с изм. от 22.04.96 г.) // Постановление Конституционного суда РФ от 30.05.96 г. № 13-П. [↑](#footnote-ref-3)
4. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления (“Круглый стол” в Институте государства и права РАН) // Государство и право № 5, 1997 c.33 [↑](#footnote-ref-4)
5. См., например: Бельский К.С. О функциях исполнительной власти. // Государство и право, 1997, № 3, с.15. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Авакьян С.А. Местное самоуправления в Российской Федерации: концепция и решения нового закона. // Вестник Московского университета. Серия “Право”, 1996, № 2, с.19. [↑](#footnote-ref-6)
7. Кононов А.М. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка // Государство и право, № 12, 1997, с.33-36. [↑](#footnote-ref-7)
8. См. также гл.5 “Определение общих принципов местного самоуправления” [↑](#footnote-ref-8)