**План:**

Введение

1.Понятие общих принципов местного самоуправления.

2.Самостоятельность решения населением вопросов местного значения.

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

4.Сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан.

5.Соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям.

6.Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

7.Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления.

8.Соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

9.Законность в организации и осуществлении местного самоуправления.

10.Гласность местного самоуправления.

11.Сочетание коллегиальности и единоначалия в местном самоуправлении.

12.Государственная гарантия местного самоуправления.

Заключение.

Список использованной литературы

**Введение**

Объективной потребностью правового обеспечения местного самоуправления является развитие муниципального права.

Формирование и развитие местного самоуправления, муници­пального права в Российской Федерации осуществляется с учетом не только отечественного опыта организации местной власти, но и под значительным влиянием зарубежного муниципального опыта. Особое значение для становления и развития местного самоуправ­ления, его правового регулирования имеет Европейская Хартия местного самоуправления. Во-первых, в ней, как уже говорилось, обобщен европейский опыт, который может быть использован в России. Во-вторых, Хартия показывает роль местной демократии, местного самоуправления в управлении государством и общест­вом, которое выступает в качестве одной из основ демократического, правового государства. Развитие местной демократии, местного самоуправления обеспечивает стабильность в обществе, привлечение граждан к решению вопросов их жизнедеятельности. В-третьих, Хартия закрепляет принципы организации местной власти, которые обязательны и для России — члена Совета Европ Иными словами, муниципальные образования получили (кроме федеральных гарантий своих прав) и международные гарантии. Наконец, Хартия — это документ, который отражает ценности, объединяющие народы всех государств. Благодаря ей возмож­ность эффективно взаимодействовать получили не только государ­ства, их центральные органы, но и население, граждане в лице своих органов местного самоуправления.

Таким образом, Хартия дает мощный толчок развитию местной демократии в Российской Федерации, поиску наиболее оптималь­ных и эффективных форм самоуправления с учетом европейского опыта.

**1. Понятие общих принципов местного самоуправления**

Общие принципы местного самоуправления — это закрепляемые Конституцией РФ, федеральными законами, обуслов­ленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами и обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и муниципальных образований.

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

1) они предопределяют единые основы построения и функционирования муниципальной власти на всей территории Российской Федерации;

2) являясь теоретической основой муниципального строительства, они помогают уяснить сущность местного самоуправления, его отличительные черты и признаки;

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

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

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

Конституция РФ, Закон об общих принципах организации местного самоуправления, основываясь на положениях Хартии, закрепляют общие принципы местного самоуправления, прису­щие всей системе местного самоуправления в Российской Феде­рации.

По определению К.Ф. Шеремета, «общие принципы организа­ции местного самоуправления составляют «правовой каркас» де­мократической концепции местного самоуправления, основанной на обеспечении равного права граждан на местное самоуправле­ние, независимо от того, на территории какого субъекта Федера­ции они проживают»1. В рамках данных принципов осуществля­ется регулирование особенностей организации местного самоуп­равления в приграничных территориях, закрытых администра­тивно-территориальных образованиях, правовое регулирование местного самоуправления в субъектах РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

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

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

**2. Самостоятельность решения населением вопросов местного**

**значения**

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

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

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

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

К.Ф. Шеремет выделяет следующие группы общих принципов: 1) определяющие особые обязанности и полномочия государства по организации местного ; самоуправления; 2) согласно которым создаются муниципальные образования -Я главные структуры в системе местного самоуправления; 3) определяющие демократические формы организации местного самоуправления, порядок образования и содержанке функций органов местного самоуправления; 4) определяющие формирование необходимой финансовой экономической основы местного самоуправления; 5) обеспечивающие самостоятельность органов местного самоуправления при осуществлении ими своих функций и полномочий; 6) обеспечивающие стабильность установленных Конституцией РФ и федеральными законами прав местного самоуправления; 7) согласно которым органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями; 8) гарантирующие обязательность решений по вопросам местного значения, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления; 9) обеспечивающие ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за свою деятельность; 10) обеспечивающие поднадзорность и подконтрольность государству деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

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

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

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

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

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

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

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

Органы местного самоуправления в пределах, установленных; законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти (ст. 4 Европейской Хартии местного самоуправления).

**3. Организационное обособление местного самоуправления, его органов в** системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций Основное содержание рассматриваемого принципа раскрывает ст. 12 Конституции РФ: органы местного самоуправления не вхо­дят в систему органов государственной власти. На основе данно­го принципа строятся взаимоотношения органов и должностных лиц местного самоуправления с государственными органами и государственными должностными лицами. Закон об общих принци­пах организации местного самоуправления предусматривает, что:

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

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

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

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

Принцип организационного обособления местного самоуправ­ления призан обеспечить возможность муниципальным образова­ниям, «не нарушая более общих законодательных положений», самим «определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем, чтобы они отвечали мест­ным потребностям и обеспечивали эффективное управление» (ст. 6 Европейской Хартии местного самоуправления). В соответствии с данным положением ст. 131 Конституции РФ закрепляет, что структура органов местного самоуправления определяется населе­нием самостоятельно. Наименование органов местного самоуправ­ления и должностных лиц местного самоуправления, порядок фор­мирования органов местного самоуправления, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и дея­тельности органов и должностных лиц местного самоуправления в соответствии со ст. 17 Закона об общих принципах организации местного самоуправления должны определяться уставами муни­ципальных образований в соответствии с законами субъектов Фе­дерации.

Рассматриваемый принцип предопределяет основы взаимоот­ношений муниципальных образований между собой. Согласно ст. 6 Закона муниципальным образованиям должна обеспечивать­ся экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между ними. При этом под­чиненность одного муниципального образования другому не до­пускается.

Указанный принцип не только обеспечивает организационную самостоятельность местного самоуправления, защиту от незакон­ного вмешательства государственных органов в деятельность орга­нов местного самоуправления, но и устанавливает основы их тес­ного взаимодействия.

Органы местного самоуправления вступают во взаимодействие с органами государственной власти, реализуя отдельные государ­ственные полномочия, которыми они могут наделяться законом в соответствии со ст. 132 Конституции РФ, а также выполняя реше­ния, принятые органами государственной власти, оказывая в соот­ветствии с законом содействие государственным органам в выпол­нении их задач и функций на местном уровне. Кроме того, органы местного самоуправления взаимодействуют с органами государст­венной власти формируя местные бюджеты, а также осуществляя свои полномочия в иных сферах местной жизни.

Закон наделяет представительные органы местного самоуправ­ления правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Федерации, а также закреп­ляет обязанность органов государственной власти, государствен­ных должностных лиц рассматривать направленные им обраще­ния органов и должностных лиц местного самоуправления.

Государственные органы обеспечивают соблюдение законности в деятельности местного самоуправления.

**4. Сочетание представительной демократии с формами прямого**

**волеизъявления граждан**

Местное самоуправление, являясь одной из главных основ демократического строя, обеспечивает соединение и взаимодействие прямой демократии с демократией представительной.

Как говорилось выше, в соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, с помощью других форм прямого воле изъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Данные институты муниципальной демократии призваны обеспечить тесную связь населения с органами и должностными лицами местного самоуправления, решение всех вопросов местной жизни в интересах местного сообщества. Это гарантируется прежде всего выборностью населением органов местного самоуправления. Выборные органы местного самоуправления — обязательный атрибут муниципального образования. Согласно ст. 14 Закона об общих принципах организации местного самоуправления наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным.

Европейская Хартия местного самоуправления отдает приоритет в реализации функций местного самоуправления советам или собраниям, состоящим из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования, которые могут иметь подотчетные или исполнительные органы (ст. 3). Развивая положения Хартии, Закон закрепляет приоритет представительных органов в нормативном регулировании по предметам ведения муниципального образования, устанавливая перечень их исключительных полномочий (ст. 15).

Приоритет представительного органа в структуре местного самоуправления обеспечивается его правом осуществлять контроль за деятельностью иных органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Реализация рассматриваемого принципа создает необходимые условия и предпосылки для осуществления эффективного контроля населения за деятельностью выборных и иных органов местного самоуправления. Формы такого контроля должны быть установле­ны уставом муниципального образования. К ним относятся: отче­ты выборных лиц местного самоуправления перед населением; вы­ражение недоверия населением выборным лицам местного самоуп­равления и др.

Принцип сочетания представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан гарантирует непосредственное участие населения в решении вопросов местного значения. Это участие обеспечивается прежде всего такими формами прямой де­мократии, как: местный референдум, муниципальные выборы, со­брание (сходы) граждан, обращения граждан, народная право­творческая инициатива и др.

Данный принцип предполагает гарантированность равного права граждан 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. В ст. 3 Закона закреплены основные гарантии этого права, в котором от­ражается взаимное проникновение форм и институтов муници­пальной демократии: прямой и представительной.

**5. Соответствие материальных и финансовых ресурсов местного**

**самоуправления его полномочиям**

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

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

Муниципальная собственность является неотъемлемым атри­бутом каждого муниципального образования.

Местное самоуправление обеспечивает использование муници­пальной собственности для решения вопросов местного значения с учетом интересов населения.

Согласно ст. 132 Конституции РФ органам местного самоуправ­ления гарантируется право самостоятельно формировать, утверж­дать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы. При этом формирование и использование местных финан­сов основывается на государственной поддержке. Каждое муници­пальное образование имеет право на получение в процессе осущест­вления бюджетного регулирования средств из федерального бюд­жета и средств из бюджета субъекта Федерации.

Финансовая самостоятельность местного самоуправления обес­печивается законодательным закреплением собственных доходов местных бюджетов. К ним относятся: местные налоги и сборы, другие собственные доходы местных бюджетов, доли федеральных налогов, налогов субъектов Федерации, закрепленные за местны­ми бюджетами на постоянной основе.

Закон об общих принципах организации местного самоуправ­ления гарантирует каждому муниципальному образованию обес­печение минимального местного бюджета. Бюджет должен форми­роваться на основе нормативов минимальной бюджетной обеспе­ченности, устанавливаемых законами субъектов Федерации. В со­ответствии с Законом органы местного самоуправления должны обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных обра­зований, на уровне не ниже минимальных государственных соци­альных стандартов, выполнение которых гарантируется государ­ством путем закрепления в доходы местных бюджетов отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов Федерации (ст. 37). Однако закрепленный Законом механизм финансового обеспече­ния муниципальной деятельности в полной мере пока не действу­ет: федеральными органами государственной власти пока не уста­новлены государственные минимальные социальные стандарты.

Закон требует, чтобы муниципальным образованиям была обес­печена экономическая и финансовая самостоятельность в соответ­ствии с разграничением предметов ведения между муниципальны­ми образованиями. Статья 6 Закона предусматривает, что в случае, если в границах территории муниципального образования имеются другие муниципальные образования, то предметы ведения му­ниципальных образований, объекты муниципальной собственнос­ти, источники доходов местных бюджетов разграничиваются зако­ном субъекта РФ, а в отношении внутригородских муниципаль­ных образований — уставом города.

Важной гарантией реализации рассматриваемого принципа яв­ляются конституционные положения о финансировании осущест­вления отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться законом органы местного самоуправления, и о компен­сации дополнительных расходов, возникших в результате реше­ний, принятых органами государственной власти (ст. 132 и 133). Однако эти конституционные положения также требуют разработ­ки правового механизма приведения их в действие. Так, на Всерос­сийском совещании по вопросам местного самоуправления (1995 г.) отмечалось, что федеральные органы власти, устанавли­вая льготы различным категориям граждан, перекладывают по существу на органы местного самоуправления ответственность за их реализацию, не восполняя при этом дополнительные расходы, которые вынуждены нести органы местного самоуправления1. И хотя в Законе закреплено, что решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств, про­блема остается, ибо население обращается по этим вопросам преж­де всего в органы местного самоуправления.

**6. Ответственность органов местного самоуправления**

**и должностных лиц местного самоуправления перед населением**

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

Население решает вопросы местного значения непосредственно или через органы местного самоуправления. Причем наличие у муниципального образования выборных органов согласно ст. 1 и 14 Закона об общих принципах организации местного самоуправ­ления является обязательным. Органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставами муниципальных образова­ний собственной компетенцией в решении вопросов местного зна­чения.

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

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

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

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

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

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

В уставе муниципального образования устанавливаются основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Ответственность в соответствии со ст. 48 Закона наступает в результате утраты доверия населения.

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

**7. Многообразие организационных форм осуществления местного**

**самоуправления**

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

1. На организацию местного самоуправления в Российской Фе­дерации оказывает влияние федеративное устройство нашего го­сударства. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ к совместно­му ведению Российской Федерации и ее субъектов относится уста­новление общих принципов организации местного самоуправле­ния. В рамках данных общих принципов субъекты Федерации самостоятельно осуществляют более детальную регламентацию организации местного самоуправления.

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

Статья 5 Закона об общих принципах организации местного самоуправления относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации регулирование в соответствии с феде­ральным законом особенностей организации местного самоуправ­ления с учетом исторических и иных местных традиций.

В уставах муниципальных образований отражаются особеннос­ти организации местного самоуправления, обусловленные ком­пактным проживанием на территории муниципального образова­ния национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных тради­ций. При этом органы местного самоуправления должны учиты­вать, решая данные вопросы, положения федеральных законов от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии»1 и от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных наро­дов Российской Федерации»2, предусматривающие возможность Установления законами субъектов Федерации квоты представи­тельства малочисленных народов в представительных органах Местного самоуправления.

3. Особенности организации местного самоуправления в Российской Федерации обусловлены и разнообразием основных типов поселений. Городские, сельские и другие муниципальные образования отличаются друг от друга численностью населения, научно-производственной специализацией и т.д. Так, Градостроительный кодекс РФ подразделяет городские и сельские поселения в зависимости от численности населения на 10 типов (сверхкрупные города, крупнейшие города, крупные города, большие и т.д.).

Существуют особенности организации местного самоуправле­ния в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях. Право регулирования этих во­просов Закон закрепил за федеральными органами государствен­ной власти (ст. 4).

Кроме того, свои особенности имеет организация местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. Так, в этих городах — субъектах Федерации — могут не создаваться выборные городские органы местного само­управления.

4. Наконец, многообразие форм организации и осуществления местного самоуправления связано с возможностью самого населе­ния избрать ту или иную организационную модель местного само­управления. Конституция РФ предоставляет населению муници­пального образования право самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. Закон предусматривает право муниципального образования самостоятельно разрабатывать и принимать свой устав, в котором закрепляются конкретные формы организации местного самоуправления: структура и поря­док формирования органов местного самоуправления; формы, по­рядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения; наименование и полномочия выбор­ных, других органов местного самоуправления.

**8. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина**

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

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

Реализация указанного принципа обеспечивается в процессе деятельности муниципальных органов по решению вопросов непо­средственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Эти вопросы охватывают основные сферы местной жизни: обра­зования, здравоохранения, жилищно-коммунальную, землеполь­зования, торгового, бытового, транспортного и других видов обслу­живания населения. В данных областях местной жизни, отнесен­ных к ведению муниципальных образований, реализуются основ­ные социально-экономические права и свободы граждан. Осущест­вляя свои функции в этих сферах местной жизни, органы местного самоуправления способствуют реализации важнейших социально-экономических прав и свобод граждан.

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

Организация местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях дает возможность каждому гражданину непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения. Устав муниципального образования закрепля­ет конкретные формы, порядок и гарантии такого участия граж­дан, которые призваны обеспечить реализацию закрепляемого в ст. 3 Закона об общих принципах организации местного самоуп­равления права граждан на осуществление местного самоуправле­ния посредством форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

В соответствии со ст. 15 Конституции РФ любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В развитие этого по­тения ст. 19 Закона об общих принципах организации местного самоуправления закрепляет, что нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

**9. Законность в организации и осуществлении местного самоуправления**

Принцип законности — один из основных конституционных! принципов российской государственности. Согласно ст. 15 Кон­ституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединение обязаны соблюдать Конституцию и законы.

Законность выступает важнейшей гарантией местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституция­ми, законами и уставами субъектов Федерации в пределах гаран­тируемых государством полномочий. Это предполагает законода­тельное разграничение полномочий в области местного самоуправ­ления между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти ее субъектов и муници­пальными образованиями.

Государство гарантирует обязательность исполнения актов муниципальных образований, предусматривая административную ответственность за их неисполнение. При этом признание данных решений недействительными является исключительным правом суда.

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

Статья 8 Европейской Хартии местного самоуправления устанавливает основные критерии, предъявляемые к государственному контролю за деятельностью органов местного самоуправления.

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

2. Любой административный контроль за деятельностью opra-i нов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов».

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

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

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

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

Статья 51 Закона об общих принципах организации местного самоуправления конкретизирует предмет прокурорского надзора в отношении местного самоуправления: прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов Федерации и уставов муниципальных образований органами и Должностными лицами местного самоуправления.

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

Кроме того, важными полномочиями по пресечению незакон­ной деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления обладают законода­тельные (представительные) органы государственной власти субъ­екта РФ. В порядке, предусмотренном ст. 49 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, данные орга­ны решают вопрос о прекращении полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

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

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

**10. Гласность местного самоуправления**

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

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

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

Статья 3 Закона об общих принципах организации местного самоуправления устанавливает обязанность органов местного самоуправления обеспечить получение гражданами полной и до­стоверной информации о своей работе. Осуществление этого важ­нейшего требования предполагает, прежде всего, информирование населения о заседаниях представительных органов местного само­управления, о вопросах, решаемых выборными и другими органа­ми местного самоуправления.

Кроме того, органы местного самоуправления должны доводить до сведения граждан содержание решений, принимаемых ими. В соответствии со ст. 19 упомянутого Закона нормативные право­вые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обя­занности человека и гражданина, вступают в силу после их офици­ального опубликования (обнародования). Закон обязывает органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуп­равления обеспечить каждому возможность ознакомления с доку­ментами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина (ст. 3).

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

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

Большую роль в осуществлении принципа гласности в системе местного самоуправления призваны играть средства массовой ин­формации. Статья 6 Закона об общих принципах организации местного самоуправления относит к предметам ведения местного самоуправления вопросы организации и содержания муниципаль­ной информационной службы, а также создания условий для дея­тельности средств массовой информации муниципального образо­вания.

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

Последовательное осуществление принципа гласности в деятельности органов местного самоуправления создает необходимые предпосылки и условия для участия граждан в контроле за работой муниципальных органов, в решении вопросов местного значения. Так, реализация населением права на правотворческую инициативу в вопросах местного значения, согласно ст. 25 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, обязывает органы местного самоуправления рассматривать проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением, на открытом заседании с участием представителей населения. Результаты рассмотрения должны быть официально опубликованы (обнародованы).

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

Получая объективную информацию о состоянии местных дел, ощущая свою причастность к их решению, граждане обращаются в органы местного самоуправления с предложениями, заявления­ми, жалобами. Закон закрепляет обязанность органов и должност­ных лиц местного самоуправления давать ответ по существу инди­видуальных и коллективных обращений граждан в течение одного месяца (ст. 26).

**11. Сочетание коллегиальности и единоначалия в местном**

**самоуправлении**

Характерной чертой организации и деятельности местных ор­ганов советской власти являлись коллегиальные начала в орга­низации и деятельности Советов, их исполнительных комитетов. Принцип коллективности пронизывал всю организацию работы Советов и их органов, хотя и носил зачастую формальный ха­рактер.

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

Закон об общих принципах организации местного самоуправ­ления, предусматривая коллегиальный порядок деятельности представительного органа местного самоуправления (ст. 15), ос­тавляет по существу открытым вопрос о принципах организации и Деятельности иных органов местного самоуправления. Он должен Регулироваться уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации Органы, осуществляющие управление в системе местного самоуправления, могут действовать как на основе коллегиальности (т.е. представлять собой коллегиальные органы управления), так и на основе принципа единоначалия. В любом случае данные органы в соответствии с уставами муниципальных образований наделяются собственной компетенцией в решении вопросов местного значения и несут ответственность в случаях и порядке, установленных в уставе муниципального образования.

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

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

**12. Государственная гарантия местного самоуправления**

Как уже говорилось, в Российской Федерации признается и га­рантируется местное самоуправление (ст. 12 Конституции РФ). Га­рантии осуществления местного самоуправления определяются в Законе об общих принципах организации местного самоуправления, других федеральных законах, конституциях, уставах и иных законах субъектов Федерации.

Реализация рассматриваемого принципа означает прежде всего создание системы правовых гарантий защиты прав местного само­управления, к которой относится прежде всего признание государ­ством местного самоуправления в качестве самостоятельной формы осуществления власти народа: местной публичной власти (ст. 3 и ст. 12 Конституции РФ). Это предполагает децентрализа­цию государственного управления, разграничение полномочий в области местного самоуправления между органами государствен­ной власти Российской Федерации, органами государственной власти ее субъектов и муниципальными образованиями (ст. 4, 5, 6 Закона об общих принципах организации местного самоуправ­ления).

Государство гарантирует местному самоуправлению самостоя­тельность в пределах его полномочий, признавая при этом:

а) право органов и должностных лиц местного самоуправления по вопросам своего ведения принимать (издавать) правовые акты;

б) обязательность решений, принятых путем прямого воле­изъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в пределах их пол­номочий, неисполнение которых влечет ответственность в соответ­ствии с законами;

в) свободу действий органов местного самоуправления по реали­зации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении ка­кого-либо органа власти;

г) возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

д) осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и иных Территориях.

Важным элементом системы правовых гарантий местного само­управления является конституционное право граждан на осущест­вление местного самоуправления. Оно реализуется через формы прямой и представительной демократии с учетом исторических и иных местных традиций. При этом население городского, сельско­го поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления.

Государство гарантирует местному самоуправлению организационную самостоятельность, устанавливая, что:

а) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;

б) структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно;

в) образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государст­венной власти и государственными должностными лицами не до­пускается;

г) осуществление местного самоуправления органами государ­ственной власти и государственными должностными лицами не допускается;

д) решение органов и должностных лиц местного самоуправле­ния могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда;

е) муниципальные служащие не относятся к категории государ­ственных служащих.

**Заключение**

Государство устанавливает и обеспечивает гарантии финансо­во-экономической самостоятельности местного самоуправления. Конституция РФ признает и защищает равным образом муници­пальную собственность наряду с частной, государственной и иными формами собственности (ст. 8).

Федеральные органы государственной власти, органы государ­ственной власти субъектов Федерации обеспечивают муниципаль­ным образованиям минимальные местные бюджеты путем закреп­ления доходных источников для покрытия минимально необходи­мых расходов. Минимально необходимые расходы устанавливают­ся законами субъектов Федерации на основе нормативов мини­мальной бюджетной обеспеченности. При этом органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизнен­ных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных госу­дарственных социальных стандартов, выполнение которых гаран­тируется государством.

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

Кроме того, местному самоуправлению гарантируется право на судебную защиту.

Государственная гарантия местного самоуправления не исчер­пывается созданием правовой базы местного самоуправления, пра­вового механизма защиты прав местного самоуправления. Статья 9 Закона об общих принципах организации местного самоуправле­ния определяет более широкие задачи государственной поддержки местного самоуправления: создание необходимых правовых, орга­низационных, материально-финансовых условий для становления и развития местного самоуправления, оказание содействия населе­нию в осуществлении права на местное самоуправление. Однако вопрос о государственной поддержке местного самоуправления, как отмечалось на Всероссийском совещании по вопросам местно­го самоуправления (1995 г.), требует взвешенного подхода, ибо грань между поддержкой государства и вмешательством в реше­ние вопросов местного значения слишком зыбка.

Закон относит к компетенции Российской Федерации и ее субъ­ектов принятие соответственно федеральных и региональных про­грамм развития местного самоуправления (ст. 4 и 5).

Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления предусматривает следующие основные направле­ния государственной поддержки местного самоуправления:

• формирование правовой основы местного самоуправления;

• формирование финансово-экономический основы местного самоуправления;

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

• информационная поддержка и информационное обеспечение деятельности местного самоуправления;

• создание системы подготовки и переподготовки кадров для органов местного самоуправления.

Согласно Указу Президента РФ от 11 июня 1997 г. «Об основ­ных направлениях реформы местного самоуправления в Россий­ской Федерации» активное содействие становлению и развитию Местного самоуправления в Российской Федерации является при­оритетным направлением деятельности Президента и Правитель­ства РФ.

**Список использованной литературы:**

1. Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации //Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учеб.пособие /Под ред. К.Ф.Шеремета, И.И.Овчинникова.М., 1998.

2. Шеремет К.Ф. Указ.соч.

3. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999.

4. Кутафин О.Б., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., Юрист, 2002г

5.Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов н/Д. 1998

6. Указ Президента РФ от 11 июня 1997 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации»

7.ФЗ РФ «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996

8.ФЗ РФ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999

9. ФЗ РФ «Об экономической поддержке районных (городских) газет» от 24 ноября 1995г

10. СЗ РФ.1996. № 26

11. СЗ РФ.1999. № 18

12. СЗ РФ.1997. № 24

13. Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления»

14.Закон РФ «О государственной тайне» от 21 июля 1993г.

15. Европейская Хартия местного самоуправления

16. Конституция Российской Федерации