# От студента \*\*\* группы

Amsterdamn Alex

Реферат на тему:

**Основы местного самоуправления.**

Практика самоуправления имеет глубокие корни в человеческой истории. Она имела место и в Древнем мире, и в обществе нового времени, в жизни самых разных народов и государств. Идея территориального самоуправления, зародившись в глубокой древности, получила затем глубокую научную и литературную разработку в политических сочинениях самых разных направлений: утопических, либеральных, марксистских, социал-демократических. С XVIII века она используется в конституциях многих стран, в программах политических партий, в международных документах. Основанные на реализации идеи самоуправления народа системы политической власти и управления все шире распространяются в современном мире, показывая свою эффективность***.***

Суть местного самоуправления - в праве населения (местного сообщества), признаваемом и закрепляемом государством, самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Местное самоуправление есть одна из серьезных гарантий развития демократии в государстве, своеобразный индикатор развития демократических институтов в том или ином обществе. Муниципальное право регулирует отношения, возникающие в процессе реализации, во-первых, "собственных" полномочий местного самоуправления (т.е. тех, которые необходимы для решения вопросов местной жизни) и, во-вторых, - отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться законом органы местного самоуправления.

Понятие "муниципальное право" - новое для отечественного государствоведения, хотя вопросы муниципального управления, муниципального хозяйства в свое время являлись предметом исследования российских дореволюционных юристов и деятелей земского движения, а также ученых 20-х годов. Слово "муниципалитет" происходит от латинского "municipium". В республиканскую эпоху римской истории так назывались города, пользовавшиеся правами самоуправления. Профессор Л.А. Велихов в работе "Основы городского хозяйства" (1928 г.), в которой он предпринял попытку "сжато изложить муниципальную науку в целом", так объясняет значение термина муниципалитет: «Munis» по латыни значит тяжесть, тягота, бремя, a capio, recipio - беру, принимаю. Соответственно, городское управление, как бы берущее на себя, по уполномочию города и с разрешения правительства, бремя общественной власти, выполнения общественных задач и распоряжения хозяйственными средствами, называется муниципалитетом... "Однако, термины "муниципалитет", "муниципальное хозяйство", отражающие, по словам профессора Л.А.Велихова, экономическое своеобразие исторически сложившейся городской общины в 20-е годы утратили "свою общеупотребительность в СССР". В настоящее время "муниципалитеты" - это избираемое городское и сельское самоуправление, хотя надо иметь в виду, что в некоторых странах (например, в США) муниципалитетами именуется лишь городское управление.

Конституция Российской Федерации использует понятия «местное самоуправление», «органы местного самоуправления». Но вместе с тем в качестве одной из форм собственности она закрепляет муниципальную собственность, устанавливая, что право самостоятельного управления муниципальной собственностью принадлежит органам местного самоуправления (имеются в виду органы местного самоуправления как городских, так и сельских поселений). Следовательно, понятие "муниципалитет", "муниципальное управление" применимо у нас как к городскому самоуправлению и его органам, так и к самоуправлению, осуществляемому в сельских поселениях и на других территориях.

Муниципальное право, таким образом, можно охарактеризовать как право местного самоуправления.

Предметом муниципального права являются отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях.

Под местным самоуправлением понимается самостоятельное (сопряженное с наделением субъектов, осуществляющих местное самоуправление, определенной ответственностью) решение населением вопросов местного значения, управления муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем различных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления. Можно выделить следующие группы общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности местного самоуправления и составляющих предмет муниципального права:

1) отношения, возникающие в процессе выбора населением организационных форм местного самоуправления, его структуры, формирования органов местного самоуправления;

2) отношения, связанные с деятельностью местного самоуправления, его органов по управлению муниципальной собственностью, муниципальным хозяйством, формированием и исполнением местного бюджета, управленческой и контрольной деятельностью в различных сферах местной жизни;

3) отношения, возникающие в процессе осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им в соответствии с законодательством, организации и исполнения ими законодательных и правовых актов государственных органов власти;

4) отношения, связанные с реализацией органами местного самоуправления права на судебную защиту, на компенсацию расходов, возникающих в связи с возложением на них дополнительных полномочий, а также в связи с неправомерными действиями органов государственной власти.

Субъектами отношений, возникающих в процессе осуществления местного самоуправления, выступают:

а) население данной территории (население городских, сельских поселений, других территорий). Население избирает органы местного самоуправления, решает другие вопросы местного значения путем референдума. В выборах и местном референдуме имеют право участвовать постоянно проживающие на данной территории граждане. Местное самоуправление может осуществляться населением и через другие формы непосредственной демократии: собрания, сходы граждан.

Население - это основной субъект местного самоуправления, ибо посредством различных организационных форм решает важнейшие вопросы местного значения: управляет муниципальной собственностью, определяет структуру органов местного самоуправления и др. Иногда при характеристике основного субъекта местного самоуправления используют такие понятия, как "местное сообщество", "самоуправляющееся сообщество", которые по сути равнозначны понятию "население":

б) гражданин, причем зачастую этот термин подлежит расширительному толкованию, под этим термином может пониматься и человек, постоянно проживающий на данной территории, т.е. наличие гражданства часто не является обязательным фактором для участия в местном самоуправлении. Так, в зарубежных странах, как правило, членом коммуны является любой человек, имеющий в коммуне постоянное место жительства, а также владеющий и управляющий в коммуне недвижимым имуществом или являющийся на этой территории предпринимателем.

Гражданам гарантируется вся полнота прав на участие в местном самоуправлении без каких-либо ограничений в зависимости от политических убеждений, расовой и национальной принадлежности, социального происхождения, пола, социального или имущественного положения, языка, отношения к религии:

Отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления, как уже отмечалось, регулируются нормами муниципального права. Особенность многих норм муниципального права состоит в том, что они одновременно выступают и в качестве норм основных отраслей права, и в то же время принадлежат к муниципальному праву. И это, в частности, обусловливает комплексный характер муниципального права как отрасли права. Его нормы регулируют разнообразные отношения (управленческие, финансовые, земельные, экологические и т.д.), которые возникают в процессе реализации задач и функций местного самоуправления, решения местных дел.

Традиционно вопросы организации осуществления власти на местном уровне регулировались нормами государственного права, а также административного права. Эти отрасли (их нормы) по-прежнему играют ведущую роль в правовом закреплении основных принципов функционирования местной власти - местного самоуправления. Кроме того, в содержание муниципального права входят отдельные нормы бюджетного, финансового, экологического, земельного и других отраслей права, которые также определяют полномочия местного самоуправления в различных сферах местной жизни.

Система муниципального права, основывающаяся на логическом, последовательном разделении норм муниципального права, характеризует взаимосвязь и взаимообусловленность правового регулирования вопросов местного самоуправления как целостного социального явления. Вопросам теории муниципального права и местного самоуправления как социального явления посвящены исследования известного отечественного правоведа В.П. Безобразова («Земские учреждения и самоуправление»).

Теоретическими источниками муниципального права как научной дисциплины являются фундаментальные научные труды ученых и видных деятелей земского движения дореволюционной России. К ним относятся работы В.Н. Пешкова "Опыт теории земства и его земских учреждений по положению 1964 года января первого" (1865г.), "О праве самостоятельности как основе для самоуправления" (1871 г.); А.И. Васильчикова "О самоуправлении. Сравнительный обзор русских иностранных земских и общественных учреждений" (1869-1877 гг., т. 1-3); В.П. Безобразова "Земские учреждения и самоуправление" (1874 г.); Б.Б. Веселовского "История земства за 40 лет" (1909 г., т. 1-4), а также труды А.Д. Градовского, М.И. Свешникова, Н.И. Лазаревского и др.

К сожалению, отечественной литературы, в которой бы обобщалась и анализировалась современная практика местного самоуправления зарубежных стран, не очень много. Одной из фундаментальных работ в этой области является книга Г.В. Барабашева "Муниципальные органы современного капиталистического государства" (1971 г.).

Понятие "местное самоуправление" отражает комплексное и многообразное явление, которое, естественно, порождает различные подходы к его исследованию. Так, например:

1. Местное самоуправление можно рассматривать в качестве основополагающего принципа осуществления власти в обществе и государстве, который на ряду с принципом разделения властей определяет систему управления демократического правового государства.

Европейская хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г., в статье 2 устанавливает, что принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны. Конституция Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление, закрепляет его в качестве одной из демократических основ системы управления Российской Федерации (ст. 3, 12, гл.8).

Признание местного самоуправления в качестве одного из принципов организации и осуществления власти в обществе и государстве предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных (нежели в условиях централизации и концентрации власти) основ взаимоотношений центра и мест, центральных местных органов.

2. Местное самоуправление - это и право граждан, местного сообщества (населения данной территории) на самостоятельное заведование местными делами. Признавая это право, государство признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий, берет на себя обязанность создавать необходимые условия для их осуществления. Данное право, принадлежащее населению городских и сельских поселений и реализуемое им непосредственно, а также через органы местного самоуправления, обеспечиваеться судебной защитой, иными гарантиями.

3. Местное самоуправление можно охарактеризовать и как форму, способ организации и осуществления населением власти на местах, которая обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни с учетом исторических и иных местных традиций. Данная форма реализации власти на местах означает также, что граждане и формируемые ими органы местного самоуправления берут на себя ответственность за управление местными делами. Именно в этом суть местного самоуправления.

Таким образом, местное самоуправление - это система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное (под свою ответственность) решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории.

Эта система представляет собой совокупность организационных форм и институтов прямого самоуправления, посредством которых реализуются принципы и функции местного самоуправления.

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

1. Самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения.

Население самостоятельно решает местные вопросы, реализуя полномочия, закрепляемые за местным самоуправлением, непосредственно (через формы прямого волеизъявления), а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

2. Организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством.

Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня, самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти.

Вместе с тем система местного самоуправления - это не государство в государстве: она интегрирована в общую систему управления делами общества и государства, занимает в ней особое место, обладая самостоятельностью. Поэтому можно говорить лишь об известных пределах независимости органов местного самоуправления в решении местных дел - тех пределах, которые устанавливает государственное законодательство.

3. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления.

Свои особенности имеют структура и формы осуществления местного самоуправления в городских, сельских поселениях, на территории района и т.д. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, что местное самоуправление осуществляется гражданами через различные формы прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

4. Соразмерность полномочий местного самоуправления материально - финансовым ресурсам.

Местное самоуправление должно иметь право на достаточную для осуществления своих функций и полномочий экономическую и финансовую базу. При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями им должны передавать необходимые для их осуществления материальные и финансовые средства.

Под функциями местного самоуправления понимаются основные направления муниципальной деятельности. Они обусловлены природой местного самоуправления, его принципами, а также теми целями и задачами, к достижению которых стремиться местное самоуправление.

Как известно, местное самоуправление способствует осуществлению демократических идеалов и ценностей, а также призвано обеспечить:

потребности населения в различного рода услугах (в социально- культурной и иных сферах местной жизни);

реализацию социально-экономического потенциала самоуправляющихся территориальных единиц;

оптимальное сочетание местных и общегосударственных интересов и т.д.

Анализ законодательства о местном самоуправлении, закрепляющего полномочия органов местного самоуправления (а полномочия можно рассматривать как правовое выражение функций), позволяет выделить следующие основные функции местного самоуправления:

1). Обеспечение участия населения в решении местных дел. Местное самоуправление способствует приближению власти к народу, созданию гибкого механизма местного управления с меньшей бюрократией, нежели при централизованной системе управления. Это предполагает развитие муниципальной демократии, создание условий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, поддержку инициатив и самодеятельности граждан, различных форм самоуправления.

Самоуправление основывается на активности населения, осознании им своей ответственности за управление местными делами. Большое значение для осуществления данной функции местного самоуправления имеет проблема гарантий прав граждан на участие в самоуправлении, совершенствования форм и методов такого участия, а также преодоление апатии и равнодушия части населения к вопросам организации и деястельности органов местного самоуправления.

Участие граждан в решении местных дел обеспечивается с помощью форм прямого волеизъявления (референдум и др.), а также через органы местного самоуправления.

2). Управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного управления.

Как уже отмечалось выше, местное самоуправление должно иметь достаточную для реализации своих задач материальную и финансовую базу. Органы местного самоуправления под свою ответственность решают вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, а также устанавливают местные налоги и сборы. Эффективное осуществление данной функции органами местного самоуправления является необходимой предпосылкой решения основных задач местного самоуправления.

3). Обеспечение развития соответствующей территории. Местное самоуправление означает, что население, органы местного самоуправления берут на себя ответственность за решение всех вопросов местной жизни. Принимая программы и планы развития территории данной самоуправляющейся единицы, утверждая и исполняя местные бюджеты, управляя муниципальным хозяйством, органы местного самоуправления призваны обеспечивать комплексное решение экономического, социально-культурного развития городских и сельских населенных пунктов, других территорий, в границах которых осуществляется местное самоуправление.

4). Обеспечение потребностей населения в социальнокультурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах.

Функция обслуживания населения - одна из основных функций местного самоуправления: ведь, как известно, в основе учения о местном самоуправлении лежит мысль о том, что население и образуемые им органы местного самоуправления гораздо лучше могут самостоятельно решать задачи повышения уровня и качества жизни жителей данной территории, эффективности оказываемых населению услуг, нежели государственные органы, государственные чиновники при централизованной системе управления местными делами.

5). Охрана общественного порядка, обеспечение режима законности на данной территории.

Основные задачи по охране общественного порядка в системе местного самоуправления выполняют территориальные подразделения органов внутренних дел (например, местная милиция). Органы местного самоуправления, осуществляя эту функцию, взаимодействуют с соответствующими органами государственной власти, развивают и поддерживают различные формы участия населения в деле упрочения общественного порядка, организуют исполнение законов.

6). Защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных законодательством.

Следует отметить, что все функции местного самоуправления тесно взаимосвязаны и взаимно дополняют друг друга.

Таковы в общих чертах основы местного самоуправления.