Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное

учреждение высшего образования

**«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**(ФГБОУ ВО «КубГУ»)**

[**Кафедра конституционного и муниципального права**](http://law.kubsu.ru/index.php?view=category&id=126%3Ap4u1&option=com_content&Itemid=127)

**ДОКЛАД**

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО - КОМПЛЕКСНАЯ ОТРАСЛЬ ПРАВА**

|  |
| --- |
| Работу выполнил \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ И.В. Геращенко |
| (подпись, дата) |
| Факультет\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_юридический\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ курс\_\_\_\_\_\_\_\_1\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| Направление\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_40.03.01/юриспруденция\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| Научный руководитель  Кандидат юридических наук  Доцент \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| (подпись, дата) |
| Нормоконтролер  Кандидат юридических наук  Доцент \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| (подпись, дата) |

Краснодар 2017

СОДЕРЖАНИЕ

|  |
| --- |
| Введение…………………………………………………………………………...3  1  Заключение…………………………………………………………………......... Список использованных источников………………........................................... |

ВВЕДЕНИЕ

Тема “Права гражданина на осуществление местного самоуправления” для написания курсовой работы выбрана мной не случайно. Я считаю, что для современного общества она очень важна, ведь ОМС (органы местного самоуправления) приходиться заниматься огромным комплексом проблем, решение которых положительно скажется на ситуации во всей стране. Значимость темы моего исследования подчеркивается ещё и тем, что эффективная организация местного самоуправления и гарантированность прав на его осуществление, участия в нем является одной из главных задач, стоящих перед российским обществом в данный момент. Сама идея местного самоуправления предполагает не просто активное участие человека в решении вопросов обеспечения своей жизни на конкретной территории, а исходит из необходимости создания таких условий, когда человек станет управлять сам собой. “Граждане России должны ощутить себя ответственными хозяевами своей страны, своей малой Родины, своей жизни. Гражданин - это тот, кто способен самостоятельно управляться с собственными делами ” – сказал президент Российской Федерации на международном форуме “Валдай” в 2013 году.

В научной литературе по-разному подходят к осмыслению такого взаимодействия. Так, одни утверждают, что делами местного значения следует заниматься государству и его органам, а самоуправлению оставить наиболее мелкие задачи. Другие, наоборот, ратуют за расширение форм привлечения граждан к публичной власти, усиление гарантий их прав на осуществление местного самоуправление. Лично я придерживаюсь второго подхода, так как считаю, что он опирается на общедемократические принципы, которые широко поддерживаются в современной действительности, а значит, имеет больше шансов быть воплощенным в реальность. Местное самоуправление как демократическое начало ставит своей целью достижение наилучших условий жизни тех поселений, где создается муниципальное образование. Для её достижения выдвигается ряд важнейших задач: обеспечение прав и свобод человека, его социального благополучия и участия в публичной власти. Именно поэтому так важно найти оптимальный баланс между государственным участием и общественными началами в делах местного самоуправления, вовлечь население в процесс решения проблем на местном уровне.

Надо признать, что Российская Федерация за пока ещё малый срок своего существования успела накопить большой опыт в организации и обеспечении деятельности местного самоуправления. Ещё в девяностых годах двадцатого века началось реформирование системы местного самоуправления, но шло оно на основе зарубежного опыта и не всегда согласовывалось с российскими традициями и особенностями. Это привело к тому, что условия проводимых реформ не соответствовали методам решения проблем управления. Сильнейшей экономический кризис тех времен привел к снижению уровня жизни населения, недоверию к местным властям и их способности осуществлять должное управление. С переходом на рыночную экономику, стабилизацией власти и улучшением экономических показателей состояние местного самоуправления в России совершенствуется: создаются федеральные законы, посвященные данной проблеме, вносятся поправки в уже имеющиеся нормативно правовые акты, расширяется база способов участия граждан в местной власти. Но поиск лучшей модели местного самоуправления ещё не завершён и будет продолжаться даже при принятии новых законов, потому что слишком мало времени было отведено историей новой России для создания такой модели.

Актуальна эта тема и потому, что не все граждане РФ осознают значимость их участия в делах местного значения. Не все жители выражают свое мнение на выборах, при проведении референдума или по средствам иных форм народовластия. А меж тем, большинством голосов, без учета их мнения, обустраивается их собственное существование, социальные и экономические условия “достойной жизни”. В ежегодном послании Президента Федеральному собранию в 2013 году В.В. Путин сказал: ” Сегодня в системе местного самоуправления накопилось много проблем. Органы местного самоуправления сотрясают коррупционные скандалы. Местная власть должна быть устроена так, чтобы гражданин мог дотянуться до нее рукой, поэтому мы должны поддержать стремление граждан, политических партий участвовать в жизни страны ”. Я вижу свою задачу в том, чтобы разъяснить все аспекты осуществления прав граждан на самоуправления, показать, что у каждого гражданина должна быть активная позиция при решении вопросов местного уровня и страны в целом, а также явить необходимость государства создать условия для роста уровня заинтересованности населения в судьбе своего муниципального образования. Для этого требуется правовое просвещение, разъяснение способов осуществления прав на местное самоуправление и гарантий их защиты ОМС и населению в целом.

Что такое право на осуществление местного самоуправление? Какие у него есть гарантии и средства судебной защиты? Вот та проблема, которую я хочу рассмотреть в своем исследовании. Они находят отражение в трудах не только юристов-правоведов, но и философов, политологов, историков, что обусловлено комплексным характером поставленной мною проблемы.

Объектом исследования моей курсовой работы являются общественные отношения, возникающие по поводу реализации права гражданина на осуществление местного самоуправления и механизм их воплощение в жизнь.

Предмет исследования курсовой - нормы, отражающие право на осуществление местного самоуправление гражданином РФ, формы, средства и способы их реализации, а так же гарантии их исполнения.

Целью данного исследования является выявление вероятных возможностей развития права на осуществление местного самоуправления, определение недостатков регулирования отношений на современном этапе в области этого права и путей их устранения. Цель курсовой работы предопределила и следующие задачи:

* изучить содержание права на местное самоуправление, выявив его составляющие: право на осуществление местного самоуправления и право на участие в осуществлении местного самоуправления.
* рассмотреть содержание ключевых понятий: местное самоуправление, право на осуществление местного самоуправление, гарантия, судебная защита, выборы, референдум исследовать основные механизмы реализации права на местное самоуправление, условия и способы его реализации.
* проанализировать и сделать вывод о роли государства, его органов в создании необходимых условий функционирования местного самоуправления, в особенности в законодательном определении прав, обязанностей и мер ответственности всех субъектов правоотношений в сфере местного самоуправления.
* рассмотреть причины недостаточной активности населения в осуществлении местного самоуправления и предложить идеи по росту заинтересованности в осуществлении своих политических прав.

Для достижения поставленной перед собой цели и задач я использовала различные методы познания. К числу общенаучных и частно-научных методов использованных в работе относятся: логический, сравнительно-правовой, исторический, формально-юридический.

1 Понятие права гражданина на местное самоуправление в РФ

Конституция РФ содержит основополагающие свойства местного самоуправления, хотя в ней нет непосредственно определения этого понятия. Основываясь на Конституции, это определение дает Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", устанавливающий вслед за основным законом, что местное самоуправление является одной из основ конституционного строя РФ, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ. Местное самоуправление - это "форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через ОМС вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций". В данном определении каждое слово несет свой особый смысл, не разобравшись в котором нельзя в точности понять, что собой представляет это социально-правовое явление. Так, например, законодатель использует формулировку “решение населением”, акцентируя внимание граждан на степень значимости местного самоуправления: ни рекомендация, ни мнение, а окончательное определение дела. Подвергнув тщательному анализу термин “местное самоуправление”, я пришла к выводу, что его многогранность и многоаспектность оказывает непосредственное влияние на сущность категорий “право на местное самоуправление” и “право на осуществление местного самоуправления”. Так, А.Р. Еремин[[1]](#footnote-2) разграничивает право на местное самоуправление, право на осуществление местного самоуправления и право на участии в местном самоуправлении. По его мнению, право на местное самоуправление- это наиболее комплексное право, в состав которого входят конституционные права и свободы, реализуемые в пределах муниципального образования и имеющие цель организовать местное самоуправление на демократических принципах с помощью государственно- правовых институтов. Под правом на осуществление местного самоуправления автор понимает предоставленное действующим законодательством и конституцией государства право гражданина на самостоятельное решение вопросов местного значения непосредственно участием в публичной деятельности местного образования или путем представительства, включая требование на его предоставление и гарантии его реализации в пределах определенной территории. Еремин предлагает нам понять, что право на участие в осуществлении местного самоуправления – это есть непосредственное претворение в жизнь гражданином своего права на местное самоуправление. Следовательно, право на участие в осуществлении местного самоуправления исходит из индивидуальной воли индивида, тогда как право на осуществление местного самоуправления предполагает коллективную волю, совокупность воль всех индивидов.

Стоит заметить, что права на самоуправление как субъективного права не существует. Местное самоуправление является обязательным институтом конституционного строя, его существование на территории всего государства не зависит от воли отдельных граждан или их совокупности. Оно учреждено в системе публичной власти общей волей всего народа и нормативно обозначено в соответствующих положениях Конституции РФ. В отличие от него право на осуществление местного самоуправления является субъективным правом, содержание которого не связано с созданием или отменой местного самоуправления как такового. Пренебрежение этими различиями может привести не только к ошибочным заключениям в теории, но и к усложнению практики местного самоуправления.

Хотелось бы привести пример такого игнорирования. Так, в 1999 г. в Курской области, предлагалось путем референдума местного населения решить вопрос нужны ли вообще органы самоуправления на территории данного субъекта РФ. Губернатор Курской области А. Руцкой обратился к населению области перед проведением референдума: "Если на референдуме вы выразите желание образовать местное самоуправление, на вашей территории проведут выборы и сформируют муниципальное образование с местным органом самоуправления. Вас никто не лишал права самим определиться, какая вам нужна власть. Государственная - подотчетная населению через Советы народных депутатов и исполнительный орган власти, или самоуправляющаяся - не подотчетная и не подчиненная никому” Таким образом, под благим предлогом свободы выбора с использованием соответствующего конституционного права была сделана попытка устранения местного самоуправления. Такая ситуация возникла в частности из-за неверного истолкования региональными властями права на осуществление местного самоуправления именно как права на самоуправление, т.е. как права иметь или не иметь самоуправление вообще. Этот случай указал на существенные пробелы в федеральном законодательстве о местном самоуправлении, которое не давало четкого определения права на его осуществление. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 ноября 2000 г. [[2]](#footnote-3)указал, что местное самоуправление - необходимая формой народовластия, одна из основ конституционного строя РФ. Местное самоуправление и его осуществление населением является элементом конституционной организации власти народа, причем необходимым. Граждане не могут отказаться от своего права на осуществление местного самоуправления, так как оно является конституционным требованием. Так же Конституционный суд РФ сделал вывод, что граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его с помощью форм прямого волеизъявления и через ОМС на основании Основного Закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования. Исходя из этого, можно сделать следующие выводы: во-первых, суд подтвердил право граждан на осуществление самоуправления, а не на самоуправление как таковое. Во-вторых, существенно ограничил его содержание - теперь оно исключает возможность создания и упразднения муниципального образования по воле населения (при этом, тем не менее, при изменении границ муниципальных образований мнение населения обязательно учитывается).

Стоит отметить, что представление о праве на осуществление местного самоуправления в молодой Российской Федерации не всегда было таким, какое оно есть сейчас. Впервые оно было сформулировано в названии ст.3 Федерального закона от 28 августа 1995 года “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”[[3]](#footnote-4), повторено в Новом Законе о местном самоуправлении от 6 октября 2003 года.[[4]](#footnote-5)Федеральный закон о местном самоуправлении 1995 года отразил и конкретизировал в своих нормах то, что Конституция РФ лишь обозначила. Одна из первых статей (ст.3) так и называлась – “Право граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления”. В ней говорилось о праве, хотя вероятно, что речь в ней шла о правах. В новом Федеральном законе о местном самоуправлении в название ст3. внесены коррективы, повлиявшие на восприятие сути явления. Теперь она называется “Права граждан на осуществление местного самоуправления”. [[5]](#footnote-6)По своему содержанию ст.3 Федерального закона закрепляет целый комплекс субъективных политических прав, реализуемых в системе муниципального управления, поэтому такую поправку можно считать полностью оправданной.

Если глубже проанализировать действующую формулировку законодателем права на осуществление местного самоуправления, то можно прийти к выводу, что властная деятельность населения, осуществляемая в различных формах, и составляет саму суть местного самоуправления как такового. В частности, характеристики: “самостоятельная” и “под свою ответственность” наполняют содержанием это понятие, предопределяют его гарантирование и защиту. Формула “вопросы местного значения”, употребляемая в определении местного самоуправления, является характеристикой его полномочий и так же оказывает существенное влияние на суть права на осуществление местного самоуправления. Наконец, определение форм деятельности: “непосредственно или через ОМС”, дополняют категорию “население” – основного субъекта права на местное самоуправление. Таким образом, давая определение местного самоуправления и права на его осуществление, федеральный законодатель исходил из того, что основным субъектом права является население, деятельность которого может осуществляться в различных формах, и соответственно, гражданами, проживающими на территории муниципального образования.

Понимание термина “право на осуществление местного самоуправления” различно не только в российской научной литературе, но имеет ряд различий и с европейским пониманием данного понятия. Так, наряду с принятием Государственной Думой Российской федерации 12 августа 1995 г. Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” в 1998 году была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления.[[6]](#footnote-7) Она вступила в силу 1 сентября того же года. Сравнивая её с российским Законом о местном самоуправлении, можно сделать заключение о существовании принципиальных отличий в подходах именно к закреплению прав граждан на местное самоуправление. Так, в Хартии это право сведено к формированию выборных органов и участию граждан в решении вопроса об изменении территории, на которой организуется местное самоуправление. Реализация правомочий осуществляется выборными ОМС, т.е. делается упор на представительную форму осуществление права на самоуправление. Тогда как в российском законодательстве закрепляется общий подход к субъектному составу права, т.е. упор сделан на права граждан, и проблемы организации жизни на муниципальном уровне власти осуществляется через личностные отношения. Различие Европейской Хартии о местном самоуправлении[[7]](#footnote-8) и Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” сводиться так же к несоответствию определений местного самоуправления вообще, содержащихся в данных документах. Хартия видит в местном самоуправлении право, а Закон-деятельность населения, что подтверждает существование разного подхода к одному и тому же явлению. Более существенным является противоречие в вопросе субъекта, которому принадлежит право на самоуправление. Согласно отечественному законодательству, оно всецело принадлежит местному сообществу (населению муниципального образования), в европейской же системе принято понимать местное самоуправление как право и реальную способность ОМС “регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения“. Анализируя часть 2 статьи 3 Хартии, которая всего лишь “не исключает” обращение к формам непосредственного представительства, можно сделать вывод о приоритетном статусе ОМС в его организации. Тот же принцип прослеживается и в статье 132 Конституции РФ, и в конкретизирующем ее законе о местном самоуправлении, ведь они устанавливают обязательность создания выборных ОМС в муниципальных образованиях. Делая заключение о субъективном праве на местное самоуправление, можно сказать, что это сложный комплекс, включающий: право населения (имеется в виду местное сообщество) на местное самоуправление; право отдельных граждан (как членов этого общества) на участие в управлении делами территории; право ОМС на осуществление публичной власти.

Н.С. Бондарь говорит о том, что право на осуществление местного самоуправления- есть составная часть права на участие в управлении делами государства, регламентируемого не только Конституцией, но и актами муниципальных образований. Все перечисленные ранее отдельные права в рамках целого комплекса взаимосвязаны.[[8]](#footnote-9) То есть право всего населения - это необходимая предпосылка возникновения индивидуальных прав граждан, и наоборот, совокупность прав отдельных индивидов - необходимое условие права местного сообщества, так как являются формой его реализации.

В заключении, определяя право на осуществление местного самоуправления, я могу предложить такое понятие: “это предоставленное конституционными нормами и действующим законодательством право гражданина на самостоятельное решение вопросов местной важности в форме представительства или непосредственного участия в публичной деятельности, включая и требование предоставления такого права и возможности его реализации в границах муниципального образования.”

2 Содержание (структура) права граждан на местное самоуправление

Очень тесно связаны с рассматриваемым правом политические права и свободы человека. Собственно основу этого права и составляют политические права и свободы гражданина, только реализуемые им в пределах местного образования. Содержание права на осуществление местного самоуправления имеет так много общего с политическими правами и свободами из-за совпадающего объекта регулирования. Объектом в обоих случаях является такая форма осуществления власти как народовластие. Вместе с тем право на местное самоуправление, возможно, рассматривать гораздо шире, потому, что местное самоуправление занимается вопросами не только общественно-политического характера, но и экономического, социального, культурного.

Рассматривая содержание функций местного самоуправления, необходимо отметить, что обязательным атрибутом их содержания является участие граждан в их реализации. Право граждан на осуществление функций местного самоуправления вытекает из самой его сути - деятельности население по решению задач своей территории самостоятельно, беря на себя всю ответственность за последствия от принятых решений. Одной из главных функций этого права является обеспечение функционирования демократических институтов, отвечающих за формирование органов местных представительных и исполнительных властей.[[9]](#footnote-10) Не менее важным является функция по предоставления права контроля деятельности выборных лиц и органов муниципального образования. Не стоит забывать и о функции непосредственно связанной с прямым волеизъявлением народа, ведь право на осуществление местного самоуправления дает возможность населению высказываться по вопросам жизнедеятельности в местных территориальных единицах и оно является комплексным правом, включающим в себя индивидуальные и коллективные аспекты.

Для того, чтобы лучше понять содержание права на осуществление местного самоуправления необходимо разобраться в понятии и содержании составных его частей. Так, коллективные права на осуществление местного самоуправления - это права, которыми обладает все население (сообщество жителей), решающее самостоятельно вопросы местного уровня в пределах муниципального территориального образования. К таким правам относятся, к примеру:

* Право населения на самоорганизацию и признание городских, сельских поселений, других территорий в качестве муниципального образования (согласно части 1 ст. 130 Конституции РФ, ст. 12 Федерального закона №131-ФЗ)
* Право на самостоятельное осуществление населением власти через ОМС (согласно части 2 ст.3 Конституции РФ, ст. 3, 35-39 Федерального закона №131-ФЗ)
* Право на осуществление правотворческой инициативы (согласно ст. 25 Федерального закона №131-ФЗ)
* Право населения принимать решения по вопросам местного значения (согласно части 1 ст. 130 Конституции РФ)
* Право на установление местных налогов и сборов (согласно части 1 ст.132 Конституции РФ, пункту 2 части 1 ст.55, ст.57 Федерального закона №131-ФЗ)

Указанный перечень, естественно, не является полным, но дает представление обо всей широте коллективных прав, их разноплановом содержании и назначении. Особенного внимания требует тот факт, что субъектом коллективных прав на осуществление местного самоуправление является население всего местного сообщества в целом. Стоит отметить, что в целях разделения понятий населения и простой совокупности граждан, живущих на определенной территории, в научный оборот ввели понятие “местное сообщество”. [[10]](#footnote-11)Хоть оно и не используется в законодательстве нашей страны, тем не менее, для более глубокого понимания тонкостей рассматриваемых вопросов оно имеет важное теоретическое значение. Когда в законе идёт речь о традициях определенной местности, о местных интересах и вопросах местного значения, имеют в виду, прежде всего, интересы, имеющие значение для населения как местного сообщества, а не какой-то абстрактной совокупности граждан. Но коллективные права граждан нельзя претворить в жизнь без активной позиции отдельных граждан и реализации их индивидуальных прав. Есть случаи, когда устанавливаются точные количественные показатели, так как реализация определенным минимумом их индивидуальных прав способна выразить коллективную волю, волю большинства, необходимую демократии. Так, правотворческая инициатива муниципального образование - есть ни что иное как совокупное предложение большинства членов сообщества, которые его поддержали.[[11]](#footnote-12) К индивидуальным правам, к примеру, относятся:

* Право избирать и быть избранными в ОМС (согласно части 2 ст.32 Конституции РФ, части 1 ст.3, ст.23 Федерального закона № 131-ФЗ)
* Право на индивидуальное обращение в органы и к должностным лицам местного самоуправления (согласно ст.33 Конституции РФ, ст.32 Федерального закона № 131-ФЗ)
* Право граждан на равный допуск к муниципальной службе (согласно части 2 ст.3, ст.42 Федерального закона № 131-ФЗ)
* Право на объединение по месту жительства, включая создание органов территориального общественного самоуправления, инициативное участие в их деятельности (согласно ст.30 Конституции РФ, ст.27 Федерального закона № 131-ФЗ)

Так, следует понимать что перечень “муниципальных прав граждан” не исчерпывающий, и может быть дополнен и детализирован уставами муниципальных образований. Пока гражданин не задействован в самоуправленческой деятельности, т.е. не привлечен к реальному процессу муниципального управления, то его индивидуальное право остаётся только лишь правоспособностью. Тем не менее, когда гражданин реализует эту возможность, он уже вступает в управленческий процесс, где решение проблем местного масштаба и принятие относящихся к ним правовых актов уже перестаёт быть только правом, оно становится уже и его обязанностью. Необходимо учитывать, что этот процесс не сочетается с положением, при котором соответствующий орган власти или должностное лицо может принимать (или не принимать) решения в пределах своей компетенции. Это происходит из публичного характера осуществляемых ими функций, которые обеспечивают, прежде всего, общественные интересы.

К праву на организацию местного самоуправления, осуществляющему публичную власть, причастно государство. Помимо очевидного законодательного закрепления основ организации и деятельности местного самоуправления, государство так же создает необходимую для развития материальную базу и обеспечивает финансирование муниципального образования. Оно определяет и предметы ведения, и объем полномочий, которыми обладают ОМС. Приняв на себя функций для существования института местного самоуправления, государство активно участвует в осуществлении и создает условия для реализации рассматриваемого права. В организации местного самоуправления в той или иной мере государство будет присутствовать всегда, пока оно само функционирует. В местном самоуправлении есть принадлежность и к государству, и к гражданскому обществу, причем каждое из них становится более широким и значимым в зависимости от обстоятельств.

3 Основные формы реализации права граждан на самоуправление

Осуществление публичной власти в муниципальном образовании опирается в большей степени на прямое волеизъявление населения. В системе местного самоуправления такая форма способствует формированию общезначимых решений, играет роль связи выборных органов с жителями, является наиболее эффективным способом оценки их деятельности. Современное законодательство имеет тенденцию к закреплению все больших форм прямого волеизъявления граждан. Ученые видят причину такого явления в том, что в настоящее время, с развитием демократических институтов, возрастает потребность в прямом диалоге граждан с публичной властью, ведь последняя будет эффективнее, только опираясь на инициативу жителей. В системе прямого волеизъявления выборы занимают существенное место. Данный институт является необходимым элементом народовластия, обеспечивающим самое непосредственное участие населения в осуществлении местного самоуправления. В выборах проявляются подлинные отношения между жителями и органами публичной власти. Именно благодаря выборам формулируются различные позиции участников политического процесса, интересы населения и осуществляется поиск компромиссных решений.[[12]](#footnote-13)

Какова же цель выборов? Цель выборов - формирование представительных и иных выборных ОМС включает так же и ряд важнейших задач:

* избрание новой местной политической элиты будет указывать на негативное отношение населения к результатам работы прежнего руководства.
* осуществление воздействия на отрицательные тенденции в социально-экономической и социально-политической сфере общественной жизни муниципального образования.
* оценка местным населением потенциальных политических лидеров, которые сейчас находятся в резерве
* способ разрешения конфликтов, снижения политического напряжения

Конституционное право граждан РФ избирать и быть избранными в органы государства и местного самоуправления - это основа такой формы волеизъявления народа, как выборы. Избирательное право делится на активное - право граждан избирать и пассивное - право быть избранными. Говоря о праве граждан на участие в муниципальных выборах, нельзя не отметить, что оно имеет ряд ограничений. К ним относятся:[[13]](#footnote-14)

* Возрастной ценз (с 18 лет получает активное избирательное права по ст. 60 Конституции РФ и с18 лет пассивное право для выборов в депутаты представительного ОМС согласно п. 8 ст.4 ФЗ ”Об основных гарантиях избирательных прав…”)
* Ценз гражданства – имеет право избирать и быть избранным в РФ только гражданин РФ. Стоит отметить, что избирательными правами обладают не только постоянно проживающие на данной территории жители, но и категория временно пребывающих граждан, лиц владеющих недвижимостью. Так, в ст. 3 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления…” значительно расширяются права иностранцев постоянно или преимущественно проживающих на территории муниципального образования, теперь они обладают правом на участие в муниципальных выборах на основе международных договоров, согласно установленному законом порядку. На настоящий момент такие договоры отсутствуют.
* Недееспособность – лишаются избирательных прав граждане признанные судом недееспособными (согласно ч.3 ст.32 Конституции РФ, п.3 ст.4 ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав…”)
* Пассивным избирательным правом не обладают граждане РФ, которые имеют право на постоянное проживание на территории иностранного государства. Оно может быть предоставлено согласного международному договору, но на настоящий момент таковых нет. (п.3.1,ст.4 ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав…”)
* Пассивным избирательным правом не могут воспользоваться граждане РФ осужденные к лишению свободы за совершение тяжких (или) особо тяжких преступлений, за исключением тех случаев, когда эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями (подпункт “а”, п. 3.2 , ст. 4 ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав…”)
* Совершение деяний экстремистской направленности или факт призыва к совершению таких деяний лишает гражданина РФ его пассивных избирательных прав (подпункт “б”, ”в”, п. 3.2 ст.4 ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав…”; ст.1 ФЗ “О противодействии экстремистской деятельности”)
* Наличие в отношении гражданина вступившего в силу решения суда о лишении его права занимать муниципальные должности в течение определенного срока препятствует его регистрации в качестве кандидата, если голосование проходит до истечения данного срока (п. 7, ст. 4 ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав…”)

По сравнению с ранее действующим законом, Федеральный закон “Об общих принципах организации…”от 6 октября 2003 года более подробно определяет процедуру назначения референдума и общие начала его организации. Субъектам РФ дано право, в рамках регионального законодательства регулировать порядок подготовки и проведения местного референдума. Это объясняется требованием ст. 72 Конституции РФ об отнесении к совместному ведению организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Правом назначения местного референдума обладает только представительный орган. Но что касается инициативы проведения референдума, то законодателем выделяется три субъекта (ст.22 №131-ФЗ):

* граждане РФ, имеющие право на участие в местном референдуме (население муниципального образования)
* избирательные объединения, чьи уставы предусматривают участие в выборах и (или) референдумах (они должны пройти процедуру регистрации, предусмотренную федеральным законодательством)
* представительный орган муниципального образования совместно с главой местной администрации

Так же формами прямого волеизъявления являются:[[14]](#footnote-15)сход (в муниципальном образовании с численностью проживающих в нём жителей, обладающих избирательным правом, не более ста человек для решения вопросов местного значения); собрание конференция граждан (собрание делегатов); народная правотворческая инициатива; общественная самоорганизация населения для решения вопросов местного значения в пределах части поселения (территориальное общественное самоуправление); обращение граждан в ОМС; опрос граждан по вопросам местного значения; публичные слушания; право отзыва депутата и выборного должностного лица.

Не стоит забывать о такой важной форме реализации права на местное самоуправление, как представительство. По российскому законодательству, наличие представительного органа является необходимым условием осуществление местного самоуправления. Под представительным органом мы понимаем выборный коллегиальный орган, выполняющий в первую очередь правотворческую функцию. Депутаты не представляют интересы населения, а действуют в их интересах и решения принимают не от имени граждан, а для управления ими, в той мере, в какой они эти интересы поняли и считают возможным для себя действовать ради их реализации. Таким образом, местное сообщество осуществляет свое право на самоуправления не через передачу данного права должностным лицам и органам публичной власти, а через посредство институтов и их взаимосвязей, через деятельность этих органов. Помимо представительного органа представительские функции осуществляет и выборное должностное лицо местного самоуправления. У главы муниципального образования отсутствуют всеобъемлющие полномочия по руководству делами местного значения. Так, хоть он и является председателем на заседаниях представительного органа, он не в праве его заменить и обладает лишь одним голосом, пусть подчас и решающим. Избирательным правом устанавливается возрастной ценз для занятия должности главы муниципального образования - не моложе 21 года. Так же из ограничений ранее использовался ценз оседлости. Субъекты РФ имели право водить его сроком до одного года.[[15]](#footnote-16) Но в настоящее время это ограничение не действует. Многие ученые придерживаются мнения, что упразднение ценза оседлости повлекло за собой засилье в муниципальные органы власти людей, проживающих и работающих на других территориях. Заочное осуществление должностным лицом своих функций, по их мнению, противоречит самой сути самоуправления и влечёт негативные последствия для будущего муниципального образования.

Можно сделать вывод о том, что реализация права на местное самоуправление осуществляется в различных формах из-за: разнообразия общественных отношений, специфики содержания нормы права, различий средств воздействия на поведение людей, положений субъектов в системе правового регулирования, многообразия механизмов реализации права.

4 Гарантии права на местное самоуправление

Зачем человеку нужны гарантии? Они обеспечивают должную реализацию закрепленных в действующем законодательстве прав. Стало быть, гарантии - это совокупность условий и средств, которые призваны обеспечить реализацию прав на местное самоуправление.

Государственные гарантии прав на осуществление местного самоуправления - это, прежде всего, обязанность государства с помощью находящихся в его распоряжении средств создать необходимые условия для нормальной работы самоуправления, участия граждан в решении местных вопросов и совершать активные действия (либо воздержаться от действий приносящих вред местному самоуправлению), чтобы поддержать эти условия. Конституция РФ, несомненно, является одной из самых основных государственных гарантий права на осуществление местного самоуправления. Совокупность норм Конституции РФ, регламентирующих фундаментальные отношения, в сфере осуществления народовластия, закрепления органов публичной власти, взаимоотношений органов государства и местного самоуправления, разграничение полномочий в публичной власти, прав и свобод граждан, образует первичный элемент гарантирования местного самоуправления. Нормативное гарантирование права на местное самоуправление может развиваться в трех направлениях: обеспечение организационной самостоятельности права на осуществление местного самоуправления; самостоятельное определение населением структуры ОМС; совершенствование материальных гарантий права на осуществление местного самоуправления. Нельзя не упомянуть о гарантиях прав ОМС в законотворческом процессе, ведь довольно часто права на местное самоуправление нарушаются на уровне субъектов РФ именно при принятии законов. Так, можно выделить три основных вида проблем участия муниципальных образований в законотворчестве: наделение органов муниципальной власти законодательной инициативой; участие представителей ОМС в обсуждении законопроектов и инициировании поправок в процессе такого обсуждения; отсутствие процедуры выработки общего мнения ОМС при отстаивании своих интересов в законодательном процессе. Расширение возможностей ОМС в государственном законотворческом процессе, создаст ещё один механизм защиты прав местного самоуправления.

Правовые муниципальные гарантии - это средства, представляющие собой совокупность нормативно правовых актов, принимаемых ОМС, которые нужны для достижения конституционной цели обеспечения самостоятельного решения населением вопросов местного значения. К организационным муниципальным гарантиям права на самоуправления относятся: стабильность системы ОМС, реальность форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении, состав территории муниципального образования.[[16]](#footnote-17) Материальные гарантии местного самоуправления состоят в праве муниципального образования владеть и распоряжаться муниципальной собственностью, формировать и исполнять муниципальный бюджет. Так же, ОМС могут создавать муниципальные унитарные предприятия для хозяйственной деятельности, разрешать проблемы их переустройства и устранения. К сожалению, уставы, в большинстве своем, никак не определяют отношения управления такими предприятиями. Поэтому, нужно более подробно прописывать в уставах ряд положений:

* Правомочия представительных и исполнительных органов в деятельности хозяйствующих предприятий
* Порядок назначения руководителей унитарного предприятия
* Процедуру преобразования и устранения муниципального предприятия представительным органом

Это способствует усилению гарантий распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, так как сделает более прозрачным формирование и расходование ресурсов самоуправления, предотвратит от многих злоупотреблений.

Судебная защита прав местного самоуправления закреплена в ст.133 Конституции РФ[[17]](#footnote-18), предоставляющей возможность как спора по поводу прав местного самоуправления между истцом и ответчиком, так и рассмотрение жалобы на органы власти, должностных лиц, если их действия, совершенные в сфере административно-правовых отношений, нарушают права граждан. Но при этом не возникает спора о самом праве. Данный запрет имеет огромное значение, т.к. предполагает обязательное требование субъектам РФ рассматривать федеральные нормы, гарантирующие права местного самоуправления как своеобразный минимум, ниже которого нельзя опускаться региональному законодательству. Но, не надо путать возможность ограничения права местного самоуправления (согласно ст. 133 Конституции РФ их нельзя ограничивать) и права на осуществление местного самоуправления. Их как раз можно ограничивать, согласно части.3 ст. 55, но только федеральным законом и только в мере необходимой для защиты интересов других лиц, обеспечения обороноспособности и безопасности государства. Естественно, федеральное законодательство жестко регламентирует рамки такого ограничения, но всё-таки перечень случаев их применения чрезвычайно широк и не определен. Воздействие Конституционного суд РФ на законодателя выражается в признании нормативного акта не соответствующим Конституции, формировании правовой доктрины о местном самоуправлении, которая предопределяет направления развития федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении, хотя носит рекомендательный характер.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

К сожалению, в настоящее время в Российской Федерации наблюдается отсутствие у населения традиции самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. В сознании наших граждан закрепилась ложное представление о том, что местное самоуправление- институт, который создается государством и является лишь частью государственного аппарата. Это существенно снижает активность населения в самоуправленческой деятельности и обеспечивает низкую эффективность самоуправления как такого. Именно поэтому, выбранная мною тема является злободневной и требует к себе всестороннего внимания.

Моей задачей являлось раскрытие содержания права на осуществление местного самоуправления, его соотношения с правом на местное самоуправление. Для этого нужно было глубоко разобраться в термине местное самоуправление. Его многозначность, определенно, оказывает влияние на понимание смысла права. Я проанализировала разницу между терминами “самоуправление” и “управление”, чтобы можно разглядеть сущность изучаемого явления. Согласно словарю[[18]](#footnote-19), управление - целенаправленное воздействие на определенный объект с целью стабилизации или изменения его состояния таким образом, чтобы достичь поставленной цели. Самоуправление — состояние, при котором субъект и объект управления совпадают, такой характер процессов объекта, являющегося условно замкнутой системой, при которых не происходит непосредственного контроля над ними. Исходя из этих двух определений, я сделала вывод о том, что при самоуправлении существует не две системы: управляющая и управляемая, а лишь одна - самоуправляемая.

Так же, с помощью системно-структурного анализа, я пришла к выводу, что право на самоуправление - это конструкция, включающая и сочетающая в себе коллективные и индивидуальные права граждан. Право на осуществление местного самоуправление- это лишь часть комплексного права на самоуправление. Сделанный мною вывод позволяет по-новому рассматривать реализацию права на местное самоуправление, т.к. понятийный аппарат данного права был уточнен.

Практическое значение моей работы состоит в том, чтобы проинформировать граждан о сути их важнейшего и неотъемлемого права- права на осуществление местного самоуправления, о гарантиях его обеспечения и своей роли в решении местных задач. Надеюсь, что это позволит привлечь граждан РФ к участию в самоуправлении, повысит правосознание населения, его доверие к муниципальной власти.

При решении задач, поставленных передо мной, я столкнулась с некоторыми трудностями. Сложность связана с определением роли государства в реализации местного самоуправления. Считаю необходимым признать проблему излишнего “вторжения” законодателя в сферу местного самоуправления, что обусловлено созданием государством законодательного определения прав и обязанностей всех участников управления местными делами, финансирования муниципального образования. Я считаю, что необходимо конкретизировать полномочия государственных органов и ОМС.

Так же, по моему мнению, одной из обязанностей государства должна стать помощь в создании условий широкого и полноценного участия граждан в осуществлении местного самоуправления. К сожалению, только закрепление законодателем возможностей участия в местном самоуправлении не ведет к автоматическому их использованию на практике. Важная задача государства не только расширение форм народовластия, но и повышение степени участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Исследуя данную тему, я столкнулась с проблемой нарушения оптимального баланса между коллегиальностью и единоначалием в ОМС. Так же немаловажным изъяном является размытый круг правомочий представительного и исполнительного органов, что влечет за собой конфликты, которые влияют на возможность реализации гражданами их права на осуществление местного самоуправления. Считаю необходимым усилить роль представительных органов муниципальной власти для достижения большей демократии при принятии судьбоносных решений на местном уровне. Так же в работе затрагивается проблема гарантированности права граждан на осуществление местного самоуправления. Прежде всего, от уровня гарантированности прав и свобод граждан зависит уровень зрелости и развития всей системы местного самоуправления. Поэтому, я считаю необходимым реализовывать на практике широкий спектр средств гарантирования, ведь это поможет упростить процедуру реализации гражданином своего права на местное самоуправление, повысит её эффективность.

Российская Федерация - правовое государство, для которого очень важно иметь развитую систему защиты прав и свобод личности, особенно на уровне муниципальных образований. В связи с этим будет своевременным расширить возможность защиты муниципальными сообществами своих коллективных прав в конституционном (уставном) суде. В современном мире муниципальные органы, составляя основу демократического строя, решают самые важные жизненные проблемы, при этом являясь важнейшим винтиком в механизме формирования гражданского общества в современной России. Я надеюсь на то, что в процессе развития российского управления большое количество усилий будет направлено на местное самоуправление. Это положительный прогресс и его следует укреплять и развивать далее.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации 1993 г. (с попр.). М., 2017.
2. Европейская хартия местного самоуправления (совершена в Страсбурге 15 октября 1985) //Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №36. Ст. 4466.
3. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. №55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №15. Ст. 1695.
4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002г. №67-ФЗ.( в ред. Федерального закона от 3 апреля 2017 г. №64-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. №24. Ст.2253; 2017.№15.Ст. 2139.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 3 апреля 2017 г. №64-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №40. Ст. 3822; 2017.№15.Ст. 2139.

Судебная практика

1. По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”: Постановление Конституционного суда РФ от 30 ноября 2000г. №15-П.// Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. №50. Ст. 4943.

Монографии, учебники, учебные пособия, комментарии

1. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом РФ. М., 2005.
2. Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник.-2 изд., перераб. и доп.-М.,2012.
3. Козлова Е.И, Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.,2003.
4. Кутафин О.Е, Фадеев В.И Муниципальное право Российской Федерации: учеб.пособ. М.,2010.
5. Комментарий к Конституции Российской Федерации/ под ред. И.Л. Петрухина. М., 1994.

Научные статьи

1. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации // Изд-во Рост. ун-та.1998.
2. Гриценко Е.В. Содержание и субъекты права на местное самоуправление по российскому законодательству // Академический юридический журнал. 2001.№3.
3. Еремин А.Р. Право граждан на местное самоуправление //Правоведение.1998. №3.
4. Еремин А.Р. Проблемы классификации гарантий местного самоуправления // Социально политические науки. 2012 .№3.
5. Еремин А.Р. Право гражданина на осуществление местного самоуправление в системе прав и свобод человека и гражданина //Социально политические науки. 2013 .№3.
6. Кабышев В.Т. Выборы и избирательное право в Российской федерации: тенденции развития и совершенствования // Реализация Конституции Российской Федерации. Саратов. 2014.

1. Еремин А.Р. Право гражданина на осуществление местного самоуправление в системе прав и свобод человека и гражданина //Социально политические науки. 2013 .№3. С.12-15. [↑](#footnote-ref-2)
2. Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. №50. Ст. 4943. [↑](#footnote-ref-3)
3. Собрание законодательства РФ. 1995 . №35. Cт.3506. [↑](#footnote-ref-4)
4. Собрание законодательства РФ.2003.№ 40.Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-5)
5. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и права человека в Российской Федерации. Ростов на Дону.1998 г. С. 247. [↑](#footnote-ref-6)
6. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №15. Ст. 1695. [↑](#footnote-ref-7)
7. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №36. Ст. 4466. [↑](#footnote-ref-8)
8. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным судом РФ. М.,2005 г. С. 401. [↑](#footnote-ref-9)
9. Гриценко Е.В.Содержание и субъекты права на местное самоуправление по российскому законодательству // Академический юридический журнал. 2001.№3. С. 34-46 [↑](#footnote-ref-10)
10. Васильев И.В. Муниципальное право России. М.,2012. С. 32. [↑](#footnote-ref-11)
11. Еремин А.Р. Право граждан на местное самоуправление // Известия вузов. Правоведение,1998, №11. С.40-44. [↑](#footnote-ref-12)
12. Кабышев В.Т. Выборы и избирательное право в Российской федерации: тенденции развития и совершенствования // Реализация Конституции России. Саратов. 2014. С.306. [↑](#footnote-ref-13)
13. Козлова Е.И, Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.,2003. С.883-885 [↑](#footnote-ref-14)
14. Кутафин О.Е, Фадеев В.И Муниципальное право Российской Федерации.М.,2002.С.83-87 [↑](#footnote-ref-15)
15. Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ. Федеральный закон от 6 декабря 1994.№56-ФЗ.// Собрание законодательства РФ.1994.№33 СТ.3406. [↑](#footnote-ref-16)
16. Еремин А.Р. Проблемы классификации гарантий местного самоуправления // Социально политические науки, №3, 2012 С. 78-81 [↑](#footnote-ref-17)
17. Комментарий к Конституции Российской Федерации/ под ред. И.Л. Петрухина. М., 1994 [↑](#footnote-ref-18)
18. Яковлев В. Большой юридический словарь/ Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина. М., 1997. С.685. [↑](#footnote-ref-19)