**Оглавление**

Введение

Глава 1. Теоретические основы местного самоуправления

1.1 Понятие местного самоуправления

1.2 Формы и модели местного самоуправления: исторический и международный аспекты

1.3 Концепции местного самоуправления

Глава 2. Органы местного самоуправления: структура, полномочия

2.1 Виды органов местного самоуправления. Система органов местного самоуправления

2.2 Структура органов местного самоуправления, способы её организации

2.3 Полномочия органов местного самоуправления

Глава 3. Проблемы разграничения компетенции органов местного самоуправления. Перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации

3.1 Компетенция органов местного самоуправления и органов государственной власти

3.2 Перспективы развития системы органов местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе

Заключение

Список используемой литературы

**Введение**

В демократическом государстве организация и осуществление власти базируются на принципе разделения властей, который сочетается с принципом местного самоуправления. Этот принцип децентрализации системы управления в Российской Федерации, которая делает данную систему наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций.

Однако местное самоуправление - не только один из важнейших демократических принципов организации и осуществления власти. Это и право граждан различных административно-территориальных единиц управлять в рамках закона самостоятельно, а также в собственных интересах значительной частью общественных дел.

Система местного самоуправления находится в стадии реформирования и становления в новом качестве в условиях современной России. Данная в сфере общественных отношений оказывается на сегодняшний день одной из наиболее динамичных.

Актуальность темы исследования определяется современным периодом становления и развития местного самоуправления. Практическое развитие местного самоуправления предусматривает постановку и решение вопросов совершенствования правовых, территориальных и организационных основ местного самоуправления. Проблемы организации и практической деятельности органов местного самоуправления рассмотрены с целью выработки предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование организационных и территориальных моделей местного самоуправления.

Актуальность научного исследования этих проблем обусловлена их ролью в теории и практике местного самоуправления, их решение может способствовать упорядочению и оптимизации взаимоотношений органов местного самоуправления между собой, а также с органами государственной власти, укреплению авторитета власти в целом. Развитие местного самоуправления имеет исключительно важное значение не только потому, что позволяет создавать условия для более активного и инициативного решения местных проблем, обеспечения нормальной повседневной жизни людей. Оно жизненно важно для нашей страны и потому, что связано и с укреплением государственной целостности Российской Федерации.

Практическое развитие местного самоуправления предусматривает постановку и решение вопросов совершенствования правовых, территориальных и организационных основ местного самоуправления. В настоящее время важнейшей задачей развития местного самоуправления является формирование на основе федерального и регионального законодательства собственной нормативной базы муниципальных образований. Одна из серьезных проблем развития местного самоуправления совершенствование уставов муниципальных образований. Актуальность темы исследования в значительной мере вытекает из необходимости углубления научного обеспечения развития местного самоуправления.

Целью настоящего исследования является определение путей реформирования системы местного самоуправления в условиях действующего законодательства путем изучение структуры, компетенции правового статуса органов местного самоуправления в их системе. На основе общетеоретических положений юридической науки и анализа существующей практики предпринята попытка осмыслить и обосновать основные положения и применить практические знания по выбранной теме.

Исходя из целей, поставленных в работе, определены основные задачи

исследования:

1. определить понятие местного самоуправления;
2. изучить структуру органов местного самоуправления;
3. определить круг полномочий и компетенцию органов местного самоуправления;
4. рассмотреть вопрос об ответственности органов местного самоуправления при реализации их полномочий и компетенции;
5. рассмотреть вопрос о развитии местного самоуправления на современном этапе.

Объектом исследования, проведенного в настоящей работе, явились правоотношения, складывающиеся в процессе реализации населением права на местное самоуправление, правоотношения, складывающиеся у населения с органами местного самоуправления.

Наиболее полно проблемы рассмотрены: Безугловым А. А., Солдатовым С.А., Баглаем М. В, Шугриной Е.С., Коваленко А.И., Выдриным И.В., Бондарем Н.С., Постовым Н.В., и д.р.

В данной работе исследованы труды Гнейста, Штейна, стоящих у истоков формирования теории местного самоуправления, так называемой идеи «свободной общины».

Чрезвычайно важным для современной юридической науки является понимание местного самоуправления как способа децентрализации государственной власти, непосредственного решения населением отдельных вопросов, что отражено в работах Кутафина О.Е, Саломаткина А.С., Литягина Н.Н, Ясюнаса В., Чиркина В.Е., Анимицы Е.Г, Щербакова Н.В. и т.д.

Реформа местного самоуправления особенно важна для городов. В них сосредоточена большая часть населения России, увеличивается и общее количество городов, возрастает их роль в развитии российского общества. Серьезной проблемой становления и развития городского самоуправления остается совершенствование правовых основ, определяющих организационные и территориальные модели городского самоуправления. Федеральное законодательство предоставило муниципальным образованиям широкое поле для самостоятельного регулирования этих вопросов в уставах. Проблемы организации и практической деятельности органов городского самоуправления рассмотрены с целью выработки предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование организационных и территориальных моделей городского самоуправления.

Глава 1. Теоретические основы местного самоуправления

1.1 Понятие местного самоуправления

Как понятие местное самоуправление отражает многообразное общественное явление, возникающее в социальной организации под влиянием целого комплекса исторических, географических, политических, экономических, национальных и других особенностей. Для существования местного самоуправления нужны определенные условия: общность местных интересов и осознание необходимости их согласования с региональными и общегосударственными при четком разграничении собственности, компетенции и полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления; при наличии достаточной инфраструктуры, финансово-экономические возможности и другие ресурсы территории, позволяющие проживающему на ней населению собственными силами решать местные проблемы; деятельностная инициатива и желание граждан самостоятельно и ответственно заниматься делами управления. Суть местного самоуправления в том, что оно признано решать проблемы населения, объединенного общими условиями проживания.

Традиции местного самоуправления старше самого государства, и значит, государственного управления. В этом смысле положение государства как первоначального субъекта общественного правления, давшего права на самоуправление, не исторично. История общинного, городского самоуправления уходят корнями в глубину веков: к полисной демократии античного мира, городской и сельской общинам сословных государств средневековья[[1]](#footnote-1). Некоторые государства фактически зарождались из местного самоуправления (США, Канада). Вместе с тем, возникновение и усиление государственной организации не повлекли отмены функций местного самоуправления, которое было интегрировано в общую систему государственного управления.

В основе учения о местном самоуправлении лежит мысль о том, что население и образуемые им органы гораздо лучше могут сами решать задачи повышения уровня и качества жизни, эффективнее помогать людям, нежели государственные органы, государственные чиновники при централизованном управлении местными делами. Местное самоуправление позволяет демократизировать сам процесс управления, обеспечиваемый аппаратом, менее бюрократизированным и более приближенным к повседневным нуждам людей, чем громоздкий аппарат государства. Местное самоуправление рассматривается с различных позиций и трактуется в разных смыслах: в социально-философском - как вид социальной самоорганизации; в политико-правовом - как форма народовластия и способ решения гражданами вопросов местного значения; с функциональной точки зрения - как род профессиональной деятельности - управление. В тоже время местное самоуправление - это основополагающий принцип осуществления власти, который в сочетании с принципом ее разделения, определяет систему управления демократического правового государства. Оно также представляет собой способ организации и различные формы осуществления власти населением как непосредственно, так и через избираемые им органы и должностных лиц. Таким образом, местное самоуправление - это способ организации и многообразие форм деятельности граждан, совместно проживающих на определенной территории, для самостоятельного и под свою ответственность решения проблем и вопросов местного значения, управляя делами местного хозяйства по праву, признаваемому и гарантированному государством.

Конституция РФ закрепила принцип местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя[[2]](#footnote-2). Как отмечает О.Е. Кутафин, «местное самоуправление как одна из основ конституционного строя представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с другими конституционными принципами определяет систему демократического управления в нашей стране»[[3]](#footnote-3)

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление2. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Согласно ст. 130 Конституции РФ «местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Тем самым Конституция РФ определила наиболее существенные характеристики местного самоуправления - его самостоятельность в пределах своей компетенции и обособленность от органов государственной власти.

Данный подход к определению понятия местного самоуправления, предполагающая выделение сильного местного самоуправления в качестве отдельной ветви публичной власти, является принципиально новой для России, система власти которой обычно характеризовалась высоким уровнем централизованности. Новый подход к определению сущности местного самоуправления призван непосредственно «приблизить» власть к населению. По мнению О.Е. Кутафина, «признание местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя предполагает установление децентрализованной системы управления, иных (нежели в условиях централизации и концентрации власти) основ взаимоотношений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов власти на местах (органов местного самоуправления)».[[4]](#footnote-4)

И.И. Овчинников подчеркивает: «Охватывая своими институтами почти все стороны демократической организации местной жизни, местное самоуправление дает возможность рациональным способом деконцентрировать многие функции центральной власти, перенести принятие решений по вопросам местного жизнеобеспечения в территориальные сообщества, тем самым стимулируя активность граждан и обеспечивая их реальную сопричастность к таким решениям».[[5]](#footnote-5) Интересно, что несмотря на очевидную значимость института местного самоуправления, прямого определения местного самоуправления в Конституции РФ не содержится. Впервые законодательное определение местного самоуправления появилось лишь в Федеральном законе от 28 августа 1995 года, который определил местное самоуправление как «признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций»[[6]](#footnote-6). В этом определении законодатель дополнил понятие местного самоуправления такими характеристиками, как осуществление деятельности органами местного самоуправления исходя из интересов населения соответствующих муниципальных образований, с учетом его исторических и иных местных традиций.

Среди последних, к примеру, могут быть культурные, этнические, и иные традиционные особенности. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» еще более расширил дефиницию местного самоуправления: «местное самоуправление РФ - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения с учетом исторических и иных местных традиций»[[7]](#footnote-7). К нововведениям законодательства относится непосредственное указание на то, что местное самоуправление является формой народовластия, а также указание на пределы осуществления местным самоуправлением своей деятельности - в пределах. Установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов РФ.

Закрепление основ правового регулирования местного самоуправления в Конституции РФ говорит о той важности, которую придает государство этому институту. Кроме того, это, как представляется, обеспечивает наивысший уровень гарантий местного самоуправления, его функционирования и развития.

М.В. Баглай считает, что «включение этих статей в число основ конституционного строя - свидетельство принципиального отношения государства к местным органам власти, несомненный признак правового государства».[[8]](#footnote-8)

Определенные вопросы может вызвать закрепление в Конституции РФ лишь основ правового регулирования местного самоуправления без его детализации. На наш взгляд, это представляет более широкие возможности для регулирования динамики развития данного института ввиду большей гибкости законодательства по сравнению с самой Конституцией, принятие поправок в которую связано с прохождением весьма затруднительной с технической точки зрения процедуры. С другой стороны, конституционно-правовое закрепление института местного самоуправления во многом, думается обусловлено его историческим развитием. Ранее местное самоуправление обычно рассматривалось в качестве подвида государственной власти и не обладало достаточной степенью самостоятельности.

В.И. Васильев замечает, что «с теоретической точки зрения в Конституции федеративного государства, каким является Россия, можно было и не определять общий статус местного самоуправления. Именно так подходят к решению данной проблемы конституции ряда современных федеративных государств. Достаточно было установить, что государство признает и гарантирует местное самоуправление, предоставив субъектам РФ право урегулировать все остальные вопросы организации местной власти. Однако надо учитывать, что местное самоуправление в России утверждается не «снизу» как это исторически произошло, например, в Англии или в США, а «сверху» - по инициативе и с предложения немалых законодательных и организационно-исполнительных усилий федеральных властей. В этих условиях необходимы не только конституционные гарантии развития местного самоуправления, но и его общая конституционная модель».[[9]](#footnote-9)

1 апреля 1998 года Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления от 15 октября 1985 года, подписанную от имени Российской Федерации 28 февраля 1996 года. В соответствии с ч.4 ст. 15 Конституции РФ нормы Хартии после ее ратификации приобрели, статус составной части правовой системы РФ. Статья 3 Хартии гласит, что местное самоуправление есть» право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Местное самоуправление согласно Европейской Хартии местного самоуправления составляет одну из основ любого демократического строя. «Принцип местного самоуправления, - устанавливает ст.2 Хартии, - должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства».

Таким образом, основной акцент в определении местного самоуправления Хартия ставит на практическую сторону реализации местного самоуправления. Это, по-видимому, обусловлено тем, что иногда внешне демократические нормы о местном самоуправлении на практике имеют лишь декларативный характер. Как полагает В.И. Васильев, это определение достаточно прагматично, поскольку не ограничивается закреплением права органов местного самоуправления самостоятельно принимать решение, но подчеркивает реальную способность это делать». Также можно отметить то, что Хартия указывает на необходимость предоставления достаточно широких публичных полномочий органам местного самоуправления.

Таким образом, на настоящий момент сформировано законодательное определение местного самоуправления, которое является определяющим фактором развития данного института.

Согласно ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий по отношению к государственной власти. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Данные положения Конституции РФ являются одним из самых главных источников множества дискуссий о характере власти местного самоуправления.

По мнению В.Е. Чиркина, «Конституция РФ не дает прямого ответа на вопрос о природе местной власти в муниципальном образовании. Статья 12 говорит лишь, что в пределах своих полномочий местные органы самоуправления самостоятельны и не входят в систему органов государственной власти. Как следует из логики, отрицательное определение не является определением. Встают вопросы: являются ли органы местного самоуправления органами власти и если да, то какой?

В зарубежной литературе все чаще доминирует точка зрения, что они являются агентами государства, государственной власти. Это либо не решает вопроса о природе «агента», либо приводит к выводу, что органы местного самоуправления обладают государственной властью, что противоречит ст. 12 Конституции РФ».[[10]](#footnote-10)

С точки зрения В. С. Нерсесянца, «Местное самоуправление является внутри противоречивым и концептуально негосударственным с фактическим наделением его государственно-правовыми полномочиями».[[11]](#footnote-11)

Иной точки зрения придерживается Т.Н. Михеева, которая считает, что «данный подход имеет, скорее, политическое значение, и совершенно игнорируется вопрос об эффективности управления, что совсем не свойственно местным традициям, предполагающим гармоничное соединение различных принципов организации общества и государства на основе единой идеи. Кроме этого, очевидно, что реализация указанных положений может быть основана только на уже известной нам идее разделения гражданского общества и государства, предполагающей гипотетическую возможность ясного определения границ государственных и местных интересов. Но подобная точка зрения уже претерпела фиаско в середине прошлого века и в качестве основополагающей не находит оправдания».[[12]](#footnote-12)

Исходя из вышесказанного и в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление - это «признаваемая и гарантируемая Конституций Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций».

Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

Местное самоуправление обеспечивает не только самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения, но и организованное обособление управления местными делами в системе управления обществом и государством.

Не являясь частью системы государственных органов, органы местного самоуправления, как и все местное самоуправление в целом, - не только форма самоорганизации населения для решения своих задач. Это также форма осуществления публичной власти, власти народа. Местное самоуправление создает условия для приближения власти к населению, для гибкой системы управления на местах, хорошо приспособленной к местным особенностям. Оно способствует развитию инициативы и самодеятельности граждан и в конечном счете развитию муниципальной демократии.

1.2 Формы и модели местного самоуправлении: исторический и международный аспект

Российский и мировой исторический опыт предлагает большое разнообразие организационных форм местного самоуправления: земства, местные советы народных депутатов, муниципальные (коммунальные) органы - магистрат, ландрат, ратуша, местная администрация (во главе с бургомистром, мэром) и др.

Проявления местного самоуправления обнаруживаются на разных этапах русской государственности. Еще в ранний период зарождения государства (Х-Х1 вв.) его территория делилась на самоуправляемые «земли» и «волости». При Иване IV полномочиями для выполнения поручений центральной власти на местах пользовались земские и губные старосты, избираемые населением. Петровская модернизация «по-европейски» привела к созданию городского самоуправления - появилась ратуша в Москве и выборные магистраты в других городах, а в провинции - земские избы. Екатерина 11 хотела создать местные сословные общества с правами «по внутреннему управлению сих обществ», что было отражено в Учреждении о губерниях (1775), Жалованной грамоте дворянству (1785), грамоте на права и выгоды городов (1785). Значительны оказались земства (1864) и городская (1870) реформы Александра 11. В результате местные органы, хотя и возникли благодаря реформам «сверху», приобрели характер широкого общественного самоуправления.[[13]](#footnote-13) Однако недостатки в его практике вследствие постоянной розни между правительственной администрацией и учреждениями местного самоуправления побудили Александра 111 к пересмотру полномочий земских и городских органов. Теоретическую базу «контрреформ» последней трети XIX в. Составила государственная теория самоуправления. После Февральской революции 1917 года попытку провести реформу местного самоуправления предприняло Временное правительство, издав закон о земской реформе, которой не дано было осуществиться. В советский период опыт местного самоуправления царской России оказался невостребованным. Идея муниципализации отвергалась как буржуазная, не приемлемая для социалистического государства, власть которого в сер. 1980-х гг., что было связано с «перестройкой» государственного управления, в том числе и с реформированием системы местных советов. Исторический же экскурс свидетельствует, что Россия не знала коммунального движения, подобного западноевропейскому, а процесс формирования местного самоуправления носит во многом импровизированный характер.

В российском государствоведении вопросы муниципального управления являлись предметом исследования дореволюционных юристов и деятелей общественного городского и земских движений. В настоящий период воссоздания отечественного самоуправления местных сообществ отношения, возникающие в процессе его осуществления под регулирование муниципального права, являющегося комплексной отраслью государственного (конституционного) права. Сферой такого регулирования охватываются отношения по реализации органами местного самоуправления, во- первых, «собственных» полномочий, т.е. тех, которые им необходимы для самостоятельного решения вопросов местной жизни, и, во-вторых, - отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться законом, либо делегированных органами государственной власти.[[14]](#footnote-14)

Понятие местного самоуправления, используемое в разных странах, имеет сходное смысловое содержание. В Англии в зависимости от уровня местной власти употребляются термины «self-government» самоуправление, «local- government)) - местное управление, «self-administration» - местная администрация. В Германии используется термин «selbstvervaltung» - самостоятельное управление. В ряде стран (Италия, Бельгия), где органы местного самоуправления именуются коммунами, употребляется термин «коммунальное управление». Во Франции наряду с местным самоуправлением, обозначаемым термином ((decentralization)) -децентрализация, существуют и органы управления, назначаемые центральной властью - префекты, супрефекты.

Существующие модели местного самоуправления отличаются большим разнообразием. Французская или континентальная модель характеризуются включенностью местного самоуправления в иерархическую систему государственной власти, подчиненностью вышестоящим органам, которые прямо контролируют их деятельность. Автономность обеспечивается передачей полномочий со стороны центральных органов государства. Самостоятельность в определении структуры органов местного самоуправления - элемент, присущий американской модели. Распространенным типом местного самоуправления является англосаксонский. Его основной признак - отсутствие на местах полномочных представителей центрального правительства, опекающего выборные муниципальные органы, которые действуют самостоятельно. Здесь отсутствует прямое подчинение вышестоящим органам; контроль ведется косвенно через министерства и суд, а на местах нет уполномоченного центрального правительства.[[15]](#footnote-15)

Для современной модели местного самоуправления характерно смешение поселенческого и территориального признаков при формировании его органов, а также отказ от их структурной унификации с органами государственной власти. Эти отличия от зарубежных аналогов учитывают многочисленность и разнообразие российских просторов, на которых проживают народы с неодинаковыми уровнями хозяйственного и социального развития, жизненного уклада, религиозных и национальных традиций.

1.3 Концепции местного самоуправлении

В теории муниципального права исторически сложились три концепции организации местного самоуправления - «свободной общины», «государственная» и «общественная».

Первоначально возникла теория свободной общины, разработанная немецкими учеными XIX в. (Гнейст, Штейн, Лабанд), заимствовавшими идеи бельгийского и французского права. Опираясь на естественное право, эта теория доказывала, что право общины заведовать своими делами имеет неотчуждаемый характер, так же как права и свободы человека, ибо община исторически возникает раньше государства, которое должно признавать свободу общинного управления. Для этой теории характерны идеи не отчуждаемости, неприкосновенности прав общины; обосновывается необходимость ограничения вмешательства государства в ее дела. Уязвимым положением было положение о признании естественного характера и не отчуждаемости прав крупных территориальных самоуправляющих единиц, установленных государством. Теорию «свободной общины» сменяет общественная теория самоуправления, которая также исходила из противопоставления государства и общества, общественных интересов - государственным, оставляя каждому из них отдельную сферу деятельности. Местному самоуправлению отводилась негосударственная, преимущественно хозяйственная деятельность. Но практика оказалась сложнее, так как органы самоуправления выполняли не только частноправовые, но и публичные функции, свойственные государственным органам.[[16]](#footnote-16) На этой основе получает развитие государственная теория самоуправления (основоположники - Лоренц Штейн и Рудольф Гнейст). Согласно их взглядам местное самоуправление на местах, которое осуществляется не правительством, а органами местного сообщества, наделяемыми полномочиями государства. Проявившиеся впоследствии противоречия привели к расхождениям в рамках государственной теории по двум направлениям: политическому (Гнейст) и юридическому (Штейн).

Сторонники политического направления, опираясь на английский опыт, полагали, что самоуправление может быть только там, где руководящие функции безвозмездно выполняются почетными людьми из среды местного населения. Большинство же разделяло юридическое направление, согласно которому самостоятельность местного самоуправления в том, что его органы являются не собственно государственными, а исполняющими отдельные функции государственного управления. Последователи этого направления рассматривали общину как территориальную корпорацию выступающую по отношению к государству в качестве особого юридического лица публичного права.

Теоретические положения о природе и сущности местного самоуправления, выдвинутые в XIX в., послужили основой для развития современных воззрений на организацию демократической системы управления обществом. Немецкие ученые трактуют муниципальное управление как относительно децентрализованную форму государственного управления на местности. Наряду с этим существуют иные взгляды. Двойственность самоуправления, выражающая сочетание самостоятельности и осуществления государственных полномочий в решении местных дел, находит свое отражение в теории дуализма. Из возможности трансформации современного общества в социальное исходят сторонники реформистских муниципальных концепций эволюционного преобразования местного самоуправления. Политическая теория доказывает, что деятельность должностных лиц местного самоуправления имеет общественный, а значит политический характер. Хозяйственная теория местного самоуправления рассматривает его как не более чем заведование делами местного хозяйства. Теория социального обслуживания цель муниципальной деятельности видит в благосостоянии жителей коммуны, для чего муниципальные органы должны предлагать им оказание услуг и заниматься их организацией. Современная политико-правовая доктрина рассматривает местное самоуправление как фундамент гражданского общества, без укрепления которого грозит рухнуть вся пирамида государственной власти правового государства. Местное самоуправление выступает основой народовластия, на которой соединяются высшие интересы государства с повседневными чаяниями, тревогами и устремлениями людей. Гражданин - это сначала житель и лишь затем - участник политических отношений, структура государственной власти будет неустойчивой без крепкой жизнеспособной системы местного самоуправления, так как почти все государственные решения, касающиеся интересов граждан, так или иначе проходят через местные органы. Поэтому местное самоуправление - это самоорганизация населения не на низшем, а на базовом уровне - там, где оно может сорганизоваться и осуществлять свои полномочия, не обращаясь к государству.

В Российской Федерации возобладала концепция общественного самоуправления, относящая органы местных сообществ к негосударственным структурам.

Местное самоуправление рассматривается Конституцией как одна из основ конституционного строя России. Статья 12 устанавливает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление.[[17]](#footnote-17) Это означает, что без полноценного местного самоуправления Россия не может быть демократическим правовым государством, а ущемление его прав, ограничение прерогатив должны рассматриваться как посягательства на основы конституционного строя Российской Федерации.

Согласно статье 3 Конституции, местное самоуправление является одной их конституционных форм народовластия. Часть 2 этой статьи устанавливает, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Характеристика органов местного самоуправления как части механизма народовластия определяет их природу, способы формирования, объем полномочий и ответственность перед населением.

Статья 12 Конституции Российской Федерации гласит: «Признание местного самоуправления одной из самостоятельных форм народовластия дополняется конституционным положением о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»2.

В этом смысле тоже можно говорить о самостоятельности местного самоуправления в рамках его полномочий. Органы государственной власти создают правовые рамки для деятельности местного самоуправления, однако осуществлять его не вправе. Оно обеспечивает государственный контроль за реализацией закрепленных в законодательстве прав физических и юридических лиц, а также защиту этих прав.

Основное значение этой конституционной нормы - преодоление последствий имевших место до недавнего времени огосударствления общества, когда государственные структуры брали на себя многие его функции. Конечно, оснований для отождествления местного самоуправления и государственной власти нет. Однако местное самоуправление и не должно противостоять государственной власти. Ведь оно обязано действовать в рамках законов, постановлений Правительства, актов субъектов Российской Федерации.

Следовательно, самостоятельность местного самоуправления имеет пределы, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, а само местное самоуправление интегрировано в общую систему управления делами общества и государства.

Глава 2. Органы местного самоуправления: структура, полномочия

2.1 Виды органов местного самоуправления. Система органов местного самоуправления

По способу образования органы местного самоуправления в самом общем случае могут быть разделены на выборные и другие (по смыслу определения, данного в новой редакции Закона, избираемые на муниципальных выборах и формируемые представительным органом муниципального образования. Хотя иные положения Закона предполагают более широкую трактовку способов образования других органов; например, представительный орган утверждает структуру местной администрации, но формируется она, очевидно, главой администрации). Если в отношении выборных органов не требуется дополнительных разъяснений, то другие, в свою очередь, могут подразделяться на формируемые на добровольной основе с последующим утверждением (например, комиссии представительного органа), на основе назначения (местная администрация), на основе делегирования по установленным нормам (представительный орган муниципального района, коллегиальные органы при местной администрации и пр.). Точно такая же классификация может быть результатом применения другого основания - способа делегирования полномочий. Общепризнано в демократических государствах, что источником и носителем власти является народ. Исходя из этого всякие органы власти, в том числе и органы местного самоуправления как одна из форм осуществления власти, получают свои полномочия от народа, то есть выборы являются не только способом образования органов, но и способом наделения этих органов полномочиями.[[18]](#footnote-18) Органы, формируемые иными способами, получают свои полномочия опосредованно либо от выборных органов, либо в соответствии с правовым актом, принимаемым выборным органом или населением непосредственно.[[19]](#footnote-19) По назначению органы местного самоуправления можно классифицировать как органы общего и специального назначения (органы с широкой и узкой специализацией), понимая при этом под органами общего назначения те, деятельность которых распространяется на все сферы деятельности местного самоуправления (или их большую часть), а под органами специального назначения - «отраслевые» органы, то есть занимающиеся узким направлением деятельности местного самоуправления, одной из его сфер (возможно несколькими). Более понятным такое деление становится на конкретных примерах.

Так, очевидно, что от функционирования финансовых и бюджетных органов в прямой зависимости находится деятельность практически всех остальных органов местного самоуправления. В качестве специализированных (отраслевых) можно рассматривать органы управления образованием, здравоохранением, муниципальным жилищным строительством, муниципальной собственностью.

Конечно, такое деление, как и любое другое, достаточно условно. Можно говорить, что финансовые органы решают ограниченный круг задач - формируют и развивают доходные источники местного бюджета, а органы управления муниципальным здравоохранением - широкий круг задач, так как от состояния здоровья населения зависит и решение большинства других вопросов. Но мы рассматриваем в данном случае деятельность органов местного самоуправления в их взаимодействии и взаимовлиянии, т. е. проводим внутреннюю классификацию субъекта управления по степени воздействия решений одних органов на все другие.

С этой точки зрения, вводимые нами основания классификации оправданы, так как позволяют с учетом особенностей объекта управления определить перечень необходимых управленческих функций и соответствующим образом структурировать субъект управления, иначе говоря, определить наиболее целесообразную в каждом конкретном случае структуру органов местного самоуправления.

При этом речь не идет о том, что для исполнения каждой функции необходимо создавать отдельное управленческое звено. Если, например, объем муниципального строительства измеряется единичными объектами или в муниципальном образовании имеется одна общеобразовательная школа, то и нет необходимости создавать отдел строительства или, соответственно, отдел народного образования. В этом случае указанные функции могут исполняться укрупненными структурными подразделениями органов местного самоуправления. В приведенных примерах управление строительством может быть поручено отделу коммунального хозяйства, а управление образованием - отделу социальной политики или другим близким по исполняемым функциям подразделениям.

Деление по компетенции ведения мы связываем с тем, что органы местного самоуправления решают не только вопросы местного значения, отнесенные к ведению муниципальных образований, но и исполняют отдельные государственные полномочия, возложенные на них законами. Расширение самостоятельности местного самоуправления в управлении местными делами и одновременное обременение органов местного самоуправления государственными полномочиями, которые более целесообразно исполнять на местах, стало общемировой тенденцией, направленной на создание разумного баланса между централизацией и децентрализацией. Отношение к этому процессу со стороны населения, органов местного самоуправления, теоретиков муниципального права неоднозначно, но мы имеем дело с реальным фактом и обязаны его учитывать.

Отдельные государственные полномочия могут исполняться и органами, созданными для решения вопросов местного значения, хотя, как правило, исполняются специально образуемыми органами. В части исполнения отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления подконтрольны государственным органам. Выделение органов, исполняющих отдельные государственные полномочия, для нас существенно уже и потому, что материально-финансовое обеспечение их деятельности должно гарантироваться государством, а это предполагает передачу в данных целях материальных и финансовых ресурсов или закрепление за местным бюджетом необходимых источников доходов.

Классификация по способу принятия решений вводится в силу того, что в зависимости от характера решений они могут приниматься в коллегиальном порядке или единолично.

Волевой подход в отношении того, какие органы и по каким вопросам принимают решения тем или иным способом, возможен, и тогда не имело бы смысла рассматривать предложенную классификацию как основание для структурирования органов местного самоуправления. На самом деле способ принятия решений обусловлен как природой органа, так и характером принимаемого решения. Самый очевидный пример -представительный орган муниципального образования. Его основное назначение - представление интегрированных интересов населения; коллективный интерес выражается здесь посредством выборного коллегиального органа.[[20]](#footnote-20) Ни один из членов этого органа и никакая их обособленная группа не вправе претендовать на выражение мнения всех избирателей. Следовательно, свои решения от имени населения этот орган принимает в коллегиальном порядке.

Не следует, однако, делать вывод, что коллегиальное принятие решений присуще только выборному представительному органу. Его коллегиальность есть прямое следствие его природы, но важен также и характер принимаемых решений. Представительный орган принимает наиболее значимые для муниципального образования решения. Вполне логично, что и некоторые другие решения, принимаемые другими органами и также имеющие принципиальное для муниципального образования значение, могут приниматься коллегиально. К примеру, решения по вопросам распоряжения важнейшими объектами муниципальной собственности (приобретение, отчуждение, сдача в аренду) могут приниматься специально создаваемыми коллегиальными органами. В «политическом» плане коллегиально имеет смысл принимать решения в тех сферах, где возможны предположения со стороны населения о предвзятом отношении или даже личном интересе должностного лица (предоставление муниципального жилья, размещение муниципального заказа, оказание социальной помощи отдельным лицам и т.п.).

В то же время вопросы оперативного управления муниципальным хозяйством гораздо более эффективно и целесообразно решать на основе единоначалия, при котором конкретными сферами деятельности управляют профессионалы и они же несут персональную ответственность за результаты этой деятельности.

Рассматривая роль органов местного самоуправления как организационной структуры, выступающей от лица субъекта местного самоуправления - населения муниципального образования (местного сообщества), - можно прийти к выводу, что они (органы) должны осуществлять два типа функций, объективно присущих этому субъекту: представлять его интересы (проектная функция) и реализовывать эти интересы (программная функция).[[21]](#footnote-21) Представление интересов заключается в их выявлении, агрегировании, артикулировании и в конечном итоге разработке проекта развития муниципального образования (поэтому используется термин «проектная функция») и принятии необходимых решений, создающих правовую базу для реализации проекта, в форме правовых актов. Реализация интересов обеспечивается путем разработки и исполнения программы деятельности органов местного самоуправления (поэтому - «программная функция»), направленной на осуществление проекта. Этим двум типам функций соответствуют два типа органов -представительные и исполнительные. Отметим сразу, что речь идет не о принципе разделения властей, а именно о классификации органов местного самоуправления по типу исполняемых ими функций. Вопросы осуществления власти интересуют нас здесь постольку, поскольку реализация проектов развития муниципального образования обеспечивается, в частности, и принятием нормативных правовых актов.

На представительные и исполнительные (в предложенной классификации) органы местного самоуправления разделяются для удобства их изучения, хотя в дальнейшем будет показано, что возможны такие варианты, как совмещение функций представительного и исполнительного органов в одном органе, «вырождение» органа до одного должностного лица, расширение органа до всего состава избирателей муниципального образования (сход граждан) и другие модификации систем органов местного самоуправления.

Представительный орган в целом наделяется в связи с его ролью в системе местного самоуправления исключительной компетенцией, которая не может передаваться другим органам.[[22]](#footnote-22) Только представительный орган утверждает местный бюджет, устанавливает общеобязательные на территории муниципального образования правила, решает принципиальные вопросы, связанные с распоряжением муниципальной собственностью, контролирует от имени населения исполнение полномочий по решению вопросов местного значения другими органами местного самоуправления.

Представительный орган не должен обязательно рассматриваться как некое монолитное и неделимое образование. Определенные решения принимаются представительным органом в целом, но разнообразие вопросов, решаемых им, вынуждает выделять в его составе более мелкие структурные единицы и определять роль и место в представительном органе каждой такой единицы. Среди получивших наибольшее распространение структурных единиц представительного органа можно назвать комиссии по направлениям деятельности, территориальные группы депутатов, фракции. Их роль и место внутри представительного органа определяются уже их наименованиями. Комиссии занимаются вопросами, входящими в определенные сферы деятельности местного самоуправления; территориальные группы выражают и по мере возможности реализуют интересы населения отдельных внутри муниципальных территориальных образований; фракции представляют интересы политических объединений. Принято считать, что структурные подразделения представительного органа осуществляют подготовку решений, принимаемых окончательно представительным органом в полном составе. На самом деле комиссиям, группам, фракциям может передаваться право самостоятельного решения определенного круга вопросов, отнесенных к компетенции представительного органa.[[23]](#footnote-23)

Существуют и организационные модели местного самоуправления, в которых создается не один представительный орган, а избирается несколько органов с заранее определенными полномочиями: бюджетные органы, контрольные органы, органы, распоряжающиеся муниципальной собственностью. В этих случаях имеет смысл говорить о системе выборных органов местного самоуправления и определять место каждого из избираемых органов в этой системе.

Даже при более или менее явном разделении органов местного самоуправления на представительные и исполнительные практически невозможно выделить «абсолютно представительные» и «абсолютно исполнительные» органы; органы, ведающие только вопросами местного значения или исполняющие только отдельные государственные полномочия; органы, полностью самостоятельные в принятии каких-либо решений или только обеспечивающие деятельность других органов и должностных лиц. Кроме того, могут создаваться и специфические органы для решения достаточно узкого круга вопросов, представляющих интерес различных субъектов (например, комиссии по отдельным направлениям деятельности, образуемые путем делегирования представителей местной администрации, представительного органа муниципального образования, профильных учреждений, общественных организаций, которые могут наделяться правом принятия решений и иметь собственную исполнительную структуру). Поэтому при достаточно полном анализе структуры органов местного самоуправления необходимо применять все возможные классификации.[[24]](#footnote-24)

Например, представительный орган в системе органов местного самоуправления определяется следующими характеристиками: по способу образования - выборный, по назначению - орган общего назначения, по предметам ведения - решающий вопросы местного значения, по способу принятия решений - коллегиальный, по типу исполняемых функций -представительный.

Классификация органов местного самоуправления может проводиться и по приведенным выше основаниям, и по ряду других. Важно, чтобы она способствовала решению более общей задачи, определению по возможности оптимальной применительно к конкретным условиям структуры органов местного самоуправления. Результатом анализа должна стать выработка на его основе предложений по совершенствованию структуры органов местного самоуправления там, где они уже созданы и функционируют, или определение необходимой структуры во вновь формирующихся муниципальных образованиях.

2.2 Структура органов местного самоуправления, способы её организации

В основных чертах муниципальные органы различных стран, за немногим исключением, обладают одним общим типом структуры. Л.А. Велихов в своей работе «Основы городского хозяйства» отмечал: «С тех пор как швейцарские городские коммуны (Берн, Женева, Люцерн, Цюрих и др.) окончательно отказались от практически невозможного в наше время решения муниципальных дел общинным сходом, этот основной тип муниципального уклада построен почти повсеместно по следующей ступенчатой схеме: 1) муниципальный избирательный корпус как база, 2) вышедший из его лона распорядительный совет, 3) исполнительный орган, и 4) наверху этой пирамиды - должностное лицо, облеченное ролью высшего представителя муниципальной коммуны.[[25]](#footnote-25) Начиная с 1920-х годов этот почти повсеместно распространенный четырехступенчатый тип муниципального уклада был изменен в ряде стран Европы, где отказались, ради экономии и простоты конструкции, от особого исполнительного органа, поручив исполнительные функции единолично высшему должностному лицу или же соединяя как распорядительную, так и исполнительную власть в едином представительном органе».

Возможные сочетания трех традиционно устойчивых элементов системы муниципальных органов - представительного органа, местной администрации и высшего должностного лица муниципального образования - основываются на следующих основных вариантах распределения полномочий местного сообщества:

- непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в различных пропорциях в компетенции представительного органа и выборного высшего должностного лица;

- все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в компетенции представительного органа;

- все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в компетенции выборного высшего должностного лица (при этом контрольные полномочия население оставляет за собой и реализует их посредством сходов и референдумов).

Применение того или иного варианта делегирования полномочий зависит от численности населения муниципального образования и размеров его территории, от объема и сложности решаемых вопросов, социально-политической ситуации и множества других факторов.[[26]](#footnote-26)

Этим вариантам соответствуют следующие модели организационных структур местного самоуправления (при их описании будем использовать в отношении структурных единиц наименования: глава муниципального образования - «мэр»; представительный орган местного самоуправления - «совет»; местная администрация - «администрация»).

Модель «сильный мэр - совет» характеризуется тем, что мэр самостоятельно и единолично осуществляет руководство администрацией (либо назначает руководителя администрации -управляющего), в том числе формирует ее кадровый состав (или поручает формирование управляющему). В этой модели мэр, как правило, избирается всем населением, обладает правом отлагательного вето на решения совета, организует работу совета, председательствует на его заседаниях, подписывает акты, принимаемые советом. Для соблюдения баланса совет наделяется правом преодоления вето мэра квалифицированным большинством голосов депутатов. Механизмом досрочного прекращения полномочий мэра в случае утраты доверия со стороны избирателей является голосование жителей муниципального образования.

Модель «слабый мэр - совет» отличается от предыдущей обязательностью получения мэром согласия совета на назначение и увольнение должностных лиц администрации и на принятие отдельных правовых актов. В этой модели мэр, как правило, избирается из числа депутатов совета. Он подконтролен и подотчетен совету, вследствие чего не имеет права вето, пределы его самостоятельности в руководстве администрацией ограничены решениями совета. Досрочное прекращение полномочий мэра осуществляется советом по собственной инициативе или по инициативе населения.[[27]](#footnote-27)

В модели «совет - управляющий» должность мэра не предусматривается. Организация деятельности совета осуществляется избираемым из числа депутатов совета председателем, который не имеет полномочий по руководству администрацией. Все административные функции сосредоточены у нанимаемого на контрактной основе управляющего, который единолично формирует администрацию, руководит ее деятельностью, назначает и увольняет должностных лиц администрации. Отношения управляющего с советом определяются условиями контракта.

Модель «комиссия» основана на выборности целого ряда должностных лиц местного самоуправления и сочетании представительных и исполнительных функций. При этом избираются не депутаты представительного органа, а руководители органов и структурных подразделений местной администрации. Полномочия представительного органа исполняет комиссия, в состав которой входят все избранные должностные лица.[[28]](#footnote-28)

Если выбор одной из вышеуказанных моделей определяется в основном социально-политическими условиями и не в очень сильной мере зависит от объекта управления, то модель «мэр - общее собрание» применяется обычно в малых поселениях, где функции представительного органа может осуществлять непосредственно население. В более распространенной отечественной терминологии эту модель следовало бы назвать «староста - сход». Единственным выборным лицом здесь является мэр (староста), который и осуществляет полномочия всех органов местного самоуправления, за исключением утверждения местного бюджета, отчета о его исполнении и контрольных полномочий. При этом в случае необходимости может формироваться и небольшой аппарат управления, во всяком случае назначаться или выбираться казначей (бухгалтер).

Приведенными моделями не исчерпывается все многообразие организационных структур местного самоуправления, но на их основе могут быть построены различные модификации и «гибридные» модели (сочетающие отдельные особенности базовых). Важно, что базовые модели организационных структур местного самоуправления позволяют путем выбора из небольшого числа практически доказавших свое право на существование вариантов принять за основу один и применительно к конкретным условиям развить его до полной структуры органов местного самоуправления.

Содержательная часть вопроса об определении структуры органов местного самоуправления заключается в том, какую именно из возможных структур целесообразно выбрать для конкретного муниципального образования. Вопрос определения внутренней структуры, т. е. структуры органов, осуществляющих непосредственное управление муниципальным хозяйством, решается исходя из принципов, сформулированных в теории управления. Поэтому применительно к местному самоуправлению как форме власти должен быть решен вопрос о выборе одной из названных ранее укрупненных моделей или какой-либо их комбинации. Подходы к решению этой проблемы состоят в следующем.

Использование модели «староста - сход» возможно только в тех муниципальных образованиях, где имеется реальная возможность организации и проведения схода с максимальным числом присутствующих, равным численности жителей, обладающих избирательным правом.

Модель «комиссия» могла бы быть рекомендована для применения в муниципальных образованиях, обладающих достаточным кадровым потенциалом, так как выборы руководителей структурных подразделений местной администрации имеют смысл только в условиях наличия некоторого числа профессионалов (как минимум два претендента на каждую должность). Но ее применение при существующем законодательстве невозможно, хотя некоторые элементы могут быть использованы.

Выбор одной из моделей «сильный мэр - совет», «слабый мэр -совет», «совет - управляющий» определяется выбором приоритета исходя из местных условий (социальных, политических, экономических) и традиций. Выбор приоритета основывается, как правило, на учете существующего кадрового потенциала, степени политической активности населения, предполагаемых кандидатов на занятие выборных должностей.

Если в качестве наиболее вероятных претендентов на занятие должности высшего должностного лица муниципального образования могут рассматриваться личности, пользующиеся поддержкой большинства избирателей и обладающие одновременно достаточными административными и управленческими качествами, то за основу может приниматься модель «сильный мэр - совет».

Если появление претендентов, обладающих названными качествами, маловероятно или невозможно выявить предпочтения избирателей в отношении таких кандидатов, а также в случае поддержки избирателями лица, не обладающего знаниями, умениями и навыками для управления муниципальным образованием, целесообразно использовать модель «слабый мэр - совет».[[29]](#footnote-29)

В случае неопределенности ситуации в отношении претендентов на должность высшего должностного лица муниципального образования и явно поставленной задачи обеспечения управления муниципальным хозяйством при любом исходе выборов предпочтительной является модель «совет - управляющий».[[30]](#footnote-30)

В целом в отношении выбора модели организации местного самоуправления в муниципальном образовании можно сказать, что он во многом зависит от человеческого фактора и, во всяком случае, должен обеспечивать устойчивое функционирование муниципального хозяйства, без чего не могут реализовываться основные задачи местного самоуправления.

2.3 Полномочия органов местного самоуправления

Заметим, что принцип разделения властей ст. 10 Конституции Российской Федерации закрепляется только по отношению к государственной власти, ни в одном федеральном правовом акте не подчеркивается обязательность его исполнения на уровне местного самоуправления. Это не случайно, ибо:

а) смысл принципа - в создании механизма сдержек и противовесов, недопущения концентрации власти у одного органа (лица) при принятии госуправленческих решений. На местном уровне такой механизм затрудняет работу и эффективность местного самоуправления, так как здесь большой удельный вес составляют оперативные решения;

б) в чистом виде выделить три ветви власти на местном уровне невозможно, судебная власть основана на своих особых подходах;

в) размеры территории и численности населения муниципального образования порой (в сельских районах, пригородных) диктуют нецелесообразность создания самостоятельных ветвей представительной и исполнительной власти;

г) мировая практика (зарубежная и отечественная) подтвердили возможность сосредоточения представительных и исполнительно-распорядительных функций у одного органа на местном уровне, хотя здесь недопустимо использование общих подходов к предотвращению возможного монополизма власти.

Органами местного самоуправления являются: представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования, исполнительный орган местного самоуправления.

Представительный орган местного самоуправления - выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Это понятие является частным случаем понятия «орган местного самоуправления».[[31]](#footnote-31) В данном определении необходимо отметить два принципиально важных положения. Во-первых, представительный орган местного самоуправления вправе принимать решения, обладающие статусом решения населения муниципального образования. На это указывают право этого органа местного самоуправления принимать решения от его имени. Во-вторых, представительный орган местного самоуправления является органом власти с универсальной компетенцией, на что указывает действие его решений на территории муниципального образования, то есть обязательность их для всех без исключения юридических и физических лиц (включая и граждан, не принимавших участие в выборах или голосовавших против кандидатов, избранных в состав представительного органа), органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе их территориальных подразделений, находящихся на данной территории.

Существует перечень вопросов, отнесенных к исключительному ведению представительных органов местного самоуправления:

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

* утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
* принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
* утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
* принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
* установление местных налогов и сборов; установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;
* контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.[[32]](#footnote-32)

Наделение ответственным правом быть выразителем мнения населения сопровождается и более жесткими требованиями к порядку создания и осуществлению деятельности представительного органа по сравнению с другими органами местного самоуправления.

Во-первых, представительный орган согласно настоящему определению должен быть в обязательном порядке выборным, то есть избираемым гражданами на основе всеобщего голосования. Во-вторых, представительный орган может быть лишь коллегиальным.

Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность главы муниципального образования-выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования. Глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Глава муниципального образования наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования. Согласно уставу муниципального образования избранный населением глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления.

Глава муниципального образования подотчетен населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления.

Исполнительными органами местного самоуправления являются: администрации поселений, районов, городов и т.д.

Администрация осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Деятельность администраций строится на принципах:

- законности;

-самостоятельности в решении вопросов, входящих в ее компетенцию; -гласности и учета мнения населения;

-ответственности за принимаемые решения;

-отчетности и подконтрольности.

Организационная структура администрации района утверждается Советом депутатов.

В составе администрации создаются структурные подразделения, территориальные органы. Их функции и задачи регламентируются отдельными положениями.

В составе администрации действуют следующие структурные подразделения:

а) Управления:

-сельского хозяйства;

-социальной защиты населения;

- управления по кадровой политике и правовому обеспечению

б) Отделы:

-образования;

-культуры;

-финансов;

-комиссия по делам несовершеннолетних; -экономики;

-архитектуры и градостроительства;

- по делам ГОЧС;

-по делам молодежи, физической культуре и спорту;

-организационный; управление делами;

-ЗАГС;

-архивный;

-комитет по управлению муниципальным имуществом.

Вся работа администрации строится на основе квартальных планов. Еженедельно в целях контроля за исполнением планов и координации деятельности структурных подразделений администрации у главы района проводятся аппаратные совещания.

Администрация как орган местного самоуправления подотчетна представительному органу (Совету депутатов).

Администрация в порядке, установленном в Уставе муниципального образования, обязана предоставлять отчеты представительному органу по основным направлениям своей деятельности.

Администрация отвечает за организационное и правовое обеспечение деятельности представительного органа, не посягая на его самостоятельность, не вторгаясь в его компетенцию.

Деятельность администрации прекращается в соответствии с Уставом муниципального образования и действующим законодательством.

Подчеркнем, что недопустимо органами местного самоуправления определять собрания, сходы, выборы глав администрации - здесь уместно говорить о системе местного самоуправления, организации местного сообщества. Органы представляют их, правомочны принимать нормативные решения, несут юридическую, политическую и нравственную ответственность перед населением и государством за свою деятельность. Государство взаимодействует только с органами, должностными лицами, а не с системой местного самоуправления[[33]](#footnote-33).

К органам местного самоуправления относятся также:

- выборные органы, образуемые в соответствии с настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований;

- другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

Наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным. В субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами и законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга могут не создаваться выборные органы местного самоуправления городов Москвы и Санкт-Петербурга.

**Глава 3. Проблемы реализации нового законодательства о местном самоуправлении**

3.1 Компетенция органов местного самоуправления. Проблемы разграничение компетенции местного самоуправления и органов государственной власти

Один из ключевых вопросов конституционно-правового регулирования местного самоуправления - определение его компетенции и полномочий. Никакие меры по совершенствованию структур местного самоуправления не дадут результатов, если муниципальному образованию не будет представлен обширный перечень правил, реализация которых может существенно влиять на положение дел соответствующей территории.

В общетеоретические аспекты проблемы компетенции и полномочий органов власти рассмотрены довольно подробно многими авторами. Однако надо отметить, что вопрос о содержании этих достаточно сложных правовых категорий остается дискуссионным. Большой энциклопедический словарь толкует понятие «компетенция» как круг полномочий, предоставляемых законом, уставом или иным актом конкретному органу или должностному лицу.

Под компетенцией местного самоуправления понимается круг его предметов ведения, выделенных и удостоверенных федеральными законами, правовыми актами субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, а также права и обязанности органов местного самоуправления.[[34]](#footnote-34)

Полномочия местного самоуправления - это строго определенный и закрепленный нормами муниципального права (Конституцией РФ, федеральным законодательством, правовыми актами субъектов РФ и органами местного самоуправления) за населением, выборными и иными органами местного самоуправления перечень конкретных прав и обязанностей, необходимых для реализации задач и функций местного самоуправления на территории муниципальных образований.

Полномочия местного самоуправления реализуются как непосредственно населением городских и сельских поселений, других территорий путем прямого волеизъявления, так и через выборные и иные органы местного самоуправления, которые осуществляют подавляющее большинство этих полномочий. Вот почему в правовых актах полномочия местного самоуправления обычно определяются путем закрепления полномочий органов местного самоуправления.

Можно выделить несколько групп полномочий органов местного самоуправления, относящихся к различным областям деятельности - экономической, социально-культурной и др.

В области бюджета и финансов органы местного самоуправления:

а) формируют, утверждают и исполняют местный бюджет;

б) устанавливают местные налоги и сборы;

в) образуют внебюджетные фонды, определяют их статус и целевое назначение;

г) учреждают фонды кредитования целевых программ и мероприятий для решения территориальных задач, в том числе фонды социальной защиты, дотационные фонды.

В области управления муниципальной собственностью, взаимоотношений с предприятиями, учреждениями и организациями на территории местного самоуправления органы местного самоуправления:

а) самостоятельно управляют муниципальной собственность;

б) определяют в соответствии с законодательством условия приобретения, создания, преобразования объектов муниципальной собственности, приобретение, создание, преобразование которых требуют согласия органа местного самоуправления;

в) устанавливают в соответствии с законодательством порядок назначения на должность и освобождения от нее руководителей муниципальных предприятий, учреждений, организаций;

г) определяют условия и порядок разгосударствления и приватизации муниципальных предприятий и муниципального имущества;

д) устанавливают в соответствии с законодательством льготы и преимущества, в том числе в сфере налогов для стимулирования предпринимательской деятельности;

е) создают в соответствии с законодательством условия размещения на подведомственной органам местного самоуправления территории предприятий, не находящихся в муниципальной собственности.[[35]](#footnote-35)

В области земельных отношений и охраны окружающей природной среды органы местного самоуправления:

а) определяют в соответствии с земельным законодательством порядок предоставления и изъятия земельных участков, а также распоряжения земельными участками на подведомственной этим органам территории;

б) устанавливают в соответствии с законодательством правила пользования природными ресурсами, выносят решения о приостановлении строительства или эксплуатации объектов в случае нарушения экологических, санитарных, строительных норм на подведомственной соответствующему органу местного самоуправления территории;

в) запрещают на основании заключения санитарно-эпидемиологической службы и органов по экологии и природопользованию проведение на подведомственной территории мероприятий, которые могут вызвать неблагоприятные экологические изменения, изменения демографической ситуации или другие негативные последствия.

В области строительства, жилищного хозяйства, коммунального, бытового и торгового обслуживания населения, транспорта и связи органы местного самоуправления утверждают планы и правила застройки населенных пунктов на подведомственной территории:

а) устанавливают в соответствии с действующим законодательством порядок передачи и продажи жилья в собственность граждан и организаций, сдачи жилья в аренду, выдают разрешения на строительство на подведомственной территории всех объектов производственного назначения, приостанавливают строительство, осуществляемое с нарушением утвержденных проектов планов и правил застройки.

б) привлекают на договорной основе предприятия и организации к участию в развитии мощностей строительной индустрии и промышленности строительных материалов для производства работ на соответствующей территории.[[36]](#footnote-36)

Органы местного самоуправления руководят транспортными предприятиями и организациями, находящимся в муниципальной собственности; осуществляют контроль за работой других транспортных предприятий и организаций, обслуживающих население; утверждают графики и маршруты движения местного транспорта; привлекают на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятий и организаций, действующие на подведомственной им территории; обеспечивают учет автомобилей и других видов механических транспортных средств; организуют и контролируют обслуживание пассажиров на вокзалах, пристанях и аэропортах; организуют работу предприятий связи, обеспечивают развитие радио и телевидения.

Органы местного самоуправления организуют эксплуатацию муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства, предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, входящих в состав муниципальной собственности; распределяют в установленном порядке муниципальный жилищный фонд, ведут учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставляют им жилые помещения в домах муниципального жилищного фонда, решают вопросы продажи домов и квартир, использования нежилых помещений, аренды зданий и сооружений, находящихся в муниципальной собственности; выдают ордера на заселение жилой площади, за исключением домов, принадлежащих гражданам.[[37]](#footnote-37)

Органы местного самоуправления осуществляют контроль за надлежащей эксплуатацией жилищного фонда, объектов коммунального хозяйства, торговли, общественного питания и бытового обслуживания; обеспечивают устойчивую работу объектов водо-, газоэнергоснабжения, принимают меры, обеспечивающие население топливом; организуют благоустройство территории, привлекают на договорной основе к этой работе предприятия, учреждения, организации, а также население, осуществляют озеленение, охрану зеленых насаждений и водоемов, создают места отдыха граждан, присваивают наименования улицам и другим частям населенных пунктов, устанавливают нумерацию домов; устанавливают удобный для населения режим работы предприятий коммунального хозяйства, торговли и общественного питания, бытового обслуживания населения; ведают кладбищами, обеспечивают содержание в надлежащем состоянии других мест захоронения.[[38]](#footnote-38)

В области социально-культурного обслуживания населения органы местного самоуправления осуществляют управление всеми находящимися в их ведении учреждениями народного образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения, физкультурно-спортивными учреждениями, обеспечивают их материально-техническое снабжение; назначают на должность и освобождают от должности руководителей соответствующих учреждений, если не предусмотрен другой порядок, организуют работу культурно-просветительных учреждений с учетом национально-культурных традиций населения; осуществляют охрану и организуют использование расположенных на их территории памятников природы, культуры и истории; создают объекты социально-культурного, физкультурно-спортивного назначения; руководят кино- и видеообслуживанием населения.

В области социальной защиты населения органы местного самоуправления обеспечивают проведение в жизнь действующего законодательства о выплате пенсий и пособий. Местная администрация также назначает и выплачивает из собственных и привлеченных средств доплаты к пенсиям и пособиям; организует учет лиц, помощь которым осуществляется за счет средств местного бюджета, распоряжается средствами фонда социальной защиты населения.[[39]](#footnote-39)

Органы местного самоуправления принимают меры, направленные на улучшение жилищных, материальных и социально-бытовых условий инвалидов, семей, потерявших кормильцев, престарелых граждан, нуждающихся в обслуживании на дому. За счет местного бюджета эти органы вправе устанавливать льготы по медицинскому обслуживанию и санитарно-курортному лечению; льготы по оплате жилой площади, коммунальных услуг и по проезду на общественном транспорте; скидки со стоимости индивидуальных средств передвижения, топлива, одежды, обуви и других вещей, необходимых инвалидам, престарелым и иным гражданам, нуждающимся в социальной поддержке.

Органы местного самоуправления предоставляют установленные льготы и помощь, связанные с охраной материнства и детства, улучшением условий жизни многодетных семей. Они принимают меры к устройству детей, оставшихся без попечения родителей, в детские дома, школы-интернаты, интернаты при школах и на воспитание в семьи граждан, назначают опекунов и попечителей, контролируют выполнение ими своих обязанностей.

Переход к рыночной экономике выдвинул перед органами местного самоуправления проблемы, связанные с обеспечением социальной защиты в области занятости населения.

В области охраны порядка, прав и свобод граждан органы местного самоуправления обеспечивают на подведомственной им территории соблюдение законов и других нормативных правовых актов органов государственной власти, охрану прав и свобод граждан, осуществляют контроль за исполнением своих решений предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами. Рассматриваемые органы предъявляют в суд или арбитражный суд требования о признании недействительными актов органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций, нарушающих права и законные интересы граждан, а также права органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления осуществляют в случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, эпизоотии, пожаров, массовых нарушений общественного порядка предусмотренные законом меры, связанные со спасением и охраной жизни людей, защитой их здоровья и прав, сохранением материальных ценностей, поддержанием порядка, обеспечением деятельности предприятий, учреждений, организаций; проводят противопожарные мероприятия.[[40]](#footnote-40)

Органы местного самоуправления налагают в пределах своей компетенции административные взыскания на граждан и должностных лиц за совершенные ими административные правонарушения; принимают меры, связанные с проведением собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организацией спортивных, зрелищных и других массовых общественных мероприятий; регистрируют общественные объединения населения, органы территориального общественного самоуправления, действующие на их территории, осуществляют регистрацию средств массовой информации, рассчитанных на население, проживающее на подведомственной им территории, руководят местными органами внутренних дел, создают за счет собственных и привлеченных средств дополнительные подразделения милиции, наблюдают за работой исправительно-трудовых учреждений, расположенных на подведомственной им территории.

Органы местного самоуправления содействую органам суда, прокуратуры и юстиции в их работе, обеспечивают выполнение законодательства о всеобщей воинской обязанности, руководят гражданской обороной; вносят представления в соответствующие органы о награждении государственными наградами и присвоении почетных званий.

Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению и иные вопросы, отнесенные к местному ведению законами субъектов РФ, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Если в границах территории муниципального образования (за исключением города) имеются и другие муниципальные образования, то полномочия муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъектов РФ, а в отношении внутригородских муниципальных образований - уставом города.

Муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность на основе разграничения предметов ведения между ними. Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 132), органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов РФ.

Часть полномочий местного самоуправления находится в исключительном ведении представительных органов местного самоуправления. В их число входят: принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных его уставом; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; установление местных налогов и сборов; установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью; контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Основной задачей нового ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», а также внесения изменений в закон об организации органов государственной субъектов Федерации является четкое разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.[[41]](#footnote-41)

Как известно, в Российской Федерации существуют и функционируют три уровня власти, имеющие свою компетенцию:

-власть федеральная, обеспечивающая единство конституционного строя, суверенитет и территориальную целостность России, гарантии прав человека и гражданина;

-государственная власть субъектов РФ, обладающих вне пределов ведения РФ и ее полномочий по предметам совместного ведения всей полнотой государственной власти;

- власть местного самоуправления, задачей которой является реализация совместных интересов жителей в различных муниципальных образованиях.

Компетенции органов местного самоуправления, которые устанавливаются законодательными актами, в частности Конституцией РФ, Федеральным законом о самоуправлении, должны обеспечивать возможность самостоятельно решать все вопросы местного значения, затрагивающие интересы жителей муниципального образования и влияющие на повседневную жизнь, а также отдельные государственные вопросы, которые могут возлагаться на органы местного самоуправления2. Из компетенции органов местного самоуправления выпадают лишь те сферы деятельности, которые государство в соответствии с Конституцией РФ специально оставило за собой (например, вопросы войны и мира, обороны и безопасности; внешняя политика и международные отношения; судоустройство, прокуратура; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование и др.) этот принцип установления собственной компетенции местного самоуправления соответствует формуле Европейской Хартии о местном самоуправлении.

Как известно, Конституция Российской Федерации, федеральные законодательные акты по вопросам местного самоуправления, в том числе Федеральный закон № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[42]](#footnote-42), действующий до 1 января 2006 года, (далее - действующий Федеральный закон) и новый Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[43]](#footnote-43), (далее - новый Федеральный закон) предусматривают возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, как федеральными, так и полномочиями субъектов Российской Федерации.

В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями3. Эта норма, с одной стороны, отражает уже сложившееся положение, когда действующие органы местного самоуправления, унаследовавшие в известной степени функции местных Советов, решают вопросы государственного значения, а с другой - определяет возможность увеличения их государственных обязанностей в новых условиях.

Анализ конституционных положений в области местного самоуправления и нового Федерального закона позволяет сегодня сказать, что в России складывается система местного самоуправления, которая одновременно является не только уровнем публичной власти и институтом гражданского общества, но и механизмом реализации государственных задач.

Наделение отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации может распространяться на всю систему органов местного самоуправления, на органы одного вида или уровня, в границах одной или нескольких административно-территориальных единиц, на определенный срок или бессрочно.

Согласно Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями законом. Поскольку определение правового статуса местного самоуправления составляет сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также самостоятельного ведения субъектов Российской Федерации, передача полномочий может осуществляться только законом Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Это одно из основных условий наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями[[44]](#footnote-44). Другое состоит в том, что объем передаваемых полномочий не может быть слишком велик. Во всяком случае, эти полномочия не должны превалировать над полномочиями, связанными с решением вопросов местного значения и определяющими функциональное назначение органов самоуправления как таковых. Не случайно в Конституции Российской Федерации говорится о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В этой связи можно предположить, что по своему характеру они должны быть связаны с непосредственными интересами местного населения. Их значение не может быть для населения как субъекта самоуправления чем-то абстрактным, начисто оторванным от его нужд и потребностей.

Наделение полномочиями должно, как это прямо предусмотрено Конституцией Российской Федерации, сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Это чрезвычайно важное, новое для практики условие, гарантирующее, во-первых, самоосуществление полномочий, а во-вторых, продолжение выполнения местным самоуправлением присущих ему главных функций. Причем согласно указанному действующему Федеральному закону органы местного самоуправления и его должностные лица несут ответственность за осуществление государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми ресурсами.

Еще одно условие, связанное с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, заключается в возможности контроля со стороны государства за их реализацией. Такой контроль, по общему правилу, означает возможность соответствующих государственных органов давать указания органам местного самоуправления по поводу реализации переданных полномочий, оценивать принимаемые ими решения с точки зрения не только законности, но и целесообразности, а также отменять при необходимости такие решения или приостанавливать их. Передавая органам местного самоуправления государственные полномочия, соответствующий орган государственной власти вправе установить порядок контроля за решениями органов местного самоуправления.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации осуществляется в интересах социально-экономического развития муниципальных образований и регионов с учетом возможности более эффективного осуществления этих полномочий органами местного самоуправления. Вместе с тем правовой институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в муниципальном праве развит еще недостаточно. Объясняется это целым рядом причин.

В действующих федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» отсутствовало четкое базовое разграничение полномочий государственной и муниципальной власти.

Кроме этого федеральным законодательством не были определены принципы взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе исполнения последними отдельных государственных полномочий.

Только с принятием нового Федерального закона, внесением соответствующих изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» на федеральном уровне, наконец, разграничены полномочия государственной и муниципальной власти. Впервые определено - какие государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления, установлены принципы взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе передачи и исполнения указанных полномочий.

О том, насколько большое значение придает законодатель вопросам, связанным с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, свидетельствует норма нового Федерального закона (ст. 11) о том, что границы муниципальных образований (в частности, муниципальных районов) должны устанавливаться субъектом Российской Федерации с учетом осуществления ими отдельных государственных полномочий.[[45]](#footnote-45) Наделение органов местного самоуправления отдельными конкретными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации осуществляется в настоящее время законами субъекта. Это конституционное требование, которое означает, что никакие иные правовые акты органов государственной власти не могут наделять органы местного самоуправления государственными полномочиями.

Как правило, субъекты наделяют органы государственной власти субъекта правом передавать отдельные государственные полномочия органам местного самоуправления всех муниципальных образований или части- муниципальных образований, а иногда и отдельного муниципального образования. Полномочия передаются органам местного самоуправления на определенный срок или без указания срока.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показал, что достаточно часто передаются органам местного самоуправления государственные полномочия субъекта Российской Федерации в области:

* ведения записи актов гражданского состояния;
* совершения нотариальных действий;
* ведение воинского учета;
* участия в организации гражданской обороны;
* регулирования предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
* ведения статистического учета;
* архитектурно-строительного контроля и надзора;
* управления жилищным фондом;
* ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности;
* обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
* ведение земельного кадастра;
* использование лесов;
* лицензирования образовательной деятельности;
* создания и функционирования службы медико-социальной экспертизы;
* осуществления контроля за соблюдением карантинных правил;
* архивного дела;
* реализации государственной молодежной политики;
* государственного управления охраной труда;
* осуществления мер социальной защиты;
* установления дополнительных льгот по уплате госпошлины;

• присвоения звания «Ветеран труда»; регулирования тарифов (цен);

• лицензирования розничной продажи алкогольной продукции.

Органы местного самоуправления могут быть также наделены полномочиями по участию в определении режима деятельности предприятий, учреждений и организаций различных форм собственности, в том числе государственной, некоторыми правоохранительными полномочиями, другими полномочиями.

Многие субъекты Российской Федерации указывают в своих законах о невозможности передачи органам местного самоуправления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и полномочий лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, отнесенными к их исключительному ведению конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации. Указывают, что исполнение переданных государственных полномочий органами местного самоуправления не должно создавать препятствий при решении органами местного самоуправления вопросов местного значения.

В ряде регионов в настоящее время приняты законы о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации. Они регулируют механизм принятия соответствующего законодательного решения, порядок передачи органам местного самоуправления материально-финансовых средств, необходимых для исполнения переданных полномочий, порядок осуществления государственного контроля за исполнением указанных полномочий и взаимодействия государственных и муниципальных органов, гарантии учета интересов муниципальных образований при передаче отдельных государственных полномочий и т.д.

Действующие в настоящее время законы субъектов Российской Федерации разрабатывались на основе действующего Федерального закона. А это значит, что они: во-первых, до 1 января 2006 года могут применяться лишь в части, не противоречащей положениям главы «Переходные положения» Федерального закона; во-вторых, до 1 ноября 2005 года должны быть приведены в соответствие с новым Федеральным законом, а до этого могут действовать только в части не противоречащей новому Федеральному закону.

Учитывая, что согласно новому Федеральному закону государство в лице органов государственной власти обязано обеспечивать государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления (ст. 3), перечисленные выше требования к содержанию законов субъектов Российской Федерации не должны менять конституционный статус органов местного самоуправления, вводить нормы, которые могут привести к административной подчиненности органов местного самоуправления от органов государственной власти.

Новый Федеральный закон более четко, чем действующий, очертил круг передаваемых полномочий.[[46]](#footnote-46) Если, например, ранее не было ясности в том, какие именно вопросы в области здравоохранения или образования должны исполняться органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а какие органами местного самоуправления, и из-за этого разгорались серьезные споры и столкновения интересов, то теперь в новом Федеральном законе они решены.

Так, к вопросам местного значения муниципального района и городского округа в вопросах здравоохранения отнесены организация оказания на своей территории скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), стационарной и амбулаторной первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и послеродовой период. В области образования - организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования, а также организация отдыха детей в каникулярное время.

Отдельные государственные полномочия субъекта Российской Федерации, которыми наделены органы местного самоуправления, не следует путать с вопросами, которые органы местного самоуправления муниципальных образований вправе решать самостоятельно.

Согласно новому Федеральному закону (ст. 14-16) органы местного самоуправления вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, Делать это они могут только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).[[47]](#footnote-47)

С 1 января 2006 года законы субъектов Российской Федерации, которыми органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями, не могут противоречить новому Федеральному закону[[48]](#footnote-48). В связи с этим предстоит большая работа по приведению в соответствие с новым Федеральным законом законодательства субъектов Российской Федерации о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации.

В указанных выше законах субъектов Российской Федерации должны найти отражение следующие основные положения, являющиеся неотъемлемой частью процедуры передачи государственных полномочий субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления.

Во-первых, одним из основных принципов наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями субъектов Российской Федерации является принцип целесообразности, социально-экономической обоснованности, учета интересов муниципального образования при передаче соответствующих полномочий.[[49]](#footnote-49)

Во-вторых, в соответствующем законе должен быть предусмотрен пошаговый порядок мер, принимаемых при осуществлении рассматриваемой процедуры с тем, чтобы осуществить передачу наиболее безболезненно для органов местного самоуправления и наиболее качественно в интересах государства в целом. То есть должен быть предусмотрен переходный, подготовительный период, который включал бы в себя методическое обеспечение органов местного самоуправления, повышение квалификации муниципальных служащих, которые будут заниматься осуществлением переданных органам местного самоуправления государственных полномочий субъекта Российской Федерации, другие меры.

В-третьих, должен быть четко определен перечень материальных средств, необходимых для обеспечения реализации органами местного самоуправления переданных государственных полномочий в полном объеме. С этой целью в рамках законов субъектов Российской Федерации должны быть четко прописаны следующие положения:

* форма передачи материальных ресурсов и финансовых средств - в муниципальную собственность или в пользование и (или) управление;
* содержание документов, по которым будет осуществляться передача материальных ресурсов и финансовых средств;
* сроки передачи материальных ресурсов и финансовых средств;
* органы субъекта Российской Федерации, осуществляющие передачу материальных ресурсов и финансовых средств;
* ответственность этих органов за своевременную передачу материальных ресурсов и финансовых средств;
* ответственность органов местного самоуправления за использование этих ресурсов и средств по назначению;
* орган государственной власти субъекта, осуществляющий контроль за использованием органами местного самоуправления материальных ресурсов и финансовых средств, выделенных им для осуществления переданных полномочий, по назначению;
* порядок осуществления этого контроля, порядок отчетности органов местного самоуправления.

В-четвертых, в соответствующем законе должны присутствовать нормативы, на основании которых будет определяться объем финансовых средств, предаваемых органам местного самоуправления, или порядок исчисления этих нормативов.

И, наконец, в-пятых, должен быть предусмотрен порядок прекращения исполнения соответствующих государственных полномочий.

Исходя из вышеизложенного, можно сказать, что органы местного самоуправления должны исполнять отдельные государственные полномочия, которыми они были наделены до вступления в силу нового Федерального закона, в порядке, установленном соответствующими нормативными правовыми актами, до их приведения в соответствие с новым Федеральным законом.

В случае противоречия законов, которыми органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями, новому Федеральному закону, применяются положения нового Федерального закона.

Учитывая, что Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года подробно прописан порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями[[50]](#footnote-50), представляется нецелесообразным принятие законов субъектов Российской Федерации «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации», описывающих механизм этого наделения. На наш взгляд, сейчас субъектам Российской Федерации более необходимо будет привести в соответствие с Федеральным законом свои законы, регламентирующие наделение органов местного самоуправления конкретными полномочиями субъектов Федерации.

3.2 Перспективы развития системы органов местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе

За период с 1992-2005 г.г. в стране проделана значительная работа по становлению новой системы государственного и муниципального управления и ее легитимизации. Реформирована ранее существовавшая практика местного управления, местные органы власти выведены из строгой иерархии государственных органов благодаря становлению и развитию местного самоуправления, реализация принципа его конституционного закрепления как управления, отделенного от государственной власти. [[51]](#footnote-51)

В последнее время в научной литературе и выступлениях практических работников вполне справедливо уделяется большое внимание проблемам укрепления муниципальной собственности в становлении и развитии муниципальных образований, местного самоуправления. Развитие местного самоуправления имеет исключительно важное значение не только потому, что позволяет создавать условия для более активного и инициативного решения местных проблем, обеспечения нормальной повседневной жизни людей. Оно жизненно важно для нашей страны и потому, что связано и с укреплением государственной целостности Российской Федерации. Местные сообщества объективно лишены стремления к ослаблению единой государственности. И прежде всего потому, что уровень социальных стандартов зависит от экономического могущества страны. Эти стандарты не в силах обеспечить выделяющийся из федеративного государства регион.

Не завершена работа по созданию необходимого законодательства РФ и ее субъектов в области местного самоуправления, по приведению всех действующих в этой сфере правовых актов в полное соответствие с Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Особенно остро стоят проблемы кадрового обеспечения местного самоуправления, их подготовке, переподготовке и повышению квалификации, подбора, расстановки, аттестации и рационального использования.[[52]](#footnote-52)

К настоящему времени всего в органах местного самоуправления в России занято 386,3 тыс. человек, причем 177,6 тыс. или 46 %, замещают муниципальные должности (75 % - женщины). Среди лиц, занятых на должностях местного самоуправления, 5,5 % занимают выборные муниципальные должности. Почти две трети их (64,2 %) имеют высшее образование, треть - только среднее (33,6 %), а 2,2 % не имеют профессионального образования. Муниципальные служащие составляют 94,5 % общей численности работников, занимающих муниципальные должности. Высшее образование среди них имеют 51,2 %, среднее образование - 46,0 %, не имеют образования 2,2 %. При этом подавляющая часть работников муниципальных органов не имеют достаточных знаний в области экономики, права, управления. Так, юридическое образование имеют только 5,4 %, экономическое и управленческое - 17,1 %.

Предстоит, как видим, проделать большую работу по подготовке, повышению квалификации и профессиональной переподготовке работников муниципальных органов, еще большему выпуску учебных, учебно-методических и информационно-аналитических изданий по различным аспектам теории и практики организации местного самоуправления.

Одной из новелл новой редакции Закона стала глава, посвященная экономическим основам местного самоуправления в РФ. Законодатель, определив, что понимается под муниципальной собственностью, а именно - муниципальное имущество, средства местного бюджета и имущественные права муниципальных образований, не только установил перечень имущества для различных типов муниципальных образований, но и запретил муниципалитетам иметь в собственности какое-либо иное имущество, кроме перечисленного.[[53]](#footnote-53)

Новация ставит перед муниципальными образованиями несколько задач, которые они будут решать в ходе проведения реформы:

- муниципалитеты должны в период до 1 января 2006 года провести инвентаризацию всего имущества и соотнести его с перечнем имущества, обозначенным в ст. 50 Закона.

- в этот же срок они должны безвозмездно передать органам государственной власти имущество, предназначенное для исполнения полномочий органов государственной власти до 1 декабря (органы государственной власти субъекта РФ до 1 января 2006 года) должны также безвозмездно передать органам местного самоуправления имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения;

- органы местного самоуправления проводят приватизацию или перерегистрацию имущества, находящегося в муниципальной собственности и не соответствующего требованиям ст. 50 Закона;

- необходимо разграничить имущество, находящееся в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями и городскими округами в соответствии с порядком, установленным Правительством РФ.

Исходя из перечня задач, не сложно спрогнозировать характер возможных споров и нарушения законодательства при решении вопросов разграничения и перераспределения муниципального имущества в период с января 2005 г. до января 2009 г. С одной стороны, могут возникнуть разногласия по вопросам отнесения (или не отнесения) имущества к перечню, установленному Законом. С другой стороны, не исключены споры по вопросу передачи уровня власти и, кроме того, по вопросу приватизации и перепрофилирования имущества.[[54]](#footnote-54)

Федеральный закон предполагает значительное расширение правотворческой деятельности органов местного самоуправления, затрагивающей вопросы организации местного самоуправления. Как показывает прокурорская практика, определяя эффективность такой деятельности, следует учитывать, что у многих работников местного самоуправления нет достаточного опыта разработки нормативных актов.

В условиях действия нового закона необходима помощь муниципалитетам со стороны органов государственной власти. Она может выразиться в подготовке модельных или типовых муниципальных правовых актов. Особенно важно сейчас оказать всестороннее содействие в разработке новых уставов муниципальных образований (в первую очередь, уставов небольших городских и сельских поселений), свести до минимума бюрократические проволочки по их регистрации и опубликованию.

Органам прокуратуры, в свою очередь, необходимо обеспечить действенный прокурорский надзор за соблюдением законодательства, регулирующего вопросы местного самоуправления.

Заключение

Безусловно, развитие форм демократического Участия граждан в решении вопросов местного значения является и должно остаться важнейшим императивом муниципального права. Однако можно назвать юридическим романтизмом представления о том, что реальное российское местное самоуправление сегодня является самоорганизацией и самодеятельностью населения. Более того, не следует полагать, что соответствующие идеи муниципально-правовой науки можно будет воплотить в жизнь в исторически короткие сроки. К сожалению, для этого пока нет необходимых социальных и экономических предпосылок. Попытки же закрепить в позитивном праве схемы, не отвечающие потребностям практики, неизбежно обречены на провал. Практика отторгает надуманные построения юридической теории.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) на уровне микрорайонов города и дворов оказалось формально «пристегнутым» к местному самоуправлению, но фактически лишенным финансовой базы и возможности влиять на принятие публично-властных решений. В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (далее «Об общих принципах...» от 28 августа 1995 г.) должным образом не был урегулирован вопрос о порядке регистрации органов ТОС в качестве юридических лиц. В результате в тех регионах, где эти органы все-таки смогли обрести статус юридического лица, они были зарегистрированы, как правило, в форме общественных объединений. То есть деятельность органов ТОС по сути свелась к реализации права граждан на объединение, а не к участию в осуществлении местной публичной власти.

Приведем лишь один пример. Статьей 25 ФЗ «Об общих принципах ...» от 28 августа 1995 г. был закреплен институт народной правотворческой инициативы — внесение населением в органы местного самоуправления проектов правовых актов, подлежащих обязательному рассмотрению[[55]](#footnote-55). (Данный институт не только перенесен в ст. 26 ФЗ от 6 октября 2003 г., но и существенно конкретизирован). Следует отметить, что ст. 104 Конституции РФ не наделяет группы граждан правом законодательной инициативы в федеральном парламенте; не предусматривают аналогичного права и конституции (уставы) большинства субъектов Федерации. Казалось бы, налицо пример отличия местного самоуправления от государственной власти, качественно более широкого использования институтов непосредственной демократии на муниципальном уровне. Так обстоят дела в теории, а что же на практике?

На практике институт народной правотворческой инициативы не используется. Во-первых, органы местного самоуправления вправе отказать гражданам в принятии их инициатив без каких-либо оснований, по мотивам нецелесообразности, причем это решение не может быть каким-либо образом преодолено по воле населения в рамках рассматриваемого правового института. В этом его принципиальное отличие от используемого в правовой системе США института с аналогичным наименованием. Во-вторых, использование механизма правотворческой инициативы граждан в целях внесения проекта правового акта на рассмотрение органа местного самоуправления неоправданно сложно.

Так, внести проект правового акта в представительный орган муниципального образования может по просьбе инициаторов любой депутат, причем это не потребует от него никаких усилий. В этих условиях организовывать громоздкую (а в крупных муниципальных образованиях и весьма дорогостоящую) электоральную процедуру по сбору подписей с практической стороны бессмысленно. Излишне говорить о том, имеется ли хоть один шанс принятия представительным органом проекта правового акта, если внести его не пожелал ни один из депутатов.

Тем не менее, одну из функций данный правовой институт все же может выполнять; речь идет о пиар-функции. В целях политической рекламы, особенно в преддверии выборов, политики местного масштаба охотно будут организовывать сбор подписей под тем или иным популистским требованием. Однако полагать, что именно в этом заключается самоорганизация населения, самообман. Приведенный пример не отрицает как таковой ценности петиционного инструментария в системе народовластия, он лишь демонстрирует разрыв между благими пожеланиями правовой теории и действительностью.

Однако на практике принцип самостоятельности местного самоуправления не был реализован в полной мере. С одной стороны, были закреплены существенные правовые гарантии этой самостоятельности. ФЗ «Об общих принципах...» от 28 августа 1995 г., следуя логике Конституции, лишь рамочно урегулировал вопросы организации местного самоуправления; он предоставил возможность муниципальным образованиям самостоятельно определить структуру органов местного самоуправления и порядок их деятельности, разрешил многообразие схем территориальной организации местного самоуправления в субъектах Федерации, продекларировал самостоятельность местных бюджетов.

С другой стороны, органы местного самоуправления не получили обещанной им самостоятельности даже в тех вопросах, которые названы как имманентные местному самоуправлению самой Конституцией. Так, ст. 132 Конституции РФ предусматривает право органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать местные налоги и сборы. Однако рамки закрепленных федеральным законодателем общих принципов налогообложения и сборов усекли более 90% этой самостоятельности, что было признано не противоречащим Конституции. Или, к примеру, органы местного самоуправления до сих пор не получили продекларированного той же статьей Конституции права самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка; так называемая муниципальная милиция осталась de jure и de facto федеральной.[[56]](#footnote-56)

В этих условиях насущными стали задачи обеспечения подлинной финансовой и хозяйственной самостоятельности местного самоуправления одновременно с усилением роли законодательного регулирования процессов его институционализации и осуществления.

Первоочередными мерами по укреплению структуры органов местного самоуправления и оптимизации их социально-экномической роли должны явиться:

- формирование местной экономики и финансовой базы;

- организация системы социальной защиты населения;

- укрепление организационно - структурной, финансово - экономической и территориальной основы местного самоуправления.

При неразвитости форм непосредственной демократии и объективной сложности их использования в сегодняшних экономических условиях только качественная законодательная база могла гарантировать эффективность местной власти и ее ответственность перед населением.

На наш взгляд, основным способом укрепления и поддержки процесса становления данной системы может явиться исключительно обеспечение государством самостоятельности органов местного самоуправления в рамках предоставленных законодательством компетенции.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. - М: Теис, 1996 г.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ.
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6.10.2003г. №131-Ф3.
4. Федеральный закон «Об основах государственной службы» от 1 января 2005 года.
5. Федеральный закон от 08.01.1998 №8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (с изменениями на 19 апреля 2002 года).
6. Федеральное законодательство о местном самоуправлении: Научно-практический комментарий/О.В. Берг, А.А. Сергеев.-М.: Вузовская книга, 2002.
7. Федеральное законодательство о местном самоуправлении: научно-практический комментарий/Под ред. Сергеевой А.А.-М.: Вузовская книга, 2002-С. 57-59.
8. Постатейный комментарий к Конституции РФ/Под общ. ред. В.Д. Карповича. - М: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002.
9. Постатейный научный комментарий к Конституции РФ коллектива ученых-правоведов под руководством ректора МГЮА, академика РАН О.Е. Кутафина (Официальный текст на 1 августа 2003 г.).

10. В.Д. Зорькина. - ЗАО «Библиотечка «Российской газеты», 2003 г. СПС «Гарант».

11 .Постатейный научно-практический комментарий к Конституции РФ коллектива ученых-правоведов под руководством ректора МГЮА, академика РАН О.Е. Кутафина (Официальный текст на 1 августа 2003 года). Предисловие Председателя Конституционного Суда РФ д.ю.н., профессора В.Д. Зорькина. - ЗАО «Библиотечка «Российской газеты», 2003 г. СПС «Гарант».

1. См: По делу о толковании статей 71 п. «г», 76 ч. 1 и 112 чЛ Конституции РФ / Постановление Конституционного суда РФ от 27.01.1999//Российская газета. 1999 г. 8 февраля.
2. Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 1998 г. № 22-0 // Вестник Конституционного Суда РФ. - 1998. - № 3.

14. Н.Федеральное законодательство о местном самоуправлении: научно-практический комментарий / Под ред. А.А. Сергеева. — М.: Вузовская книга, 2002. — С. 57—59.

1. Доклад Управления Президента РФ по вопросам местного самоуправления «О проблемах соответствия норм законодательства РФ требованиям международных договоров РФ в сфере местного самоуправления». — М., 2000. — С. 13—14.
2. Устав муниципального образования «Город Алапаевск», утвержденный решением Думы муниципального образования «Город Алапаевск» от 4 июля 1997 г. №3
3. Материалы парламентских слушаний «Проблемы законодательства в области местного самоуправления». - М.: Издание Государственной Думы, 2001.-c.42.
4. Местное самоуправление в Челябинской области: СБ. законодат. И иных норматив. Правовых актов/Законодат. Собр. Челяб. Обл. Организац. Упр. Челябинск. -1999 Вып. №2 (7).

19. 0 проекте федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации" и перспективах развития законодательства о государственной службе. Материалы парламентских слушаний. 11 марта 2003 г. М.: Издание Государственной Думы, 2003.

20. Определение Конституционного Суда РФ от 3 октября 2002 г. "По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации", статьи 43 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", статьи 14 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" и статьи 20.1 Федерального закона "Об основах муниципальной службы Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. N 12. Ст. 1174.

21. Комментарий к переходным положениям ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года №131-Ф3//Муниципальная власть, 2004 год, январь-февраль, стр. 6-18.

Научные труды и учебные пособия

1. Анимица Е.Г. Местное самоуправление: история и современность.-1998.

1. Баглай М.В. Конституционное право РФ: Учебник для вузов. М., 2003 г. с 135.
2. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и права человека в РФ. -Ростов-на-Дону, 1998. - с. 39.
3. Барабашев Г.В. Местное самоуправление.-М., 1996 г.
4. Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. - М.: РЮИД, 1997.
5. Бабичев И.В. Проект изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»//Местное право.-2001 .-№9.-С29.

7. Варианты исполнительной власти на местном уровне (В.Е. Чиркин, из сборника «История становления и современное состояние исполнительной власти в России». - М.: Новая Правовая культура, 2003)

8. Выдрин И.В. Незаслуженные упреки/УВыборы: законодательство и технологии. - 2002. - №3. с.2

9.Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике: (Конституционно-правовой аспект) Моногр....-1998 г.

10. Ю.Гарантии прав местного самоуправления в Российской Федерации. Научн.-аналит. обзор/Рос. АН,ИНИОН.-1994 г.

11. П.Демин А.А. Государственная служба: Учебное пособие. М.: ИКД "Зерцало-М", 2002;

12.3амотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины: Коммент., к отдельным нормам федер. Законодательства.-1999 г.

13 .Институтысамоуправления: историко-правовое

исследование/В.Г. Графский, Н.Н. Ефремов, В.И. Карпец и др. - М.: Наука, 1995.

1. Компетенция органов местного самоуправления: Сб. извлеч. Из законов Российской Федерации -1999 г.
2. Козбаненко В.А. Правовые основы государственного управления. Общая часть: Учебное и научно-практическое пособие. М.: ИКФ "ЭКМОС", 2003.

16.Кряжков В.А. Комментарий// Комментарии к постановлениям

Конституционного Суда РФ/Отв. ред. Б.С. Эбзеев; В 2 т.- М.: Юристь,

2000. Т.1: Государственная власть и местное самоуправление. С.525.

1. Компетенция местного самоуправления. Федеральный аспект/Под ред. И.В. Бабичева.-М.: Восточный рубеж, 2002.
2. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ: Учебник. М.. 2000. 428 с.
3. Михеева Т.Н. Местное самоуправление и государственная власть в России: проблемы взаимоотношений и разграничения полномочий. Монография. Йошкар-Ола, 2002. С 130-131.
4. Местное самоуправление: российский вариант: Научно-аналитические обзоры. -1993 г.
5. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. О реформировании государственно-служебного законодательства // Там же.

22.Нерсесянц B.C. Философия права. М., 1997. С. 380-381.

23.Оболонский А. В. Российское чиновничество и проблемы его реформирования // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. N 4/2001. N 1.

1. Представительные и исполнительные органы власти в системе местного самоуправления Российской Федерации: Научно-аналит. обзор/Рос. АН,ИНИОН.-1994 г.
2. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, традиция, практика. -М., 1995 г.
3. Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000 г.
4. Саломаткин А.С. Местное самоуправление в Российской Федерации: Текст лекции.-1997 г.
5. Теория государства и права/Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. С. 388.

29.Четвертакова Е.С. Организационно-правовые особенности местного самоуправления в малых городах Российской Федерации (на материалах Уральского региона).-2000 г.

30.Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. М.: Юристъ, 2003.

31.Шугрина Е.С. Организационные основы местного

самоуправления. М., 2000.

32.Ясюнас В.Л. Основы местного самоуправления: Учеб. пособие. -

1998

Газетные и журнальные публикации

1. Бабелюк Е.Г. Реформа государственной службы в РФ: новый этап // Российский юридический журнал. 2003. N 3.
2. Буравлев Ю.М. Проблемы реформирования и управления системой государственной службы в России // Государство и право. 2003. N 7.

З. Васильев В.И. Местное самоуправление: цент и регионы, Журнал российского права, №3, март 2003г.

4. В.П. Иванов «Реформирование государственной службы: вопросы и перспективы» "Журнал российского права", N 5, май 2003 г.

1. Гришковец А.А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) // Государство и право. 2004. N 1.
2. Голосова С.А. Теория и практика// Государственная власть и местное самоуправление 2004 год №5 стр.4-6.
3. Куликов В.В. Реформа местного самоуправления в России: теория и реальность//Государство и право.2000„№11.

8. Костюков А.Н. Точка зрения// Государственная власть и местное самоуправление 2004 год №2 стр. 8-12.

9. Ю.Конгресс муниципальных образований РФ, Методические рекомендации по передаче государственных полномочий субъекта РФ органам местного самоуправления//Муниципальная власть 2004, март-апрель, стр. 42-55.

10. П.Мускеева Л.И.Государственная власть и местное

самоуправление//Журнал № 4 2004 г. стр. 3-6.

11. Мокрый B.C. Местное самоуправление: пути становления и развития//Журнал российского права, №10 октябрь 2002 г.

1. Незнамова Е.А. Теория и практика местного самоуправления//Государственная власть и местное самоуправление 2004 год №5 стр. 6-9.

13. Н.Овчинников И.И. «Гражданин и право», №7/8, июль-август 2002 г. 15. Президент РФ Законопроектная работа// Государственная власть и местное самоуправление 2004 год №4 стр.21-23.

14. Сивцов В.Н. Теория и практика местного самоуправления//Государственная власть и местное самоуправление 2004 год №5 стр. 9-11.

15. Сергеев А.А. К новому пониманию конституционной модели Российского местного самоуправления//Закон и право, 2004 г. №5, стр. 14-17.

1. Соловьев С.Г. Теория и практика местного самоуправления//Государственная власть и местное самоуправление 2004 год №3 стр. 3-5.

17.Соловьев С.Г. Теория и практика местного самоуправления//

Государственная власть и местное самоуправление 2004 год №2 стр. 5-8.

18. Соловьев С.Г. Проблемы функционального разграничения компетенции главы муниципального образования и местного представительного органа в системе муниципальной власти//Государство и право, 2004 г. №3, стр. 32-35.

19. Сергеева А.А. Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели Российского местного самоуправления («Круглый стол»)//Государство и право, 2004, №3, стр. 36-40.

1. Сайфитдинова Р.Ф. Теория и практика местного самоуправления// Государственная власть и местное самоуправление 2004 год №2 стр.3,4.

21. Широков А., Юркова С, Организационные основы местного самоуправления//Муниципальная власть 2004 г, январь-февраль, стр. 35-45.

23. Щербакова Н.В. Местное самоуправление в России: теория и практика.-1996 г.

1. Барабашев Г.В. Местное самоуправление . M., 1996. С.259. [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституция Российской Федерации. М., 1996. С.48. [↑](#footnote-ref-2)
3. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ: Учебник. М., 2000. С.28. [↑](#footnote-ref-3)
4. Постатейный научно-практический комментарий к Конституции РФ коллектива ученых-правоведов под руководством ректора МПОА, академика РАН О.Е. Кутафина (Официальный текст на 1 августа 2003 года). Предисловие Председателя Конституционного Суда РФ д.ю.н., профессора В.Д. Зорькина. - ЗАО «Библиотечка «Российской газеты», 2003. СПС «Гарант». [↑](#footnote-ref-4)
5. Овчинников И.И. «Гражданин и право». 2002. № 7/8. [↑](#footnote-ref-5)
6. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года. [↑](#footnote-ref-6)
7. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года. [↑](#footnote-ref-7)
8. Баглай М.В. Конституционное право РФ: Учебник для вузов. M., 2003. С.135. [↑](#footnote-ref-8)
9. Васильев В.И. Местное самоуправление: цент и регионы//Журнал российского права. 2003. №3. [↑](#footnote-ref-9)
10. Варианты исполнительной власти на местном уровне (B.E. Чиркин, из сборника «История становления и современное состояние исполнительной власти в России».. М.: Новая Правовая культура, 2003) [↑](#footnote-ref-10)
11. Нерсесянц B.C. Философия права. M., 1997. С.380-381. [↑](#footnote-ref-11)
12. Михеева Т.Н. Местное самоуправление и государственная власть в России: проблемы взаимоотношений и разграничения полномочий. Монография. Йошкар-Ола, 2002. С.130-131. [↑](#footnote-ref-12)
13. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, традиция, практика. М., 1995. С.354. [↑](#footnote-ref-13)
14. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, традиция, практика. М., 1995. С.355. [↑](#footnote-ref-14)
15. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, традиция, практика. М., 1995. С.357. [↑](#footnote-ref-15)
16. Местное самоуправление в России: история и современность. М., 1997. С. 486. [↑](#footnote-ref-16)
17. Конституция Российской Федерации М., 1996. С.48. [↑](#footnote-ref-17)
18. Соловьев С.Г. Проблемы функционального разграничения компетенции главы муниципального образования и местного представительного органа в системе муниципальной власти//Государство и право. 2004. №3. [↑](#footnote-ref-18)
19. Широков А., Юркова С. Организационные основы местного самоуправления/Муниципальная власть. 2004. С. 35-45. [↑](#footnote-ref-19)
20. Соловьев С.Г. Указ. Соч. С.35. [↑](#footnote-ref-20)
21. Сайфитдинова Р.Ф. Теория и практика местного самоуправления// Государственная власть и местное самоуправление. 2004. №2. [↑](#footnote-ref-21)
22. Широков А., Юркова С, Организационные основы местного самоуправления/Муниципальная власть. 2004. С.35-45. [↑](#footnote-ref-22)
23. Буравлев Ю.М. Проблемы реформирования и управления системой государственной службы в России // Государство и право. 2003. № 7. [↑](#footnote-ref-23)
24. Незнамова Е.А. Теория и практика местного самоуправления//Государственная власть и местное самоуправление. 2004. №5. [↑](#footnote-ref-24)
25. Соловьев С.Г. Теория и практика местного самоуправления// Государственная власть и местное самоуправление. 2004. №2. [↑](#footnote-ref-25)
26. 1 Голосова С.А. Теория и практика// Государственная власть и местное самоуправление. 2004. №5. [↑](#footnote-ref-26)
27. Широков А., Юркова С, Организационные основы местного самоуправление/Муниципальная власть. 2004.

    С.35-45. [↑](#footnote-ref-27)
28. Широков А., Юркова С, Организационные основы местного самоуправления/Муниципальная власть. 2004. С.35-45. [↑](#footnote-ref-28)
29. Широков А., Юркова С, Организационные основы местного самоуправления/Муниципальная власть. 2004.

    С.35-45. [↑](#footnote-ref-29)
30. Компетенция органов местного самоуправления: Сб. извлеч. Из законов Российской Федерации. 1999. [↑](#footnote-ref-30)
31. Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины: Коммент., к отдельным нормам федер. Законодательства. 1999. С.179. [↑](#footnote-ref-31)
32. Широков А., Юркова С, Организационные основы местного самоуправления/Муниципальная власть. 2004.

    С.35-45. [↑](#footnote-ref-32)
33. Бабичев И.В. Проект изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»//Местное право. 2001. №9. [↑](#footnote-ref-33)
34. Анимица Е.Г. Местное самоуправление: история и современность. М., 1998. С.369. [↑](#footnote-ref-34)
35. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. - 2-е изд., перераб. И доп. М., Юристь. 200 I.С.520. [↑](#footnote-ref-35)
36. Компетенция органов местного самоуправления: Сб. извлеч. Из законов Российской Федерации.1999. [↑](#footnote-ref-36)
37. Козбаненко В.А. Правовые основы государственного управления. Общая часть: Учебное и научно-практическое пособие. М., 2003. [↑](#footnote-ref-37)
38. Соловьев С.Г. Проблемы функционального разграничения компетенции главы муниципального образования и местного представительного органа в системе муниципальной власти//Государство и право. 2004. №3. С.32-35 [↑](#footnote-ref-38)
39. Михеева Т.Н. Местное самоуправление и государственная власть в России: проблемы взаимоотношений и разграничения полномочий. Монография. Йошкар-Ола. 2002. С.130-131. [↑](#footnote-ref-39)
40. Комментарий к переходным положениям ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»//Муниципальная власть. 2004. С.6-18. [↑](#footnote-ref-40)
41. В.П. Иванов «Реформирование государственной службы: вопросы и перспективы» "Журнал российского права". 2003. № 5. [↑](#footnote-ref-41)
42. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 28 августа 1995. № 154. [↑](#footnote-ref-42)
43. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003. №131. [↑](#footnote-ref-43)
44. Конгресс муниципальных образований Российской Федерации//Муниципальная власть. 2004. С.42-55. [↑](#footnote-ref-44)
45. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября.2003. №131. [↑](#footnote-ref-45)
46. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003. №131. [↑](#footnote-ref-46)
47. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003. №131. [↑](#footnote-ref-47)
48. Соловьев С.Г. Теория и практика местного самоуправления//Государственная власть и местное самоуправление. 2004. №3. С.3-5. [↑](#footnote-ref-48)
49. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003. №131. [↑](#footnote-ref-49)
50. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003. [↑](#footnote-ref-50)
51. Щербакова Н.В. Местное самоуправление в России: теория и практика. 2004. С.249. [↑](#footnote-ref-51)
52. Ясюнас В.Л. Основы местного самоуправления. М., 1998. [↑](#footnote-ref-52)
53. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003. №131. [↑](#footnote-ref-53)
54. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. М.: Юристъ. 2003. [↑](#footnote-ref-54)
55. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995. № 154. [↑](#footnote-ref-55)
56. Федеральное законодательство о местном самоуправлении: научно-практический комментарий / Под ред. А.А. Сергеева. М., Вузовская книга. 2002. С.57—59. [↑](#footnote-ref-56)