ФГОУ ВПО

«Московская Государственная Академия Водного Транспорта»

заочное обучение

КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА

**по дисциплине:** Муниципальное право

**На тему:** «Развитие законодательства о местном самоуправлении в РФ»

Выполнил студент:

Факультет: Юридический Курс: 3

Зенков Степан Владимирович

2009

Содержание

Введение

Глава 1. Современное состояние и перспективы развития местного самоуправления в России

1.1 Современное состояние местного самоуправления в России

1.2 Перспективы развития местного самоуправления в России

Глава 2. Элементы, составляющие основу местного самоуправления в период развития

2.1 Территория и земля муниципального образования

2.2 Органов местного самоуправления

Заключение

Список использованной литературы

Введение

Современная модель местного самоуправления в Российской Федерации основана на положениях Конституции Российской Федерации, нормах Европейской хартии местного самоуправления. И хотя на первый взгляд кажется, что в России создана стройная система правового регулирования местного самоуправления, мы знаем, что по ряду объективный и субъективных причин муниципальное право на сегодня не лишено недостатков.

Основополагающим стратегическим направлением в процессе совершенствования законодательства о местном самоуправлении, безусловно, является принятие Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

Цель курсовой работы рассмотреть развитие законодательства о местном самоуправлении в РФ.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

1) Рассмотреть современное состояние и перспективы развития местного самоуправления в России.

2) Изучить элементы, составляющие основу местного самоуправления в период развития

Предмет исследования – это развитие законодательства о местном самоуправлении в РФ.

Объект исследования – развитие местного самоуправления.

Глава 1. Современное состояние и перспективы развития местного самоуправления в России

1.1 Современное состояние местного самоуправления в России

Принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обусловило необходимость органов государственной власти субъектов Российской Федерации и прежде всего органов законодательной (представительной) власти предпринять необходимые меры законодательного регулирования, связанные с реформой местного самоуправления на региональном уровне.

Практические задачи, вытекающие из указанного Федерального закона, в целом сводятся к введению обязательной для всех российских регионов унифицированной системы территориальной организации местного самоуправления, закрепления за каждым муниципальным уровнем (поселением, городским округом, муниципальным районом) предметов ведения, а также к упорядочению межбюджетных отношений на основе финансового обеспечения полномочий органов власти различного уровня.

Реализация положений нового федерального закона в первоначальной редакции предполагала создание новых муниципальных образований и формирование их представительных органов до 1 ноября 2005 г., а начало осуществления органами местного самоуправления полномочий по новому законодательству - с 1 января 2006 г. Внесенные изменения отодвинули указанный срок до 1 января 2009 г.

Данные принципы закреплены положениями ст. 83-85 Федерального закона, в соответствии с которыми органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны были обеспечить нормативно-правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления. Задача эта, с одной стороны, предполагала установление границ муниципальных образований, с другой - законодательное закрепление статусности муниципальных образований, т.е. наделение муниципальных образований статусом поселения, городского округа и муниципального района.

Кроме этого, перед региональными органами государственной власти стояла задача осуществить организационно-правовое обеспечение формирования представительных органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований.

Особое внимание за период действия реформы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации было уделено созданию необходимых условий для деятельности органов местного самоуправления и совершенствования нормативной базы. При разработке законодательства субъектами Российской Федерации ставилась основанная задача - минимизировать дополнительные финансовые, организационные и иные затраты, которые необходимы для Федерального закона. Все его новации максимально старались приспособить к уже существующим структурам самоуправления, в том числе даже в наименованиях, поскольку они, как правило, влекут дополнительные затраты.

Не менее важной представляется и проблема приведения регионального законодательства, регулирующего полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, межбюджетные и иные отношения, в соответствие с новым законодательством Российской Федерации. В целом поставленная задача ранее установленного срока была выполнена лишь двумя субъектами Российской Федерации (Ставропольский край и Новосибирская область), что позволило им приступить к реализации одной из важнейших реформ с 1 января 2005 г.

При проведении мониторинга законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении было выявлено, что примерно 40-60 законов необходимо привести в соответствие с требованиями нового закона о местном самоуправлении.

Учитывая особую важность законодательного обеспечения реформирования местного самоуправления, органы государственной власти субъектов Российской Федерации (Ставропольский край, Ростовская область, Волгоградская область) утвердили План законопроектной работы, в соответствии с которым были разработаны и приняты законы по основным направлениям проводимой реформы:

1) нормативные правовые акты, вносящие изменения в административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, устанавливающие границы муниципальных образований и наделяющие муниципальные образования соответствующим статусом (Ставропольский край; Ростовская область, Волгоградская область и др.);

2) нормативные правовые акты, обеспечивающие проведение муниципальных выборов и формирование органов местного самоуправления во вновь созданных муниципальных образованиях (Вологодская область; Красноярский край). Практически во всех субъектах Российской Федерации местное самоуправление осуществлялось на районном уровне, т.е. через органы местного самоуправления муниципальных районов. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обязал создать двухуровневую систему местного самоуправления и сформировать на всех уровнях органы управления муниципальными образованиями.

В соответствии с ч. 4 ст. 35 указанного Федерального закона представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой в порядке, установленном настоящей статьей. В частности, в соответствии со ст. 3 закона Ставропольского края от 22 июля 2004 г. № 60-кз «О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территории районов Ставропольского края» устанавливалось: «Формирование советов муниципальных районов первого созыва осуществляется в порядке, предусмотренном настоящим Законом, на основании решений о формировании совета муниципального района путем делегирования представителей органов местного самоуправления, принятых на день принятия настоящего Закона не менее чем двумя третями представительных органов муниципальных образований соответствующих районов».

За период с 2004 по 2008 год в Вологодской области было принято 5 законодательных актов, связанных с проведением выборов на уровне местного самоуправления. За это же время в Красноярском крае было принято 6 таких законодательных актов;

3) региональные законы, вносящие изменения в законы субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации (Курская, Астраханская области). За период с 2004 по 2008 год в Курской области было принято 36 законодательных актов, связанных с вопросами наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. За этот же период в Астраханской области было принято 11 таких законодательных актов;

4) законы субъектов Российской Федерации, вносящие изменения в региональные законы, касающиеся организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации либо полномочий органов местного самоуправления (Вологодская область, Ставропольский край). В Ставропольском крае и Новосибирской области реформа местного самоуправления начала реализовываться в полном объеме с 1 января 2005 г.

При этом в числе основных задач было предусмотрено, как этого требует Федеральный закон, обеспечение формирования двухуровневой системы органов местного самоуправления. Первоочередное внимание обращено на уточнение территориальной основы местного самоуправления в крае, на установление границ муниципальных образований, что соответствует требованиям Федерального закона.

В результате отдельные законы субъектов Российской Федерации определили порядок установления границ муниципальных образований (Ставропольский край, Орловская область, Курганская область и др.). При этом для разрешения возможных споров различными по статусу нормативными правовыми актами (Ставропольский край, Чеченская республика) установлен специальный порядок их разрешения во внесудебном порядке.

К настоящему времени пересмотрены и приведены в соответствие с федеральным законодательством большинство региональных законов, регулирующих проведение выборов в органы местного самоуправления (Закон Ставропольского края от 8 февраля 2006 г. № 6-кз «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления») и местных референдумов (Закон Пензенской области от 22 декабря 2005 г. № 950-ЗПО (в ред. от 20 февраля 2008 г.) «О местном референдуме в Пензенской области». Внесены изменения и дополнения (или приняты в новой редакции) в законы, регулирующие организацию местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации (Закон Тюменской области от 29 декабря 2005 г. № 444 «О местном самоуправлении в Тюменской области»), и другие законы.

Одним из показателей проведения реформы местного самоуправления стало увеличение числа муниципальных образований. Например, к началу реформы в Ставропольском крае было 290 муниципальных образований. После наделения соответствующим статусом муниципальных образований их количество увеличилось до 330 единиц. В результате работы, проведенной органами государственной власти Ростовской области совместно с органами местного самоуправления, с 1 января 2005 г. там существуют 463 муниципальных образования. И такая тенденция во всех регионах Российской Федерации.

Все эти преобразования потребовали усилий, прежде всего от органов государственной власти субъектов Российской Федерации по организации работы на муниципальном уровне в части формирования во вновь созданных муниципальных образованиях органов местного самоуправления, а следовательно, проведение выборов. Кроме того, вне зависимости от состава территории и численности населения необходимо было передать на муниципальный уровень собственность и сформировать местные бюджеты.

В ходе построения местного самоуправления выявился ряд недостатков поселенческой модели. Главный из них - слабость финансовых и материальных ресурсов для решения всего перечня вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий.

Для реализации требования закона об установлении границ субъектам Федерации необходимо было до 1 января 2007 г. установить их в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства. Предварительные проработки показали, что на эти цели регионам потребуется от 50 до 70 млн. рублей. Это стало одной из причин продления установленного срока.

Региональными законами органы местного самоуправления наделены широким кругом полномочий в области социальной защиты населения, образования, архивного дела, физической культуры и спорта, сельского хозяйства, оказания специализированной медицинской помощи и др. (Ставропольский край, Пензенская область).

В бюджетах субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год просчитываются субсидии органам местного самоуправления на осуществление указанных полномочий.

Реформа местного самоуправления предъявляет новые требования к параметрам межбюджетного регулирования.

Теперь приоритетным становится обеспечение вертикальной сбалансированности. Все доходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации должны быть распределены пропорционально расходным обязательствам между всеми уровнями бюджетной системы внутри субъекта. Обеспечение вертикальной сбалансированности должно быть не только на региональном, но и на федеральном уровне.

1.2 Перспективы развития местного самоуправления в России

С развитием подлинного народовластия, представительной и непосредственной демократии изменялись и основы местного самоуправления в России, совершенствовалась его законодательная база. Объективно назревшей потребностью в последние годы стало введение обновленного варианта местного самоуправления, с учетом исторического и современного российского опыта.

Современная модель местного самоуправления в Российской Федерации основана на положениях Конституции Российской Федерации, нормах Европейской хартии местного самоуправления. И хотя на первый взгляд кажется, что в России создана стройная система правового регулирования местного самоуправления, мы знаем, что по ряду объективный и субъективных причин муниципальное право на сегодня не лишено недостатков.

Основополагающим стратегическим направлением в процессе совершенствования законодательства о местном самоуправлении, безусловно, является принятие Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в принципиально новой редакции. В экспертной записке на проект указанного федерального закона, подготовленной Фондом развития парламентаризма в России в октябре 2002 г., отмечено, что представленный в Государственную Думу РФ проект федерального закона разработан в целях осуществления реформы территориальной организации местного самоуправления, системы разграничения компетенции и предметов ведения между субъектом РФ и муниципальным образованием, и системы бюджетного финансирования полномочий органов местного самоуправления.

Определение территории муниципальных образований становится унифицированной для всех субъектов РФ, что облегчает федеральное регулирование и контроль за деятельностью органов местного самоуправления, а также создает условия для выработки единых федеральных стандартов бюджетного финансирования вопросов местного значения. Тем не менее, проект закона изначально закладывает противоречия между уровнями системы в сфере управления муниципальным хозяйством. Несмотря на попытку авторов законопроекта детально разграничить предметы ведения двух уровней, сферы компетенции поселений из муниципальных районов будут частично совпадать. В настоящее время значительная часть правоотношений в сфере местного самоуправления регулируется именно законодательством субъектов Российской Федерации. Полнота законодательного регулирования по регионам различна. Некоторые субъекты Федерации приняли только минимально необходимый перечень законов, другие же развивают свое законодательство в опережающем темпе, не дожидаясь принятия федеративных или федеральных законов.

Определение целей и задач правового регулирования в сфере местного самоуправления, правильный выбор методов этого регулирования, точное понимание роли и значения закона субъекта Российской Федерации позволит региональным законодателям оптимизировать законотворческую деятельность. Необходимо выработать Концепцию законодательной деятельности краевой Государственной Думы в области местного самоуправления на долгосрочную перспективу.

Нам представляется немаловажным обратить внимание на несколько проблем, сдерживающих развитие местной демократии и требующих первоочередного решения.

1. Главная проблема, которую необходимо решить, - это несоответствие полномочий органов местного самоуправления их ресурсному обеспечению.

Необходимо уточнить предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления, главным образом, с позиций возможности их реального осуществления. Лучше иметь меньшее число полномочий местных властей, но чтобы эти полномочия действительно были теми, где осуществлялась реальная свобода в принятии решений и этим бы полномочиям соответствовали собственные ресурсы над которыми местные власти имеют право решения. Не обойтись и без уменьшения доли участия муниципальных органов в различных федеральных и краевых программах (развития образования, здравоохранения, помощи малоимущим и пр.).

Представляется целесообразным разделение указанных полномочий на обязательные (для этого блока задач должна быть установлена совершенно определенная ответственность, и для их реализации должны быть выделены финансы - собственные доходные источники местного самоуправления) и факультативные (осуществляемые при наличии дополнительных возможностей).

Следует отметить, что поскольку задача, которую ставит общество перед органами власти, постоянно обновляется, зафиксировать полномочия местного самоуправления (как и других уровней власти) в исчерпывающем перечне невозможно, поэтому представляется необходимым в первую очередь установить принципы, которые позволили бы по мере развития федеративных отношений избежать коллизий в отношениях различных уровней власти.

2. Особого внимания требует вопрос о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Кроме того, в условиях нестабильных финансово-экономических отношений, объективной чертой которых является дефицит материальных средств, может быть распространена практика делегирования органами местного самоуправления отдельных собственных полномочий соответствующим территориальным государственным органам на основе заключенных с ними договоров (соглашений) на обслуживание муниципальных образований по решению отдельных вопросов местного значения.

3. Становление правовой базы муниципальной службы требует дальнейших конкретных шагов, юридического оформления механизма прохождения муниципальной службы; порядка подготовки, исполнения и контроля исполнения управленческих решений; системы профессионального образования муниципальных служащих и т.д.

4. Законодательство Российской Федерации не содержит правовых норм, которые бы детально регулировали подготовку и принятие муниципальных нормативно-правовых актов. Данные вопросы должны регулироваться законодательством субъектов Федерации, а также подробно регламентироваться уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

5. На сегодняшний день актуальна постановка вопроса об ответственности органов государственной власти перед местными сообществами, представленными муниципальными органами. Однако современная редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и представленный проект одноименного закона совершенно не предусматривают возможность наступления ответственности органов государственной власти в случае, если они не выполняют обязанности по отношению к местному самоуправлению, возложенные на них законодательством.

6. Следует подумать и над вопросами создания действенных механизмов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, которые гарантировали бы уважение законности и повышение эффективности, не затрагивая свободу выбора органов местного самоуправления при исполнении своих полномочий. Подводя итог вышесказанному, отметим, что очень важно вычленить среди проблем, требующих правового разрешения, те из них, которые сдерживают развитие местного самоуправления, служат источниками негативных тенденций, снижают эффективность деятельности органов местного самоуправления последовательно и системно разрешать их как на уровне федерального законодательства, так и на уровне краевого.

Глава 2. Элементы, составляющие основу местного самоуправления в период развития

2.1 Территория и земля муниципального образования

В наиболее общем виде территорией муниципального образования является пространство (земля) в пределах, очерченных границами этого муниципального образования вне зависимости от форм собственности и целевого назначения. Соответственно, нужно различать территорию муниципального образования как часть земной поверхности, находящуюся в границах муниципального образования, и муниципальную землю как часть земной поверхности, находящуюся в границах муниципального образования и принадлежащую этому муниципальному образованию на праве собственности.

В связи с тем, что Федеральный закон от 2003 г. четко определил пять видов муниципальных образований, необходимо вести разговор о территории каждого вида, так как в каждом случае будет своя специфика.

1) Городские и сельские поселения включают в себя исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения.

В п. 5 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сказано, что в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями).

А в состав территории сельского поселения, в соответствии с п. 6 ч. 1 ст.- 11 Закона, могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения - более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения - менее 3000 человек каждый).

Важно, что территория населенного пункта должна полностью входить в состав поселения.

2) В состав территории муниципального района входят территории всех поселений в границах этого района, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории. При этом территория поселения (поселений) должна полностью входить в состав территории муниципального района.

Таким образом, на примере муниципального района реализуется двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления.

3) Территория городского округа - это территория городского поселения, которое в соответствии с законом субъекта Федерации наделено статусом городского округа.

Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ при наличии сложившейся инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, а также при наличии сложившейся инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) вопросов местного значения и осуществления ими отдельных государственных полномочий. При этом городской округ не является частью муниципального района.

4) Внутригородская территория города федерального значения - часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Что касается размеров территории муниципальных образований, то в самом Законе точных требований, естественно, не содержится, но указано, какие критерии могут быть положены в основу определения размеров территорий муниципальных образований.

Можно сделать вывод о том, что примерный радиус сельского поселения не может составлять более 10 километров. А примерный радиус муниципального района это 40-50 километров. Конечно, это примерные размеры, и на практике территория муниципального образования может иметь иные параметры.

Указанные выше требования в соответствии с законами субъектов РФ могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

Достаточно важными критериями территориальной организации местного самоуправления, а также наделения муниципального образования статусом сельского поселения или муниципального района являются плотность и численность населения.

Естественно, без населения, даже при наличии всех прочих признаков, невозможно говорить о местном самоуправлении и о фактическом выражении его территориальной организации - муниципальном образовании.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. подразумевает условное разделение страны на территории с высокой и низкой плотностью населения. На территориях с низкой плотностью населения должны создаваться муниципальные образования и межселенные территории между ними. На территориях с высокой плотностью населения должны создаваться муниципальные образования без межселенных территорий.

К территориям с низкой плотностью сельского населения относятся территории субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах РФ, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации.

К территориям с высокой плотностью сельского населения относятся территории субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах РФ, плотность сельского населения в которых более чем в три раза выше средней плотности сельского населения в Российской Федерации.

Пересмотр статуса территорий с низкой и высокой плотностью населения, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, может производиться не чаще 1 раза в 5 лет.

На сегодняшний день средняя плотность сельского населения в Российской Федерации составляет 2,9 человека на км2. Следовательно, плотность сельского населения на территориях с низкой плотностью составляет примерно 0,75 человека на км2. а плотность сельского населения на территориях с высокой плотностью - не менее 9 человек на км2.

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 2003 г. территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. Данную конструкцию нормы закона нельзя признать удачной, так как в п. 3 ч. 1 ст. 11 дан, исходя из буквы закона, исчерпывающий перечень земель, составляющих территорию поселения, но это не так. Кроме того, в Федеральном законе нет отдельной статьи, в которой были бы перечислены земли муниципальных образований.

Земли городских и сельских поселений - это земли, находящиеся в пределах этих поселений, в основном - в пределах населенных пунктов. В их составе, как правило, находятся: земли, предназначенные для проживания и социально-культурного обслуживания населения; промышленные земли; рекреационные земли; земли общего пользования; земли, предназначенные для развития поселений; земли для захоронений; иные земли.

При этом в состав территории поселения, как мы отметили ранее, входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

На территории муниципального района, состоящего из нескольких поселений и межселенной территории, помимо перечисленных видов земель находятся земли сельскохозяйственного назначения.

Нужно понимать, что четко разделить земли по видовому признаку в границах конкретного муниципального образования чрезвычайно затруднительно. Кроме того, в границах одного муниципального образования не может быть сразу всех перечисленных нами видов земель.

2.2 Органов местного самоуправления

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть не только непосредственно, но и через органы государственной власти и местного самоуправления. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 2003 г. органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Должностное лицо местного самоуправления - выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Орган местного самоуправления имеет определенные признаки:

1) создается и действует от имени соответствующего муниципального образования. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Поэтому государственные органы (за отдельными исключениями) не участвуют в формировании органов местного самоуправления;

2) создается и действует на основе законов или других нормативно-правовых актов - в установленных ими формах и методами. Так, например, Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предусматривает, что структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

1. реализует полномочия по решению вопросов местного значения, совокупность которых составляет его компетенцию (с общетеоретической точки зрения - выполняет свойственные только ему задачи и функции, реализуя общие функции местного самоуправления). Такие полномочия закрепляет Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 2003 г., другие федеральные законы, законы субъектов РФ, муниципальные правовые акты;

4) характеризуется организационной обособленностью и самостоятельностью в структуре местного самоуправления. Каждый орган местного самоуправления в определенных рамках относительно самостоятелен и организационно обособлен. Некоторые органы местного самоуправления являются юридическими лицами. В соответствии с п. 2 ст. 41 названного Закона органы местного самоуправления, которые в соответствии с ним и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом. Однако структурные подразделения таких органов местного самоуправления самостоятельностью не обладают (как и правами юридического лица), например, комиссии представительного органа муниципального образования.

5) наделен властными полномочиями, т.е. его решения принимаются от имени муниципального образования, носят обязательный для всех характер и при необходимости подкрепляются принудительной силой (в том числе государства). В соответствии с п. 3 ст. 7 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 2003 г. муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

Данный признак позволяет отличать муниципальные органы (как и государственные) от учреждений и организаций, таковыми не являющихся.

Упорядоченная в соответствии с нормативными правовыми актами совокупность органов местного самоуправления составляет их систему. Она имеет определенную структуру, т.е. внутреннее строение.

В соответствии со ст. 34 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ» структуру органов местного самоуправления составляют:

- представительный орган муниципального образования;

- глава муниципального образования;

- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);

- контрольный орган муниципального образования;

иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Обязательным, за исключением случаев, предусмотренных указанным Федеральным законом, является наличие в структуре органов местного самоуправления:

- представительного органа муниципального образования;

- главы муниципального образования;

- местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования).

Другие органы местного самоуправления являются факультативными (например, контрольный орган местного самоуправления). Хотя принцип разделения властей, применяемый на государственном уровне, не в полной мере может быть реализован в местном самоуправлении, однако определенным образом все же себя проявляет.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Структура органов местного самоуправления в случае образования на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае преобразования существующего муниципального образования определяется населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек - на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования.

В соответствии с п. 3 ст. 34 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

Отдельно необходимо указать на правовое положение избирательной комиссии муниципального образования. В соответствии со ст. 39 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. При этом избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления. Это указывает на уникальное положение избирательных комиссий муниципального образования, которые занимают промежуточное положение между государственными органами и органами местного самоуправления.

Тем не менее, сложно назвать такое решение законодателя безупречным, так как в соответствии с ч. 2 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в законах и иных нормативных правовых актах РФ слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, т.е. избирательная комиссия муниципального образования (исходя из формально-юридического смысла данного словосочетания) не может не быть органом местного самоуправления. На этот момент уже обращалось внимание в специальной литературе. Однако в науке конституционного и муниципального права единого мнения по этому поводу не сложилось.

Классификация органов местного самоуправления возможна по различным основаниям.

В зависимости от способа формирования органы местного самоуправления подразделяются на выборные и создаваемые в ином порядке.

Выборные органы местного самоуправления образуются в результате муниципальных выборов, проводимых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (пример - представительные органы местного самоуправления).

Создаваемые в ином порядке - например, в порядке назначения (глава местной администрации). Однако определенности и единообразия в наименовании способов формирования органов местного самоуправления в отечественном законодательстве нет.

В зависимости от способа функционирования и порядка принятия решений органы местного самоуправления подразделяются на коллегиальные и единоначалъные.

Коллегиальные органы осуществляют деятельность, принимают решения и несут за них ответственность в коллективном порядке (представительный орган муниципального образования).

Единоначалъные органы возглавляются должностным лицом, за которым остается право окончательного решения и ответственность за него (например, в местной администрации такое лицо - глава).

В зависимости от характера компетенции выделяются органы местного самоуправления общей и специальной компетенции.

В ведении органов общей компетенции находятся все вопросы местного значения данной муниципальной единицы. Это, например, представительный орган местного самоуправления и местная администрация.

Органы специальной компетенции занимаются вопросами, относящимися к какой-либо конкретной сфере. Это, например, контрольный орган местного самоуправления.

Заключение

Современная модель местного самоуправления в Российской Федерации основана на положениях Конституции РФ.

Среди общих проблем, выявленных в процессе формирования законодательной базы местного самоуправления за последние годы, выделяются следующие:

1) несогласованность и не системность законодательства о местном самоуправлении;

2) неполное и непоследовательное законодательное регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления;

3) несоблюдение законодательства РФ о местном самоуправлении;

4) бездействие органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, отсутствие нормативного регулирования на соответствующем уровне вопросов, связанных с осуществлением местного самоуправления;

5) отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов) и органами местного самоуправления;

6) недостаточное обеспечение финансово-экономическими полномочиями самостоятельности муниципальных образований;

7) несовершенство механизмов судебной защиты местного самоуправления;

8) отсутствие права органов местного самоуправления на защиту посредством конституционного судопроизводства прав местного самоуправления и конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления;

9) нехватка квалифицированных муниципальных кадров.

Список использованной литературы

1. Дементьева Н.Н. Местное самоуправление в РФ: М.: Юристъ, 2007. – 589 с.

2. Жариков Н.М. Муниципальное право России: М.: Норма, 2008. – 472 с.

3. Павликов С.Г. Становление местного самоуправления в РФ: М.: Юристъ, 2004. – 609 с.

4. Пауков В.С. Муниципальное право России: М.: Норма, 2009. – 529 с.

5. Постовой Н.В. Муниципальное право России: М.: Норма, 2002. – 423 с.

6. Прокопьев Е.В. Муниципальное право РФ: М.: Юристъ, 2005. – 479 с.

7. Сербиновский Б.Ю. Муниципальное право России: М.: Юристъ, 2007. – 520 с.

Смирнова М.Б. Муниципальное право РФ: М.: Юристъ, 2009. – 458 с.

8. Шихов А.К. Муниципальное право РФ: М.: Юристъ, 2006. – 412 с.

9. Шугрина Е.С. Муниципальное право России: М.: Норма, 2004. – 629 с.

10. Черников В.А. Муниципальное право РФ: М.: Юристъ, 2004. – 428 с.