ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

САМАРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА**

По курсу: **Муниципальное право**

На тему: **Территориальные основы местного самоуправления**

**в РФ. Международное законодательство о местном самоуправлении.**

Выполнила: студентка 2 курса ФВВиДО

Специальность: юриспруденция (ПОХД)

Руководитель:

г. Самара 2011 г.

**Содержание**

Введение

1. Территориальные основы местного самоуправления в РФ

1.1 Понятие территориальных основ в системе местного самоуправления

1.2 Вопросы реформирования территориальной организации местного самоуправления

2. Международное законодательство о местном самоуправлении

2.1 Европейская Хартия Местного самоуправления, как международно-правовой договор

2.2 Структура и основное содержание Европейской Хартии местного самоуправления

2.3 Значение Европейской Хартии местного самоуправления для законодательства РФ

Заключение

Список использованной литературы

**ВВЕДЕНИЕ**

Актуальность темы исследования. Анализу местного самоуправления как правового института посвящено значительное число вышедших в последние годы научных работ. Однако их авторы обычно рассматривают вопросы организационных, правовых, финансово-экономических основ местного самоуправления и крайне редко затрагивают проблемы, связанные с территориальными основами местного самоуправления. Вместе с тем, недостатки территориальной организации местного самоуправления нередко являются препятствием для целостного и эффективного решения задач местного самоуправления, комплексной реализации государственной политики.

Помимо возможности найти решения указанных проблем, особую актуальность изучению территориальных основ местного самоуправления придает принятый Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[1]](#footnote-1) (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ), в соответствии с которым было осуществлено их реформирование. Результатом этой реформы стала унификация территориальной организации местного самоуправления, увеличение более чем вдвое количества муниципальных образований, разделение их на типы, определяющие различный статус муниципальных образований, а также детализация процедур участия населения в определении территориальной организации местного самоуправления. Анализ предпосылок принятия указанного Федерального закона и проблем его реализации необходим не только для идентификации проводимого реформирования в качестве процесса, результатом которого может стать решение обозначенных глобальных проблем, но и для определения предложений, позволяющих преодолеть сложности, возникающие в ходе реформы, а также для осуществления дальнейшего совершенствования территориальных основ местного самоуправления. Решение этих задач требует комплексного, научного подхода к изучению проблем систематизации и переработки соответствующего понятийного аппарата, типологизации муниципальных образований, определения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, практики реализации законодательства, а также к изучению имеющегося опыта реформирования территориальной организации местного управления и самоуправления.

К сожалению, не достаточно хорошо изучены, а потому в должной мере не учитываются при осуществлении правового регулирования, взаимосвязи и взаимозависимости, существующие между территориальными и иными основами местного самоуправления. Кроме того, правовая теория часто не содержит четких ответов на проблемные вопросы территориальной организации местного самоуправления, которые ставит практика. Опыт реформирования территориальной организации местного самоуправления, осуществляемого в субъектах Российской Федерации, в недостаточной мере обобщен и систематизирован на теоретическом уровне. В этих условиях крайне необходимы научные исследования, во-первых, позволяющие определить влияние территориальных основ местного самоуправления на иные институты местного самоуправления, во-вторых, обеспечивающие поиск и решение существующих теоретических проблем территориальной организации местного самоуправления, влияющих на эффективность осуществления ее правового регулирования (в частности исследование понятийного аппарата, используемого при характеристике территориальной организации местного самоуправления, правового статуса муниципальных образований, проблем их отнесения к тем или иным типам), в-третьих, обобщающие ранее сложившийся опыт реформирования территориальной организации местного самоуправления, а также содержащие анализ существующих и прогнозы возникновения новых проблем реализации реформы территориальной организации местного самоуправления, в-четвертых, предлагающие варианты решения таких проблем.

**1. Территориальные основы местного самоуправления в РФ**

**1.1 Понятие территориальных основ в системе местного самоуправления**

местное самоуправление законодательство территориальное

За время, прошедшее с момента закрепления института местного самоуправления, его система неоднократно претерпевала различные изменения, законодательство о местном самоуправлении совершенствовалось, но, тем не менее, многие проблемы до сих пор так и остались нерешенными. Среди этих проблем особое место занимает проблема совершенствования территориальной организации местного самоуправления. Это связано с тем, что институт территориальных основ местного самоуправления - один из базовых институтов муниципального права и поэтому проблемы территориальной организации местного самоуправления предопределяют возникновение или наоборот разрешение проблем в иных сферах организации и функционирования местного самоуправления. Правильное определение взаимосвязей и взаимозависимостей между территориальными и другими основами местного самоуправления необходимо для корректировки правового регулирования общих принципов его организации.

В юридической учебной литературе встречаются теоретические определения понятия территориальной основы местного самоуправления, однако в большей степени авторы обходят данный вопрос. По мнению Фадеева В.И.[[2]](#footnote-2) территориальная основа местного самоуправления как институт муниципального права представляет собой совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления. Некоторые авторы рассматривают понятие территориальных основ в более широком смысле. Так, по мнению Чиркина В.Е.[[3]](#footnote-3) территориальная основа местного самоуправления - это его территориальная организация, она включает понятие территории, на которой создается местное самоуправление, ее состав, порядок создания, преобразования, объединения и упразднения муниципального образования. Аналогичную позицию занимает Ревенко Л.А., по мнению которой структурный анализ понятия «территориальные основы местного самоуправления» позволяет выделить его следующие основные составляющие[[4]](#footnote-4):

1. определенный законодательством круг территорий, на которых осуществляется местное самоуправление;

2. зафиксированные законодательством положения, определяющие ведущую роль населения в решении вопросов территориального устройства муниципального образования;

3. установленные законодательством виды земель, составляющих территорию муниципального образования;

4. принципы формирования территорий муниципальных образований.

Такой подход к определению понятия «территориальные основы местного самоуправления» представляется правильным, поскольку он отражает специфику тех общественных отношений, которые являются его содержанием. Однако с учетом изменений федерального законодательства, регулирующего принципы территориальной организации местного самоуправления, можно добавить к упомянутым составляющим принципы наделения муниципальных образований статусом муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений. Важным представляется определить различия между территориальными основами и территориальной организацией местного самоуправления. Проведенный анализ показывает, что понятие «территориальная организация местного самоуправления» является более узким и используется для обозначения пространственной формы организации муниципальной власти.

Территориальная организация местного самоуправления представляет собой форму устройства муниципальной власти. Правовой формой устройства муниципальной власти являются муниципальные образования. Как таковые в законодательстве Российской Федерации определяются городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа и внутригородские территории городов федерального значения (абз.7 ст.2, ст. 11 Федерального закона №131-ФЗ). Данные муниципальные образования системно связаны. В целом они составляют децентрализованную территориальную структуру местного самоуправления в Российской Федерации. На основе территориальной организации местного самоуправления формируется система муниципального правления (форма муниципального правления). В Федеральном законе №131-ФЗ система правления отражается в понятиях «структура органов местного самоуправления» (ст.34) и «формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» (ст.22-23). Органы местного самоуправления и прямые формы осуществления (участия) населением муниципальных образований публичной власти составляют организационно-функциональную структуру муниципальной власти, посредством которой достигается решение вопросов местного значения.

Форма территориального устройства муниципальной власти и формы муниципального правления есть основные элементы целостности организации местного самоуправления. Характеристики целостности организации местного самоуправления в юридической литературе мало изучены, хотя список научных работ, связанных, например, с изучением отдельных элементов организационно-функциональной структуры, достаточно велик. Но все они касаются отдельных сторон этого комплексного явления.

В учебном курсе «Муниципальное право» рассматривается институт территориальные основы местного самоуправления, который объединяет совокупность правовых норм закрепляющих территориальную организацию местного самоуправления[[5]](#footnote-5).

В то же время в Федеральном законе №131-ФЗ термин «территориальные основы местного самоуправления» не используется, а закрепляется понятие «территориальная организация местного самоуправления».

Соотношение между территориальной организацией местного самоуправления и территориальными основами местного самоуправления состоит в следующем. Понятие территориальной организации местного самоуправления является более узким и используется для обозначения сложившейся системы муниципальных образований и существующих между ними взаимосвязей, а содержание понятия территориальные основы местного самоуправления включает в себя не только территориальную организацию местного самоуправления, но и существующие правила ее определения.

Все институты местного самоуправления тесно взаимосвязаны. Территориальные основы местного самоуправления, во многом, будучи обусловленными потребностью оптимального осуществления полномочий на определенной территории в зависимости от характера этих полномочий (компетенционные основы местного самоуправления), в свою очередь повлияли на дальнейшее развитие компетенционных основ, а также правовых, организационных и финансово-экономических основ местного самоуправления.

**1.2 Вопросы реформирования территориальной организации местного самоуправления**

Наиболее сложные проблемы, требующие принятия неотложных решений, возникают в ходе территориальной реформы местного самоуправления. Это особенно касается субъектов РФ, в которых муниципальные образования существуют только на уровне крупных городов и административных районов. Как правило, в этих субъектах РФ на сельских территориях (волости, сельсоветы, сельские округа), в поселках и городах районного значения имеются территориальные администрации, которые являются структурными подразделениями районных администраций. Именно здесь должны возникнуть новые поселенческие муниципальные образования[[6]](#footnote-6).

На ход реформы накладывается тенденция осуществить ее с минимальным изменением границ, сложившихся административных и хозяйственных связей. Однако это палка о двух концах. С одной стороны, всякий переход населенного пункта из одной муниципальной территории в другую вызывает массу житейских проблем: изменение адреса, переоформление прав собственности на недвижимость, прикрепление к территориальному органу пенсионного фонда и т.д. и неизбежно влечет за собой неприятие части населения. С другой стороны, сложившееся в советский период административно-территориальное устройство субъектов РФ во многих случаях является экономически нецелесообразным, неудобным для населения и препятствующим осуществлению его права на местное самоуправление, а трудности перехода являются все же сугубо временными и преходящими[[7]](#footnote-7).

В ходе территориальной реформы местного самоуправления возникли следующие проблемы

1) Выбор альтернативы для города (кроме крупных городов), являющегося на сегодня муниципальным образованием: городской округ или городское поселение. Положения Федерального закона № 131-ФЗ, связанные с порядком наделения городского поселения статусом городского округа или лишения такого статуса, содержат в себе противоречие. С одной стороны, в ч.3 ст. 84 сказано, что городские поселения, являющиеся на день вступления закона в силу муниципальными образованиями, являются городскими округами (по умолчанию). В ч.7 ст. 13 сказано, что лишение городского поселения, являющегося на сегодня муниципальным образованием, статуса городского округа возможно только с согласия населения, выявленного путем голосования, и не допускается при отсутствии согласия на такое изменение. То есть вроде бы введены механизмы защиты городов от лишения их статуса городского округа и перевода в разряд поселений. Однако с другой стороны, в ч.2 ст. 11 указано, что наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ при наличии в качестве одного из условий «сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) закрепленных за ними вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий». Закон ничего не говорит о том, как поступать в случае, если такие условия отсутствуют. Между тем, прилегающие к городу сельские территории, как правило, не имеют своей развитой инфраструктуры и опираются на инфраструктуру города. И это может служить поводом для инициирования субъектами РФ процесса массового перевода городов в статус поселений. Крайнюю позицию в данном вопросе заняло руководство Ставропольского края, которое вознамерилось перевести в статус городских поселений все города края, включая даже его столицу – г. Ставрополь. Конечно, допустить этого нельзя, хотя формальная зацепка за ч. 2 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ у краевой власти вроде бы имеется. В то же время, малому и среднему городу, являющемуся административным центром района, во многих случаях более целесообразно иметь статус городского поселения, чем городского округа. Это создает возможности объединения в рамках муниципального района оказания услуг жителям и города и окружающей территории в таких жизненно важных сферах, как образование, здравоохранение, охрана общественного порядка, иметь в этих сферах единые органы муниципального управления. А чисто городские проблемы остаются за городской властью. Однако соответствующее решение должно быть решением самих жителей, как это и предусматривает закон[[8]](#footnote-8).

2) Закон исключает возможность существования муниципальных образований типа «крупный город – район». Таких муниципальных образований сегодня немало: Ангарск и одноименный район в Иркутской области, Междуреченск и район в Кемеровской области, Уссурийск и район в Приморском крае, Мирный и район в Республике Саха (Якутия) и др. Во всех этих случаях соответствующие города не являются на сегодня отдельными муниципальными образованиями и у субъектов РФ есть все формальные правовые основания провозгласить их городскими поселениями без всяких голосований населения. А если придать этим городам статус городских округов, то на окружающей территории надо создавать муниципальные районы, административными центрами которых будут те же города.

Исторически миссией города всегда было и остается инфраструктурное обеспечение, освоение и развитие окружающей его территории. Не отрицая роли городов как точек экономического роста региона в целом, следует признать, что почти каждый город является одновременно экономическим, культурным и иным центром прилегающей к нему территории, причем, чем крупнее город – тем больше его ареал. Наделение города, являющегося центром окружающей территории, статусом городского округа создает эффект «бублика», когда окружающая территория остается без малой столицы, а экономические и другие связи города и пригородной зоны существенно осложняются. Конечно, эти вопросы могут быть решены с помощью межмуниципальной кооперации, создания межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций, однако экономические механизмы такой кооперации пока не отработаны и реальный опыт отсутствует. Поэтому следовало бы разрешить (хотя бы в порядке эксперимента) сохранение в некоторых случаях объединенного муниципального образования «город-район», органы местного самоуправления которого будут наделены компетенцией городского округа для собственно городской территории и компетенцией муниципального района для остальных городских и сельских поселений района[[9]](#footnote-9).

Следует признать, что реальная жизнь далеко не всегда вписывается в стандартные рамки законодательных норм, и согласиться в данном конкретном случае с предложениями города и области.

3) Одной из самых сложных проблем территориальной реформы является проблема статуса поселков городского типа (рабочих поселков), находящихся в настоящее время в административном подчинении городских муниципальных образований[[10]](#footnote-10). Чаще всего они возникли как спутники крупных городов при строительстве промышленных предприятий. Многие поселки отделены от базовых городов сельской территорией и удалены от них на расстояние от 5 до 40 км. Поселки имеют автономную инженерную и социальную инфраструктуру, обеспечивающую оказание услуг населению, необходимый налоговый потенциал, т.е. все условия, необходимые для осуществления местного самоуправления в статусе городских поселений. Однако если базовый город получает статус городского округа, то данные поселки должны будут перейти в какой то муниципальный район, скорее всего в тот, административным центром которого является базовый город.

4) В ряде субъектов РФ при установлении границ городских округов им не оставляют территорий для развития. Конфликтные ситуации по границам между городом и прилегающим районом решаются, как правило, в пользу района. Это прямо противоречит положениям пп.3 ч.1 ст.11 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которому в состав территории поселения должны входить территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. В связи с этим потребуется большая и срочная работа по установлению или корректировке городской черты городов.

5) Серьезной проблемой при установлении границ городских округов являются пригородные территории, на которых расположены дачные участки и зоны отдыха горожан. По логике вещей, они должны быть отнесены к рекреационным территориям и территориям традиционного природопользования жителей городских округов и включаться в их состав. Действительно, ели там пребывает не сельское, а городское население, то город и должен заботиться об охране правопорядка на этих территориях, оказании скорой медицинской помощи, вывозу бытовых отходов и т.д. У муниципального района такого интереса нет. По данному вопросу необходимо соответствующее толкование норм п.3 ч.1 ст.11.

6) Чрезмерно усложнен в Федеральном законе № 131-ФЗ порядок формирования межселенных территорий в субъектах РФ с низкой плотностью населения. Если законом установлено (ч.3 ст. 11), что к территориям с низкой плотностью населения относятся территории субъектов РФ или отдельных муниципальных районов в субъектах РФ, плотность населения сельских поселений в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельских поселений по РФ в целом, и Правительством РФ задана эта средняя цифра, то все остальное должно решаться субъектами РФ самостоятельно. Между тем, закон установил, что перечень таких территорий утверждается Правительством РФ.

Представляется, что межселенные территории могут существовать и в муниципальных районах, средняя плотность сельского населения в которых выше норматива, установленного Правительством РФ.

7) Еще одна проблема – сверхмалые муниципальные образования[[11]](#footnote-11). В п.9 ч.1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ сказано, что на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделяться статусом поселения и не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан. Из этой формулировки следует, что при численности населения свыше 100 человек и удаленности от других населенных пунктов или трудной доступности данный населенный пункт должен в обязательном порядке приобрести статус поселения. Формальное следование этой норме приведет к существенному росту общего количества экономически и организационно слабых поселенческих муниципальных образований, в том числе в случаях, когда жители будут против. Представляется необходимым либо вообще исключить из закона данную норму, либо увеличить предельную численность населения для обязательного создания сельского поселения до 300-500 чел. Конечно, это не должно трактоваться как запрет на создание поселений и с меньшей численностью населения, если такова будет воля населения.

Скорейшее решение перечисленных проблем территориальной организации местного самоуправления является неотложной задачей. Лозунг должен быть таков: меньше запретов и ограничений, больше свободы в выборе наиболее эффективных и приемлемых для населения решений[[12]](#footnote-12).

**2. Международное законодательство о местном самоуправлении**

**2.1 Европейская Хартия Местного самоуправления, как международно-правовой договор**

Для решения международно-правовых проблем развития местного самоуправления в Европе создан Конгресс местных и региональных органов, который входит в структуру органов Совета Европы. Конгресс состоит из двух палат: Палаты местных органов власти и Палаты регионов. Заседания Конгресса проводятся один раз в год во Дворце Европы в Страсбурге. Конгресс является совещательныморганом, а его решения носят рекомендательный характер. Российская Федерация является членом Совета Европы с 1996 г. и с этого же времени принимает участие в работе Конгресса местных и региональных органов власти Европы.

Европейская Хартия местного самоуправления является основным международным источником правового регулирования сферы местного самоуправления. По своей юридической природе она является международно-правовым договором, и поэтому Хартию следует применять, учитывая особенности такой формы нормативно-правового акта.

В частности, следует иметь в виду особую важность Преамбулы Хартии, поскольку по общему правилу все сомнения, возникающие при толковании конкретных положений, содержащихся в тексте международно-правового договора, должны толковаться с учетом Преамбулы толкуемого договора. А именно:

Ни одно толкование не должно противоречить ни одному из принципов, сформулированных в Преамбуле.

Если возможно толкование, прямо соответствующее одному из принципов, сформулированных в Преамбуле, то именно такое толкование и следует предпочесть всем прочим.

В случае с Европейской Хартией местного самоуправления такой подход к толкованию тем более обоснован, что сама Хартия является юридической конкретизацией другого документа – Декларации принципов местного самоуправления, датируемой 1968 годом. Последовавшие многолетние и много раундовые консультации привели в 1981 году к выработке текста Хартии. Еще 4 года ушли на его доработку. И только в июне 1985 года в Страсбурге Европейская Хартия местного самоуправления была принята Комитетом министров Совета Европы в форме конвенции 15 октября 1985 года.

Открытый характер конвенции позволил ряду стран присоединиться к Хартии. В частности, от имени России Хартия была подписана 28 февраля 1996 года, ратифицирована федеральным законом в 1998 году и вступила в силу с 1 сентября 1998 года.

Из факта ратификации Хартии и вступления ее в силу на территории РФ нередко делается вывод о необходимости неукоснительного выполнения всех требований Хартии органами государственной власти и местного самоуправления РФ. Однако, во-первых, Европейская Хартия местного самоуправления, как и многие другие «проектные» документы Евросоюза, является не самоисполнимым международным договором, для реализации которого требуются серьезные изменения в национальных правовых системах государств-участников договора, а эти изменения невозможно и даже опасно производить в сжатые исторические сроки. Поэтому присоединение к не самоисполнимым международным договорам требует от присоединившихся стран: а) не предпринимать действий, противоречащих целям и принципам договора, изложенным в его Преамбуле и б) по мере возможности последовательно вносить изменения в национальное законодательство, направленные на все более полную реализацию положений договора.

А во-вторых, в тексте самой Хартии указано, что ее участники должны выполнять отнюдь не все требования, а только определенное их количество. И сами нормы в значительной части относятся к так называемому мягкому международному праву. Отметим, что такой подход характерен для не самоисполнимых договоров вообще и для «проектных» документов Единой Европы в частности[[13]](#footnote-13).

Важно подчеркнуть, что Комитет министров Совета Европы, принявший Хартию, сознательно и целенаправленно создал ее не как свод императивных норм, но как инструмент формирования и реализации единой юридической политики в сфере местного самоуправления, оставляя за присоединившимися государствами большую свободу маневра при реализации такой политики.

**2.2 Структура и основное содержание Европейской Хартии местного самоуправления**

Европейская Хартия местного самоуправления представляет собой относительно небольшой по объему документ, состоящий из Преамбулы и 18 статей, сгруппированных в три части. Статьи озаглавлены, части заглавий не имеют. Статья 1 не включена ни в одну из частей и размещена непосредственно после Преамбулы.

В Преамбуле изложены общие принципы местного самоуправления, разделяемые органами государственной власти договаривающихся государств. Первыми названы цели формирования Единой Европы, причем «заключение соглашений в области управления» называется одним из средств, служащих достижению цели объединения Европы.

Остальные формулировки Преамбулы характеризуют местное самоуправление как самостоятельную демократическую ценность и как эффективный механизм народовластия. В частности, декларируется, что «органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя», причем участие граждан в местном самоуправлении фактически признается одной из форм их участия в государственном управлении. Так, говорится, что «право граждан участвовать в управлении государственными делами… наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне».

Органы местного самоуправления видятся авторам Хартии как «пользующиеся значительной самостоятельностью в отношении полномочий, порядка их осуществления и средств, необходимых для выполнения своих функций».

Основное содержание местного самоуправления раскрывается в части I характеризуемого документа, состоящей из десяти статей (ст. 2 – 11). Статья 2 устанавливает, что «принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства».

Статья 3 (ч.1) содержит определение местного самоуправления, под которым понимается «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»[[14]](#footnote-14).

Статья 3 (ч.2) дает больше всего поводов для политических споров, поскольку устанавливает, что местное самоуправление «осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом».

Статья 4 требует установить основные полномочия органов местного самоуправления в конституционном или ином законодательном порядке. Допускается делегирование органам местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти по решению конкретных задач.

Статья 5 специально посвящена защите границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, и в частности устанавливает, что «изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом».

Статья 6 закрепляет за органами местного самоуправления право самостоятельно определять собственную административную структуру, не нарушая при этом более общих законодательных положений, а также устанавливает основы муниципальной службы, при этом главными критерием подбора кадров называются личные достоинства и компетентность.

Статья 7 устанавливает основы статуса местных выборных лиц, причем главным принципом провозглашается возможность свободного осуществления мандата. Предусматривается денежная компенсация расходов в связи с осуществлением мандата, а также указывается, что «функции и деятельность, не совместимые с мандатом местного выборного лица, могут устанавливаться только законом или основополагающими правовыми принципами»[[15]](#footnote-15).

Статья 8 предусматривает возможность административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, однако жестко ограничивает такой контроль. В частности, оговаривается, что «любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом» и, «как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов».

Самая объемная статья Хартии – статья 9 – посвящена, как и во многих документах Единой Европы, финансовым вопросам. Наиболее общие принципы финансирования местного самоуправления сводятся к тому, что «органы местного самоуправления имеют право… на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий» и что «финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом». Вместе с тем, признается неизбежность неравенства финансовой обеспеченности муниципалитетов. В связи с этим рассматриваются принципы государственной бюджетной поддержки местного самоуправления.

«Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов», - заявляется в Хартии. Однако тут же оговаривается, что «такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции».

Дабы избежать увязывания финансовой помощи муниципалитетам с принятием ими тех или иных конкретных решений, авторы Хартии заявляют, что «предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов». «Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции», - декларируется в Хартии.

За органами местного самоуправления признается право на сотрудничество в рамках закона и право на ассоциацию, что указывается в статье 10. Наконец, статья 11 признает за муниципалитетами право на судебную защиту. Таковы вкратце основные тезисы, определяющие правовой статус местного самоуправления в европейских странах.

Часть II Хартии вкупе со статьей 1 посвящена обязательствам и оговоркам, а часть III традиционно содержит так называемые заключительные положения, связанные с вступлением договора в силу и его действием во времени и пространстве, а также информационным и техническим вопросам. Заключительные положения в рамках данной темы не рассматриваются, а рассмотрению обязательств посвящена часть II настоящей статьи, поскольку нормы, содержащиеся в ее статьях, предусматривают большую свободу политико-юридического маневра для стран, присоединившихся к конвенции, в том числе, и Российской Федерации[[16]](#footnote-16).

Здесь же уместно обобщить сказанное о структуре и основном содержании Хартии, сделав вывод, что в Преамбуле и статьях рассматриваемого документа сформулированы основные принципы местного самоуправления и наиболее важные нормы юридического регулирования этой сферы общественных отношений.

**1.3 Значение Европейской Хартии местного самоуправления для законодательства РФ**

Значение Хартии как источника муниципального права состоит в следующем:

- устанавливает и закрепляет общепризнанные принципы существования местного самоуправления в политико-правовой системе государств;

- определяет минимальные гарантии местного самоуправления, требуемые от органов государственной власти;

- имеет приоритет перед национальным правом.

Как отмечалось выше, Российская Федерация присоединилась к Европейской Хартии местного самоуправления путем подписания и последующей ратификации. Однако это не значит, что все положения Хартии должны немедленно и неукоснительно выполняться на территории РФ. Можно указать на три группы ограничений юридической силы Хартии и ее отдельных положений на территории РФ.

Первая группа ограничений проистекает из высшей юридической силы Конституции РФ и Федеральных Конституционных законов по отношению к ратифицированным международным договорам РФ.

В политической и правовой публицистике принято ссылаться на статью 15 Конституции РФ, часть 4 которой гласит: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Однако часть 1 той же статьи Основного Закона устанавливает, что «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ»[[17]](#footnote-17).

Поскольку в соответствии с федеральным законом № 101-ФЗ от 15.05.1995 «О международных договорах Российской Федерации» ратификация международных договоров Российской Федерации производится в форме принятия федерального закона, то такой закон не может иметь высшую юридическую силу ни по отношению к Конституции РФ, ни по отношению к Федеральным Конституционным законам. Федеральный закон, ратифицирующий международный договор РФ, создает такие юридические последствия, которые связаны с превращением правовых норм, содержащихся в ратифицируемом международном договоре, в нормы федерального закона. Вместе с тем, из смысла статьи 15 (ч. 4) Конституции РФ следует, что международный договор РФ, ратифицированный федеральным законом, будет иметь высшую юридическую силу по отношению к прочим федеральным законам и иным нормативно-правовым актам, обладающим менее высокой юридической силой.

Таким образом, правовые нормы, содержащиеся в ратифицированных международных договорах РФ должны применяться, если они не противоречат Конституции РФ и Федеральным Конституционным законам РФ. В случае с нормами Европейской Хартии местного самоуправления речь идет, очевидно, о нормах, содержащихся в статьях главы 8 Конституции РФ.

Вторая группа ограничений связана с не обязательностью немедленного исполнения всех правовых норм, содержащихся в ратифицированных международных договорах, обладающих признаками не самоисполнимых договоров, о чем говорилось выше. Осознавая, что Европейская Хартия местного самоуправления окажется не самоисполнимым договором для государств, которые присоединятся к конвенции, авторы Хартии предусмотрели в ее тексте механизмы постепенной реализации отдельных ее норм в разных государствах.

Поэтому третья группа ограничений юридической силы Хартии вытекает из текста самого этого документа. Так, уже статья 1 устанавливает условный характер соблюдения обязательств, содержа отсылочную норму на статью части II того же документа: «Стороны обязуются соблюдать следующие статьи в том порядке и объеме, как это предусмотрено статьей 12 настоящей Хартии».1

Упомянутая в отсылочной норме статья 12 (ч. 1) требует от государств, подписавших Хартию, соблюдать отнюдь не все пункты части II, а только 20 из них, хотя оговаривается, что 10 пунктов должны относиться к числу наиболее принципиальных, список которых приводится в той же части статьи 12. Часть 2 той же статьи свидетельствует, что пункты, которые будут соблюдаться с момента присоединения к Хартии, каждое государство выбирает самостоятельно, и при сдаче ратификационной грамоты на хранение уведомляет Генерального секретаря Совета Европы о том, какие именно пункты выбраны. В последствии то же государство может уведомить Генерального секретаря Совета Европы о принятии на себя обязательства по соблюдению еще одного или нескольких пунктов, и такие обязательства рассматриваются как составная часть ратификации.

В тексте части II Хартии предусмотрено еще одно важное ограничение ее действия в зависимости от воли государств, подписывающих конвенцию. Так, статья 13 декларирует, что «принципы местного самоуправления, содержащиеся в настоящей Хартии, распространяются на все существующие, на территории Стороны категории органов местного самоуправления»[[18]](#footnote-18). Но и здесь есть возможность ограничения: «При сдаче на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении каждая Сторона может указать категории органов местного или регионального самоуправления, которыми она намерена ограничить применение настоящей Хартии, или те категории, которые она намерена исключить из сферы применения Хартии».

Наконец, в тексте части III, трактующей заключительные положения, также имеется возможность ограничения действия Хартии, сформулированная в форме территориальной оговорки. Статья 13 предусматривает, что «в момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии, одобрении или присоединении к Хартии любое государство может указать территорию или территории, в отношении которых будет применяться настоящая Хартия».

Итак, Европейская Хартия местного самоуправления имеет важное значение для законодательства Российской Федерации, являясь международно-правовым источником российского муниципального права. Однако Конституция РФ и Федеральные Конституционные законы РФ имеют по отношению к Хартии высшую юридическую силу, что касается, в том числе, и правовых норм, содержащихся в статьях главы 8 Конституции РФ. Кроме того, самим текстом Хартии определено, что с момента ее ратификации государство обязано соблюдать не все нормы, а только изложенные в определенном числе пунктов текста Хартии.

Несмотря на указанные ограничения, руководство Российской Федерации придает большое значение постепенной реализации положений Хартии, которая признается ориентиром развития муниципального права России. Об этом свидетельствует и тот факт, что проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прошел экспертизу в европейских экспертных организациях, в том числе, на предмет соответствия духу и букве Европейской Хартии местного самоуправления.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

С принятием Федерального закона № 131-ФЗ начата реформа местного самоуправления, целью которой было существенное улучшение качества оказания услуг органами публичной власти населению через следующие механизмы: обеспечение четкого разграничения полномочий и ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления, создание баланса власти внутри регионов, прекращение практики «нефинансируемых мандатов», осуществление конституционного права граждан на местное самоуправление.

Концепция реформы предусматривала создание модели местного самоуправления, базирующейся на принципах, во-первых, максимального приближения местной власти к населению, во-вторых, наделения ее необходимыми полномочиями и ресурсами для самостоятельного решения вопросов местного значения. В этой связи базовым уровнем местного самоуправления должен был стать поселенческий уровень. Для координации деятельности поселений предусматривалось создание районного уровня власти, также включенного в систему местного самоуправления. В целом в результате реформы должен быть реализован принцип «поселение для населения, район для поселения».

За время, прошедшее после принятия Федерального закона № 131-ФЗ, на федеральном, региональном и местном уровнях в большей части сформирована необходимая нормативная правовая база, создаются условия для поступательного развития экономики и социальной сферы в муниципальных образованиях.

Большая часть функций в сфере социально-экономического развития передана на региональный и местный уровень, определены единые принципы функционирования системы местного самоуправления. В связи с этим можно констатировать, что переходный период создания институтов, необходимых для организации местного самоуправления, в целом завершен.

В Российской Федерации построена современная унифицированная модель территориальной организации местного самоуправления с разными видами муниципальных образований, которая реализуется в городских и сельских поселениях, муниципальных районах, а также в городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Проведено разграничение полномочий Российской Федерации, ее субъектов и местного самоуправления – с одновременной передачей большей части функций в сфере социально-экономического развития на региональный и местный уровень, определены финансовая и материальная основа местного самоуправления, а также единые принципы его функционирования, упорядочено территориальное и бюджетное устройство.

Вместе с тем, практика реализации Федерального закона №131-ФЗ выявила ряд правовых и других проблем, требующих дальнейшего совершенствования федерального законодательства и иных решений.

Все институты местного самоуправления тесно взаимосвязаны. Территориальные основы местного самоуправления, во многом, будучи обусловленными потребностью оптимального осуществления полномочий на определенной территории в зависимости от характера этих полномочий (компетенционные основы местного самоуправления), в свою очередь повлияли на дальнейшее развитие компетенционных основ, а также правовых, организационных и финансово-экономических основ местного самоуправления.

Территориальные основы местного самоуправления как институт муниципального права представляют собой совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: формирование и состав территории муниципального образования, границы территории муниципального образования, порядок их установления и изменения.

Процесс территориальных изменений затронул не только существующие муниципальные образования, но и сказался на сложившейся системе взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, с федеральными территориальными органами исполнительной власти. И, самое главное, реформа территориальной организации местной власти прямо или косвенно затронуло все население. Поэтому Федеральным законом №131-ФЗ предусмотрены гарантии участия населения в этом процессе. Основной из таких гарантий, которая является прямым следствием конституционных положений, является недопустимость изменения границ и территорий существующих муниципальных образований, изменение их статуса без согласия населения.

Более того, необходимо разъяснять выдвигаемые инициативы, доводить до сведения граждан возможные последствия для населения тех мер, которые предлагаются. Поскольку институт голосования по вопросу изменения границ и преобразования муниципальных образований применяется впервые в федеральном законодательстве, а этапы его проведения по времени и основным процедурам соответствуют аналогичным условиям при проведении местного референдума, необходимо будет широко разъяснить избирателям отличие этого института от института референдума.

Результаты проводимой муниципальной реформы, особенно в части реализации новых принципов территориальной организации местного самоуправления во многом зависят от правильного понимания соотношения административно-территориального и муниципально-территориального устройства субъектов РФ. В этой связи важно подчеркнуть, что административно-территориальное устройство субъектов РФ первично по отношению к территориальной организации местного самоуправления, поскольку именно в соответствии с административным устройством территории субъекта РФ организуется деятельность не только органов государственной власти этого субъекта, но и федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления.

**Список использованной литературы**

1. **Нормативно-правовые акты**
	1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 26.01.2009, N 4, ст. 445.
2. ФЗ от 11 апреля 1998 года «О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ //Российская газета. №202 - 08.10.2003.
4. Федеральный закон от 04.07.2003 N 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 22.07.2008, с изм. от 05.04.2009) // «Собрание законодательства РФ», 07.07.2003, N 27 (ч. 2), ст. 2709.
5. Федеральный закон от 14 июля 1992 г. (ред. от 27.12.2009 г.) № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»
6. Закон РФ от 06.07.1991 N 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // «Ведомости СНД и ВС РСФСР», 18.07.1991, N 29, ст. 1010;
7. Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 1993г «Положении об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №1760 // «Собрание актов Президента и Правительства РФ», 01.11.1993.
8. **Специализированная литература**
9. Васильев В. И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // В.И. Васильев / Журнал российского права. -2006 . - № 3. - С. 3-11.
10. Выдрин И.В. Муниципальное право России: Учебник для вузов. // Выдрин И.В., Кокотов А.Н. / - М., 2002.
11. Дементьев А.Н., Першин Е.В. Реформирование территориальных основ местного самоуправления // А.Н. Дементьев, Е.В. Першин / Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. -2004. - № 7.
12. Дементьев А.Н. Проблемы реформирования территориальной организации местного самоуправления; // А.Н. Дементьев / «Федерализм», 2005, №1 С. 43
13. Замотаев А. А. О некоторых проблемах реализации переходных положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (о вопросах установления границ и статусов муниципальных образований) // А.А. Замотаев / «Государственная власть и местное самоуправление». - 2005. - № 1. - С. 7-14.
14. Киселева А.М. Развитие территориального общественного самоуправления в крупном городе; // А.М. Киселева / Социологические исследования, 2008, № 10. - С. 73-80.
15. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. «Муниципальное право Российской Федерации»: учеб. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. — 672 с.
16. Налетов В. О некоторых проблемах правового регулирования местного самоуправления; // В. Налетов / «Муниципальное право». 2005.- №2.- С.37-43.
17. Постатейный комментарий к Европейской Хартии местного самоуправления. СПС - Консультант Плюс.
18. Постовой Н.В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления России. // Н.В. Постовой / - М., 2001.
19. Ревенко Л.А. Территориальные основы местного самоуправления // Л.А. Ревенко / Научные труды Московской академии экономики и права. - М., 2001. - С.97-98.
20. Сокол-Номоконов Э.Н. О некоторых аспектах формирования территориальных основ местного самоуправления в Российской Федерации в условиях правовой реформы; // Сокол-Номоконов Э. Н., Макаров А. А/ «Государственная власть и местное самоуправление» - 2004 - № 6 - С. 19-24.
21. Сергеев А.А. Проблемы законодательного регулирования территориальных основ местного самоуправления // А.А. Сергеев / ж-л «Муниципальное право». 2002. № 1.
22. Тимофеев Н. С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации // Н.С. Тимофеев/ Издательство Московского университета, 2007. - 128 с.
23. Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник. // В.Е. Чиркин / - М., Юрист, 2004. - С. 277.
24. Шугрина Е.С. Установление критериев формирования разных типов муниципальных образований как гарантия права на осуществление местного самоуправления; // Е.С. Шургина / Городское управление, 2008, № 8. - С. 32-37.
1. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ //Российская газета. №202 - 08.10.2003 [↑](#footnote-ref-1)
2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. «Муниципальное право Российской Федерации»: учеб. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 222, 312 [↑](#footnote-ref-2)
3. Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник. // В.Е. Чиркин / - М., Юрист, 2004. - С. 277. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ревенко Л.А. Территориальные основы местного самоуправления // Л.А. Ревенко / Научные труды Московской академии экономики и права. - М., 2001. - С.97-98. [↑](#footnote-ref-4)
5. Выдрин КВ., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов. М., 2002. С.113. [↑](#footnote-ref-5)
6. Дементьев А.Н., Першин Е.В. Реформирование территориальных основ местного самоуправления // А.Н. Дементьев, Е.В. Першин / Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. -2004. - № 7. [↑](#footnote-ref-6)
7. Налетов В. О некоторых проблемах правового регулирования местного самоуправления // В. Налетов / «Муниципальное право». 2005.- №2.- С.37-43 [↑](#footnote-ref-7)
8. Дементьев А.Н. Проблемы реформирования территориальной организации местного самоуправления; // А.Н. Дементьев / «Федерализм», 2005, №1 С. 38-43 [↑](#footnote-ref-8)
9. Киселева А.М. Развитие территориального общественного самоуправления в крупном городе; // А.М. Киселева / Социологические исследования, 2008, № 10. - С. 73-80 [↑](#footnote-ref-9)
10. Шугрина Е.С. Установление критериев формирования разных типов муниципальных образований как гарантия права на осуществление местного самоуправления; // Е.С. Шургина / Городское управление, 2008, № 8. - С. 32-37 [↑](#footnote-ref-10)
11. Налетов В. О некоторых проблемах правового регулирования местного самоуправления; // В. Налетов / «Муниципальное право». 2005.- №2.- С.37-43 [↑](#footnote-ref-11)
12. Замотаев А. А. О некоторых проблемах реализации переходных положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (о вопросах установления границ и статусов муниципальных образований) // А.А. Замотаев / «Государственная власть и местное самоуправление». - 2005. - № 1. - С. 7-14. [↑](#footnote-ref-12)
13. Сокол-Номоконов Э.Н. О некоторых аспектах формирования территориальных основ местного самоуправления в Российской Федерации в условиях правовой реформы; // Сокол-Номоконов Э. Н., Макаров А. А/ «Государственная власть и местное самоуправление» - 2004 - № 6 - С. 19-24. [↑](#footnote-ref-13)
14. ФЗ от 11 апреля 1998 года «О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466. [↑](#footnote-ref-14)
15. Постатейный комментарий к Европейской Хартии местного самоуправления. СПС - Консультант Плюс. [↑](#footnote-ref-15)
16. Постатейный комментарий к Европейской Хартии местного самоуправления. СПС - Консультант Плюс. [↑](#footnote-ref-16)
17. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 26.01.2009, N 4, ст. 445. [↑](#footnote-ref-17)
18. Постатейный комментарий к Европейской Хартии местного самоуправления. СПС - Консультант Плюс. [↑](#footnote-ref-18)