**ПЛАН**

*ВВЕДЕНИЕ*

*ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ*

*§1. Понятие и система местного самоуправления в России*

*§2. Принципы местного самоуправления*

*§3. Функции местного самоуправления*

*ГЛАВА 2. НОРМАТИВНО ПРАВОВЫЕ АКТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ПРЕДМЕТ ПРАВООХРАНЫ*

*§1. Нормативно-правовые акты федерального уровня.*

*- Нормы конституции российской федерации о местном*

*самоуправлении*

*- Федеральные законы и подзаконные нормативно-правовые акты*

*§2. Нормативные правовые акты субъектов российской федерации*

*§3. Нормативные правовые акты, принимаемые в системе местного самоуправления*

*ГЛАВА 3. КОМПЕТЕНЦИЯ МСУ В СФЕРЕ ПРАВООХРАНЫ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ОВД*

*ЗАКЛЮЧЕНИЕ*

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

**ВВЕДЕНИЕ**

Организация местного самоуправления входит в круг фундаментальных проблем, функционирования демократического общества и государства. Процессы реформирования всех сторон общественной жизни в современной России проходят в условиях кардинальных изменений гражданского сознания, когда демократические формы организации жизни общества сталкиваются с консервативными устремлениями к упрощенному пониманию отношения человека и общества, гражданина и государства. Анализ природы местной власти позволяет сделать вывод о том, что в ней одновременно сочетаются два начала: общественное и государственное. Правильное осознание особенностей местной власти и механизма ее взаимодействия с государственной властью позволяет органам местного самоуправления эффективно осуществлять свою деятельность.

Особую актуальность данной проблемы на современном этапе придают следующие обстоятельства:

- необходимость преодоления существующей политической напряженности в обществе, возникающей все чаще на почве противоречий между политикой центра и интересами регионов, на почве неэффективности существующей системы политической власти, в рамках которой крайне принижена роль местных управленческих структур. Сильные органы местного самоуправления послужат гарантом от разрушительных потрясений в обозримом будущем, позволят создать стабильную демократическую общественно-политическую ситуацию в обществе;

- потребность в развитой органов правоохраны в субъектах Российской Федерации. Этого требует и быстрый рост экономического влияния регионов, и острая необходимость решения многих региональных проблем, и важность эффективных межрегиональных связей. Разработка и осуществление такой политики возможны только при широких полномочиях муниципальных органов власти, осуществление ими правоохраны, а также их взаимодействия с органами внутренних дел;

- острота проблемы укрепления российской государственности,  
и роли местного самоуправления в системе правоохраны.   
Демократическая система власти способна сохранить централизованное  
государство такой сложной структуры, какую имеет Россия, лишь при  
наличии в своем фундаменте близких к населению территориальных  
структур управления;

Понятие местного самоуправления, система его органов, связь этих органов с населением и центральными органами власти, правоохранительными органами исследовали еще русские правоведы начала XX века. А.Д.Градовский, И.И.Евстихиев, Н.И.Лазаревский, М.И.Свешников и др. Одни русские юристы определяли самоуправление как новую форму администрации, заключающуюся в свободном участии народа в заведовании делами, в вверенными местным административным органам.

**Цель и задачи исследования:**

Цель курсовой работы состоит в исследовании компетенции органов местного самоуправления в сфере правоохраны, и рассмотрение нормативно правовых основ местного самоуправления как органа правоохраны.

В соответствии с указанной целью поставлены и решаются следующие задачи:

• обоснование исторических предпосылок формирования модели местного самоуправления в России;

• выявление нормативно правовых актов местного самоуправления как предмета правоохраны;

• раскрытие и обоснование путей формирования современной модели местного самоуправления.

**ГЛАВА 1. Общая характеристика местного самоуправления в**

**России**

**§1. Понятие и система местного самоуправления в России**

Конституция Российской Федерации (ст. 12) закрепляет один из важнейших элементов основ конституционного строя - местное самоуправление, которое выступает самостоятельной формой осуществления народом принадлежащей ему власти.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (п. 2 ст. 3) народ вправе осуществлять свою власть не только через органы государственной власти и непосредственно, но и через органы местного самоуправления. Тем самым на конституционном уровне впервые закреплено существование независимой от государства системы власти народа для решения вопросов местного значения. Именно такой подход к содержанию властных полномочий органов местного самоуправления отражает ст. 130 (п. 1) Конституции Российской Федерации: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 12 августа 1995 г. определяет местное самоуправление как признаваемую и гарантируемую Конституцией России самостоятельную деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Приведенные выше формулировки позволяют сделать вывод о том, что основная цель организации местного самоуправления — широкое привлечение местного населения к самостоятельному решению вопросов местного значения, преодоление сложившейся в годы Советской власти традиции решения всех без исключения вопросов только государственными структурами, ликвидация фактического отчуждения народных масс от повседневного осуществления своей воли и интересов.

Институт местного самоуправления является демократичным, т.к. вовлекает граждан в управление делами общества. В Конституции РФ впервые закреплены нормы, касающиеся народовластия и местного самоуправления. Так, ч. 1 ст. 3 Конституции РФ закрепляет принципиальное положение о том, что многонациональный народ является единственным источником власти в России. А в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ говорится о том, что осуществление народовластия происходит в различных формах - непосредственно, через органы государственной власти, через органы местного самоуправления. В тексте Конституции РФ неоднократно упоминается о местном самоуправлении (ст. 18, ч. 2 ст. 24, СТ.32, ст. 33)[[1]](#footnote-1).

Следует отметить, что современная организация местного самоуправления создается в нашей стране не на пустом месте. Впервые местное самоуправление было сформировано в ходе реализации городских реформ Петра 1 (1699-1702 гг.). Принципиальные начала городского самоуправления были закреплены в Грамоте Екатерины II на права и выгоды городам Российской империи (1785 г.) и получили свое дальнейшее развитие в Городовом положении 1870 г. Самоуправление, осуществлявшееся традиционно в России на уровне сельских общин, получило законодательное оформление при проведении земской реформы. В Положении о губернских и уездных земских учреждениях (1864 г.) достаточно последовательно реализовывалась идея решения населением многих задач губернского и уездного значения. К сожалению, местное самоуправление не было создано на низовом уровне — волости, а потому не достигло в конечном итоге своей цели. Положения Конституции РСФСР 1918 г., закрепившие полновластие Советов на всех уровнях, вплоть до села и поселка, разрушили, по существу, систему Российского самоуправления. И лишь в июле 1993 г. с принятием закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации» стали складываться правовые основы современного механизма самоуправления. Они были дополнены положениями указа Президента России от 22 декабря 1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации».

Местное самоуправление в России, его система, принципы организации и деятельности должны формироваться в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законом, призванным установить общие принципы организации системы органов местного самоуправления, что в соответствии с п. "н" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Существенный вклад в возрождение местного самоуправления, регламентацию его сущности, организационных форм и полномочий внесла Конституция России 1993 г. и принятый в развитие ее норм Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Указанный закон определил, прежде всего, систему местного самоуправления в России. Такая система включает в себя, на наш взгляд, законодательную регламентацию и практическое осуществление[[2]](#footnote-2):

территориальных пределов местного самоуправления, его разновидностей;

механизма местного самоуправления;

основных принципов местного самоуправления;

полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления;

гарантий осуществления местного самоуправления.

Принципиальным положением Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» является указание на то, что его система базируется на территориальной основе, в пределах территорий муниципальных образовании. Под муниципальными образованиями Закон (ст. 1) понимает городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Одновременно закон указывает на основные разновидности субъектов местного самоуправления. Ими могут быть:

— городские и сельские поселения;

— части указанных поселений (районы городов, микрорайоны,

кварталы, улицы и т. п.);

— совокупности поселений, объединяемых общей территорией

(районы, уезды, сельские округа — волости, сельсоветы и т. д.).

Именно эти перечисленные виды территорий, отличающиеся во многом от официальных, административно-территориальных, образований, призваны способствовать населению в решении многообразных вопросов местного значения. Закон (ст. 1) устанавливает, что к такого рода вопросам относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения соответствующего муниципального образования. Понятно, что подобные вопросы могут быть решены как в рамках городов, районов, населенных пунктов, так и внутри и вне пределов этих территорий, но в складывающихся муниципальных образованиях[[3]](#footnote-3).

**§2. Принципы местного самоуправления**

Принципы местного самоуправления - это основополагающие начала и идеи, лежащие в основе организации и функционирования местного самоуправления[[4]](#footnote-4).

1. Самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения.

В ст. 12 Конституции РФ гарантируется, что местное самоуправление в пределах свих полномочий самостоятельно. Это значит, что органы местного самоуправления наделяются компетенцией, принадлежащей только им, свободны в осуществлении своих полномочий и несут за это ответственность. Никто не вправе вмешиваться в решения вопросов субъектами местного самоуправления, утверждать отменять или приостанавливать их решения, если они приняты в рамках закона.

Принцип самостоятельности местного самоуправления находит свое выражение также в ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 131 Конституции РФ.

Вместе с тем самостоятельность местного самоуправления ограничивается лишь вопросами собственного ведения. В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ реализация государственных полномочий, пере-

данных органам местного самоуправления, подконтрольна государству.

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

Конституция РФ впервые закрепила принципиальное положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Это также означает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. В то же

время органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 132 Конституция РФ)[[5]](#footnote-5).

Конечно, деятельность органов местного самоуправления, будучи инициативной и самостоятельной, не является абсолютно независимой и обособленной от деятельности государственных органов. Ведь создание органов местного самоуправления и их функции определены актами органов государственной власти и они действуют в рамках общегосударственной политики.

3. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления.

Как уже отмечалось, установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ).

В самих субъектах РФ закрепляются с учетом исторических и иных местных традиций организационные основы и различные формы осуществления местного самоуправления (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ). Кроме того, ч. 2 ст. 130 Конституции РФ устанавливает, что местное самоуправление осуществляется гражданами через различные формы прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

4. Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам.

Для осуществления своих функций и полномочий местное самоуправление должно иметь право на достаточные материально-финансовые средства. Реальность и эффективность местного самоуправления определяются прежде всего материально-финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении местного самоуправления[[6]](#footnote-6).

В Конституции условия местного свое выражение:

-в признании и равной правовой защите наряду с другими формами собственности муниципальной собственности (ст. 8):

-в праве органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130)[[7]](#footnote-7);

- в праве органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы (ч.1 ст. 132)[[8]](#footnote-8).

При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями им в СО РФ определяются экономические самоуправления, которые находят в соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ должны передаваться необходимые для их осуществления материальные и финансовые средства.

В проекте федерального закона РФ "Об общих принципах местного самоуправления в РФ", наряду с вышеуказанными, закрепляются такие основные принципы:

соблюдение прав и свобод человека и гражданина; ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед местным сообществом; государственная гарантия местного самоуправления.

**§3. Функции местного самоуправления**

Под функциями местного самоуправления понимается то, что характеризует основные направления муниципальной деятельности. Эти функции обусловлены природой местного самоуправления, его принципами, теми целями и задачами, к достижению которых стремится .местное самоуправление.

Перечень полномочий местного самоуправления позволяет выделить следующие его основные функции.

1. Обеспечение участия населения в решении местных дел.

Это предполагает развитие муниципальной демократии, создание условий для поддержки инициатив, для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, различных форм самоуправления.

Важное значение для осуществления данной функции имеет проблема гарантий прав граждан на участие в самоуправлении, а также преодоление апатии и равнодушия части населения к вопросам организации и деятельности органов местного самоуправления.

2. Управленце муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления.

В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления решают вопросы ведения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы. Эффективное осуществление данной функции органами местного самоуправления является необходимой предпосылкой местного самоуправления.

3. Обеспечение развития соответствующей территории.

Органы местного самоуправления принимают программы развития соответствующей территории, управляют муниципальным хозяйством и тем самым обеспечивают комплексное решение экономического, социально-культурного развития территории, в границах которой осуществляется местное самоуправление[[9]](#footnote-9).

4. Обеспечение потребностей населения в социально-культурных, коммунальных, бытовых и других жизненно важных услугах.

Одной из важных функций местного самоуправления является функция обслуживания населения. Население соответствующей территории и образуемые им органы местного самоуправления гораздо легче могут решать задачи улучшения качества жизни жителей, эффективности оказываемых населения услуг, чем государственные органы при централизованной системе управления местными делами.

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

Согласно ч. 1 ст. 132 Конституции РФ органы частного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка. Основные задачи по обеспечению данной функции возлагаются на органы милиции общественной безопасности (местной милиции). При осуществления этой функции органы местного самоуправления взаимодействуют с соответствующими органами государственной власти, развивают и поддерживают различные формы участия населения в деле упрочения общественного порядка, организуют исполнение законов и иных правовых актов.

6. Защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ и законами.

Органам государственной власти РФ и ее субъектов запрещается ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и федеральным законодательством. Органы местного самоуправления, в соответствии со ст. 133 Конституции РФ, могут обращаться за защитой своих прав в судебные органы.

Все вышеуказанные функции местного самоуправления между собой взаимосвязаны и дополняют друг друга[[10]](#footnote-10).

**ГЛАВА 2. Нормативно-правовые акты местного самоуправления как предмет правоохраны**

**§1. Нормативно-правовые акты федерального уровня.**

К этой группе, как уже отмечалось выше, относятся: Конституция РФ (1993) и федеральные законы закрепляющие основные положения и общие принципы построения и функционирования муниципальной власти, государственные гарантии прав местного самоуправления. Кроме того, в эту группу входят Указы Президента, Постановления Правительства, Конституционного Суда РФ и другие.

***- Нормы конституции российской федерации******о местном***

***самоуправлении***

Безусловно, что важнейшим документом федерального значения, регламентирующим деятельность местного самоуправления, является основной закон нашей страны – *Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. Н*а основании ст.12 Конституции РФ местное самоуправления признается и гарантируется в Российской Федерации. Согласно Конституции местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти и является самостоятельным в пределах своих полномочий. Общие принципы организации местного самоуправления, в соответствии со ст. 72, отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов[[11]](#footnote-11).

Глава 8 Конституции Российской Федерации целиком посвящена местному самоуправлению. В ст. 130-133 закреплены основные права местного самоуправления на самостоятельное решение населением вопросов местного значения, на владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, на осуществление местного самоуправления путем референдума, выборов, других форм волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления. В Конституции отмечена обязательность учета исторических и иных местных традиций при осуществлении местного самоуправления. Населению муниципальных образований дано право самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. Изменение границ территории муниципального образования возможно также только с учетом мнения населения. По Конституции РФ органы местного самоуправления вправе формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы, осуществлять охрану общественного порядка и решать другие вопросы местного значения. Органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия с передачей необходимых материальных и финансовых ресурсов для их осуществления, но контроль за их реализацией остается за государством. Конституцией РФ местному самоуправлению гарантируется судебная защита, запрещается ограничение прав, установленных Конституцией и федеральными законами, и дается право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений государственной власти[[12]](#footnote-12).

Местное самоуправление явля­ется одним из институтов, составляющих основы конституционного строя Российской Федерации.

Это придает черты устойчивого характера местному самоуправле­нию в обществе.

Часть вторая статьи 3 Конституции Российской Федерации устанав­ливает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы местного самоуправления, часть вторая статьи 2 закрепля­ет наличие муниципальной собственности у муниципальных образова­ний, часть вторая статьи 9 гласит, что земля и природные ресурсы мо­гут находиться в муниципальной собственности.

Логическая последовательность и предназначение этих норм свиде­тельствуют о том, что власть народа строится не на пустом месте. Осно­вой ее является муниципальная собственность, в том числе земля и дру­гие природные ресурсы. Таким образом, материальную основу власти, осуществляемой гражданами в муниципальном образовании, составляет муниципальная собственность.

Статья 12 данной главы Конституции Российской Федерации, при­давая особую важность местному самоуправлению, установила, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное само­управление. Далее статья 12 устанавливает принцип самостоятельности местного самоуправления в системе общества. Местное самоуправле­ние имеет свои полномочия. Согласно статье 15 части 2 Конституции органы местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Конституция тем самым определяет условия деятельности местного самоуправления.

Таковы нормы о местном самоуправлении, содержащиеся в главе первой Конституции Российской Федерации об основах Конституци­онного строя в Российской Федерации.

Не менее важными являются нормы, установленные в главе второй Конституции Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина.

Согласно статье 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина определяют деятельность местного са­моуправления. Тем самым Конституция устанавливает тесную связь между человеком и местным самоуправлением, с одной стороны, и между его правами, свободами и деятельностью местного самоуправле­ния — с другой. При этом основу самоуправления составляет человек, его права и свободы.

Далее в статье 32 ч. 2 Конституции Российской Федерации за граж­данами Российской Федерации закрепляется право избирать и быть из­бранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Это означает, что граждане вправе осуществлять власть как путем непосредственного, прямого волеизъявления, так и работая в органах, в которые они могут быть избранными. Кроме того, все граж­дане, обладающие правом избирательного голоса, осуществляют свою власть через избираемые ими представительные органы местного само­управления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Данная норма Конституции Российской Федерации определяет фор­мы прямого волеизъявления граждан и опосредованного осуществления ими власти через создаваемые ими органы местного самоуправления.

Статья 33 Конституции Российской Федерации вводит элемент от­крытости деятельности органов местного самоуправления. В соответст­вии с указанной статьей граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в орга­ны местного самоуправления.

Глава 8 Конституции Российской Федерации устанавливает содер­жание и предназначение местного самоуправления. В ней, равно как и в предыдущих главах, устанавливаются основополагающие нормы-принципы, раскрывающие понятие местного самоуправления, его ос­новы, формы осуществления, пределы действия, полномочия по важ­нейшим вопросам, и, гарантии.

Предназначение местного самоуправления, согласно статье 130 ч. 1 Конституции Российской Федерации состоит в решении вопросов мест­ного значения. При этом указывается, что население владеет, пользуется и распоряжается муниципальной собственностью, наличие которой за­креплено в первой главе Конституции Российской Федерации. Часть вторая этой же статьи называет формы, посредством которых осуществ­ляется местное самоуправление. Это референдум, выборы, другие фор­мы прямого волеизъявления, а также выборные и другие органы местно­го самоуправления. То есть на уровне Конституции Российской Федерации определен механизм местного самоуправления и т.д.

Конституция Российской Федерации содержит основные принципы о местном самоуправлении. Нормы, установленные в ней, носят от­крытый характер. Это означает, что в развитие конституционных норм могут быть приняты федеральные законы, законы субъектов Россий­ской Федерации и другие нормативные правовые акты[[13]](#footnote-13).

Такая возможность закреплена, например, в статье 72 ч. 1, пункт «н», которая относит вопрос об установлении общих принципов орга­низации местного самоуправления к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Из всего вышеизложенного можно сделать вывод, что Конституция Российской Федерации, являясь основным законом общества и госу­дарства, установила систему норм о местном самоуправлении, на кото­рой должны базироваться все остальные нормативные правовые акты.

При этом нормы Конституции Российской Федерации подразделя­ются на нормы:

1. разрешающие введение местного самоуправления в Российской Федерации;
2. определяющие предназначение местного самоуправления;
3. закрепляющие механизм и регулирующие организа­цию и деятельность местного самоуправления;
4. устанавливающие экономическую основу местного самоуправления;
5. закрепляющие территориальные пределы местного самоуправления;
6. устанавливаю­щие компетенцию местного самоуправления по отдельным вопросам;
7. устанавливающие гарантии местного самоуправления;
8. устанавли­вающие права граждан на местное самоуправление и запрещающие ог­раничение прав на местное самоуправление.

Все перечисленные и другие нормы нашли свое развитие в феде­ральных нормативных правовых актах, нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, а также нормативных правовых ак­тах местного самоуправления.

***- Федеральные законы и подзаконные нормативно-правовые акты***

Базовым, специальным законом, развивающим нормы Конститу­ции Российской Федерации, регулирующие отношения в системе мест­ного самоуправления, является Федеральный *Закон № 154 от 28.05.95 г. «Об общих принци­пах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с изменениями и дополнениями ФЗ № 107 от 04.08.2000г.*

В нем раскрыты основные понятия, термины местного самоуправления, обозначена роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, как основы конституционного строя в России, закреплены права граждан на осуществление местного самоуправления. Закон определил полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области местного самоуправления, выделил вопросы, находящиеся в ведении муниципального образования.[[14]](#footnote-14)

В законодательных основах местного самоуправления закреплена приоритетность Конституции Российской Федерации и данного закона над законодательными актами субъектов Федерации в случаях их противоречия первым. Большое внимание в Федеральном законе уделяется вопросу об уставе муниципального образования, раскрывается основное содержание, порядок его разработки и регистрации. Закон рассматривает территориальные основы местного самоуправления, вопросы установления и изменения границ муниципального образования[[15]](#footnote-15).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет основы деятельности органов местного самоуправления и подчеркивает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и осуществление органами государственной власти или государственными должностным лицами местного самоуправления не допускается.

Структура органов должна определяться населением муниципального образования. Представительные органы местного самоуправления состоят из депутатов, выборы которых должны проводиться на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Законом определены и основные функции представительных органов. Глава муниципального образования может быть избран как представительным органом из своего состава, так и непосредственно населением данной территории. Статус депутата муниципального образования также отражен в федеральном законе. Органы и должностные лица местного самоуправления наделены правом принимать правовые акты по вопросам своего ведения. Законом предусматриваются различные формы волеизъявления граждан, такие, как местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход) граждан и другие формы осуществления местного самоуправления.

Финансово-экономическая основа местного самоуправления законодательно регулируется в соответствии со статьями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В нем определены понятия экономической основы местного самоуправления, муниципальной собственности, рассмотрены порядок управления муниципальной собственностью, отношения органов местного самоуправления и предприятий и организаций, находящихся в муниципальной собственности. Также в законе раскрываются финансовая основа местного самоуправления, местный бюджет, источники его формирования и отмечена самостоятельность органов местного самоуправления в распоряжении средствами местного бюджета. Минимальные местные бюджеты обеспечиваются федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов.

Законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", с одной стороны, гарантируется организационная, финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления, судебная защита местного самоуправления. С другой стороны, Законом предусмотрены ответственность органов местного самоуправления и его должностных лиц и контроль за их деятельностью[[16]](#footnote-16).

Направления дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации нашли отражение в *Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1995 года*. Программа предполагала постепенный переход от централизованного государственного управления к децентрализованному управлению путем передачи муниципальным образованиям полномочий и ресурсов для решения вопросов местного значения, создания условий для дальнейшего развития местного самоуправления. Одной из главных задач этого документа являлась разработка правовых основ деятельности местного самоуправления. Программой предусматриваются внесение изменений и дополнений, определяющих права муниципальных образований, в бюджетное и налоговое законодательство, в природоохранное законодательство о земле, разработка законодательных и нормативных актов по порядку землепользования и недропользования, а также закрепление прав на распоряжение муниципальной собственностью. В рамках этой программы законодательно разрабатываются вопросы муниципальной службы, основах деятельности муниципального здравоохранения, о муниципальных банках в Российской Федерации[[17]](#footnote-17).

Среди правовых актов выделяется *Указ Президента от 15.10.1999г. «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ»,* который призван разработать дальнейшие необходимые шаги для развития системы местного самоуправления.

Одним из важнейших актов федерального уровня является Федеральный закон *«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 19.09.1997г.*, который существенно расширил и усилил эти гарантии граждан по сравнению с предыдущим законом. С вступлением в силу этого закона принцип выборности органов местного самоуправления получил более широкую демократическую основу путем усиления федеральных гарантий избирательных прав граждан.

Не менее важным является Федеральный закон *«Об основах муниципальной службы в РФ» от 08.01.1998г.,* в котором установлены порядок финансирования, а так же статус муниципальной службы и муниципального служащего, как разновидности публичной службы. Закон предоставляет соответствующие гарантии муниципальным служащим.[[18]](#footnote-18)

В первом случае, органы местного самоуправления признаются субъектами частного права и не нуждаются в публично-правовых (властных) полномочиях.

Во втором - они превращаются, по существу, в “благотворительные” органы.

Лишь в третьем случае органы местного самоуправления становятся публично-правовым институтом, который реально может “под свою ответственность” разрешать разнообразные задачи, признаваемые в качестве вопросов местного значения. Решению в пользу последнего варианта соответствует необходимость разработки (или применения известных) методов и инструментов управления в сфере экономики муниципального образования, инструментов взаимодействия с частными хозяйствующими субъектами, с одной стороны, с органами государственного управления, действующими на данной территории, с другой.

**§2. Нормативные правовые акты субъектов российской федерации**

Если на федеральном уровне закрепляются исходные начала, общие принципы правового регулирования, выделяются основы, гарантируются права местного самоуправления, то конкретные организационно-правовые формы и содержание местного самоуправления определяются на уровне субъекта Федерации, с учетом национальных, исторических, региональных и других особенностей и это отражается в нормативно-правовых актах – конституциях, законах, постановлениях, положениях и уставах о местном самоуправлении субъектов Федерации.

Положения Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» являются основой правовых актов субъектов Федерации, в которых они получили развитие, спроецировавшись на конкретную территорию, трансформировались применительно к конкретным местным условиям. Сравнительный анализ правовых основ местного самоуправления на уровне субъектов Федерации показывает, что многие субъекты Федерации, несмотря на общую правовую основу, по-разному трактуют и развивают многие аспекты местного самоуправления.

К нормативно-правовым актам регионального уровня относятся:

* конституции республик, входящих в состав РФ;
* уставы;
* законы субъектов РФ.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации так­же подразделяются на законы и подзаконные акты. Законы издаются законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. К ним относятся конститу­ции республик в составе Российской Федерации, уставы краев, облас­тей, автономной области, автономных округов, законы.

Уставы субъектов Федерации редко, когда противоречат Конституции России. Однако и они учитывают специфику организации муниципальной власти на соответствующей территории. Так, Устав Ленинградской области предусматривает смешанную систему управления на местном уровне: государственное управление (главы администраций районов, назначаемые губернатором области) и местное самоуправление (осуществляемое городскими муниципалитетами, волостными управами, и сельскими старостами)[[19]](#footnote-19).

В целом же к предметам законодательства субъектов Федерации относятся:

* организация и деятельность местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством;
* порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований;
* порядок регистрации уставов муниципальных образований;
* порядок проведения муниципальных выборов;
* проведение местных референдумов;
* осуществление права местного самоуправления на законодательную инициативу в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации;
* порядок передачи объектов собственности субъекта Федерации в муниципальную собственность;
* межбюджетные отношения между бюджета субъекта Федерации и бюджетами муниципальных образований;
* установление нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
* установление минимальных государственных (субъекта Российской Федерации) социальных стандартов;
* обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов;
* наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
* муниципальная служба (в соответствии с федеральным законом);
* административные правонарушения по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления;
* плата за использование природных ресурсов на территории муниципального образования.

**§3 Нормативные правовые акты, принимаемые в системе местного самоуправления**

В четвертую группу входят нормативно-правовые акты, принимаемые органами местного самоуправления или населением непосредственно.

Это прежде всего уставы муниципальных образований и нормативно-правовые акты по предметам ведения муниципального образования, принятие которых предусмотрено уставом муниципального образования.

Кроме того к ним относятся решения местных референдумов, обладающих высшей юридической силой по отношению к другим нормативным правовым актам местного самоуправления, решения собраний (сходов) граждан, решения представи­тельных органов местного самоуправления, решения исполнительных органов местного самоуправления, постановления должностных лиц местного самоуправления.

Правовые акты местного самоуправления делятся на нормативные и ненормативные.

*Нормативные акты* содержат общие правила поведения (нормы, права). С их помощью регулируются муниципальные отношения, устанавливаются нормы муниципального права на местном уровне. В соответствии со ст.15 Конституции Российской Федерации и ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования)[[20]](#footnote-20);

*Ненормативные (индивидуальные) акты* необходимы для осуществления организационной, исполнительной и контрольной деятельности в системе местного самоуправления (приказы о назначении на муниципальную должность, о мерах воздействия на нарушителей дисциплины и проч.)

Согласно ст. 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения имеет и население в соответствии с уставом муниципального образования. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения – официальному опубликованию (обнародованию).[[21]](#footnote-21)

В том случае, если для реализации решения, принятого на местном референдуме, требуется издание нормативного правового акта, то орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт (ст.22).

Статья 44 соответствующего закона гласит, что решения, принятые путем волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых норм, а также органами местного самоуправления и гражданами.

Важной проблемой является отсутствие опыта работы по подготовки нормативно-правовых актов местного значения, отсутствие рекомендаций по разработке системы документов, регламентирующих и обеспечивающих местное самоуправление. На практике самым сложным оказывается разработка устава муниципальных образований. Необходимо усиление методического обеспечения местного самоуправления. В решении этой задачи важную роль должны сыграть ассоциации и союзы муниципальных образований. Кроме того, в Министерстве РФ по делам национальностей и федеративным отношениям налаживается работа по оказанию постоянной методической и экспертной помощи органам местного самоуправления.

Устав муниципального образования является важным норматив­ным правовым актом, входящим в правовую основу местного само­управления.

Каждое муниципальное образование должно иметь свой устав, раз­работанный на основе действующего законодательства о местном само­управлении.

Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 8), законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении имеют отдельные статьи, устанавливающие обязательность наличия у муниципальных образований их уставов.

Законы о местном самоуправлении предусматривают различный подход к разработке устава муниципального образования.

Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации» (ст. 8 ч. 2) указывает лишь на то, что устав муници­пального образования разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно. При этом не называются субъекты, обладающие пра­вом разработки устава. Закон закрепляет только принцип, на основе которого субъекты Российской Федерации вправе сделать самостоя­тельный выбор в определении перечня субъектов-разработчиков устава муниципального образования.

Такой подход способствовал закреплению двух вариантов разработ­ки уставов в законах субъектов Российской Федерации о местном само­управлении. Одна группа законов воспроизводит норму федерального закона, без указания перечня разработчиков.

Другая группа законов имеет конкретное название субъектов, обла­дающих правом разработки и внесения проектов уставов на рассмотре­ние представительного органа (Республика Адыгея, Карачаево-Черкесская Республика, Приморский край, Оренбургская, Рязанская области, Ямало-Ненецкий автономный округ и другие).

В решении вопроса о регистрации уставов нет единого правила. Ряд законов предусматривают, что устав подлежит регистрации в органах юстиции субъекта Российской Федерации. Другие предоставляют такое право законодательным либо исполнительным органам государствен­ной власти.

Для регистрации устава муниципального образования законы субъ­ектов Российской Федерации предусматривают определенный пере­чень необходимых документов.

Документы подаются на государственную регистрацию в течение одного месяца со дня принятия устава муниципального образования.

Изменения и дополнения в уставах муниципальных образовании подлежат государственной регистрации в том же порядке, что и госу­дарственная регистрация самих уставов.

При внесении изменений и дополнений в уставы муниципальных образований регистрационный сбор не взимается.

Органы местного самоуправления муниципальных образований включаются в единый государственный реестр юридических лиц, от­крытый для всеобщего ознакомления. Документом, удостоверяющим государственную регистрацию устава муниципального образования, яв­ляется свидетельство о государственной регистрации.

Регистрационный орган в срок, установленный законом, обязан рассмотреть документы и принять одно из решений: регистрировать ус­тав муниципального образования и выдать свидетельство о государст­венной регистрации, либо отказать в государственной регистрации и выдать письменный мотивированный отказ.

Основанием для отказа, согласно ст. 8 ч. 4, Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» мо­жет быть только противоречие его Конституции Российской Федерации, законам Российской Федерации и законам субъектов Российской Феде­рации.

Законы субъектов Российской Федерации одной из причин отказа в регистрации называют неправильность оформления документов или недостаточный перечень документов, установленных законами по дан­ному вопросу.

И названный Федеральный закон и законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, о порядке регистрации уставов муниципальных образований устанавливают, что отказ в регистрации устава муниципального образования может быть оспорен в судебном порядке. Правом на обжалование решения об отказе в регистрации ус­тава наделены граждане и органы местного самоуправления.

Устав муниципального образования вступает в силу после его офи­циального опубликования (обнародования)[[22]](#footnote-22).

Законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении предъявляет определенные тре­бования к содержанию и структуре устава муниципального образования.

В соответствии с Федеральным Законом «Об общих принципах ор­ганизации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 8) в уставе муниципально­го образования указываются:

1) границы и состав территории муниципального образования;

2) вопросы местного значения, относящиеся к ведению муници­пального образования;

3) формы, порядок и гарантии непосредственного участия населе­ния в решении вопросов местного значения;

4) структура и порядок формирования органов местного самоуправ­ления;

5) наименование и полномочия выборных, других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

6) срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного само­управления, выборных должностных лиц местного самоуправления;

7) виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных пра­вовых актов органов местного самоуправления;

8) основания и виды ответственности органов местного самоуправ­ления и должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочно­го прекращения полномочий выборных органов местного самоуправле­ния и выборных должностных лиц местного самоуправления;

10) статус и социальные гарантии депутатов, членов других выбор­ных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их пол­номочий;

11) гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;

12) условия и порядок организации муниципальной службы;

13) экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряже­ния муниципальной собственностью;

14) вопросы организуй местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образова­ния национальных групп, общностей, коренных (аборигенных) наро­дов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций.[[23]](#footnote-23)

В законе изложен открытый перечень требований к уставу в расчете на то, что субъекты Российской Федерации дополнят этот перечень, ес­ли появится такая необходимость.

Законы субъектов Российской Федерации развивают положения указанной статьи федерального закона.

В ряде законов устанавливается порядок разработки, внесения, при­нятия и регистрации устава муниципального образования, порядок внесения в него изменений и дополнений; наименование муниципаль­ного образования, его герб или эмблема, историко-культурные особен­ности данного поселения, схема управления данного поселения и т. д. В самих уставах муниципального образования нередко предусмат­риваются задачи и цели устава, его место в системе нормативных пра­вовых актов, численность и состав населения, принципы местного са­моуправления, порядок формирования муниципальной собственности и другие вопросы. Устав муниципального образования можно назвать основным законом жизни городских и сельских поселений, своего рода местной (муниципальной) конституцией. Он определяет систему местного самоуправления, структуру его органов с учетом интересов, сложившихся традиций местного населения, причем население муниципального образования непосредственно участвует в принятии устава. Разработка и принятие устава производятся на основе полной самостоятельности и независимости от государственных органов. Устав муниципального образования носит всеобъемлющий характер, так как закрепляет и регулирует отношения не в какой-то одной области, а во всех остальных сферах местного сообщества. При этом положения устава не являются исчерпывающими, они могут быть основой дальнейшей разработки других местных нормативно-правовых актов, по отношению к которым устав муниципального образования обладает высшей юридической силой[[24]](#footnote-24).

**ГЛАВА 3.** **Компетенция МСУ в сфере правоохраны и**

**взаимодействия с ОВД**

Составной частью формирования правового государства является перестройка местного самоуправления в сфере правоохраны, а также деятельности правоохранительных органов, включая органы внутренних дел. Основное содержание их профессиональной деятельности составляет правоприменение, а необходимым условием и компонентом процесса правоприменения является толкование норм права. Значит, практическим работникам необходимо знать теорию этого вопроса и уметь применять ее в своей профессиональной деятельности. Поэтому разработка общетеоретических аспектов толкования норм права для органов внутренних дел представляет собой определенный научный и практический интерес.

Являясь самостоятельной стадией в едином процессе применения норм права, толкование, как уяснение действительного смысла (содержания) правовой нормы служит целям - подведения единичного под общее, когда конкретное жизненное явление должно быть опосредствовано нормативным материалом.[[25]](#footnote-25) В этой связи Л.Н. Завадская отмечает, что "нормы материального права обусловливают содержание правоприменительного акта не непосредственно, а через деятельность правоохранительных органов, которая проходит стадии, связанные с толкованием нормативных предписаний, подлежащих применению; установлением фактических обстоятельств дела; определением фактов, являющихся доказательствами; соотношением нормативных предписаний, фактических обстоятельств дела и доказательств, подтверждающих наличие, отсутствие либо возможностей изменения правоотношений; вынесением актов применения"[[26]](#footnote-26).

Понимание толкования как процесса уяснения смысла норм права, т.е. процесса установления воли законодателя, выраженной в правовых предписаниях, раскрывается через рассмотрение способов толкования. В литературе последние трактуются как "специальные приемы, правила и средства познания смысла правовых норм, используемые сознательно или интуитивно для получения ясности относительно правовых велений".[[27]](#footnote-27)

В юридической литературе называются различные комбинации способов толкования норм права. Так, с позиции Н.Н. Вопленко основными способами толкования права являются систематический, филологический, историко-политический, логический.[[28]](#footnote-28) С.А. Комаров подчеркивает, что толкование-уяснение достигается при помощи определенных приемов (способов): грамматического (филологического); логического; систематического; историко-политического (историко-целевого); специально-юридического; функционального. В.Н. Хропанюк выделяет всего три основных приема толкования-уяснения содержания правовых норм: грамматический, систематический и историко-политический. В.В. Лазарев обращает внимание на грамматическое, логическое, систематическое, специально-юридическое, историко-политическое и телеологическое толкование. А.В. Осипов называет такие же способы толкования, кроме последнего - телеологического.

Представляется, что в качестве самостоятельного способа толкования следует признать социологический, который особенно актуализируется при коренных, качественных изменениях общественных отношений, реформировании социального организма. Следует отметить, ряд авторов, прямо или косвенно признают право на существование и применения в практической деятельности социологического способа толкования. Так, в литературе подчеркивается, что в некоторых случаях для уяснения смысла нормы недостаточно брать во внимание только ее формальный анализ и общие условия реализации. Иногда интерпретатор должен учитывать условия и факторы, при которых реализуется норма. Прежде всего, это касается толкования так называемых оценочных терминов ("уважительные причины", "существенный вред", "значительный вред", "крайняя необходимость"). Правда, такой способ иногда называется как функциональный. Н.И. Хабибуллина обращает внимание на то, что "проблема толкования имеет … социальный аспект: отражая определенную сферу общественных отношений, закон может соответствовать объективным условиям жизни, может отражать их или отставать (что происходит в последнее время). И пока устаревший закон не отменен, соответствие устаревших правовых предписаний может быть обеспечено с помощью толкования, которое путем принятия определенных компромиссных решений направлено на согласование интересов общества, государства и личности".

Н.В. Кудрявцев и В.П. Казимирчик акцентируют внимание на то, что "исходным элементом правореализации служат два феномена: юридическая норма и социальная ситуация, к которой она непосредственно относится … Наличие же двух компонентов - нормы и социальной ситуации - вызывает цепочку организационных (если речь идет об учреждении) и психологических (если действует должностное лицо или гражданин) событий: оценка ситуации, анализ нормы, сопоставление предписаний нормы с интересами и мотивами субъекта, наконец, принятие решения и действие (бездействие), соответствующее норме или противоречащее ей. В ходе развития этой цепочки событий и действуют названные социальные факторы: особенности ситуации; интересы, мотивы, характерные черты личности субъекта; прогнозируемые социальные последствия и т.п. Все элементы (звенья) рассматриваемой цепочки могут сильно модифицироваться в зависимости от очень многих обстоятельств…".

Еще ранее А.П. Коренев, называя такие способы толкования, как грамматический, логический, систематический и историко-политический, тем не менее подчеркивал, что правильно применить норму - значит применить ее на основе достоверной информации как о самом явлении, так и внешних условиях, в которых оно находится. Автор обращает внимание на то обстоятельство, что от практической целесообразности, от выбора оптимального варианта решения во многом зависит эффективность применения норм. Целесообразность же, в свою очередь, означает, что субъект применения нормы обязан максимально учитывать конкретную обстановку, время, место и условия, своеобразие создавшегося положения и т.п.

Наиболее последовательно необходимость социологического способа толкования норм права обосновывает коллектив авторов, по мнению которого, указанный способ означает использование при уяснении содержания норм права характеристик и оценок различных аспектов конкретно-исторической реальности, знаний о социальных условиях (политических, нравственных, бытовых и т.д.), т.е. социологический способ основан на обращении к внешним по отношению к самой системе права, но в отличии от исторического способа, современным источникам информации и критериям оценки данных о содержании нормы права. Отметим, что в ряде случаев данный способ толкования, с одной стороны, отождествляют, как отмечалось ранее, с функциональным, а с другой стороны, отрицают наличие и социологического и функционального способов, полагая, что их цели достигаются с помощью историко-политического толкования[[29]](#footnote-29).

Социологический способ толкования норм права используется главным образом при установлении содержания правовых норм, включающих оценочные понятия ("особо крупный размер", "провокационные слухи", "действия, разжигающие национальную рознь" и т.д.). Уяснение же содержания оценочных понятий (если оно не определено законодателем), решение вопроса о том, имеются ли условия для применения права, требуют изучения социальной действительности, привлечение информации из сферы нравственных отношений, политики, обращения к правосознанию общества и самого правоприменителя, к его жизненному и профессиональному опыту.

Не трудно заметить, что юридической предпосылкой социологического способа толкования является законодательство, содержащее те понятия, которые с помощью профессионального правового сознания субъекта, оцениваются в ходе его правоприменительной деятельности на всех ее стадиях. Это, в свою очередь, позволяет субъекту правоприменения реализовывать нормы права по своему усмотрению.

В этой связи В.Н. Дубовицкий подчеркивает, что "нормативность как ведущее и определяющее свойство правовой формы регулирования несет в себе и множественность оценочных категорий ("уважительная причина", "в случае необходимости", "исходя из потребностей", "в соответствии с обстоятельствами" и т.п.), которые с неизбежностью ведут к применению административного усмотрения". Представляется, что это положение требует уточнения в том отношении, согласно которому свобода усмотрения правоприменяющего субъекта возможна тогда, когда он в своей профессиональной деятельности оперирует (руководствуется) диспозитивными нормами, в том числе содержащими оценочные понятия. Именно такие нормы предписывают тот или иной вариант поведения, но при этом предоставляют субъекту возможность в пределах законных средств урегулировать отношения по своему усмотрению. Видимо, такое законодательство имеет в виду С.С. Алексеев, приводивший образное сравнение, согласно которому "право напоминает … не матрицу, на которой запрограммированы все возможные варианты человеческих поступков и по которым "печатается" поведение людей, а, скорее, обширную "раму", состоящую из такого рода программ и их ячеек различных объемов и форм, всегда четко очерченных, но всегда оставляющих пространство для собственного поведения участников общественных отношений"[[30]](#footnote-30).

Л.Н. Завадская в этой связи отмечала, что деятельность по применению права совершается в определенной форме, т.е. с учетом совокупности установленных законом правил, процедур, обусловливающих порядок деятельности субъектов, применяющих нормы. В одних случаях правила и процедуры опосредствуют все этапы деятельности по применению права, в других - лишь наиболее существенные действия правоприменяющих субъектов, а также лиц, участвующих в процессе применения права. Автором особо отмечается, что на практике соотношение материально-правовых и процессуальных предписаний не всегда оптимально. Иногда не оправдано скрупулезное процессуальное регулирование служит тормозом в ходе осуществления права, а иногда отсутствие процедур, правил может привести к ничем не ограниченному усмотрению правоприменительных органов, должностных лиц, от решения которых зависит реализация субъективных прав, обязанностей субъектов. Не трудно заметить, что автор касается не только проблемы усмотрения субъекта правоприменения, но и его пределов.

Л.Э Жалинский обращает внимание на позицию немецкого ученого К. Энгита, который, выделяет различные формы нормативных высказываний (выражений закона). Некоторые из них обеспечивают большую самостоятельность правоприменителя: это неопределенные правовые понятия, нормативные понятия, понятия измерения (оценочные) и пеперальные клаузулы, т.е. оговорки. Сам же ученый в этой работе говорит в той или иной форме о возможности усмотрения в профессиональной деятельности юриста. Так, по его мнению, юрист должен уметь, в частности, "найти пределы своей самостоятельности и исполнять чужие решения". Выявление потребности в применении права (решение правовых ситуаций) и собственно применение права (решение правовых задач) требуют, кроме всего прочего, и уяснения тенденций развития законодательства, осознания его меняющихся целей, установления нового контекста закона, что полностью легитимируется рекомендуемыми в теории права способами толкования закона, понимания возможностей закона, условий его применения. Автором подчеркивается, что даже профессиональная критика закона осуществляется в рамках действующего права. При соблюдении этого основополагающего условия законность исполнения профессиональных обязанностей предполагает: а) право на толкование; б) возможность усмотрения в заданных пределах; в) механизм преодоления ошибок и правонарушений, и т.д. И, наконец, им отмечается и такое важное положение, согласно которому, связанность законом правовых действий, труда юриста в целом может быть ограничена: а) необходимостью и возможностью толкования закона, т.е. уяснения или наделения его определенным значением; б) возможностью выбора между правовыми нормами, в частности, в случае конкуренции закона, либо диспозитивности правовых норм; в) наличием собственного усмотрения в применении закона в рамках представленной компетенции, что, например, проявляется при назначении наказания, определении морального ущерба и пр.[[31]](#footnote-31); г) возможности восполнения закона по аналогии; д) возможности возражений против действующего закона, в частности по мотивам его не конституционности. Причем А.Э. Жалинский подчеркивает, что во всех этих случаях речь идет о юридически корректной, правильной оценке, т.е. не об ошибках или иллюзиях юриста, а о действительном положении дел. Каждое из этих условий или возможностей имеет практический правовой смысл и образует определенные предпосылки эффективного и конструктивного осуществления юристом своей работы.

Примером относительно-определенной гипотезы может служить гипотеза нормы права, выраженной в ст. 89 УПК, согласно которой, меры пресечения в отношении обвиняемого применяются "при наличии достаточных оснований полагать, что обвиняемый скроется от дознания, предварительного следствия или суда, или воспрепятствует установлению истины по уголовному делу, или будет заниматься преступной деятельностью, а также для обеспечения исполнения приговора …". Для правильного и одновременно эффективного применения данной нормы суд, прокурор, следователь, лицо, производящее дознание, должны в каждом конкретном случае решить, имеются ли "достаточные основания" для избрания соответствующей меры пресечения, т.е. наличествуют ли условия, указанные в норме права. Решение же этого вопроса невозможно без использования данных о том, есть ли у обвиняемого место жительства, постоянное место работы, преступные связи, о его моральных качествах и др.

Применительно к административному праву А.П. Коренев обращает внимание на то обстоятельство, что по степени определенности гипотезы и диспозиции нормы могут быть абсолютно-определенные, относительно определенные и неопределенные. Причем, по мнению автора, существование относительно-определенной и неопределенной диспозиции в административном праве объективно обусловлено характером управленческих отношений. В сфере управления порой возникают настолько индивидуальные общественные отношения, что заранее подробно регламентировать правом эти отношения невозможно. Такая регламентация поведения субъектов поведения субъектов административного права, с позиции А.П. Коренева, привела бы к формализму в управленческой деятельности, лишила бы ее творческого характера.

В этой связи отметим, что применение норм права представляет собой весьма распространенный вид (форму) управленческой деятельности. Применительно к органам внутренних дел В.В. Лазарев и И.П. Левченко отмечают, что они входят одновременно в систему государственного управления и в систему правоохранительных органов. В силу этого специфической особенностью является двойственный (управленческий и правоохранительный) характер их деятельности, направленной на обеспечение законности и правопорядка. Правовая регламентация поступков должностных лиц правоохранительных органов в правоприменительном процессе не должна сковывать их инициативу и вместе с тем она не должна допускать произвола, противопоставление законности и целесообразности. При раскрытии содержания вышеизложенного положения вновь обратимся к анализу некоторых норм права, закрепленных в УПК.

Следует иметь в виду, что нравственные принципы правоприменения в сфере уголовного судопроизводства имеют свою специфику. Они: 1) выступают как средство социальной ориентации при расследовании преступлений, помогают субъекту правоприменения правильно оценивать закон и применять его; 2) стимулируют принятие субъектом правоприменения решений, наиболее благоприятных в складывающихся уголовно-процессуальных отношениях для установления объективной истины; 3) являются нравственным критерием допустимости тех или иных средств в сложных следственных, оперативно-розыскных ситуациях, особенно в тех случаях, когда они не регулируются законом; 4) содействуют формированию профессионально-правовой и нравственной культуры субъектов правоприменения в сфере уголовного судопроизводства[[32]](#footnote-32).

При этом одни нравственные требования, которые должны соблюдаться следователем, лицами, производящими дознание, иными субъектами правоприменения, связаны с процессуальной деятельностью непосредственно, другие - опосредствованно.

В заключении хотелось отметить, что проблема социологического способа толкования норм права, одна из ее граней - свобода усмотрения правоприменяющего субъекта весьма сложна и одновременно актуальна, ибо ее решение позволит сделать правоприменение в сфере правоохраны эффективным и с юридического и с социального аспектов, н6о как мы видим в вышеизложенном материале местное самоуправление играет огромную роль в охране прав, при этом тесно взаимодействуя с органами внутренних дел РФ.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В процессе написания данной работы было проведено исследование проблем и перспектив развития российского законодательства в области местного самоуправления, а также подготовка предложений по совершенствованию данного направления законодательства.

При проведении данного исследования была изучена законодательная база РФ в области местного самоуправления, а также проведен анализ научных статей по проблемам законодательного обеспечения местного самоуправления.

В настоящее время Россия находится в начале долгого и сложного пути формирования новой модели местного самоуправления.

На современном этапе, в условиях демократизации и реформирования общественной жизни, действия новой Конституции в России созданы реальные возможности для развития современной модели организации местного самоуправления. Но их реализация осложняется неблагоприятной экономической ситуацией, не устоявшейся системой российского федерализма, ломкой культурных и гражданских традиций, резкого изменения политической ситуации и как следствие – отсутствием «ощущения» стабильности непосредственного участника формирования органов местного самоуправления - населения.

Современная модель организации местного самоуправления, представляется как система внешних взаимоотношений - между органами государственной власти и органами местного самоуправления и внутренних - между представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

В заключение курсовой работы хотелось бы сделать несколько выводов и предложений по вышеизложенному материалу:

* При разрешении возможных разногласий по поводу применения нормативных актов, касающихся интересов местных сообществ, необходимо создать согласительные комиссии на паритетных началах с участием представителей соответственных органов МСУ и государственных органов власти.
* Совместное использование (МСУ и государственные органы) информационной государственной инфраструктуры для разъяснения положений планируемых к принятию нормативных актов в отношении МСУ.
* Перед принятием государственными органами власти решений, касающихся интересов местных сообществ, проводить согласование проектов решений с соответствующими органами МСУ.
* Согласование и получение заключения на проекты принимаемых нормативных актов органами государственной власти и МСУ по вопросам местного значения.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г.//"Российская газета" от 25 декабря 1993 года;
2. Федеральный закон РФ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (ред. ФЗ № 31-ФЗ от 21.03.2002 //СЗ РФ от 25 марта 2002 г., N 12, ст. 1093) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»//СЗ РФ от 28 августа 1995 г. N 35, ст. 3506;
3. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" (ред. ФЗ № 85-ФЗ от 22 июня 1998 г.//СЗ РФ от 29 июня 1998 г., N 26, ст. 3005)//СЗ РФ от 2 декабря 1996 г. N 49, ст. 5497;
4. Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. N 126-ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" (ред. ФЗ № 194-ФЗ от 30 декабря 2001 г.//СЗ РФ от 31 декабря 2001 г., N 53 (Часть I), ст. 5030)// СЗ РФ от 29 сентября 1997 г., N 39, ст. 4464;
5. Федеральный закон от 8 января 1998 г. N 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" (ред. ФЗ № 38-ФЗ от 19 апреля 2002 г.//СЗ РФ от 22 апреля 2002 г., N 16, ст.1499)//СЗ РФ от 12 января 1998 г., N 2, ст. 224;
6. Указ Президента РФ от 11 июня 1997 г. N 568 "Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями от 27 июня 2000 г.// СЗ РФ от 3 июля 2000 г., N 27, ст. 2821)//СЗ РФ от 16 июня 1997 г. N 24, ст. 2741;
7. Абрамов В.А. Местное самоуправление: идея и опыт //Социс. 1997. - №1.-215 с..
8. Авакъян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Весник МГУ. Серия 11. Право. 1996. - №2. – 128 с..
9. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации . "Круглый стол" в институте государства и права РАИ // Государство и право .-1997.-№5. С. 28.
10. Алексеев Ю.П. Основы местного самоуправления.- М., 1998 - 243 с.
11. Андреев С. С. Управление и самоуправление: природа соотношения // Самоуправление . – М. 1995. - №1. – 259 с.
12. Аникин Л.С. Местного самоуправления и власть в постсоветской России. // Философия и власти. - Саратов. - 1996. – 237 с..

Берг О. О структуре модельного законодательства субъекта РФ в области местного самоуправления//Хозяйство и право. 2000. - № 3. – 56 с.

Бялкина Т.М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления//Журнал российского права. – М., 2002 - № 4. – 201 с.

Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. - М., 2000. – 237 с.;

Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право РФ: Учебник. – М.: Юрист, 2000. – 428 с.;

1. Местное самоуправление: стратегические направления развития. Материалы научно-практической конференции/Под ред. С. Рыженкова. - М.: МОНФ, 2002. – 379 с.

Шугрина Е.С. Муниципальное право. - М., 1999. – 209 с.

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г.//"Российская газета" от 25 декабря 1993 года; [↑](#footnote-ref-1)
2. Федеральный закон РФ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (ред. ФЗ № 31-ФЗ от 21.03.2002 //СЗ РФ от 25 марта 2002 г., N 12, ст. 1093) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»//СЗ РФ от 28 августа 1995 г. N 35, ст. 3506; [↑](#footnote-ref-2)
3. Авакъян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Весник МГУ . Серия 11. Право. 1996. - №2. – С. 59. [↑](#footnote-ref-3)
4. Абрамов В.А. Местное самоуправление: идея и опыт //Социс. 1997. - №1.- С. 115. [↑](#footnote-ref-4)
5. Аникин Л.С. Местного самоуправления и власть в постсоветской России. // Философия и власти. - Саратов. - 1996. – С. 109. [↑](#footnote-ref-5)
6. Бялкина Т.М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления//Журнал российского права № 4 – 2002 Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. - М., 2000. – С. 183. [↑](#footnote-ref-6)
7. Федеральный закон РФ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (ред. ФЗ № 31-ФЗ от 21.03.2002 //СЗ РФ от 25 марта 2002 г., N 12, ст. 1093) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»//СЗ РФ от 28 августа 1995 г. N 35, ст. 3506; [↑](#footnote-ref-7)
8. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г.//"Российская газета" от 25 декабря 1993 года; [↑](#footnote-ref-8)
9. Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право РФ: Учебник. – М.: Юрист, 2000. – С. 228.; [↑](#footnote-ref-9)
10. Шугрина Е.С. Муниципальное право. - М., 1999. – С. 39. [↑](#footnote-ref-10)
11. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г.//"Российская газета" от 25 декабря 1993 года; [↑](#footnote-ref-11)
12. Муниципальный менеджмент/Под ред. проф. Морозовой Т.Г. – М.:ЮНИТИ, 1997. - С. 7. [↑](#footnote-ref-12)
13. Федеральный закон от 8 января 1998 г. N 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" (ред. ФЗ № 38-ФЗ от 19 апреля 2002 г.//СЗ РФ от 22 апреля 2002 г., N 16, ст.1499)//СЗ РФ от 12 января 1998 г., N 2, ст. 224; [↑](#footnote-ref-13)
14. Федеральный закон № 154 от 28.08.95г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» //Правовая система "Гарант".

    [↑](#footnote-ref-14)
15. Местное самоуправление: Теория и практика.2-е изд-е, изм. И доп./Под ред. Г. Люхтерхпиндт – М.: Фонд Ф.Науманна, 1997. - С. 14. [↑](#footnote-ref-15)
16. Авакъян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Весник МГУ . Серия 11. Право. 1996. - №2. – С.59. [↑](#footnote-ref-16)
17. Муниципальный менеджмент/Под ред. проф. Морозовой Т.Г. – М.:ЮНИТИ, 1997., - С.38 [↑](#footnote-ref-17)
18. Прудников А.С., Кудин В.А., Лимонов А.М., Лимонова Н.А. Муниципальное право России: Курс лекций. – М.: ЮИ МВД РФ. 2003, - С. 48. [↑](#footnote-ref-18)
19. Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право РФ: Учебник. – М.: Юрист, 2000. – С.61. [↑](#footnote-ref-19)
20. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации . "Круглый стол" в институте государства и права РАИ // Государство и право .-1997.-№5. - С. 28. [↑](#footnote-ref-20)
21. Федеральный закон № 154 от 28.08.95г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» //Правовая система "Гарант". [↑](#footnote-ref-21)
22. Бялкина Т.М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления//Журнал российского права № 4 – 2002 Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. - М., 2000. – С. 180. [↑](#footnote-ref-22)
23. Местное самоуправление: Теория и практика.2-е изд-е, изм. И доп./Под ред. Г. Люхтерхпиндт – М.:Фонд Ф.Науманна, 1997, - С. 256. [↑](#footnote-ref-23)
24. Алексеев Ю.П. Основы местного самоуправления.- М., 1998 - С. 158. [↑](#footnote-ref-24)
25. Абрамов В.А. Местное самоуправление: идея и опыт //Социс. 1997. - №1. – С. 202.. [↑](#footnote-ref-25)
26. Андреев С. С. Управление и самоуправление: природа соотношения // Самоуправление . – М. 1995. - №1. – С. 48. [↑](#footnote-ref-26)
27. Указ Президента РФ от 11 июня 1997 г. N 568 "Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями от 27 июня 2000 г.// СЗ РФ от 3 июля 2000 г., N 27, ст. 2821)//СЗ РФ от 16 июня 1997 г. N 24, ст. 2741; [↑](#footnote-ref-27)
28. Берг О. О структуре модельного законодательства субъекта РФ в области местного самоуправления//Хозяйство и право. 2000. - № 3. – С. 41-43. [↑](#footnote-ref-28)
29. Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право РФ: Учебник. – М.: Юрист, 2000. – С. 209. [↑](#footnote-ref-29)
30. Аникин Л.С. Местного самоуправления и власть в постсоветской России. // Философия и власти. - Саратов. - 1996. – С. 182. [↑](#footnote-ref-30)
31. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. - М., 2000. – С. 176.; [↑](#footnote-ref-31)
32. Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. N 126-ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" (ред. ФЗ № 194-ФЗ от 30 декабря 2001 г.//СЗ РФ от 31 декабря 2001 г., N 53 (Часть I), ст. 5030)// СЗ РФ от 29 сентября 1997 г., N 39, ст. 4464; [↑](#footnote-ref-32)